

Creatividad dentro de la crisis

Opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina

Por Andrew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian y Miryam Hazán

Enero de 2019

Resumen ejecutivo

Actualmente, más de 3 millones de venezolanos se encuentran viviendo fuera de su país; la mayoría de ellos emigró durante los últimos tres años, lo que los convierte en uno de los flujos migratorios y de refugiados más grandes y de mayor velocidad en cualquier región del mundo. Los países de América Latina han sido los receptores de la gran mayoría de dichos migrantes. Aunque pocos países en la región tienen sistemas migratorios diseñados para gestionar movimientos de semejante escala, la mayoría han intentado mantener una puerta abierta a los migrantes venezolanos y crear vías legales de manera que éstos puedan integrarse dentro de las comunidades y economías locales. Algunos países han utilizado herramientas vigentes como categorías de visa, acuerdos migratorios o programas de asilo y refugiados para asegurar que los venezolanos que llegan tengan una situación regular, mientras que otros han implementado programas temporales nuevos con el fin de regularizar aquellos inmigrantes sin documentación legal. Estas acciones han contribuido a que muchos migrantes venezolanos en América Latina obtengan algún tipo de situación jurídica. Sin embargo, algunas de estas medidas tienen grandes desventajas en relación con la cobertura, permanencia o acceso a servicios públicos. A pesar de que la región en general ha adoptado una definición de asilo que podría justificar el ofrecer protección a la mayoría de migrantes venezolanos, únicamente México la ha puesto en práctica, mientras que otros países han optado por diferentes alternativas para regularizar a dichos migrantes.

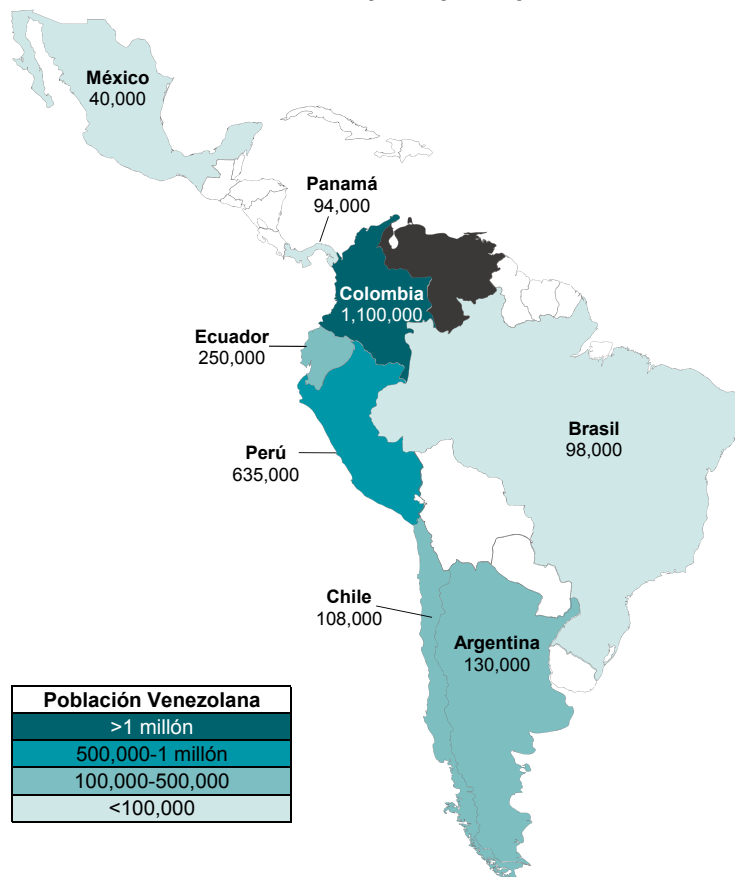
Sin que se vislumbre el fin de la crisis económica y política que ha derivado en este movimiento, y con estimaciones de que hasta 5.4 millones de venezolanos se encontrarán viviendo fuera de su país hacia finales de 2019, los gobiernos en América Latina ahora enfrentan el reto de pasar de una planeación ad-hoc para esta población a una de largo plazo. En adelante, necesitarán asegurarse de que los migrantes y refugiados venezolanos serán capaces de mantener una situación regular y que los recién llegados puedan integrarse de forma exitosa dentro de las sociedades locales. Con una planeación cuidadosa y apoyo internacional, ésta puede ser una importante oportunidad para actualizar y fortalecer procesos gubernamentales y servicios públicos de manera que beneficien a comunidades enteras – tanto recién llegados como residentes de larga duración.

I. Introducción

Al menos 3 millones de venezolanos – y posiblemente muchos más – se encontraban viviendo fuera de su país a finales de 2018,¹ huyendo de una economía colapsada, con precios al consumidor incrementándose en un porcentaje de más de 1.3 millones en 2018,² severa escasez de alimentos y medicinas, así como conflictos políticos. Esta explosiva mezcla de circunstancias creó uno de los flujos

migratorios y de refugiados más grandes y de mayor velocidad en la historia reciente.³ Alrededor de 80 por ciento de los venezolanos que dejaron el país se establecieron en otros países de América Latina, una región que nunca antes había visto un flujo de migrantes y refugiados tan grande. La inmensa mayoría de migrantes venezolanos se establecieron en ocho países dentro de América Latina: Colombia, Perú, Ecuador, Argentina, Chile, Brasil, Panamá y México (ver gráfico 1).⁴

Gráfico 1. Población de venezolanos dentro de los principales países de destino, finales de 2018



Fuentes: Migración Colombia, “Más de Un Millón Cien Mil Venezolanos Estarían Radicados en Colombia” (comunicado de prensa, 19 de diciembre de 2018), <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/diciembre-2018/9348-mas-de-un-millon-cien-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia>; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “Ecuador invita a 28 países a la ‘Reunión de cooperación internacional para la respuesta a las personas venezolanas en situación de movilidad humana’” (comunicado de prensa, 29 de noviembre de 2018), www.cancilleria.gob.ec/ecuador-invita-a-28-paises-a-la-reunion-de-cooperacion-internacional-para-la-respuesta-a-las-personas-venezolanas-en-situacion-de-movilidad-humana/; *El Comercio*, “Venezolanos en Perú: Estas Son las Cifras Actualizadas de la Migración,” *El Comercio*, 18 de diciembre de 2018, <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-cifras-actualizadas-migracion-noticia-588691>; Jill Langlois, “São Paulo Helps Refugees Find Their Feet in Brazil,” Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 17 de diciembre de 2018, www.unhcr.org/news/stories/2018/12/5c174e494/sao-paulo-helps-refugees-find-feet-brazil.html; Plataforma Regional de Coordinación Interagencial, “Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan Population in the Region” (ficha técnica, ACNUR, 31 de octubre de 2018), <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66700>.

En una región donde los marcos jurídicos nacionales son generalmente abiertos a la migración, la respuesta de los gobiernos en América Latina ha sido al mismo tiempo generosa y pragmática. La mayoría han optado por crear vías legales para que los venezolanos puedan entrar, obtener un reconocimiento legal y permanecer en el país al menos de forma temporal. Esto es tanto una demostración de solidaridad regional con una población vulnerable que huye de condiciones difíciles en su país de origen, además de un razonamiento práctico que concluye que brindar un reconocimiento legal a estos migrantes podrá generar mejores resultados en el largo plazo a las sociedades que los reciban.

Todos los países latinoamericanos receptores de migrantes y refugiados venezolanos afrontan importantes costos en el corto y mediano plazo, incluyendo aquellos relacionados con procesar su entrada al país y ampliar los servicios públicos para satisfacer el aumento de demanda. Sin embargo, la mayoría han tomado la sabia decisión de apostar por los beneficios a futuro que estos nuevos migrantes pueden traer a la economía y la sociedad en lugar de intentar evitar su llegada o forzarlos a ingresar a la economía clandestina. Al fin y al cabo, la migración venezolana representa una oportunidad para muchos países en la región de obtener acceso a un capital humano relativamente calificado; subsanar desequilibrios demográficos vinculados al envejecimiento de la población y decrecientes tasas de natalidad; sostener sistemas de seguridad social debido a que los residentes venezolanos se convertirán en contribuyentes; y aumentar el desarrollo económico general.

Los trabajos de investigación realizados sugieren que las medidas para regularizar la situación legal de los migrantes, integrarlos en el mercado laboral y brindarles acceso a servicios públicos son importantes herramientas para asegurar que la migración tenga resultados positivos para las sociedades receptoras. Una situación regular puede facilitar la entrada de los migrantes a la economía formal, haciéndolos menos propensos a reemplazar a trabajadores locales ya que los jefes tendrían menos incentivos para contratarlos como una mano de obra más barata que el personal local. Por supuesto, en muchos países

de América Latina un alto porcentaje de la población trabaja en el sector informal – por ejemplo, más del 50 por ciento de los trabajadores urbanos en Colombia y 70 por ciento de todos los trabajadores en Perú a partir de 2013⁵—, por lo que incorporar trabajadores dentro de la economía formal representa un reto a largo plazo tanto para migrantes como ciudadanos locales.

Acceder a una situación regular permite a los migrantes establecerse, ganar salarios más altos, ser autosuficientes y contribuir con el país receptor, así como aportar con el aumento del PIB nacional.⁶ Asimismo, el acceso a la educación no solo permite que los migrantes desarrollen sus propias capacidades, también contribuye con la formación de comunidades unidas⁷ y garantiza una población con un alto nivel educativo en el futuro. Tomar medidas para evitar una amplia población fuera del margen de la ley también beneficia a la seguridad nacional, ya que proporciona mayor información a los gobiernos sobre los inmigrantes que residen dentro de sus fronteras.⁸ Finalmente, asegurar que los migrantes recién llegados tengan acceso a servicios de salud puede mitigar riesgos de salud pública y evitar la dependencia de más servicios públicos como resultado de una mayor cantidad de casos por enfermedad o discapacidad.⁹

La escala y creatividad de la respuesta en la región a esta rápida llegada de decenas y, en el caso de muchos países, cientos de miles de migrantes venezolanos es digno de atención. Algunos países han utilizado categorías de visas para proporcionarles una situación regular, mientras que otros, como Brasil, Colombia y Perú han creado programas especiales de regularización para brindarles un estatus regular a aquellos que entraron de manera irregular. En acuerdos regionales pasados se estipuló que los venezolanos podrían entrar a algunos países únicamente con su documento de identidad nacional. Mientras tanto, otros países han buscado arreglos flexibles para permitir que los migrantes venezolanos ingresen con otros tipos de identificación, tomando en cuenta lo difícil que se ha convertido para éstos obtener o renovar sus pasaportes antes de partir.

