

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**La securitización de la migración: explicando el impacto de la cooperación entre Colombia, Ecuador y Perú en sus políticas internas en el marco de la crisis migratoria venezolana (2017-2019)**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTORA**

Elisabeth Nelly Franco León

**ASESOR**

Oscar Vidarte Arévalo

Agosto, 2020

## AGRADECIMIENTOS

A mi mamá, mi papá y Beatriz, por enseñarme que las cosas hay que ganárselas a punta de esfuerzo, a luchar por todo aquello que me apasiona y, por supuesto, por apoyarme incondicionalmente en este loco camino.

A Óscar, mi asesor, por creer en mí y en mi tesis, por retarme, por preocuparse y por estar siempre pendiente. Espero que esta vida loca nos vuelva a juntar en un salón de clases, donde los dos nos sentimos cómodos.

A Boro, mi compañero de aventuras, por quererme infinitamente, motivarme a ser mejor cada día y recordarme lo necesario que es pararse en la primera línea de batalla para defender aquello en lo que crees.



## RESUMEN

Colombia, Ecuador y Perú son los tres países que más migrantes venezolanos han recibido desde el 2016, año en el que el ritmo de salida de Venezuela creció exponencialmente. De los 3.9 millones de migrantes y refugiados venezolanos que residían en América Latina y el Caribe a diciembre de 2019, 2.9 millones, es decir el 74 por ciento, se encontraban solo en esos tres países. Frente a esta abrumadora presión, en el 2017, los gobiernos reconocieron la importancia de cooperar y coordinar acciones con el fin de gestionar la crisis migratoria, y empezaron a reunirse. Sin embargo, a pesar de la manifiesta voluntad de los Estados por trabajar en conjunto y abordar el fenómeno migratorio venezolano desde un enfoque humanitario, en la práctica muchas de las acciones emprendidas no cumplieron e incluso fueron en contra de lo acordado en el ámbito multilateral. Es por eso que la pregunta que guía la presente investigación busca explicar las razones por las cuales la cooperación entre Colombia, Ecuador y Perú tuvo un impacto limitado en las políticas implementadas en el ámbito interno en los años 2017 al 2019. Como respuesta se establece que la securitización de la migración constituye el factor limitante más importante y sirve para explicar el predominio de la agenda nacional de seguridad sobre la multilateral de corte más humanitario. Para cumplir con el mencionado objetivo se presenta un análisis de doble nivel, el regional y el nacional, y se busca analizar las respuestas de los tres países mencionados utilizando la Teoría de la Securitización propuesta por los teóricos de la Escuela de Copenhague.

Palabras clave: Migración venezolana; Proceso de Quito; Cooperación; Seguridad; Teoría de la Securitización.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	i-vi
CAPÍTULO 1: LOS ESFUERZOS DE COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ POR COORDINAR UNA RESPUESTA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA .....	1
1.1 Espacios multilaterales de cooperación y coordinación.....	2
1.1.1 Organismos regionales.....	2
1.1.2 Instancias multilaterales .....	5
1.1.3 Reuniones multilaterales .....	12
1.2 Espacios bilaterales de cooperación y coordinación.....	15
1.2.1 Gabinetes Binacionales .....	15
1.2.2 Reuniones bilaterales .....	18
1.3 Comentario final.....	21
CAPÍTULO 2: EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN EN LAS POLÍTICAS INTERNAS IMPLEMENTADAS POR COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ.....	22
2.1 Regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos .....	22
2.1.1 Mecanismos ad hoc y visas existentes.....	23
2.1.2 Procesos de regularización .....	34
2.1.3 El procedimiento de solicitud de refugio .....	37
2.2 Control migratorio y requisitos de entrada .....	40
2.2.1 Requisito de pasaporte.....	40
2.2.2 Requisito de visa humanitaria.....	44
2.3 Acción Humanitaria.....	48
2.3.1 Asistencia humanitaria en la frontera.....	48
2.3.2 Protección humanitaria .....	52
2.4 Comentario final.....	58
CAPÍTULO 3: EXPLICANDO EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN: LA SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ .....	60
3.1. El concepto de seguridad y la teoría de la securitización .....	60
3.2. Securitización de la migración venezolana: los casos de Colombia, Ecuador y Perú .....	64
3.2.1. Discursos de los actores securitizadores.....	65

3.2.2. El rol de la audiencia y las encuestas de opinión pública .....	72
3.3. Comentario final.....	77
CONCLUSIONES .....	79
BIBLIOGRAFÍA .....	83
ANEXOS.....	101



## INTRODUCCIÓN

Tras la muerte de Hugo Chávez en marzo de 2013, Nicolás Maduro, vicepresidente y sucesor designado del chavismo, ganó las elecciones un mes después con un margen muy pequeño, luego de una campaña caracterizada por una clara desigualdad en la competencia, y asumió la presidencia. El sistema que dejaba Chávez en herencia era uno estructuralmente débil, económicamente desequilibrado y altamente dependiente de la extracción del petróleo (Fisher y Taub, 2017; Metin, 2019, p.8; López, 2016, pp.170-171).

Como consecuencia, a comienzos de 2014 el país entró en recesión y Maduro se mostró incapaz de realizar las correcciones necesarias para estabilizarlo. Al no poder mantener los subsidios y programas de bienestar, decidió imprimir más dinero, instituir controles de precios y fijar el tipo de cambio de la moneda, acciones que impulsaron tanto la inflación como el aumento de los precios de los bienes básicos. Esto, junto con la caída internacional del precio del petróleo, fuente primaria de ingresos de Venezuela, hicieron insostenibles las importaciones, haciendo que muchas empresas cierran y trayendo escasez y desabastecimiento de alimentos y medicinas. Este ciclo de malas medidas gubernamentales no hizo más que profundizar la crisis hasta convertirla en la mayor recesión en la historia del hemisferio occidental en el 2017 (García, 2018; Fisher y Taub, 2017; Banco Mundial, 2018, pp.45-46).

Actualmente el hambre se extiende debido a los altos precios y a la falta de los alimentos y medicinas, y los ciudadanos viven en un ambiente de violencia e inseguridad. Venezuela se encuentra inmersa en una compleja y profunda crisis resultado de un proceso sostenido en el cual convergen factores económicos, institucionales y legales, sociales y de seguridad, y cuyo efecto más importante es la expulsión de millones de ciudadanos fuera del país, lo que hoy obliga a los países receptores a ajustar sus políticas sociales, migratorias y de seguridad para adaptarse a este cambio en los flujos migratorios regionales (Stanley Foundation et al., 2018, pp.1-2; Redacción BBC, 2019a).

El actual desplazamiento de venezolanos ha sido catalogado como el mayor éxodo de la historia del hemisferio occidental, tanto por su magnitud como por su rapidez, y ha logrado desbordar a los gobiernos de la región, que además de no haber tomado las precauciones adecuadas no contaron con la capacidad ni los recursos para hacerle frente individualmente. De acuerdo con cifras anunciadas por el ACNUR y la OIM, a diciembre de 2019, la cantidad de migrantes y refugiados venezolanos en todo el mundo asciende a 4.8 millones – más del diez por ciento de la población de dicho país –, de los cuales 3.9 se encuentran en América Latina y el Caribe. El principal país receptor es Colombia con 1.6 millones de migrantes y refugiados, seguido por Perú con 863.6 mil, Ecuador con 385 mil, Chile con 371.2 mil, Brasil con 224.1 mil y Argentina con 145 mil (R4V, 2019a); y hay evidencia que estima que el éxodo seguirá aumentando. Así, en un tiempo relativamente corto, Venezuela ha pasado de ser un tradicional receptor de migrantes y refugiados a ser un emisor sostenido de estos.