Estas acciones han sido oportunas y, en algunos casos, innovadoras, pero en la actualidad hay una urgente necesidad por parte de los países en la región por empezar a ver más allá de la apremiante crisis humanitaria y planear a largo plazo. Es cada vez más claro que pocos de estos migrantes y refugiados podrán volver a Venezuela pronto y que las medidas temporales implementadas no son suficientes para solucionar lo que casi seguramente es un reto a largo plazo. Los formuladores de políticas públicas necesitan encontrar vías legales para que los migrantes venezolanos se establezcan durante un mayor periodo de tiempo e integrarlos dentro de las sociedades receptoras. Asimismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tienen proyectado que, para fines de 2019, 5.4 millones de venezolanos se encontrarán viviendo fuera de sus fronteras si las dinámicas y condiciones actuales se mantienen sin cambio alguno.¹⁰ Es probable que los flujos de 2019 se caractericen por reunificaciones familiares en donde los miembros más vulnerables – niños, mujeres y adultos mayores – se unan a aquellos hombres jóvenes que partieron primero. Por este motivo, un enfoque regional que busque la regularización permanente de los migrantes venezolanos será necesario para manejar dichos flujos de forma exitosa y evitar las dificultades de la irregularidad.

II. Requisitos para documentos de viaje: el compromiso con la movilidad puesto a prueba

En décadas recientes, los países en América Latina han reducido los requisitos de entrada y visa a ciudadanos extranjeros para potenciar la libertad de movimiento.¹¹ Solo uno de los principales países receptores de migrantes venezolanos – Panamá – les solicita una visa para entrar al país, el cuál es un requisito reciente. Los venezolanos pueden entrar legalmente a Argentina, Brasil y Ecuador únicamente con su documento de identidad nacional en caso de que no tengan pasaporte y, una vez ahí, obtener una vía para una residencia permanente si satisfacen otros

requisitos.¹² La mayoría de países latinoamericanos permiten el acceso únicamente con un pasaporte sin necesidad de una visa específica.

Sin embargo, a medida que más venezolanos dejan su país, esta adopción del libre movimiento empieza a ponerse a prueba. A pesar de que muchos países en la región han tomado pasos innovadores para regularizar a los venezolanos que ya entraron, algunos implementaron nuevos requisitos de entrada y/o aumentaron o se rehusaron a disminuir las cuotas de entrada, lo que en efecto limita el número de futuras llegadas de venezolanos (ver Cuadro 1). Panamá fue el primer país en tomar semejantes medidas al exigir visa a los ciudadanos venezolanos a partir de octubre de 2017.¹³ Algunos países que anteriormente permitían entrar al país sin necesidad de un pasaporte, ahora les exigen uno a los venezolanos que deseen entrar, un requisito caro debido a que los pasaportes en Venezuela son más difíciles de obtener y renovar gracias al costo, lo lento de los servicios burocráticos y, algunas veces, a las represalias políticas del gobierno venezolano contra sus detractores.¹⁴

Aunque comúnmente los pasaportes son más seguros que otros documentos de identidad y la seguridad es de vital importancia dentro de un incremento en los flujos migratorios, estos argumentos deben ser puestos en perspectiva tomando en cuenta el hecho de que exigir pasaportes dirige a la migración hacia la clandestinidad o redirige los flujos hacia otros países receptores, creando un problema de acciones colectivas. En otras palabras, cuando un país endurece sus requisitos, los flujos a otros países pueden incrementarse, lo que lleva a sus gobiernos a imponer reglas más estrictas para poder entrar. Las barreras al acceso tienden a conferir mayor poder a traficantes de migrantes y personas, que proveen de maneras alternativas para ingresar a los países fuera de las vías legales.

En agosto de 2018, primero Ecuador y inmediatamente después Perú, intentaron implementar el requisito de que los ciudadanos venezolanos tuvieran su pasaporte para poder entrar en el país en lugar de hacerlo con sus documentos de identidad nacional. Ambos países eximieron de este requisito a menores de edad acompañados

Cuadro 1. Requisitos de entrada para venezolanos en los principales países receptores, hasta diciembre de 2018.

	¿Se requiere visa?	¿Se requiere pasaporte?
Colombia	No	Sí
Perú	No	Sí
Ecuador	No	No
Argentina	No	No
Chile	No	Sí
Brasil	No	No
Panamá	Sí	Sí
México	No	Sí

Fuentes: *El Comercio*, “Venezolanos Sí Deberán Presentar Pasaporte para Ingresar a Perú,” *El Comercio*, 17 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-deberan-portar-pasaporte-ingresar-peru-noticia-568274>; Asamblea Nacional Ecuatoriana, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Suplemento – Registro Oficial N° 938 (6 de febrero de 2017): 16, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf; Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, “Ingreso y Egreso al País,” accedido el 5 de diciembre de 2018, www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?tramitesindex; *La Tercera*, “Este Lunes Comienza a Regir Exigencia de Visa para Venezolanos y Haitianos,” *La Tercera*, 16 de abril de 2018, www.latercera.com/negocios/noticia/este-lunes-comienza-regir-exigencia-visa-venezolanos-haitianos/134816/#; Departamento de Extranjería y Migración de Chile “Preguntas Frecuentes,” accedido el 5 de diciembre de 2018, www.extranjeria.gob.cl/preguntas-frecuentes/; Autoridad de Turismo de Panamá, “Requisitos de Entrada a Panamá,” accedido el 6 de diciembre de 2018, www.atp.gob.pa/requisitos-de-entrada-panama; Embajada de México en Venezuela, “Visas,” actualizado el 4 de diciembre de 2018, <https://embamex.sre.gob.mx/venezuela/index.php/servicios-consulares/18-documentacion-consular/para-extranjeros/20-visas-para-extranjeros>.

por sus padres o tutores, y Perú eximió a mujeres embarazadas y ciudadanos mayores de 70 años. Los gobiernos de ambos países justificaron estas medidas argumentando que las tarjetas de identidad nacional pueden ser fácilmente falsificadas y que el ingreso de migrantes cuyas identidades son desconocidas pone en riesgo la seguridad de los países receptores.¹⁵

El gobierno peruano reportó que después de establecer el requisito del pasaporte, el promedio de venezolanos que entraron al país se redujo en más de la mitad: de 3,500 a 1,300 entre el 25 de agosto, fecha en que la medida entró en vigor, y la primera semana de septiembre de 2018.¹⁶ Sin embargo, en ambos países el poder judicial bloqueó temporalmente dicho requisito. En Ecuador, una jueza dictaminó que contradecía la Ley de Movilidad Humana, mientras que en Perú,

una jueza determinó que violaba la libertad de movimiento de los venezolanos.¹⁷

Posteriormente, el gobierno ecuatoriano empezó a solicitar que los venezolanos presentasen cualquier tipo de identificación otorgada por el gobierno, como un pasaporte o una documento de identidad.¹⁸ Por otro lado, en Perú, el requisito del pasaporte ha sido reinstaurado. Sin embargo, el sistema de asilo en Perú ofrece una alternativa informal: los venezolanos que lleguen sin pasaporte podrán ir a la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del cruce fronterizo y solicitar asilo, lo que les permitirá entrar sin necesidad de un pasaporte. Esto es una manera creativa de obviar el requisito del pasaporte, lo que, de otra manera, orillaría a muchos migrantes a cruzar los puestos de control fronterizo de manera irregular.

Los venezolanos aún pueden entrar a Chile como turistas sin tener una visa en tanto lleven consigo su pasaporte. Sin embargo, una política implementada en abril de 2018 prohíbe a los turistas de cualquier nacionalidad cambiar su estatus legal provisional a uno de trabajador, lo que en efecto restringe a los venezolanos que entraron por esta ruta a obtener un permiso de empleo, así como vías para obtener una residencia permanente, como había sido común anteriormente.¹⁹ Para quedarse en el país por más de los 90 días que se les permite a los turistas, así como para asegurar la oportunidad de solicitar a la residencia permanente, los venezolanos pueden solicitar a una Visa de Responsabilidad Democrática del gobierno chileno, haciéndolo desde Venezuela con su respectivo pasaporte.²⁰ Estas estipulaciones, así como el costo y el requisito que los solicitantes obtengan del gobierno venezolano una certificación de ausencia de antecedentes penales, evita que muchos obtengan dicha visa. Hay muchas otras categorías de visas temporales que pueden solicitar los migrantes de cualquier nacionalidad, pero éstas tienen una serie de requisitos que muchos migrantes venezolanos no cumplen, tales como tener lazos familiares con un residente chileno o un título profesional.²¹ La legislatura chilena está desarrollando una nueva ley de migración que probablemente implementará cambios a las categorías de visas disponibles.

Por último, Colombia requiere que los venezolanos tengan consigo sus pasaportes al entrar, aunque el gobierno ha hecho un esfuerzo para facilitar la migración pendular y de tránsito para aquellos que no lo tengan. La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) permite que los venezolanos que vivan cerca de la frontera entre Venezuela y Colombia puedan hacer viajes cortos dentro de las regiones fronterizas de Colombia; en este caso, se requiere que los solicitantes tengan un documento de identidad nacional así como una prueba de residencia en Venezuela, pero no un pasaporte.²² Darle a la gente la oportunidad de solicitar estas tarjetas con requisitos sencillos puede facilitar el tránsito regular de personas que, de otra manera, podrían cruzar la frontera de forma irregular, dependiendo de contrabandistas o traficantes que frecuentemente acechan a los migrantes más vulnerables.