Ante esa compleja situación, los Estados se vieron en la necesidad de empezar a reunirse, tanto a través de organizaciones formales ya existentes como de espacios ad hoc creados especialmente para enfrentar este desafío, y establecer mecanismos de cooperación y coordinación para discutir posibles medidas de mitigación de las consecuencias tanto nacionales como regionales de este flujo cada vez mayor de migrantes (Koechlin y Eguren, 2018, p.16).

De acuerdo con la CEPAL, hasta hace pocos años, la idea de un mundo globalizado y la intensificación de las relaciones sociales no constituían un tema importante en la agenda de los gobiernos. En América Latina y el Caribe esto se reflejaba en que los asuntos migratorios eran vistos como parte de la estructura del Estado y tratados bajo nociones de seguridad nacional. Sin embargo, dicho tratamiento no logró reducir las presiones migratorias ni modificó sus patrones, sino que redundó en su mantención e intensificó sus formas indocumentadas, lo que aumentó la vulnerabilidad de los migrantes. Así, las visiones tradicionales, basadas en el control y en las respuestas unilaterales, fueron perdiendo

legitimidad y comenzó a surgir la necesidad de tratar el tema migratorio en ámbitos bilaterales y multilaterales (2000, pp.25, 32-33).

Hoy, la migración es un tema clave en el mundo y los gobiernos están reconociendo cada vez más la importancia de cooperar en dichos asuntos. De acuerdo con la OIM, la cooperación en este mundo globalizado es un requisito fundamental para enfrentar las tensiones y evaluar las acciones más satisfactorias, así como un medio para propiciar el diálogo y la concertación. Esto se debe a que los desafíos con los que se enfrentan los gobiernos son cada vez más complicados y a que la gestión de la migración se ha ido convirtiendo en una esfera cada vez más compleja vinculada a cuestiones de desarrollo económico y social, derechos humanos, seguridad y estabilidad (2007, p.1-2). Las últimas décadas han sido testigos de la creciente tendencia de buscar la cooperación internacional en el campo de la migración y de una expansión de iniciativas intergubernamentales y de otros tipos para desarrollar enfoques conjuntos para la gestión de la migración (OIM). América Latina no ha sido la excepción.

La debilidad de varios organismos de integración regional, que han demostrado tener poca capacidad para enfrentar la crisis migratoria venezolana, ha ocasionado que las iniciativas de cooperación para la gestión de la migración venezolana surjan tanto de los Estados a título individual, como a través de la creación de espacios informales de diálogo. En este sentido, se podría destacar el establecimiento del Grupo de Lima y del Proceso de Quito, dos espacios intergubernamentales ad hoc creados a raíz de la situación en Venezuela con el objetivo de buscar algún tipo de respuesta regional. El valor de estas reuniones y redes regionales radica, por un lado, en formular un lenguaje común, establecer agendas de trabajo, involucrar a los actores y fortalecer la capacidad regional para responder a las crisis humanitarias en la región; y, por el otro, en buscar puntos de presión dentro del gobierno venezolano que pueden usarse para promover el respeto por las instituciones democráticas (Stanley Foundation et al., 2018, p.8; Blouin, 2019).



Vale la pena mencionar que América Latina tiene una historia de cooperación positiva que se puede construir sobre los Procesos Consultivos Regionales, tales como la Conferencia Regional de las Migraciones (Proceso de Puebla) y la Conferencia Suramericana de Migraciones; y sobre los llamados grupos de amigos, los cuales se han establecido al margen de las organizaciones o mecanismos de integración regionales con el objetivo de responder a crisis específicas, tales como el Grupo Contadora y el Grupo de Río. Además, la región cuenta con un marco jurídico para los problemas de los refugiados, como lo es la Declaración de Cartagena (1984), la misma que se encarga de ampliar la definición establecida por la Convención de Ginebra (1951) y que se ha convertido en una forma de ley blanda o compromiso político que contiene los principios legales relacionados con la solidaridad en las Américas (Klekowski, 2001, pp.12, 14; Stanley Foundation et al., 2018, p.8; Blouin, 2019).

Sin embargo, a pesar de que existe una creciente conciencia sobre el problema, que se cuenta con un marco jurídico para abordar el tema de los refugiados y que ya se han establecido las bases para la cooperación regional, la coordinación de la respuesta al éxodo venezolano tuvo un impacto muy limitado en el desempeño de los países. Según Freier y Parent, esto se debió principalmente a que la respuesta latinoamericana no logró salir de la “sala de conferencias” y entrar en la vida de los migrantes y refugiados venezolanos (Stanley Foundation et al., 2018, pp.8-9; Blouin, 2019; Freier y Parent, 2019, p.61).

En este difícil contexto migratorio en el que diversos autores afirman que las bases para la cooperación en materia de migración ya existen, pero están de acuerdo con los limitados resultados que su aplicación está produciendo; y en el que solamente tres países – Colombia, Ecuador y Perú – concentran el 74% de todos los migrantes y refugiados venezolanos de América Latina y el Caribe, surge la necesidad de plantearse la siguiente pregunta: ¿cómo se explica que la cooperación en materia de regularización migratoria, control migratorio y acción humanitaria entre Colombia, Ecuador y Perú para hacer frente de forma conjunta

y coordinada a la crisis migratoria tenga un impacto limitado en las políticas que dichos países implementaron desde el 2017 hasta el 2019? Este trabajo sostiene que el limitado impacto de la cooperación en el ámbito nacional puede ser explicado como el resultado de un proceso de securitización del fenómeno migratorio, que ha ocasionado que los tres países analizados prioricen los intereses de seguridad por encima de los humanitarios, generando una tensión entre lo multilateral y lo nacional.

De esta manera, se ha observado la voluntad de Colombia, Ecuador y Perú por cooperar y coordinar respuestas tanto a través de espacios multilaterales como bilaterales, ya que identifican estos procesos como aspectos centrales y necesarios para tratar un tema transnacional tan complejo como es el de la migración. Sin embargo, las preocupaciones y los intereses de seguridad producto del proceso de securitización de la migración fueron los que terminaron marcando la pauta del accionar de los Estados en el ámbito nacional, y limitaron, en gran medida, el impacto de la cooperación. Este tipo de preocupaciones se vieron reflejadas en los discursos de los tomadores de decisiones sobre temas de seguridad, en las noticias difundidas por los medios de comunicación, en las percepciones de los ciudadanos sobre las causas de la inseguridad y en el establecimiento de requisitos costosos y difíciles de cumplir.

La presente investigación busca contribuir con los estudios de migración subregional y se enmarca dentro de una gama de estudios ya existentes que piensan y analizan la migración como un enfrentamiento constante entre la voluntad de los Estados por cooperar y, sus intereses o preocupaciones de seguridad, aunque en un escenario totalmente distinto, América del Sur. Asimismo, es relevante dada la coyuntura, porque se trata de una crisis de migrantes y refugiados sin precedentes en la región, tanto por el flujo como por la rapidez, que ha logrado desbordar a diversos países y los ha obligado a cambiar las prioridades de sus agendas; y porque permitirá analizar la respuesta de los países más afectados de la región mediante la aplicación de la teoría de

la securitización, que permitirá entender la manera en la que lo nacional predomina sobre lo multilateral.

La estructura del trabajo es la que sigue. En el primer capítulo se describirán todos los espacios bilaterales o multilaterales de cooperación en los que Colombia, Ecuador y Perú participaron para hacerle frente a la crisis migratoria venezolana, los documentos que han firmado y los principales en materia de regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos, control migratorio y acción humanitaria. Es un capítulo principalmente descriptivo, cuyo objetivo es demostrar la voluntad y el interés de los Estados de cooperar.

En el segundo capítulo, se analizará el impacto que la cooperación y coordinación en los espacios mencionados en el capítulo anterior ha tenido en el desempeño y en las políticas internas de los casos de estudio. Para ello se estudiarán las principales acciones de cada uno de los países en materia de regularización, control migratorio y acción humanitaria, y se determinará el nivel de cumplimiento de los acuerdos y compromisos a los que se llegaron en los espacios de cooperación y coordinación analizados en el capítulo anterior.

En el tercer y último capítulo, se buscará explicar las razones por las cuales la cooperación tuvo un impacto limitado en las políticas internas que Colombia, Ecuador y Perú implementaron en el periodo 2017-2019 y la seguridad terminó primando en el ámbito nacional a través de la aplicación de la teoría de la securitización, formulada por los pensadores de la Escuela de Copenhague.

## CAPÍTULO 1: LOS ESFUERZOS DE COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ POR COORDINAR UNA RESPUESTA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA

Colombia, Ecuador y Perú son los tres países que más migrantes venezolanos han recibido desde el 2016, año en el que el ritmo de salida de Venezuela creció exponencialmente. De los 3.9 millones de venezolanos refugiados y migrantes que residían en América Latina y el Caribe a diciembre de 2019, 2.9 millones, es decir el 74%, se encontraban solo en esos tres países – 1.6 millones en Colombia, 863.6 mil en Perú y 385 mil en Ecuador (R4V, 2019a). Frente a esta abrumadora presión, los gobiernos han reconocido la importancia de cooperar y coordinar acciones, tanto a través de espacios multilaterales como bilaterales para gestionar la crisis migratoria.

El presente capítulo se centrará en los acuerdos en materia de regularización migratoria, control migratorio y acción humanitaria, por lo que antes de comenzar valdría la pena hacer algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, la regularización migratoria hace referencia al “proceso por el cual un país permite a un extranjero en situación irregular obtener un status legal” (OIM, 2006, p.62), con el objetivo de facilitar su protección, corregir situaciones de vulneración y garantizar el acceso a los derechos básicos. Así, se le da a los migrantes la oportunidad de quedarse en el país de destino, desarrollar actividades en el marco de la legislación, trabajar y acceder a servicios sociales, tales como educación y salud.

En segundo lugar, el control migratorio se refiere a la capacidad del Estado de registrar, regular y supervisar la entrada y salida de nacionales o extranjeros del territorio nacional, de proteger a la población en situación de vulnerabilidad y, de reducir los riesgos a la seguridad nacional y al orden interno; y las políticas de control migratorio son entendidas como las decisiones, los mecanismos y las acciones que establecen los Estados para los fines mencionados. Es un concepto relacionado normalmente con la verificación de los documentos de identidad y de viaje pertinentes, y con el otorgamiento de

ciertas calidades migratorias y visas (OIM, 2012, pp.17-18, 30; Decreto Supremo N°007-2017-IN, 2017).

Finalmente, la acción humanitaria comprende todas aquellas acciones de asistencia y protección proporcionadas en respuesta a las necesidades humanitarias de determinada población. De esta manera, es un concepto que no solo incluye la provisión de bienes y servicios que se hayan vuelto inasequibles (alimentos, agua, refugio y asistencia médica), sino también aquellas acciones orientadas a mejorar la seguridad, el bienestar y la dignidad de las víctimas afectadas por la crisis, tales como la protección de los niños, las mujeres y las personas con algún tipo de enfermedad; y la prevención y respuesta a la violencia (incluyendo la de género), a la discriminación y, al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (OCAH, 2014, p.3; Global Protection Cluster, 2012, p.1).

## 1.1 Espacios multilaterales de cooperación y coordinación

### 1.1.1 Organismos regionales

A primera vista podría parecer que los esfuerzos de diversos organismos regionales – UNASUR, CELAC, Comunidad Andina y OEA – para abordar el fenómeno de la migración venezolana han sido poco eficaces. Esto es cierto para el caso de la UNASUR, CELAC y la Comunidad Andina; pero resulta una afirmación poco precisa cuando se habla de la OEA, que, si bien se ha mostrado incapaz de llegar a un consenso en las Asambleas Generales, ha abordado el tema desde otras aristas.

Por un lado, UNASUR y CELAC, como afirman Acosta, Blouin y Freier (2019), no han sido capaces ni siquiera de producir un posicionamiento regional frente a la migración venezolana. Diversos autores y medios hablan del colapso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que llegó a su punto más álgido tras el retiro de la mitad de sus miembros, incluyendo Perú y Colombia, así como de su gran ausentismo con respecto a la crisis venezolana; y de la parálisis que afecta a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), debido a la debilidad de sus instituciones y, a las profundas fracturas

ideológicas y políticas dentro del mecanismo, lo que ocasionó que en la cumbre sobre Venezuela, en mayo de 2017, no se pudiera reunir a todos los representantes ni expresar una posición de consenso sobre la situación del mencionado país (Mengana, 2019; Davis, 2019; Sputnik, 2017).

Asimismo, la Comunidad Andina (CAN) ha esbozado una respuesta débil y sus acciones han estado claramente desarticuladas. El Comité Andino de Autoridades Migratorias (CAAM) se reunió una sola vez y de emergencia el 29 de agosto de 2018 en la ciudad de Lima con el objetivo de evaluar el flujo migratorio masivo de venezolanos en la región, concertar una serie de acciones comunes y fortalecer su coordinación para poder canalizar la cooperación internacional (Redacción El Comercio 2018a; El Peruano, 2018). Dos meses después, en la cuadragésima tercera reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, los países decidieron incluir en su nuevo plan de trabajo anual acciones conjuntas para enfrentar la crisis migratoria y manifestaron la necesidad de seguir trabajando en ella durante todo ese año; sin embargo, no se han tenido más noticias al respecto (Redacción Gestión, 2018).

Lo cierto es que ninguno de estos organismos ha logrado responder de manera satisfactoria a la crisis migratoria venezolana. La desintegración y la fractura existente a nivel regional los ha debilitado, los ha tornado incapaces de llegar a un consenso sobre la posición que se debería adoptar frente al fenómeno migratorio y, ha impedido que articulen acciones y respuestas satisfactorias con algún impacto importante en la situación de los migrantes y refugiados venezolanos.

Por el otro lado, la Organización de Estados Americanos, a pesar de haberse mostrado incapaz de llegar a un consenso sobre la posición que se debía adoptar frente al fenómeno de la migración venezolana en las Asambleas Generales, ha mostrado mucho interés al respecto y ha intentado abordarlo desde distintas aristas.

Diversos autores afirman que la OEA se encuentra profundamente fracturada y que, en los últimos años, no ha logrado armonizar puntos de vista

comunes entre los países de la región para abordar determinados problemas. Estos factores, sumados al anuncio de la salida del gobierno de Maduro de dicho organismo, limitaron su papel frente a la crisis venezolana (Sputnik, 2017; International Crisis Group, 2019). La 47 Asamblea General (2017) se mostró dividida en dos grandes bloques, lo que hizo que fuera imposible tomar alguna decisión relevante y que la reunión concluyera sin un acuerdo sobre la situación de Venezuela; y aunque la 48 Asamblea General (2018) dio signos de una aparente superación de la parálisis del año anterior, la 49 Asamblea General (2019), volvió a poner en evidencia las discrepancias, las tensiones y la fuerte división continental, y concluyó sin un consenso ni un plan claro sobre las acciones a realizar (Blasco, 2017; Cañizález, 2017; Cancillería Argentina, s/f; Portafolio, 2019).