Entre julio de 2017, cuando las primeras de estas tarjetas fueron expedidas, hasta febrero de 2018, cuando el gobierno dejó de hacerlo, 1.6 millones de venezolanos recibieron TMF, válidas por dos años.²³ Las autoridades migratorias colombianas anunciaron en noviembre de 2018 que empezarían a expedir las tarjetas nuevamente.²⁴ Aunque algunos migrantes utilizan las tarjetas para quedarse por un mayor periodo de tiempo en Colombia, muchos podrán seguir viviendo en Venezuela y utilizarlas para realizar viajes transfronterizos y comprar comida o recibir atención médica. Aun cuando estos migrantes no se conviertan en residentes, la presión adicional en los proveedores de servicios a menudo sobrepasa a las ciudades en el lado colombiano de la frontera.

Para continuar regularizando flujos de migración que de otra forma podrían convertirse en territorio para contrabandistas y traficantes, el 27 de diciembre de 2018, Colombia empezó a otorgar permisos de 15 días de tránsito a migrantes que pasan por Colombia en su camino a otro país, sin necesidad de presentar un pasaporte.²⁵

Para coordinar las respuestas regionales a la migración venezolana, particularmente en los requisitos de documentos de viaje, 13 gobiernos se reunieron en Quito, Ecuador, en septiembre de 2018. En la conclusión de dicha cumbre, 11 gobiernos emitieron una declaración conjunta que expresaba su compromiso a mantener las fronteras tan abiertas como sea posible para aquellos venezolanos huyendo de su país de origen, incluyendo medidas tales como aceptar documentos de viaje expirados; no obstante, la forma definitiva de cada una de estas disposiciones será decidida por cada gobierno en particular.²⁶

En general, mientras que los países que mayor número de migrantes venezolanos reciben han tendido a endurecer sus requisitos de entrada, hay aquellos que han hallado formas de asegurarse que quienes no pueden satisfacer los requisitos solicitados puedan ser admitidos sin necesidad de ser clasificados como migrantes irregulares.

III. Residencia legal para venezolanos: una labor inconclusa

En su mayoría, los países receptores han reaccionado de forma rápida y creativa al súbito y enorme flujo de migrantes venezolanos. Además de ajustar sus requisitos de entrada, muchos han modificado las opciones disponibles para los venezolanos que buscan establecer su residencia, al menos temporalmente, en otro país. Algunos países han creado formas alternativas de protección o han presentado programas de regularización, mientras que en otros, los venezolanos han podido acceder a visas vigentes.

A. Nuevos permisos legales

En 2017, mientras el número de venezolanos que entraron a otros países latinoamericanos se incrementaba, tres gobiernos – Brasil, Colombia y Perú – idearon nuevas formas para prevenir que grandes cantidades de venezolanos se convirtieran en migrantes no autorizados a largo plazo (ver Cuadro 2). Mientras que Chile ha ofrecido visas de residencia temporal para venezolanos, los onerosos requisitos para su solicitud pueden incrementar, en lugar de disminuir, la migración no autorizada.

El gobierno colombiano comenzó a emitir el Permiso Especial de Permanencia (PEP) en agosto de 2017 a migrantes venezolanos que entraron con pasaportes antes del 28 de julio de ese año.²⁷ La mayoría habrían entrado como turistas, una situación legal que únicamente dura 90 días. El PEP, que es gratuito, otorga dos años de autorización para trabajar y permiso para estar en el país. También permite que quienes lo reciban tengan acceso al sistema de salud colombiano y no solamente en caso de emergencia,

que es el único beneficio disponible a migrantes no autorizados.²⁸ El gobierno colombiano después incluyó dentro del PEP a dos tipos de migrantes venezolanos: aquellos que entraron con pasaportes antes del 2 de febrero de 2018 y aquellos que entraron de forma irregular pero se registraron con el gobierno durante la primavera de 2018.²⁹ Sin embargo, para diciembre de 2018, únicamente 272,000 de los 442,000 venezolanos con un estado migratorio irregular que se habían registrado con el gobierno solicitaron el PEP.³⁰ Colombia hará que el PEP esté disponible a un tercer grupo, según anunció la autoridad migratoria en diciembre de 2018: los venezolanos que entraron al país de forma legal y con pasaportes a partir del 17 de diciembre de 2018.³¹ El gobierno estima que esta nueva implementación dentro del PEP podría beneficiar a más de 300,000 personas.³² En total, más de 453,000 venezolanos han recibido un PEP con datos de diciembre de 2018 – aproximadamente el 40 por ciento del total de la población venezolana en el país, de acuerdo a estimaciones del gobierno.³³ Para prevenir que los próximos migrantes venezolanos caigan dentro de un estado migratorio irregular, el gobierno puede considerar nuevas modificaciones ad hoc al PEP.

El gobierno peruano creó un Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en 2017 el cual otorga un año de situación regular y un permiso de trabajo a los venezolanos que entraron al país legalmente antes de abril de 2017.³⁴ Desde entonces, el gobierno ha ampliado el grupo elegible para este permiso en varias ocasiones, incluyendo la más reciente extensión que permitió que cualquier venezolano que hubiera entrado al país antes del 31 de octubre de 2018 pudiera solicitarlo.³⁵ Para finales de diciembre de 2018 – el plazo límite para iniciar el proceso de aplicación – 175,000 venezolanos recibieron un PTP, mientras que 320,000 solicitudes eran procesadas; la suma de ambas cifras representa aproximadamente tres cuartas partes de la población venezolana que se estima vive en Perú.³⁶

Cuadro 2. Vías legales especiales para venezolanos a finales de 2018*

País	¿Se requiere de entrada legal?	¿Se requiere de pasaporte?	¿Se requiere de certificación de antecedentes penales desde Venezuela?	Costo	¿Es una vía para la residencia permanente?	Número de destinatarios de visa / titulares de estado jurídico
Colombia, Permiso Especial de Permanencia (PEP): para aquellos venezolanos que llegaron a un punto de entrada oficial antes del 17 de diciembre de 2018 y para aquellos que entraron de forma irregular y se registraron en el RAMV entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018	Sí, a menos que se esté registrado con el RAMV	Sí, a menos que se esté registrado con el RAMV	No	Gratuito	Indefinido	453,000
Perú, Permiso Temporal de Permanencia (PTP): para aquellos venezolanos que entraron a Perú antes del 31 de octubre de 2018	Sí	No**	No, la certificación es realizada por INTERPOL	12 dólares estadounidenses	Sí	175,000
Brasil, Permiso de residencia temporal	No	No	No	Gratuito	Sí	23,000
Chile, Visa de Responsabilidad Democrática: para aquellos venezolanos que apliquen dentro de Venezuela	Sí	Sí	Sí	30 dólares estadounidenses	Sí	16,000

INTERPOL = Organización Internacional de Policía Criminal; RAMV = Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
 * Las estadísticas de beneficiarios de visas en Colombia, Perú y Brasil datan de diciembre de 2018. Las estadísticas de Chile datan de octubre de 2018.

** Aunque el PTP por sí mismo no requiera de un pasaporte, los pasaportes fueron una condición para la entrada legal entre el 25 de agosto al 5 de octubre de 2018 y fueron requeridos nuevamente a partir del 15 de octubre de 2018. Ya que el PTP requiere de una entrada legal, esto es, en efecto, un requisito de pasaporte para la población que llegó durante dichos periodos. Ver *El Comercio*, "Venezolanos sí deberán presentar pasaporte para ingresar a Perú," *El Comercio*, 17 de octubre de 2018, <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-deberan-portar-pasaporte-ingresar-peru-noticia-568274>.

Fuentes: Migración Colombia, "Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia" (ficha técnica no publicada, 3 de diciembre de 2018); Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, "Más de 495 mil personas venezolanas realizaron gestiones para acogerse al PTP" (comunicado de prensa, 2 de enero de 2019), www.migraciones.gob.pe/?p=11837; M.J. Navarrete y H. Basoalto, "La Mitad de Las Visas Solicitadas por Venezolanos No Han Sido Procesadas," *La Tercera*, 11 de diciembre de 2018, www.latercera.com/nacional/noticia/la-mitad-las-visas-solicitadas-venezolanos-no-procesadas/441117/; Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, January-December 2019* (Geneva: Response for Venezuelans, 2018), 27, https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf.

Perú ha implementado diversas medidas para hacer que la integración venezolana vía el PTP sea lo más sencilla posible. Primero, los solicitantes dan una copia de su pasaporte o identificación como prueba de identidad. Segundo, INTERPOL certificará su carencia de antecedentes penales – un proceso largo pero que puede realizarse dentro del Perú, al contrario de los procesos de visa en otros países que requieren obtener un documento policial que lo certifique junto con las autoridades venezolanas.³⁷ Aunque el PTP tiene una duración menor que el PEP colombiano (uno y dos años, respectivamente), aquellos migrantes con PTP tienen un camino directo a un estatuto regular y permanente: pueden solicitar la residencia tan pronto éste expire.³⁸ Una medida administrativa de mayo de 2018 también permite a los venezolanos que esperan por un PEP puedan obtener permisos de trabajo mientras que sus solicitudes son procesadas.³⁹ Y aunque el PTP no es gratuito – cuesta aproximadamente 42 soles (poco más de 12 dólares estadounidenses) – a partir de agosto de 2017, en situaciones excepcionales las autoridades migratorias permiten que los solicitantes puedan aplazar su pago en hasta 12 meses.⁴⁰ Por otro lado, aquellos que tienen PTP en Perú tienen un acceso más limitado a beneficios públicos que aquellos con PEP en Colombia, ya que no pueden usar el sistema de salud con excepción de muy contadas circunstancias.