Es cierto que el mencionado organismo no ha sido capaz de promover espacios de articulación entre los Estados, y lo descrito en el párrafo anterior lo demuestra; sin embargo, en el periodo 2017-2019, la Secretaría General de la OEA, con Luis Almagro al mando, ha intentado abordar el tema de Venezuela desde diversos ángulos. Almagro ha hecho innumerables llamados al respeto de los derechos humanos y al cese de la represión en Venezuela; ha enviado una gran cantidad de mensajes y organizado conferencias de prensa para informar sobre la crisis por la que atraviesa y la magnitud del éxodo que ha generado; ha convocado mesas redondas para debatir sobre la situación política y de derechos humanos; ha presentado una serie de informes que demuestran que es un país donde la democracia es inexistente; y dio un discurso sobre la situación de Venezuela en la Reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el 2017 con el objetivo de generar una respuesta por parte de la comunidad internacional.

Asimismo, se han trabajado varias iniciativas, tales como la elaboración de un estudio, junto con el Migration Policy Institute (MPI), sobre respuestas innovadoras que los países de la región pueden implementar para abordar el flujo de migrantes venezolanos; la suscripción de un acuerdo con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) para apoyar a los gobiernos de los

países de destino implementando acciones en áreas relacionadas con la protección, integración y generación de oportunidades económicas para migrantes venezolanos (OEA, 2018a); y la creación, en septiembre de 2018, del Grupo de Trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos, con el objetivo de elaborar un informe sobre la crisis migratoria en la región y esbozar recomendaciones para una respuesta regional, que fue presentado en la 49 Asamblea General de la OEA, en junio de 2019 (OEA, 2018b; Europa Press, 2018; OEA, 2019).

De esta manera, si bien las Asambleas Generales se han mostrado fuertemente divididas y no han funcionado para llegar a un consenso sobre las posibles rutas de acción, la OEA sí ha logrado generar espacios de discusión fuera de estas. No hay mejor ejemplo de ello que la mencionada creación del Grupo de Trabajo, la elaboración de diversos informes y la gran cantidad de mensajes que Almagro ha mandado para crear conciencia e informar sobre la crisis migratoria por la que atraviesa la región. Sin embargo, no ha logrado generar una respuesta potente y sostenible y ha fallado en hacer que los países trabajen en conjunto. Muestra de ello es que no se han mostrado lo suficientemente interesados en implementar dos de las recomendaciones más importantes del Informe elaborado por el Grupo de Trabajo, a saber, otorgar a los migrantes venezolanos el estatus de refugiado y crear una tarjeta de identidad regional.

### 1.1.2 Instancias multilaterales

Frente a la debilidad de los organismos regionales y su imposibilidad de promover espacios de articulación entre Estados, surgieron, en el 2017 y 2018, dos instancias multilaterales ad hoc dedicadas exclusivamente al tema venezolano: el Grupo de Lima y el Proceso de Quito. Estas iniciativas de cooperación fueron creadas por los Estados a título individual con el objetivo de buscar algún tipo de respuesta regional y coordinada a la crisis por la que atraviesa Venezuela, a la oleada migratoria que ha ocasionado y a las presiones



domésticas resultantes. Para ello, los países participantes sostuvieron cinco reuniones y suscribieron acuerdos.

### Grupo de Lima

El Grupo de Lima se estableció bajo el liderazgo del presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski y celebró su primera reunión en agosto de 2017. Si bien el tema migratorio no era el enfoque original del grupo, el 31 de octubre de 2018, en una reunión en Bogotá se incluyó la discusión de medidas concretas para facilitar la permanencia y el tránsito de los migrantes en la región, pero no se llegó a ninguna conclusión ni se asumieron compromisos concretos y no se volvieron a registrar más intentos de establecer acciones concretas para enfrentar la crisis migratoria venezolana de manera conjunta (Freier y Parent, 2019, p.61).

A casi tres años de su creación, se podría afirmar que el Grupo de Lima ha perdido fuerza y protagonismo a nivel internacional, limitándose únicamente a emitir comunicados. Este surgió en un momento en el que el ex presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski, cuyas prioridades eran la política internacional y la voluntad de liderar acciones concretas, aprovechó el vacío de liderazgo en la región para esbozar una respuesta coordinada frente a la crisis por la que atravesaba Venezuela. En el 2018, con la entrada de Martín Vizcarra a la presidencia, las prioridades cambiaron y el Grupo de Lima dejó de ser una de ellas. Vale la pena agregar que el objetivo de la mencionada instancia siempre fue mantenerse como un guardián de la democracia y los derechos humanos, y no tanto el de abordar la crisis migratoria y sus efectos en la región.

### Proceso de Quito

A diferencia del Grupo de Lima y como una alternativa sin un claro posicionamiento político, Ecuador inició el Proceso de Quito, un espacio clave para el diálogo, el consenso y la coordinación entre los Estados receptores de migrantes y refugiados venezolanos. Desde septiembre de 2018 hasta fines de 2019, se llevaron a cabo cinco reuniones y el mencionado espacio logró posicionarse como el principal foro intergubernamental regional relativo al

impacto del flujo masivo de refugiados y migrantes de Venezuela en toda la región (R4V, 2019b, p.11).

La primera reunión, que tuvo lugar el 3 y 4 de septiembre de 2018 en Quito, fue particularmente importante por tres razones. Primero, porque fue el primer encuentro multilateral en el que se trató el tema migratorio; segundo, porque logró un compromiso regional para reforzar las políticas nacionales de acogida y seguir recibiendo a migrantes y refugiados venezolanos; y tercero porque extendieron la invitación a las autoridades venezolanas, aunque estas al final decidieron no ir, algo que hubiera sido imposible en una instancia multilateral con un claro posicionamiento político como el Grupo de Lima.

En ella, 11 países latinoamericanos, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, en la que se comprometieron a continuar trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime necesario en la provisión de asistencia humanitaria; a brindar mecanismos de permanencia regular y a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado; a proteger tanto a los niños como a los migrantes en situación de vulnerabilidad contra el tráfico de personas; luchar contra la violencia sexual y de género; y combatir la discriminación, la intolerancia y la xenofobia. Asimismo, pidieron al Gobierno de Venezuela que tome las medidas necesarias para la provisión de documentos de identidad y de viaje a sus ciudadanos, así como de las legalizaciones requeridas; y acordaron facilitar la entrada y simplificar los requisitos de documentación para fomentar la completa regularización migratoria de los ciudadanos venezolanos, permitiéndoles solicitar la residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte. Finalmente, dispusieron reforzar la cooperación, comunicación y articulación entre los países de tránsito y destino; e intercambiar información y buenas prácticas para apoyar a los países más afectados como Colombia, Ecuador y Perú (Freier y Parent, 2019, p.61; Cancillería Ecuador 2018a).

En la segunda reunión del Proceso de Quito, que se llevó a cabo el 22 y 23 de noviembre de 2018 en la ciudad de Quito con la finalidad de dar seguimiento a lo acordado en la Declaración de Quito, los países asistentes, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay suscribieron un Plan de Acción. Este comprendía tres ejes de trabajo, a saber, la permanencia regular de los nacionales venezolanos en la región, la cooperación regional con Venezuela y la cooperación internacional, de los cuales dos son relevantes para la presente investigación.