En Brasil, los migrantes venezolanos pueden usar un pasaporte o credencial de identificación para solicitar el permiso de residencia temporal con duración de dos años, implementado en marzo de 2017.⁴¹ En marzo de 2018, el gobierno anunció que los venezolanos con permisos de residencia temporal de dos años podrían solicitar la residencia permanente, en tanto que lo hicieran tres meses antes de que sus permisos temporales expiraran, probaran que tienen medios para subsistir y no tuvieran antecedentes penales.⁴² En los primeros cuatro meses en que el permiso temporal estuvo disponible, únicamente 300 personas lo solicitaron pero el gobierno dejó de cobrar el cargo por dicho servicio y las solicitudes se incrementaron. 23,000 permisos han sido otorgados, hasta diciembre de 2018.⁴³

Finalmente, como fue señalado en la sección anterior, Chile creó una visa específica para venezolanos en abril de 2018, aunque solicita un pasaporte vigente, cuesta 30 dólares estadounidenses y debe ser pedida desde dentro de Venezuela. El gobierno chileno emitió 16,000 Visas de Responsabilidad Democrática durante los primeros siete meses que estuvo disponible – 18 por ciento de las más de 90,000 solicitudes que los venezolanos enviaron hasta mediados de noviembre de 2018.⁴⁴ Casi la mitad de los casos siguen pendientes, y el resto se encuentran en el proceso de ser otorgadas o fueron ya resueltas. Debido a lo oneroso de los requisitos, es probable que esta visa ofrezca estatuto regular a un universo más pequeño de venezolanos que el régimen de visas anterior, en donde aquellos que entraron a Chile como turistas y encontraron un empleo podían obtener un permiso de residencia temporal. Además, en vez de prevenir que los migrantes venezolanos caigan dentro de un estatuto irregular, este cambio en la política migratoria podría llevar a algunos ciudadanos a recurrir a la migración no autorizada.

B. Programas de regularización

Algunos países han implementado programas de regularización en lugar de (o además de) crear un permiso legal especial para migrantes venezolanos no autorizados. Estos programas son una importante y generosa medida para evitar la irregularidad. Típicamente solo cubren una parte de la población migrante, ya sea aquellos que llegaron antes de una fecha específica o aquellos que se registraron dentro de un periodo de tiempo concreto. Debido a que el flujo de venezolanos continúa, y las entradas irregulares se convierten en un fenómeno más común ya que algunos países aumentan sus requisitos de entrada y el gobierno venezolano dificulta el proceso para obtener un pasaporte, los gobiernos en la región deberán considerar un mayor esfuerzo si buscan prevenir la irregularidad.

Colombia inició una campaña para registrar a migrantes venezolanos irregulares de abril a junio de 2018 dentro del Registro Adminis-

trativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). En agosto, la autoridad migratoria del país anunció que más de 440,000 venezolanos que se habían registrado podrían solicitar el PEP, y 272,000 lo hicieron, a diciembre de 2018.⁴⁵ El gobierno colombiano, preocupado por crear un incentivo para más flujos migratorios y nuevos incidentes xenófobos, no anunció este beneficio sino hasta que el RAMV se completó. Sin embargo, los reportes señalan que la falta de comunicación inicial sobre los beneficios de registrarse afectó el índice de participación, ya que, presuntamente, algunos migrantes temían que su información se usara para multarlos o deportarlos.⁴⁶

Al mismo tiempo que reducía las opciones legales para futuras llegadas de venezolanos, Chile inició un programa para regularizar a todos los migrantes no autorizados que entraron antes del 9 de abril de 2018, otorgándoles visas temporales de un año de duración. Los migrantes podían solicitar la regularización de su situación jurídica con o sin documentos de identificación pagando 90 pesos (0.13 dólares estadounidenses) al final del proceso. Aunque se requiere una certificación de los países de origen de los migrantes en donde se muestre la falta de antecedentes penales, la fecha límite no es sino hasta julio de 2019 – un plazo generoso establecido debido a las demoras enfrentadas por los venezolanos al obtener esta certificación de su gobierno. Aquellos que entraron a Chile de forma irregular tuvieron 30 días a partir del 23 de abril de 2018 para registrarse, mientras que aquellos que excedieron el tiempo de su visa tuvieron 90 días para hacerlo.⁴⁷

Panamá también anunció una expansión en su proceso de regularización en abril de 2018, incluyendo a todos los migrantes irregulares que habían vivido en el país durante al menos un año. Los requisitos eran mucho más estrictos: aquellos que se registraban debían tener un pasaporte con un sello de entrada o, en caso de no contar con un pasaporte, presentar una certificación de su consulado indicando que no se posee uno. Además, todos los solicitantes deben presentar una declaración bajo juramento de un ciudadano panameño o residente permanente en el país de que se harán responsables por ellos.⁴⁸ La regularización para los venezolanos

cuesta 1,022 dólares estadounidenses.⁴⁹ Para finales de octubre de 2018, 37,000 venezolanos se habían regularizado por medio de este proceso.⁵⁰

C. Visas vigentes

Argentina es uno de los dos países que ofrece una visa temporal y, después de dos años en el país, residencia permanente a los venezolanos mediante el bloque comercial Mercosur. Uruguay, en donde se estima viven menos de 10,000 migrantes venezolanos, también ofrece visas temporales y permanentes de Mercosur a dichos ciudadanos.⁵¹ En Argentina, la visa inicial puede ser obtenida únicamente con un documento de identidad, aunque los solicitantes también deben proporcionar una prueba de falta de antecedentes penales en los países donde hayan residido y pagar al menos 3,000 pesos (79.50 dólares estadounidenses).⁵² De los 130,000 venezolanos viviendo en Argentina, hasta junio de 2018, únicamente 8,600 habían obtenido residencia permanente por medio de esta vía; 65,400 reunían los requisitos para un permiso de residencia temporal.⁵³ Algunos, que de otra forma podrían reunir los requisitos para la residencia permanente, no han podido solicitarla debido a que no han podido obtener el documento de identidad nacional argentino otorgado a los residentes por la espera para recibir la certificación de falta de antecedentes penales proveniente del gobierno venezolano y el retraso de estas solicitudes de identificación en Argentina.

En 2017, Ecuador comenzó a ofrecer visas de residencia temporal a ciudadanos de países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), incluida Venezuela.⁵⁴ La visa permite que los beneficiarios trabajen y vivan en Ecuador por dos años y después solicitar la residencia permanente. Sin embargo, es cara, ya que cuesta 250 dólares por la aplicación y la visa, además de que requiere de un pasaporte vigente.⁵⁵ No obstante, hasta noviembre de 2018, las visas de UNASUR eran alrededor de 90 por ciento de las 100,000 visas que Ecuador otorgó a migrantes venezolanos, de los cuales se

cree que hay alrededor de 250,000 viviendo en el país.⁵⁶

Ecuador también ofreció una visa especial para venezolanos desde 2011 a través de un acuerdo entre los gobiernos de ambos países. La visa ofrece residencia temporal por un año, con la opción de renovarlo por uno más, así como un permiso de trabajo. Tal como la visa de UNASUR, Ecuador requiere que los solicitantes tengan un pasaporte válido y, con un costo de 450 dólares estadounidenses, es más cara que la visa anteriormente mencionada.⁵⁷

Por último, los venezolanos han podido acceder a diversos tipos de visas de empleo en México, incluyendo permisos de residencia temporal y permanente. En los primeros meses de 2018, los venezolanos recibieron más tarjetas de residencia temporal y permanente que los migrantes de otras nacionalidades. Durante el mismo periodo, también recibieron la segunda mayor cantidad de visas humanitarias, después de los hondureños.⁵⁸

IV. Los sistemas de asilo están desbordados y no funcionan como deberían

Aunque los países latinoamericanos han podido integrar a los migrantes venezolanos dentro de sus sistemas legales migratorios, no han tenido tanto éxito en las solicitudes de protección humanitaria a través de sus sistemas de asilo. Debido a que la mayoría de los países de la región habían recibido relativamente pocas solicitudes por protección humanitaria, muchos tienen sistemas de asilo muy poco desarrollados y con escasez de personal para poder manejar un aumento en los solicitantes de asilo provenientes de Venezuela.⁵⁹

Irónicamente, para países con tan poca capacidad para procesar solicitudes de asilo, América Latina tiene una de las definiciones más amplias de asilo en el mundo (y, de hecho, el uso limitado de dichos sistemas de habría contribuido a esta extensa definición). La Declaración de

Cartagena de 1984, firmada originalmente por diez países latinoamericanos y posteriormente por más, expandió la definición de quienes consideraba refugiados más allá del establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que cubre a las personas huyendo de la persecución en base a su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social en particular.⁶⁰ La más extensa definición establecida en la Convención incluye aquellos 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.”⁶¹ Sin embargo, aunque muchos ciudadanos que huyen de Venezuela podrían cumplir con estos criterios y a pesar de que 16 países de América Latina y el Caribe han incorporado esta definición dentro de sus leyes, solo México la ha aplicado en la resolución de solicitudes de asilo.⁶²

Perú ha recibido la mayor cantidad de solicitudes de asilo de venezolanos – más de 33,000 en 2017 y 113,000 en 2018, hasta mediados de noviembre – pero la inmensa mayoría de estas solicitudes no han sido resueltas.⁶³ A noviembre de 2018, solo a 500 venezolanos se les otorgó asilo desde el comienzo de la crisis.⁶⁴ Este fuerte aumento en las solicitudes de asilo probablemente se debe a la decisión de agosto de 2018 de solicitar pasaportes para entrar al país; los venezolanos que han llegado al país desde entonces han sido canalizados a través del sistema de asilo. En lugar de resolver estas solicitudes, las autoridades peruanas señalan que simplemente renovaban los permisos de trabajo como parte del registro inicial de asilo. Sin embargo, ACNUR destaca que muchos empleadores no aceptan dichos permisos de trabajo, lo que sugiere que este enfoque tiene un menor impacto en la integración venezolana del que se pretendía.⁶⁵

A pesar de que Colombia ha recibido la mayor cantidad de migrantes venezolanos, también ha recibido una de las cifras más bajas de solicitudes de asilo – 1,600 en 2017 y los primeros meses de 2018 combinados.⁶⁶ Aquellos que

aplican reciben un Salvoconducto de Permanencia que los protege de la deportación pero no les permite trabajar, durante el tiempo que sus solicitudes siguen sin resolverse – una espera que puede durar hasta dos años.⁶⁷ Debido a esto, incluso los venezolanos con solicitudes de asilo legítimas podrían preferir el PEP u otras opciones de visa antes que buscar asilo.

La población venezolana en Brasil es menos de una décima parte de la que habita en Colombia, pero hasta diciembre de 2018, las autoridades brasileñas ya han recibido 56,000 solicitudes de asilo – 35 veces más de las que fueron presentadas en Colombia.⁶⁸ El sistema brasileño de asilo, como muchos en la región, presenta numerosos retrasos: hasta marzo de 2018, había 86,000 solicitudes de todas las nacionalidades y únicamente con 14 funcionarios trabajando para resolverlas.⁶⁹ Sin embargo, los solicitantes de asilo reciben acceso a los sistemas educativos y de salud, así como un permiso de trabajo durante el tiempo en el que sus casos son resueltos, aunque la espera por estos documentos provisionales también puede ser larga. Como en Perú, esto ha llevado que muchos recién llegados soliciten asilo para tener acceso a dichos servicios y empleo legal.⁷⁰

Para combatir el atraso en su sistema de asilo, el 14 de enero de 2018, las agencias de migración y refugiados en Brasil presentaron una nueva vía para la regularización que pudiera remover una parte de los solicitantes en espera. Aquellos que podían probar, antes del 21 de noviembre de 2017, que habían tenido una solicitud de asilo pendiente, un permiso de trabajo y un contrato o un trabajo dentro del mercado laboral formal podrían solicitar una visa temporal de dos años.⁷¹ La petición de esta situación legal automáticamente retira la solicitud de asilo del migrante.

Ecuador recibió 9,000 solicitudes de asilo de venezolanos en los primeros meses de 2018.⁷² Los migrantes reciben la documentación de su estado como solicitantes de asilo, que también sirven como permiso de trabajo. Sin embargo, muchos empleadores no están familiarizados con esta documentación y prefieren no contratar

solicitantes de asilo, limitando el efecto de dicha política, tal como sucede en Perú.⁷³

De los países que más reciben venezolanos en la región, México le ha otorgado asilo al mayor número de migrantes de dicho país, probablemente porque ha aplicado la definición de refugiado establecida en la Convención de Cartagena y porque posee un sistema de asilo más amplio. En 2017, más de la mitad de los 4,000 venezolanos que enviaron solicitudes de asilo recibieron estado de refugiado y solo a 90 se les negó – la mayoría de los casos restantes seguían pendientes a finales del año.⁷⁴ En los primeros nueve meses de 2018, más de 4,000 venezolanos enviaron solicitudes de asilo y 700 habían sido aprobadas.⁷⁵ México tomó importantes medidas para tomar en cuenta a los venezolanos que solicitaban asilo bajo la definición de la Convención de Cartagena y en resolver los casos de asilo. Sin embargo, aquellos que recibieron la condición de refugiado representan menos de 10 por ciento de los casi 40,000 venezolanos en México y aquellos con solicitudes pendientes no tienen un permiso para trabajar, lo que impide su integración.⁷⁶

V. Cambiando medidas temporales por permanentes

De acuerdo con estimaciones de la ONU, alrededor de 60 por ciento de venezolanos viviendo fuera del país se encontraban en situación irregular a noviembre de 2018.⁷⁷ Aunque el asilo es difícil de obtener, muchos venezolanos han encontrado protección a través de distintas condiciones jurídicas. Dado que la crisis en Venezuela y la migración a gran escala de dicho país continúan, los gobiernos deben considerar cómo manejar los estatutos de miles de migrantes que permanecerán apartados en el futuro inmediato. Enfocándose en los beneficios de integrar a dicha población, esto debe incluir la creación de vías para que los venezolanos – tanto los que están en condiciones regulares como los que no – puedan convertirse en residentes permanentes.

En Colombia, por ejemplo, el PEP ha sido fundamental para proporcionar el primer paso hacia la integración de estos migrantes, pero a mediados de 2019, cuando la primera ronda de permisos de dos años comience a expirar, más de 68,000 venezolanos podrían enfrentar un futuro incierto. No hay una trayectoria clara para muchos migrantes con PEP para quedarse en Colombia: otras visas temporales, como las visas de trabajo o estudiante requieren de prueba de entrada legal en el país, algo que más de la mitad de los que poseen una PEP no tienen.⁷⁸ La población más grande de migrantes irregulares registrada en el RAMV tampoco tiene la documentación requerida: solo 7 por ciento tenía pasaporte, aunque 74 por ciento tenían tarjetas de identidad.⁷⁹ También está la cuestión de cuánto tiempo contará el PEP para los cinco años de residencia temporal que requiere un migrante para poder solicitar la residencia permanente. Una serie de requisitos de documentación más flexible podría contribuir a evitar una irregularidad generalizada.

En Brasil, uno de los principales retos, además de regularizar el estado de los migrantes venezolanos, es una distribución geográfica de las necesidades de éstos. La población venezolana migrante se concentra en el pobre y aislado estado de Roraima, en el norte de Brasil. Debido a que la migración hacia Roraima ha continuado, el gobierno estatal ha intentado tomar un camino distinto al gobierno federal y cerrar la frontera a los venezolanos, además de que ha habido casos de incidentes xenófobos dentro de comunidades locales.⁸⁰ El gobierno federal y las organizaciones de ayuda humanitaria han tomado cartas en el asunto creando un programa de interiorización que ayuda a reubicar a los migrantes venezolanos de Roraima a otras áreas con una mayor necesidad de mano de obra. Hasta diciembre de 2018, más de 3,000 venezolanos habían sido reubicados voluntariamente dentro de Brasil; sin embargo, esto es solo una pequeña parte de la población venezolana en Roraima, donde 25,000 viven solamente en la capital estatal.⁸¹

En Perú, un reto fundamental será encontrar la forma de regularizar por completo los cientos de miles de venezolanos con solicitudes de asilo

sin resolver. Ecuador enfrenta la necesidad de crear vías legales menos costosas para otorgar una situación jurídica en regla. Asimismo, todos los países en la región necesitarán encontrar la manera de lidiar con los migrantes venezolanos irregulares que aún no han recibido ni siquiera protección temporal. Al hacer esto, los formuladores de políticas públicas tendrán que evaluar si implementar requisitos más estrictos de documentación para la entrada de migrantes está llevando a un incremento en la población irregular.

El enfoque colaborativo que la región ha tomado será esencial para elaborar una respuesta integral al fenómeno de la migración venezolana. En una reunión en noviembre de 2018 en Quito, Ecuador, ocho países firmaron un Plan de Acción que establece pasos que los países deberán tomar para facilitar la migración regular de venezolanos en los próximos meses.⁸² Entre los compromisos adoptados destaca que estos países acordaron implementar medidas que permitan que los venezolanos regularicen su estado migratorio, así como estudiar la posibilidad de reducir el costo de ciertas visas, de acuerdo con sus respectivas leyes.⁸³ Aunque esta situación permite que los gobiernos que no deseen seguir cumpliendo con estos compromisos puedan ignorarlos, es importante que la región reconozca y demuestre la importancia de dichas medidas.

Además de estandarizar y coordinar políticas, tanto como lo permitan los marcos legales, los gobiernos en la región también deben ponderar cómo facilitar el acceso a servicios públicos y mercados laborales – medidas que ayudarán a que los migrantes venezolanos se integren y contribuyan a sus nuevos países.⁸⁴ En muchos países receptores, una parte importante de los migrantes venezolanos es altamente calificada. En algunos, la mayoría tiene títulos profesionales o técnicos.⁸⁵ Dicho lo anterior, los países receptores necesitan crear o simplificar los procesos para reconocer créditos y títulos de escuelas y universidades venezolanas para poder abrir los sistemas educativos y laborales a los migrantes cualificados y con altos niveles educativos. Y, por supuesto, es igualmente importante permitir a los migrantes menos cualificados el acceso a servicios y a una situación jurídica en

regla para evitar que caigan en el mercado laboral informal o que sean sujetos de explotación laboral, especialmente ahora que los flujos de migrantes con menor nivel educativo y cualificaciones han aumentado.

Si es planeado de forma correcta, esto podría ser una oportunidad para que los gobiernos inviertan en medidas que beneficien no solo a los venezolanos sino a toda la comunidad en general. Podrían, por ejemplo, utilizar esta oportunidad para modernizar el proceso para acceder a servicios así como formalizar el mercado laboral. En resumen, tienen la oportunidad no solo de reaccionar frente a una crisis sino de utilizarla para resolver problemas de largo plazo, especialmente tomando en cuenta el número de recursos destinados a los países receptores provenientes de organizaciones internacionales y donantes.

VI. Respuestas altamente creativas pero con auténticos desafíos para el futuro

A pesar de los actuales y futuros desafíos, no hay duda de que los países latinoamericanos han mostrado una enorme creatividad para responder a una de los flujos migratorios más rápidos y extensos en el mundo contemporáneo. De hecho, hay mucho que los países de Europa, Norteamérica y Asia podrían aprender sobre cómo los gobiernos en Latinoamérica han intentado garantizar que el flujo de migrantes venezolanos en la región pueda beneficiar a las sociedades receptoras. Estos gobiernos han apostado por las ganancias a largo plazo que implican el proporcionar una situación regular a muchos nuevos migrantes, incluso si ello produce importantes presiones de corto plazo dentro de los servicios y finanzas públicas.

La crisis también ha servido para ayudar a que algunos países examinen leyes de inmigración obsoletas y para modernizar procedimientos

y agencias migratorias. Tanto en Perú como en Colombia, por ejemplo, líderes del gobierno han usado la crisis como una oportunidad para modernizar y digitalizar sistemas obsoletos y comenzar a adaptar leyes no solo para necesidades actuales sino también futuras.⁸⁶

Queda por ver si la crisis venezolana derivará en cambios en otras áreas de la política pública. Desde la educación y el sistema de salud hasta los mercados laborales y la regulación de pequeñas empresas, los sistemas y servicios en muchos países se han puesto a prueba por la llegada de una gran cantidad de venezolanos en un muy corto periodo de tiempo. Aunque no ha habido una represalia coordinada y sistemática en contra del flujo de migrantes, tales como partidos o campañas políticas explícitamente anti-inmigración, algunos países han tomado medidas para limitar la llegada de venezolanos, y algunos gobiernos locales y poblaciones de residentes han expresado su frustración frente al incremento de la presión en los recursos públicos.⁸⁷ Para poder evitar un mayor y más arraigado sentimiento de xenofobia, las medidas proactivas deberán mejorar los servicios públicos no solo para las nuevas llegadas sino también para los residentes nativos.