Por un lado, el eje de permanencia regular de los nacionales venezolanos en la región tuvo como objetivo impulsar medidas que permitan evaluar y normalizar el estatus migratorio de los venezolanos y garantizar el acceso al procedimiento de la condición de refugio; articular una plataforma tecnológica para intercambiar información sobre el monitoreo de los flujos migratorios y de solicitantes de la condición de refugio mediante la coordinación entre las cancillerías y las autoridades de migración; establecer e implementar procedimientos o protocolos con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de la población venezolana en movilidad humana, especialmente de la más vulnerable; estudiar la viabilidad de una reducción de los costos de las visas y demás procesos administrativos necesarios para facilitar la regularización; y recabar y evaluar información actualizada de los procesos migratorios con el objetivo de identificar canales y procedimientos de regularización a disposición de los países (Cancillería Ecuador, 2018a).

Por el otro lado, el eje de cooperación internacional tenía como objetivos activar la cooperación internacional en diferentes frentes y articular acciones con organismos internacionales con competencia en materia de migración y refugio. Para eso, se propuso aprovechar la plataforma virtual mencionada en el párrafo anterior con el fin de prestar la ayuda humanitaria necesaria y lograr una migración regular, ordenada y segura; e identificar posibles acciones regionales en materias como la lucha contra la discriminación, intolerancia y xenofobia, la atención a población vulnerable y la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Cancillería Ecuador, 2018b).

En la tercera reunión, el 8 y 9 de abril de 2019 en Quito, los representantes de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela suscribieron la “Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de los Ciudadanos Venezolanos en la Región”. En ella, se reconocieron los avances de los países de la región en la atención a las personas en situación de vulnerabilidad, particularmente en las áreas de acceso al territorio, provisión de asistencia humanitaria en salud y alimentación, acceso a mecanismos de permanencia regular, documentación y acceso a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado; se resaltaron las acciones realizadas por los Estados de la región para otorgar estatus migratorio a los ciudadanos venezolanos; y se destacó la importancia de incrementar la coordinación y comunicación entre los gobiernos de los países de tránsito y acogida para garantizar la vigencia de los derechos humanos de la población venezolana (Cancillería Ecuador, 2019a).

El gobierno ecuatoriano evaluó la reunión como positiva por haber logrado que los países participantes acuerden cumplir con el Plan de Acción y seguir trabajando en él. Sin embargo, Rojas (2019) señaló que mientras el gobierno colombiano hizo énfasis en la importancia de manejar esta crisis de manera conjunta, el gobierno peruano adoptó una postura que dio a entender que algunos países de la región estaban considerando endurecer sus medidas migratorias, haciendo hincapié en lo difícil que era adaptarse a la regulación para el tránsito internacional de personas. Asimismo, Blouin (2019) afirmó que se dejaron de plantear algunos temas importantes que requerían un análisis más profundo, tales como las vías concretas de regularización migratoria que puedan brindar a los migrantes mayor certeza sobre su situación; y el reconocimiento de documentos de identidad vencidos, dada la imposibilidad de conseguir unos vigentes en Venezuela. Así, las preocupaciones de seguridad terminaron siendo más importantes que el derecho a la libre circulación y, las declaraciones y acuerdos finales no vinculantes no reflejaban la urgencia de la situación.

En la cuarta reunión, que tuvo lugar el 4 y 5 de julio de 2019 en Buenos Aires y que contó con la participación de Estados cooperantes, organizaciones

internacionales y de la sociedad civil, agencias de las Naciones Unidas y la Cruz Roja, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y la Venezuela de Guaidó elaboraron una Declaración Conjunta y acordaron una Hoja de Ruta para la integración de refugiados y migrantes venezolanos en la región. Estos documentos incluyeron una serie de asuntos importantes que se observaron en la reunión anterior relacionados con los documentos de viaje, el financiamiento, la trata de personas y la asistencia y protección a poblaciones vulnerables.

En la Declaración Conjunta, los países participantes reconocieron las acciones y esfuerzos realizados por los países de la región para recibir e integrar a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad; presentaron un índice con la descripción del contenido necesario para desarrollar el borrador del protocolo regional para la protección de la niñez y adolescencia refugiada y migrante de Venezuela; instaron a los países a reforzar la coordinación regional particularmente en el ingreso al territorio, la recepción, la asistencia humanitaria, la protección y la regularización migratoria de los refugiados y migrantes venezolanos, fortaleciendo medidas contra la trata de personas, la violencia sexual y de género, la discriminación y la xenofobia, y asegurando la protección de los más vulnerables; y urgieron a que se incremente y fortalezca la cooperación técnica y financiera internacional (Cancillería Argentina 2019a; R4V, 2019c).

En la Hoja de Ruta, los firmantes acordaron trabajar conjuntamente y de manera prioritaria en la propuesta de implementar una Tarjeta de Movilidad Regional (TMR), para complementar y fortalecer los procesos de documentación y registro a nivel nacional; fortalecer los sistemas de asilo en la región; analizar la propuesta de la OPS y ONUSIDA para incrementar la cobertura de atención en salud hacia los migrantes y refugiados con VIH; y reconocer la importancia de avanzar en mecanismos o plataformas de intercambio de información que permitan fortalecer las políticas públicas nacionales (Cancillería Argentina 2019b).

Finalmente, la quinta reunión del Proceso de Quito se llevó a cabo entre el 14 y el 15 de noviembre de 2019 en Bogotá, pero esta vez, por decisión del gobierno colombiano, sin la participación de la sociedad civil. El resultado fue la Declaración Conjunta del Capítulo de Bogotá, firmada por 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En ella, los signatarios celebraron los esfuerzos nacionales emprendidos individualmente por los países de la región para atender e integrar a los migrantes y refugiados venezolanos; reiteraron la necesidad de cooperar y, reafirmaron su compromiso de armonizar y coordinar las medidas implementadas para garantizar una migración segura, ordenada y regular; e hicieron un llamado para que se incremente el apoyo técnico y financiero internacional para la implementación del Plan de Acción y la Hoja de Ruta (Cancillería Colombia 2019a; R4V, 2020a).

La agenda de la reunión incluyó la discusión de una serie de temas prioritarios tales como la creación de una plataforma tecnológica para el intercambio de información migratoria; la implementación de la TMR como un documento de información y no como reemplazo de los documentos de identidad o de viaje requeridos; la implementación de las recomendaciones sobre el fortalecimiento de los sistemas de asilo y de los sistemas nacionales de la determinación de la condición de refugiados y CONARES; la evaluación de la propuesta de Colombia de elaborar un Protocolo de Cooperación Regional para la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada venezolana; el pedido de implementación de un mecanismo de coordinación regional para la prevención, protección, asistencia y judicialización del delito de trata de personas, y así fomentar una respuesta regional con relación al tema; y el análisis de las propuestas para incrementar la cobertura de atención en salud a migrantes y refugiados venezolanos con VIH (Cancillería Colombia 2019a).

Así, es posible afirmar que los países de la región han trabajado más en la promoción de instancias multilaterales y espacios ad hoc, que en la discusión y articulación entre Estados en los organismos regionales existentes. A pesar de lo críticos que han sido los especialistas en migración sobre la creación de

nuevos espacios, no se puede negar la importancia del Proceso de Quito, ya que es resultado del reconocimiento de los países de la región de la importancia de coordinar una respuesta ante el fenómeno migratorio venezolano. Sin embargo, la generalidad de los acuerdos resulta peligrosa y se corre el riesgo de que cada país termine implementando sus propios procedimientos con base en sus prioridades y necesidades.

### 1.1.3 Reuniones multilaterales

Las reuniones multilaterales son aquellos espacios formales, que no forman parte de una instancia u organización multilateral mayor, en los que autoridades de tres países o más se reúnen con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas, y coordinar posibles rutas de acción. Las reuniones que demuestran los esfuerzos y el interés de Colombia, Ecuador y Perú por cooperar y abordar el fenómeno migratorio venezolano de manera conjunta pueden ser divididas en dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran aquellas en las que se discutieron temas relacionados con el control migratorio y la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos; y, por el otro, aquellas en las que se debatió todo lo relacionado con la acción humanitaria.

#### Reuniones en materia de control migratorio y regularización

El 23 y 24 de noviembre de 2018 se llevó a cabo la VIII Reunión Iberoamericana de Autoridades Migratorias de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM) en Lima, un espacio de interacción entre las autoridades para cooperar y avanzar hacia una agenda coordinada en materia migratoria. La reunión, cuyo tema fue la política migratoria interna e interoperabilidad como mecanismo de integración regional, se celebró con el objetivo de impulsar la aplicación de tecnología para el fortalecimiento de la seguridad del control migratorio y, seguir avanzando en la construcción de plataformas de interoperabilidad e intercambio de bases de datos. En la declaración, los asistentes se comprometieron a impulsar la difusión de las buenas prácticas de gestión migratoria entre las autoridades migratorias de los

países miembros de la RIAM y proponer medidas adecuadas para la mejor gestión del proceso migratorio, garantizando los derechos de los migrantes y, la seguridad y el orden interno de los países; a fortalecer los distintos niveles de cooperación en tecnologías de la información para promover sistemas de control migratorio más ágiles, eficientes y seguros; y a continuar con los esfuerzos para fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional basados tanto en la interoperabilidad como en los sistemas de control migratorio (Redacción Gestión, 2017; Migraciones Perú, 2018).

El 3 de septiembre de 2019, tras dos días de diálogo, concluyó la “Reunión tripartita para el intercambio de experiencias en el manejo de flujos migratorios en la región” realizada en Quito, en la que representantes de Ecuador, Perú y Chile compartieron experiencias con el objetivo de lograr acuerdos y enfrentar de forma conjunta la oleada migratoria venezolana. La delegación de Ecuador estuvo presidida por el viceministro de Movilidad Humana, Carlos Alberto Velástegui; la de Chile, por el director General de Asuntos Consulares, Raúl Sanhueza; y la de Perú, por el Director General de Comunidades Peruanas en el Exterior, Jorge Méndez. Como resultado del encuentro, las autoridades de los tres países acordaron crear un grupo técnico de trabajo para gestionar una migración segura, ordenada y regular, del que no se tiene información alguna; propusieron establecer un mecanismo para el intercambio de información de visas concedidas y rechazadas, y de experiencias sobre la verificación de documentos; y acordaron intercambiar información sobre un centro de documentación de la OIM a ser instalado en Lima por los gobiernos del Perú y Chile, al que Ecuador fue invitado a participar (Deutsche Welle, 2019; Cancillería Ecuador, 2019b).

Es bien sabido que uno de los objetivos más importantes de este tipo de reuniones es compartir información y buenas prácticas; sin embargo, no se han tenido noticias sobre los avances concretos, tales como la promoción de sistemas de control migratorio más ágiles, eficientes y seguros; la construcción de plataformas de interoperabilidad e intercambio de bases de datos; la



instalación del Centro de Documentación en Lima; y la creación del grupo de trabajo encargado de gestionar una migración segura, ordenada y regular.

#### Reuniones en materia de acción humanitaria

Las reuniones multilaterales en materia de acción humanitaria giraron, básicamente, en torno a dos ejes: la trata de personas y la salud de los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad. Por un lado, el 2 y 3 de octubre de 2019, se llevó a cabo la Reunión Regional Técnica contra la trata de personas con enfoque en migrantes venezolanos en Buenos Aires, organizada por los ministerios argentinos de Justicia y Derechos Humanos y de Relaciones Exteriores y Culto, en colaboración con la OIM, con el objetivo de intercambiar experiencias y soluciones. Esta contó con la participación de autoridades gubernamentales de varios países la región, incluyendo Colombia, Ecuador y Perú, que discutieron sobre la situación de trata en la región, debatieron sobre las necesidades de cada país para prevenir y combatir este problema, y compartieron propuestas de acción. Las delegaciones coincidieron en la necesidad de una mayor articulación en las respuestas entre países de tránsito y de destino, y en los procesos de reunificación familiar de las víctimas; sugirieron promover la instrumentación de las garantías judiciales para la reparación efectiva a los afectados por dicho delito, acciones en materia de protección de víctimas y testigos, y replicar a nivel regional el Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SisTrata), desarrollado por el gobierno argentino; y se manifestaron a favor de implementar un mecanismo a nivel hemisférico para facilitar y estandarizar el proceso de retorno voluntario y asistido de las víctimas a terceros países (Ministerio de Justicia Argentina, 2019; Infobae, 2019a).

Por el otro lado, el 26 de agosto de 2019, se reunieron en la ciudad de Cúcuta, Colombia los ministros de salud de diez países de América, entre ellos Colombia, Ecuador y Perú, para la Tercera Conferencia Regional de Ministros de Salud con el objetivo de analizar acciones regionales para la atención en salud de los migrantes y refugiados venezolanos, en el marco de uno de los

objetivos de política exterior del presidente Duque. Al final del encuentro, los ministros anunciaron la creación de una tarjeta única de vacunación regional para asegurar que los venezolanos que salen de su país cuenten con atención sanitaria, validar si recibieron alguna vacuna y evitar el contagio de enfermedades. También se acordó trabajar en la prevención y tratamiento de enfermedades que afectan a la población migrante venezolana, como lo son la malaria y el VIH; avanzar en un fondo internacional de financiamiento destinado a fortalecer el acompañamiento a los pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles; y capacitar al personal médico de la región en el tratamiento de salud mental enfocado a los migrantes y a su integración con las comunidades (Minsalud Colombia, 2019a; Presidencia Colombia, 2019; Redacción BBC, 2019b).

El resultado más visible de las reuniones multilaterales analizadas fue la puesta en marcha, en octubre de 2019, de la Tarjeta Unificada de Vacunación, esfuerzo regional aprobado en la III Conferencia Regional de Ministros de Salud, en Colombia, Ecuador, Perú y otros ocho países de la región, con el objetivo de mantener protegida a la población en situación de movilidad y evitar la duplicidad en la vacunación (Minsa Perú, 2019; Minsalud Colombia, 2019b).

## 1.2 Espacios bilaterales de cooperación y coordinación

El interés de Colombia, Ecuador y Perú de cooperar también ha sido demostrado a través de espacios bilaterales, específicamente mediante los Gabinetes Binacionales y las reuniones entre autoridades.

### 1.2.1 Gabinetes Binacionales

Los Gabinetes Binacionales constituyen la instancia política bilateral de más alto nivel, ya que facilitan el diálogo entre las más altas autoridades de los estados; permiten establecer mecanismos de cooperación y un marco de trabajo permanente; y son espacios en los que no solo se toman decisiones, sino que se asumen compromisos (Andina, 2019a; León, 2018). En ese sentido, la crisis venezolana fue uno de los temas de debate en los Gabinetes celebrados entre Colombia-Perú, Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú de 2018 y 2019.