Responder no solo a las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos sino a las comunidades en donde se establecen requerirá un importante apoyo de los gobiernos fuera de la región – especialmente los de Norteamérica y Europa – así como de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, ACNUR y OIM. Los gobiernos latinoamericanos están tomando primeros pasos importantes para asegurar que los venezolanos se establezcan legalmente dentro de sus nuevas comunidades. Pero abordar las necesidades generales de estas comunidades – que incluye tanto nuevas llegadas como residentes de hace mucho tiempo – requerirá de ideas innovadoras y recursos novedosos. Si esto tiene éxito, podría ser un momento en que los países de América Latina den un paso al frente, para beneficio de todos.

Pies de página

- 1 Este reporte fue preparado por el Departamento de Inclusión Social de la Organización de Estados Americanos (OEA) dentro del marco de un acuerdo firmado con el Migration Policy Institute (MPI).
- 2 Fondo Monetario Internacional, “Inflation Rate, Average Consumer Prices: Annual Percent Change,” actualizado en octubre de 2018, www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEO_WORLD/VEN.
- 3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Number of Refugees and Migrants from Venezuela Reaches 3 Million” (comunicado de prensa, 8 de noviembre de 2018), www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html; UNHCR, “UNHCR Chief Calls for Regional Response to Venezuelan Refugee and Migrant Crisis” (comunicado de prensa, 16 de octubre de 2018), www.unhcr.org/news/latest/2018/10/5bc383bb4/unhcr-chief-calls-regional-response-venezuelan-refugee-migrant-crisis.html.
- 4 Aunque aparentemente Trinidad y Tobago recibió una cantidad de migrantes venezolanos similar a la de México, la información sobre los procesos es escasa y ha sido menos activa en respuesta a los flujos migratorios, por lo que no es incluida en este reporte. Otras islas caribeñas, tales como Aruba, Bonaire y Curazao también recibieron cantidades crecientes de venezolanos, especialmente a la proporción de la población total de dichas islas. A octubre de 2018, los venezolanos eran más del 10 por ciento de la población de Curazao. Ver ACNUR, “Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan Population in the Region” (ficha técnica, ACNUR, 31 de octubre de 2018), <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66700>; Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, “The World Factbook: Curaçao,” accedido el 18 de diciembre de 2018, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_cc.html.
- 5 *The Economist*, “Why It’s Hard to Reduce Informality in Latin America’s Labour Market,” *The Economist*, 15 de febrero de 2018, www.economist.com/the-americas/2018/02/15/why-its-hard-to-reduce-informality-in-latin-americas-labour-market.
- 6 Michael Clemens, Cindy Huang, y Jimmy Graham, “The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access” (working paper 496, Center for Global Development, Washington, DC, octubre de 2018), 3, www.cgdev.org/sites/default/files/economic-and-fiscal-effects-granting-refugees-formal-labor-market-access.pdf.
- 7 Meghan Benton, Helen McCarthy y Elizabeth Collett, *Into the Mainstream: Rethinking Public Services for Diverse and Mobile Populations* (Brussels: MPI Europe, 2015), 10–11, www.migrationpolicy.org/research/mainstream-rethinking-public-services-diverse-and-mobile-populations.
- 8 Marc R. Rosenblum, *Immigrant Legalization in the United States and European Union: Policy Goals and Program Design* (Washington, DC: MPI, 2010), 2, www.migrationpolicy.org/research/immigrant-legalization-united-states-and-european-union.
- 9 Mónica Ruiz-Casares, Cécile Rousseau, Ilse Derluyn, Charles Watters y François Crépeau, “Right and Access to Healthcare for Undocumented Children: Addressing the Gap Between International Conventions and Disparate Implementations in North America and Europe,” *Social Science and Medicine* 70, no. 2 (2010): 332–33.
- 10 Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, January-December 2019* (Geneva: Response for Venezuelans, 2018), 8, https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf.
- 11 Diego Acosta, “Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model?” *Migration Information Source*, 23 de Agosto de 2016, www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model. Ver también Diego Acosta y Luisa Feline Freier “Regional Migration Management in South America,” en *Handbook on Migration and Globalisation*, ed. Anna Triandafyllidou (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018).

- 12 Dirección Nacional de Migraciones Argentina, “Ingreso y Egreso al País,” accedido el 5 de diciembre de 2018, www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?tramitesindex; Rodrigo Borges Delfim, “Nova Portaria Permite Residência Temporária de Venezuelanos no Brasil,” MigraMundo, 20 de marzo de 2018, <https://migramundo.com/nova-portaria-permite-residencia-temporaria-de-venezuelanos-no-brasil/>; Reuters, “Jueza en Ecuador Deja sin Efecto Exigencia de Pasaporte para Ciudadanos Venezolanos,” Reuters, 24 de agosto de 2018, <https://lta.reuters.com/articulo/venzuela-migracion-ecuador-idL-TAKCN1L9284-OUSLT>.
- 13 Ministerio de Seguridad Público de Panamá “Decreto Ejecutivo No. 473,” *Gaceta Oficial* no. 28349-B (23 de agosto de 2017): 4–5, www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28349_B/GacetaNo_28349b_20170823.pdf.
- 14 Fabiola Zerpa, “Crypto Now the Only Way Isolated Venezuelans Can Buy Passports,” Bloomberg, 5 de octubre de 2018, www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-05/crypto-now-the-only-way-isolated-venezuelans-can-buy-passports; Mariana Zuniga, “‘I’m Stuck Here’: The Desperate Search for a Passport in Venezuela,” *The Independent*, 21 de septiembre de 2018, www.independent.co.uk/news/world/americas/venezuela-passport-leave-economy-maduro-colombia-border-immigration-a8548806.html.
- 15 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador “Canciller José Valencia: ‘El Ecuador ha concedido 90 000 visas a venezolanos’” (comunicado de prensa, 27 de agosto de 2018), www.cancilleria.gob.ec/canciller-jose-valencia-el-ecuador-ha-concedido-90-000-visas-a-venezolanos/; Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, *Actualidad Migratoria* (Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, 2018), 3, www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/RevistaMigraciones_Octubre_2018.pdf.
- 16 Agence France Presse, “Ingreso diario de migrantes venezolanos a Perú cae a casi un tercio,” France 24, 11 de septiembre de 2018, www.france24.com/es/20180911-ingreso-diario-de-migrantes-venezolanos-peru-cae-casi-un-tercio.
- 17 Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Se Aceptan Medidas Cautelares Solicitadas por Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y Sociedad Civil para que Se Elimine Solicitud de Pasaporte para Ingresar al Ecuador” (comunicado de prensa, 24 de agosto de 2018), www.dpe.gob.ec/se-aceptan-medidas-cautelares-solicitadas-por-defensoria-del-pueblo-defensoria-publica-y-sociedad-civil-para-que-se-elimine-solicitud-de-pasaporte-para-ingresar-al-ecuador/; RPP Noticias, “Poder Judicial deja sin efecto exigencia de pasaporte para inmigrantes venezolanos,” RPP Noticias, 5 de octubre de 2018, <https://rpp.pe/politica/estado/poder-judicial-deja-sin-efecto-exigencia-de-pasaporte-para-inmigrantes-venezolanos-noticia-1154652>.
- 18 Reuters, “Jueza en Ecuador Deja sin Efecto Exigencia de Pasaporte para Ciudadanos Venezolanos.”
- 19 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, “Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería” (resumen, abril de 2018), https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf.
- 20 *Ibidem*; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Información Sobre Visa de Responsabilidad Democrática,” accedido el 6 de diciembre de 2018, <https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica>.
- 21 Departamento de Extranjería y Migración de Chile, “Visa de Residencia Temporaria,” accedido el 18 de diciembre de 2018, www.extranjeria.gob.cl/visa-de-residencia-temporaria/.
- 22 Migración Colombia, “Migración Colombia Lanza Pre-Registro en Línea de Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) para Ciudadanos Venezolanos en Zona de Frontera” (comunicado de prensa, 16 de febrero de 2017), www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/febrero-2017/4034-migracion-colombia-lanza-pre-registro-en-linea-de-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-tmf-para-ciudadanos-venezolanos-en-zona-de-frontera.
- 23 Migración Colombia, “Infografía TMF: 1er Semestre 2018” (infografía, 18 de julio de 2018), <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/categorias-migratorias/7918-infografia-tmf>.

- 24 Migración Colombia, “Desde Hoy los Ciudadanos Venezolanos Podrán Tramitar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza” (comunicado de prensa, 27 de noviembre de 2018), www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/noviembre-2018/8937-desde-hoy-los-ciudadanos-venezolanos-podran-tramitar-la-tarjeta-de-movilidad-fronteriza.
- 25 Migración Colombia, “Por la cual se adiciona el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal PIP-TT a la Resolución 1220 de 2016,” *Resolución No. 3346* (21 de diciembre de 2018), <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/documentos/resoluciones/file/206-resolucion-pip-tt-3346-de-21-de-diciembre-2018>.
- 26 Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay, “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región,” 4 de septiembre de 2018, www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf.
- 27 Migración Colombia, “Comunicado de Prensa No 41: Cancillería y Migración Colombia Anuncian Resolución para Regularizar Venezolanos en Colombia” (comunicado de prensa, 28 de julio de 2017), www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/julio-2017/5091-cancilleria-y-migracion-colombia-anuncian-resolucion-para-regularizar-venezolanos-en-colombia.
- 28 *El Tiempo*, “¿Un Venezolano que Vive en Colombia Puede Acceder a Salud o al Sisbén?” *El Tiempo*, 7 de septiembre de 2018, www.eltiempo.com/mundo/venezuela/venezolanos-en-colombia-como-afiliarse-al-sistema-de-salud-y-requisitos-para-el-sisben-261428.
- 29 Migración Colombia, “A Partir de Hoy Se Habilita Plataforma de Inscripción para Segunda Fase del Permiso Especial De Permanencia (PEP) para Venezolanos” (comunicado de prensa, 7 de febrero de 2018), www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/febrero-2018/6456-a-partir-de-hoy-se-habilita-plataforma-de-inscripcion-para-segunda-fase-del-permiso-especial-de-permanencia-pep-para-venezolanos; Presidente de Colombia, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos,” *Decreto No. 1288* (25 de julio de 2018), <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>.
- 30 Migración Colombia, “Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia” (ficha técnica sin publicar, 3 de diciembre de 2018).
- 31 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia – PEP, creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia,” *Resolución No. 10677* (18 de diciembre de 2018), www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/ampliacion_palzo_pep.pdf.
- 32 Migración Colombia, “Venezolanos que Hayan Entrado a Colombia Hasta el 17 de Diciembre, Sellando Su Pasaporte, Podrán Solicitar el PEP” (comunicado de prensa, 21 de diciembre de 2018), www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/diciembre-2018/9396-venezolanos-que-hayan-entrado-a-colombia-hasta-el-17-de-diciembre-sellando-su-pasaporte-podran-solicitar-el-pep.
- 33 Migración Colombia, “Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia.”
- 34 Presidente del Perú, “Aprueban Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas de Nacionalidad Venezolana: Decreto Supremo N° 002-2017-I,” *El Peruano* 34, no. 13923 (3 de enero de 2017): 8–10, <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7nLc-ew9qj3Bp0X-qNzDrXT>; Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, “Fe de Erratas: Decreto Supremo N° 002-2017-IN,” *El Peruano* 34, no. 13926 (5 de enero de 2017): 21, https://busquedas.elperuano.pe/download/full/Fao_QT9AaMI9NNICNgH200.

- 35 Presidente del Perú, “Modifican Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas de Nacionalidad Venezolana, Aprobados por Decreto Supremo N° 001-2018-IN: Decreto Supremo N° 007-2018-IN,” *El Peruano* 35, no. 14619 (19 de agosto de 2018): 43, https://busquedas.elperuano.pe/download/full/DA1aNLgTqYh8_hNz-BLFyT. Un decreto de 2018 habría permitido a los venezolanos que entraron al país hasta el 31 de diciembre de 2018 formar parte del grupo elegible, pero en agosto, la fecha límite fue alterada para incluir únicamente a aquellos que entraron hasta el 31 de octubre de 2018. Ver Presidente del Perú, “Aprueban Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas de Nacionalidad Venezolana: Decreto Supremo N° 001-2018-IN,” *El Peruano* 35, no. 14376 (23 de enero de 2018): 12, <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2018-in-1609074-1>.
- 36 Superintendencia Nacional de Migración del Perú, “Más de 495 mil personas venezolanas realizaron gestiones para acogerse al PTP” (comunicado de prensa, 2 de enero de 2019), www.migraciones.gob.pe/?p=11837.
- 37 Superintendencia Nacional de Migración del Perú, “Permiso Temporal de Permanencia para Ciudadanos Venezolanos,” accedido el 5 de diciembre de 2018, www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/.
- 38 Directiva de Eduardo Sevilla Echeverría, Superintendente Nacional de Migración del Perú, *Lineamientos para la Obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para Personas de Nacionalidad Venezolana con Permiso Temporal de Permanencia*, 30 de enero de 2018, www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS043-2018.pdf.
- 39 Superintendencia Nacional de Migración del Perú, “Personas de Origen Venezolano con PTP en Trámite Podrán Acceder a un Permiso de Trabajo Extraordinario” (comunicado de prensa, 12 de mayo de 2018), www.migraciones.gob.pe/?p=9558.
- 40 Presidente del Perú, “Aprueban Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas de Nacionalidad Venezolana: Decreto Supremo N° 023-2017-IN,” *El Peruano* 34, no. 14159 (29 de julio de 2017): 1112, <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7A6rTYQU44M91Utg4p1yNJ>.
- 41 Consejo Nacional de Migración de Brasil, “Resolução Normativa N° 126, de 2 de Março de 2017,” *Diário Oficial da União* no. 43 (3 de marzo de 2017): 88, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.
- 42 Ministerio de Justicia de Brasil, “Portaria Interministerial N° 9, de 14 de Março de 2018,” *Diário Oficial da União* no. 51 (15 de marzo de 2018): 57, https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx.
- 43 Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan*, 27.
- 44 M.J. Navarrete y H. Basoalto, “La Mitad de Las Visas Solicitadas por Venezolanos No Han Sido Procesadas,” *La Tercera*, 11 de diciembre de 2018, www.latercera.com/nacional/noticia/la-mitad-las-visas-solicitadas-venezolanos-no-procesadas/441117/.
- 45 Migración Colombia, “Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia.”
- 46 Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, *Informe: Balance de la Medida Permiso Especial de Permanencia -PEP- a la Luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV-* (Bogotá: Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, 2018), www.sjrcolombia.org/web/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-PEP-RAMV-2018.pdf.
- 47 Departamento de Extranjería y Migración de Chile, “Proceso de Regularización Migratoria 2018: Preguntas Frecuentes” (ficha técnica, Departamento de Extranjería y Migración de Chile, 2018), www.extranjeria.gob.cl/media/2018/04/Preguntas-y-respuestas-regularizacion-v2.pdf.

- 48 Servicio Nacional de Migración de Panamá, ‘Procedimiento de Regularización: Migratoria General’ (ficha técnica, Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2018), www.migracion.gob.pa/images/pdf/PDRMV1.pdf.
- 49 Ibid.
- 50 Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan*, 91.
- 51 Plataforma Regional de Coordinación Interagencial, “Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan Population.”
- 52 Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, “Residencias,” accedido el 7 de diciembre de 2018, www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?mercosur_permanente; Dirección Nacional de Migraciones de Argentina “Decreto 475/2018,” *Boletín Oficial de la República Argentina* 126, no. 33874 (21 de mayo de 2018): 3–8, www.boletinoficial.gob.ar/web2/utills/pdfView?file=%2Fpdf%2FpdfPorNombre%2F2018052101N.pdf%2F1KHDjByGsIslashBarwsEELctb0UC1bLS1JVi1bLa4Fq9LYeolhslashBarwV6iSsFuG0%3D. www.boletinoficial.gob.ar/web2/utills/pdfView?file=%2Fpdf%2FpdfPorNombre%2F2018052101N.pdf%2FMdPaWhgFd4wa5FhBnGziaC1bLS1JVi1bLZiRLHAmK3VI6kNWacp9Pqs%3D.
- 53 Cálculo del autor basado en datos de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, *Radicaciones Resueltas: 2017* (Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, sin fecha), 3, www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf; Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, *Radicaciones Resueltas: 2016* (Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, sin fecha), 2, www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2016.pdf; entrevista del autor con un líder de la diáspora, 16 de diciembre de 2018. Durante 2018, un total de 3,000 venezolanos en Argentina pudieron obtener residencia permanente y 30,000, residencia temporal.
- 54 Los demás miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no otorgan este tipo de visa de residencia a los venezolanos.
- 55 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “Residente Temporal – Concesión de Visa Temporal Unasur,” accedido el 5 de diciembre de 2018, www.cancilleria.gob.ec/residente-temporal-unasur/.
- 56 Andrés García, “Cancillería Inauguró la V Mesa Nacional de Movilidad Humana,” *El Comercio*, 29 de noviembre de 2018, www.elcomercio.com/actualidad/cancilleria-inauguracion-movilidad-humana-ecuador.html; *La Hora Quito*, “80 Extranjeros Buscan Visa de Trabajo Cada Día,” *La Hora Quito*, 28 de agosto de 2018, www.pressreader.com/ecuador/la-hora-quito/20180828/281500752115938.
- 57 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “Residente Temporal – Concesión de Visa Temporal Estatuto Ecuador – Venezuela,” accedido el 7 de diciembre de 2018, www.cancilleria.gob.ec/residente-temporal-concesion-de-visa-temporal-estatuto-ecuador-venezuela/.
- 58 Secretaría de Gobernación de México, “II. Documentación y Condición de Estancia en México, 2018 – Tables 2.10.1, 2.2.1, and 2.4.1,” accedido el 3 de diciembre de 2018, www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Documentacion_y_condicion_estancia.
- 59 La excepción a esta regla es Ecuador. ACNUR señaló en junio de 2018 que Ecuador acogió a más refugiados (más de 60,000) que todos los demás países latinoamericanos combinados. Ver Ángel Bermúdez, “Ecuador, el País de América Latina Que Acoge Más Refugiados,” *BBC Mundo*, 25 de junio de 2018, www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44608202.
- 60 Asamblea General de la ONU, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,” 28 de julio de 1951, www.refworld.org/docid/3be01b964.html.
- 61 Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, “Declaración de Cartagena sobre Refugiados,” 22 de noviembre de 1984, www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html. Sobre este punto, ver Luisa Feline Freier, “A Liberal Paradigm Shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation,” en *Exploring the Boundaries of Refugee Law*, eds. Jean-Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffrè y Evangelia (Lilian) Tsourdi (Leiden: Brill, 2015).