### Gabinete Binacional Colombia-Perú

El 27 de febrero de 2018, Pedro Pablo Kuczynski y Juan Manuel Santos se reunieron en Cartagena para celebrar el Encuentro Presidencial y IV Gabinete Binacional Colombia-Perú. Aunque el objetivo de la reunión fue el de discutir asuntos bilaterales, la situación de Venezuela fue un tema que estuvo presente. Los mandatarios resaltaron la urgencia de hallar una salida a la crisis por la que atraviesa y pidieron al gobierno venezolano abrir un canal humanitario para atender las consecuencias de esta. Asimismo, ambos aseguraron que se encontraban recibiendo una importante cantidad de migrantes y que sus respectivas autoridades migratorias calculaban que el flujo seguiría aumentando (AFP, 2018; La Patria, 2018).

El 26 y 27 de agosto de 2019, se realizó en Pucallpa el Encuentro Presidencial y el V Gabinete Binacional Perú-Colombia entre los presidentes Martín Vizcarra e Iván Duque, en el que el tema de la crisis migratoria cobró especial importancia a raíz de las medidas que tomaron países como Ecuador, Perú y Chile de exigir visa a los venezolanos que quisieran ingresar a sus territorios y el aumento en el flujo migratorio que estas ocasionaron en Colombia. Durante el encuentro, Duque afirmó que los países de la región habían acogido a un grupo importante de migrantes y refugiados venezolanos con un sentido de fraternidad, pero reconoció que la desbordada migración venezolana podría afectar de manera negativa a países como el Perú y Colombia. Asimismo, el mandatario peruano aseguró que, ante la situación cada vez más crítica, la búsqueda de una salida para que el país vecino retome el cauce democrático se tornaba fundamental (El Espectador, 2019; Redacción Perú21, 2019a; El Informador, 2019).

Así, ambos presidentes hicieron un llamado urgente a la comunidad internacional para incrementar la cooperación a los países afectados por la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, y reiteraron el compromiso de ambos países de avanzar en la armonización y coordinación de las medidas de respuesta a la crisis migratoria a través del respaldo al Proceso de Quito y su

Plan de Acción. Asimismo, renovaron su compromiso con la Comunidad Andina y reafirmaron la necesidad de impulsar los trabajos pendientes en materia de movilidad de personas a través de la adopción del Estatuto Migratorio Andino (Cancillería Colombia, 2019b; RREE, 2019a).

#### Gabinete Binacional Colombia-Ecuador

El 3 y 4 de diciembre de 2018, se llevó a cabo en Quito el Encuentro Presidencial y VII Gabinete Binacional Ecuador-Colombia. Los mandatarios Lenín Moreno e Iván Duque analizaron el impacto de la crisis migratoria venezolana y resolvieron continuar contribuyendo con medidas para disminuir los graves problemas de carácter humanitario, especialmente con acciones a favor de los grupos más vulnerables, para lo cual destacaron la importancia de avanzar en el Proceso de Quito, así como la necesidad de concretar los aportes de la comunidad internacional (Cancillería Ecuador, 2018c).

El 11 de diciembre de 2019, se celebró en Cali el Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional Colombia-Ecuador. En la Declaración Conjunta, los presidentes resaltaron la coincidencia de posiciones existentes entre ambos países sobre la crisis política, económica, social y humanitaria por la que atraviesa Venezuela, y se comprometieron a seguir coadyuvando en el restablecimiento del Estado de Derecho en dicho país de manera pacífica; reiteraron el llamado a la comunidad internacional para incrementar la cooperación hacia los países de acogida, como lo son Ecuador y Colombia, para aliviar las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos y así ayudar a superar la crisis humanitaria a la que se enfrentan; y ordenaron a los Ministerios de Relaciones Exteriores trabajar de manera conjunta en el marco multilateral para buscar recursos adicionales que permitan hacerle frente a la migración y atender la crisis humanitaria durante el 2020 (Redacción El Telégrafo, 2019; Cancillería Colombia, 2019c).

#### Gabinete Binacional Ecuador-Perú

El 26 de octubre de 2018, los mandatarios Lenín Moreno y Martín Vizcarra, se reunieron en Quito para el Encuentro Presidencial y XII Gabinete

Binacional de Ministros. En este, los mandatarios expresaron su preocupación por el inusual incremento del flujo migratorio de venezolanos hacia ambos países; resaltaron la prioridad que otorgan a los temas de movilidad humana y la necesidad que se aborde de manera conjunta e integral, con un enfoque de derechos e inclusión social; y acordaron mantener una estrecha coordinación para enfrentar los desafíos y atender las necesidades que la crisis origina (RREE, 2018).

El 7 de noviembre de 2019, en el marco del Encuentro Presidencial y XIII Gabinete Binacional Perú-Ecuador en Tumbes, los mandatarios destacaron las coincidencias existentes respecto de la crisis política, económica, social y humanitaria de Venezuela; expresaron la urgente necesidad de una solución pacífica y democrática a la crisis que tenía que ser liderada por los mismos venezolanos; reiteraron el llamado a la comunidad internacional para incrementar la cooperación a los países que han acogido la mayor cantidad de ciudadanos venezolanos; y reafirmaron su compromiso de avanzar en la armonización y coordinación de las medidas de respuesta a la crisis migratoria a través del respaldo al Proceso de Quito (AFP, 2019; RREE, 2019a).

Como se puede observar, el tema venezolano, aunque estuvo presente, no fue un tema central en los Gabinetes Binacionales analizados, a pesar de que la migración ya representaba un fenómeno relevante en la región. Esta poca importancia se vio reflejada en el tratamiento superficial que se le dio y en los acuerdos básicos a los que se llegaron, que no lograron plantear vías de acción concretas para abordar el fenómeno de manera conjunta.

### 1.2.2 Reuniones bilaterales

Las reuniones bilaterales son aquellos espacios formales, que no forman parte de una instancia u organización multilateral mayor, en los que autoridades de dos países o más se reúnen con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas, y coordinar posibles rutas de acción.

Por un lado, en el periodo estudiado se llevaron a cabo dos reuniones entre las autoridades migratorias de Perú y Colombia. La primera se llevó a cabo el 27 y 28 de agosto de 2018 en Bogotá. Luego de los dos días de reunión, el Superintendente Nacional de Migraciones, Eduardo Sevilla, y el Director de Migración Colombia, Christian Krüger, acordaron compartir una base de datos con información de los ciudadanos venezolanos que ingresan, permanecen y transitan por ambos países con el fin de promover una migración ordenada y segura, conocer el fenómeno, facilitar la toma de decisiones de política migratoria y desarrollar políticas pertinentes. Esta permitiría identificarlos, conocer su calidad migratoria y con qué documentos se desplazan, y saber quiénes tienen el PEP, el PTP, la TMF y las visas, con el fin de evitar la duplicación de beneficios. Los funcionarios terminaron resaltando la necesidad de contar con ayuda financiera internacional para atender el flujo migratorio de ciudadanos venezolanos; afirmaron que las medidas adoptadas por ciertos países para frenar la llegada de venezolanos solo generan irregularidad; e invitaron a otros países de la región a participar de la iniciativa y sumarse a la plataforma de información que pondrán en marcha (Redacción El Comercio, 2018b; Agencia EFE, 2018).