- 62 ACNUR, Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas “Cuadro 1. Definición regional del refugiado,” accedido el 3 de diciembre de 2018, https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/11261.pdf; Luisa Feline Freier, “Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees,” *Refugees Deeply*, 28 de septiembre de 2018, www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/09/28/why-latin-america-should-recognize-venezuelans-as-refugees.
- 63 Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan*, 68.
- 64 ACNUR y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Venezuelan Refugees and Migrants in Peru” (infografía, noviembre 2018), <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66964>.
- 65 ACNUR, “Registration Activities Peru” (ficha técnica, noviembre de 2018), <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66941>.
- 66 ACNUR, *Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela* (Ginebra: ACNUR, 2018), 23, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63088>; ACNUR, “Colombia” (ficha técnica, ACNUR, Ginebra, diciembre 2018), 1, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67159.pdf>.
- 67 Jim Wyss, “Venezolanos Huyen Buscando Libertad, pero el Asilo en Colombia Se Les Hace Difícil,” *El Nuevo Herald*, 20 de marzo de 2018, www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuelas/article205947774.html.
- 68 Presidencia de Brasil, “Comitê Federal Apresenta Balanço De ações De Acolhimento De Venezuelanos” (comunicado de prensa, 4 de diciembre de 2018), www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/dezembro/comite-federal-apresenta-balanco-de-aco-es-de-acolhimento-de-venezuelanos.
- 69 Algunas de estas solicitudes habrían sido enviadas en años anteriores.
- 70 Marina Franco, “Brasil Tem 86 Mil Estrangeiros Aguardando Resposta sobre Refúgio e 14 Funcionários para Avaliar Pedidos,” *G1*, 3 de marzo de 2018, <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>; Mariana Sanches, “Governo Federal Concede Visto Humanitário a Venezuelanos,” *O Globo*, 22 de febrero de 2017, <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>.
- 71 Ministerio de Trabajo de Brasil, “Resolução Conjunta Nº 1, de 9 de Outubro de 2018,” *Diário Oficial da União* no. 240 (14 de diciembre de 2018): 96, www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoT7C2Mb/content/id/55217082/do1-2018-12-14-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-outubro-de-2018-55217031.
- 72 Response for Venezuelans, *Regional Refugee and Migrant Response Plan*, 56.
- 73 Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil, *El Derecho al Trabajo de Las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas en América Latina y el Caribe* (N.p.: Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil, 2018), 35, <http://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2018/06/Derechos-Laborales-Refugiadas-en-America-Latina-y-el-Caribe-final-ESP.pdf>.
- 74 Migration Policy Unit y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, 2017* (Ciudad de México: Migration Policy Unit y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2018), 10, 23, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/BoletinesCOMAR/2017/COMAR_2017.pdf.
- 75 Migration Policy Unit y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, 2018* (Ciudad de México: Migration Policy Unit y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2018), Cuadros 1.2.1 y 2.1, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/BoletinesCOMAR/2018/COMAR_2018.pdf.
- 76 Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil, *El Derecho al Trabajo de Las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas en América Latina y el Caribe*, 41.

- 77 Cálculo del autor basado en datos de ACNUR, “Venezuela Situation,” actualizado el 31 de octubre de 2018 y el 30 de noviembre de 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.
- 78 Migración Colombia, “Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia.”
- 79 Gobierno de Colombia, “Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia” (presentación, accedido el 5 de enero de 2019), www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf.
- 80 Reuters, “Brazil State Seeks to Shut Venezuelan Border to Stop Refugee Flow,” Reuters, 13 de abril de 2018, www.reuters.com/article/us-brazil-venezuela-border/brazil-state-seeks-to-shut-venezuelan-border-to-stop-refugee-flow-idUSKBN1HK2W9; Manuela Andreoni, “Residents of Brazil Border Town Attack Camps for Venezuelan Migrants,” *New York Times*, 19 de agosto de 2018, www.nytimes.com/2018/08/19/world/americas/residents-pacaraima-brazil-border-town-attack-venezuela-migrants-camp.html.
- 81 Presidencia de Brasil, “Comitê Federal Apresenta Balanço De ações De Acolhimento De Venezolanos”; ACNUR, “Situation Overview IV: Venezuelan Asylum Seekers and Migrants Living Outside of Shelters, Boa Vista City” (reporte, ACNUR, octubre de 2018), www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_bra_overview_boa_vista_291118_eng_0.pdf.
- 82 Representantes de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Plan de Acción. Brasil y México mostraron su apoyo pero no han firmado aún. Ver Gobiernos de Ecuador, Costa Rica, Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Colombia y Uruguay, “Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región,” accedido el 7 de diciembre de 2018, www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion.pdf.
- 83 Gobiernos de Ecuador, Costa Rica, Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Colombia, y Uruguay, “Plan de Acción,” accedido el 7 de diciembre de 2018, www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf.
- 84 Un reto particular será integrar a los venezolanos dentro de la economía formal en países donde domina la economía informal.
- 85 LA OIM ha mostrado, en encuestas no representativas que, de 462 migrantes venezolanos en Chile, 73 por ciento de las mujeres y 52 por ciento de los hombres tenían títulos técnicos o universitarios; de 1,636 migrantes venezolanos en Perú, 65 por ciento completaron al menos algún tipo de educación superior; y de 395 migrantes venezolanos en Argentina, 75 por ciento completaron al menos algún tipo de educación superior. Ver OIM, *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana: Chile, Ronda 1* (Santiago, Chile: OIM, 2018), 2, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66852>; OIM, *Monitoreo de Flujo de Migración Venezolana en el Perú: DTM Ronda 3* (Lima: OIM, 2018), 5, https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM%20R3_JULIO2018_%20EN.pdf?file=1&type=node&id=3945; OIM, *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana: Argentina Ronda 1* (Buenos Aires: OIM, 2018), 6, <http://argentina.iom.int/sites/default/files/publicaciones/DTM%20FINAL%20FINAL%20.pdf>.
- 86 Basado en entrevistas del autor con agencias de migración en Colombia y Perú, noviembre de 2018. Para un análisis de esfuerzos anteriores por modernizar los sistemas de migración y asilo en América Latina, ver Pablo Ceriani Cernadas y Luisa Feline Freier, “Migration Policies and Policymaking in Latin America and the Caribbean: Lights and Shadows in a Region in Transition,” en *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, eds. David James Cantor, Luisa Feline Freier, y Jean-Pierre Gauci (Londres: University of London, Institute for Latin American Studies, 2015).
- 87 Ver, por ejemplo, Leandro Melito, “Escolas de Pacaraima têm superlotação com entrada de venezuelanos,” Agencia Brasil, 22 de agosto de 2018, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-08/escolas-de-pacaraima-tem-superlotacao-com-entrada-de-venezuelanos>; *Semana*, “Los vamos a ayudar pero no a quedarse acá: alcalde de Cúcuta,” *Semana*, 2 de noviembre de 2018, www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-cucuta-por-llegada-de-venezolanos-entrevista-al-alcalde/556880.

Sobre los autores



Andrew Selee es presidente del Instituto de Política Migratoria (MPI, por sus siglas en inglés). Se unió a dicha organización en 2017, después de 17 años en el Centro Internacional Woodrow Wilson, donde fungió como vicepresidente ejecutivo, además de ser el director fundador del Instituto México.

Selee es el autor y editor de varios libros, de los cuales el más reciente se titula *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together* (Public Affairs, 2018).

El Dr. Selee recibió su doctorado en estudios de política por parte de la Universidad de Maryland; su maestría de la Universidad de California, San Diego; y su licenciatura de la Universidad de Washington en San Luis.



Jessica Bolter es una asistente de investigación en MPI, donde brinda apoyo de investigación al Programa de Política Migratoria de Estados Unidos. Ha realizado pasantías en MPI, la Coalición por los Derechos Humanos de los Inmigrantes de la Región Capital, la Comisión de Asuntos Latinos en Ohio y el Centro para la Democracia en las Américas.

Bolter tiene una licenciatura en estudios sobre Estados Unidos y estudios hispánicos de Kenyon College, donde se enfocó en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.



Betilde Muñoz-Pogossian es directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por más de 15 años, ha liderado misiones, programas y proyectos, además de realizar investigaciones en temas de democracia, elecciones, equidad e inclusión social, entre otros. En el Departamento de Inclusión Social, Muñoz-Pogossian dirige la labor de la inclusión de poblaciones en situación vulnerable y la difusión del pleno ejercicio de sus derechos humanos. Entre sus responsabilidades se encuentra dirigir el trabajo sobre migración y refugiados en apoyo de la Secretaría General de la OEA y sus Estados miembros.

La Dra. Muñoz-Pogossian tiene un doctorado en ciencia política por parte de la Universidad Internacional de Florida, en Miami, así como una maestría en relaciones internacionales por parte de la Universidad del Sur de Florida, en Tampa. Es la autora de varias publicaciones académicas y columnas de opinión en temas como democracia, derechos humanos, migración y refugiados, equidad de género e inclusión social, entre otros.



Miryam Hazán es especialista en migración de la OEA. Anteriormente, fungió como consultora principal en el Banco Interamericano de Desarrollo, donde llevó a cabo un importante proyecto sobre la dinámica migratoria internacional en Centroamérica, México, Haití y República Dominicana. La Dra. Hazán es catedrática emérita dentro del Centro Tower de Estudios Políticos de la Universidad Metodista del Sur, además de tener puestos académicos y de investigación en Demos, Ideas in Action,

MPI, la Universidad de Pennsylvania, la Universidad de Rutgers y el Instituto de Política Tomás Rivera en la Universidad de Texas, en Austin.

La Dra. Hazan cuenta con un doctorado en Gobierno de la Universidad de Texas, Austin, una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, y una licenciatura en Periodismo y Medios Masivos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es la autora de numerosos informes de política pública, artículos periodísticos, capítulos de libros y blogs en temas relacionados con la migración internacional y los refugiados en la migración dentro del continente americano, migración y desarrollo, integración migratoria dentro de Estados Unidos, política latinoamericana y la relación México-Estados Unidos.

Agradecimientos

Los autores agradecen el apoyo de Tinker Foundation y de los revisores externos Feline Freier y Diego Chaves. Los autores también agradecen a los colegas de Migration Policy Institute (MPI), Lauren Shaw, por su invaluable trabajo de edición, y a Michelle Mittelstadt, por su asesoría durante el proyecto.

© 2019 Migration Policy Institute y Organización de Estados Americanos.
Todos los derechos reservados.

Diseño de Portada y Formato: Sara Staedicke, MPI

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias, grabación o sistemas de almacenamiento o acceso sin el permiso de Migration Policy Institute. El texto completo en PDF de este documento está disponible para descargarse de forma gratuita en www.migrationpolicy.org.

La información para reproducir extractos de esta publicación puede encontrarse en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Para realizar consultas, envíe un correo electrónico a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Selee, Andrew, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian y Miryam Hazán. 2019. *Creatividad dentro de la crisis: opciones legales para migrantes venezolanos en América Latina*. Washington, DC: Migration Policy Institute y Organización de Estados Americanos.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente, no partidista, sin fines de lucro con sede en Washington, DC que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis y desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.

WWW.MIGRATIONPOLICY.ORG

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal foro político de la región, que reúne a todas las naciones independientes del hemisferio occidental para, conjuntamente, promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar la paz, la seguridad y la cooperación, y avanzar en el logro de intereses comunes. Desde su origen, la OEA ha tenido como principal objetivo prevenir conflictos y brindar estabilidad política, inclusión social y prosperidad en la región a través del diálogo y de acciones colectivas como la cooperación y la mediación.

WWW.OAS.ORG