La segunda reunión se realizó el 18 de diciembre de 2019 en Lima con el objetivo de coordinar acciones frente al flujo masivo de venezolanos en ambos países, ya que Perú y Colombia acogen en sus territorios a más del 60% de migrantes y refugiados venezolanos. La Superintendente Nacional de Migraciones, Roxana Del Águila, y el Director de Migración Colombia, Christian Krüger, compartieron experiencias y se comprometieron a continuar las sesiones de trabajo con el fin de tratar el fenómeno migratorio de manera conjunta y hallar una estrategia (Migraciones Perú, 2019).

Por el otro lado, en cuanto a las reuniones realizadas entre autoridades colombianas y ecuatorianas, primero, el 22 de mayo de 2018 en Tulcán se llevó a cabo el encuentro binacional entre las autoridades migratorias de Ecuador y Colombia con el objetivo de trabajar una agenda común en la atención de las personas migrantes en la frontera. La delegación ecuatoriana estuvo presidida

por José Luis Jácome, viceministro de Movilidad Humana, y la colombiana, por Christian Kruger, director de Migración Colombia. Durante la reunión se analizaron mecanismos para facilitar la atención efectiva para las personas en movilidad humana tanto en Rumichaca como en San Miguel de Putumayo; se estudiaron las mejores prácticas de atención en favor de niños, niñas, adolescentes y de las demás personas que requieran atención prioritaria; y se discutieron algunos temas de seguridad, tales como la trata de personas. El viceministro Jácome terminó asegurando que tanto Ecuador como Colombia buscaban garantizar el acceso a los servicios y el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de movilidad que se encontraban en la frontera, y brindar las facilidades necesarias para que pudieran entrar y salir del país con seguridad (Cancillería Ecuador, 2018d).

Segundo, el 16 de septiembre de 2019 se llevó a cabo, en la ciudad de Ipiales, una reunión binacional sobre procesos migratorios y de movilidad humana. La delegación de Ecuador estuvo presidida por el Viceministro de Movilidad Humana, Carlos Alberto Velastegui, y la de Colombia por la directora de Asuntos Migratorios de la Cancillería, Margarita Manjarrez. Durante el encuentro, las delegaciones de ambos países intercambiaron información con el objetivo de articular esfuerzos en los temas migratorios y de movilidad humana; las autoridades ecuatorianas reiteraron lo establecido en el Decreto Ejecutivo del 25 de julio de 2019 que establecía el requisito de visa a todo ciudadano venezolano para su ingreso al mencionado país, argumentando que era una manera de promover una migración segura, ordenada y regular; la delegación ecuatoriana planteó la necesidad de fortalecer el control en la frontera colombiana, así como la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en el marco de los mecanismos bilaterales de seguridad y defensa existentes; y expusieron sobre la iniciativa para establecer un Centro de Apoyo Administrativo para procesos migratorios a cargo de la OIM que se encargaría de verificar la documentación y facilitar el otorgamiento de visas a ciudadanos venezolanos por parte de Ecuador (Cancillería Ecuador, 2019c).

El tema del requisito de visa impuesto a los ciudadanos venezolanos fue particularmente importante, debido al pedido realizado unos días antes por el gobierno colombiano de flexibilizar la disposición del requisito de visado a los venezolanos o de habilitar un corredor humanitario para los que tuvieran visa para ingresar a otros países de la región (Infobae, 2019b).

### 1.3 Comentario final

Luego de analizar los esfuerzos realizados por Colombia, Ecuador y Perú para coordinar acciones a través de espacios multilaterales y bilaterales en tres grandes temas: acción humanitaria, control migratorio y regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos, surge la necesidad de destacar tres ideas básicas: la debilidad del regionalismo latinoamericano, la constitución del Proceso de Quito como el espacio de discusión y cooperación más importante a nivel regional, y la poca importancia que se le dio al tema migratorio venezolano en los Gabinetes Binacionales.

Con el objetivo de facilitar la comprensión y sistematizar la información, en el Anexo N°1 se presenta un cuadro con todos los acuerdos a los que se llegaron en las reuniones bilaterales y multilaterales analizadas.



## CAPÍTULO 2: EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN EN LAS POLÍTICAS INTERNAS IMPLEMENTADAS POR COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

En las últimas décadas, América Latina logró posicionarse ante los ojos de la comunidad internacional como una región solidaria y abierta con todo el que quiera establecerse en ella. Sin embargo, esta larga tradición de solidaridad y de defensa de la libertad de movimiento fue puesta a prueba a medida que la migración intrarregional de venezolanos aumentaba. Es cierto que la migración venezolana representa una situación inédita y novedosa, pero también es cierto que la región no ha encontrado la manera de lidiar con este aumento masivo y repentino del flujo de migrantes.

A pesar de la importancia que se le han dado a los espacios de cooperación y los esfuerzos que se han realizado para promover la armonización de políticas con el objetivo de atender las áreas clave discutidas en las reuniones analizadas en el capítulo anterior, las acciones permanecieron claramente desarticuladas. Esto se debió a que, en la práctica, los países no cumplieron con todo lo acordado, algo que pudo observarse en la coexistencia dentro de los mismos de medidas favorables y restrictivas que resultaron incoherentes, y que demostraron la poca claridad que se tenía sobre el rumbo a seguir. Así, la meta de coordinar una respuesta regional pareció estar lejos de convertirse en realidad.

### 2.1 Regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos

A partir de 2017, los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú comenzaron a implementar una serie de medidas migratorias para facilitar la regularización y permanencia de los migrantes venezolanos. En Perú y Colombia se crearon mecanismos ad hoc, y en Ecuador se utilizó la normativa ya existente de manera extensiva para incluir a los migrantes venezolanos. Además, Colombia y Ecuador emprendieron procesos de regularización, y la figura del refugio, en los tres casos, sirvió como un mecanismo para regularizar la permanencia. Sin embargo, como se verá a lo largo de esta sección, los distintos mecanismos

implementados presentaron una serie de limitaciones que, a la larga, impidieron que tengan el impacto positivo deseado.

Son tres los acuerdos que valdría la pena destacar en materia de regularización migratoria para comprender los matices existentes entre las respuestas de los tres países y, la coexistencia de medidas de apertura y restrictivas. Estos son: impulsar mecanismos que permitan evaluar y normalizar el estatus migratorio de los ciudadanos venezolanos; simplificar los requisitos de documentación para los ciudadanos venezolanos y, permitirles solicitar la residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte; y reducir los costos de las visas, permisos y demás procesos administrativos necesarios para facilitar la regularización migratoria.

#### 2.1.1 Mecanismos ad hoc y visas existentes

El 3 de enero de 2017, con el fin de dar respuesta a la llegada de miles de venezolanos a territorio peruano, entró en vigencia el Permiso Temporal de Permanencia (de ahora en adelante PTP), un documento de identidad no renovable emitido por la Superintendencia Nacional de Migraciones y sin precedentes en la región con el objetivo de regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos en el país por el plazo de un año. De acuerdo con la normativa, su otorgamiento permitía a los beneficiarios trabajar formalmente y desarrollar una serie de actividades en el marco de la legislación peruana, tales como acceder a servicios bancarios, de salud, de educación y de justicia (Gobierno peruano, 2018; Koechlin, Vega y Solórzano, 2018). Es importante mencionar que este tenía un costo de 41.90 soles, aunque para iniciar los trámites se tenía que presentar la ficha de canje internacional de Interpol, por la que se tenía que pagar 80.50 soles.

Inicialmente, solo tenían derecho a solicitar el PTP los migrantes que hubieran ingresado al país antes del 2 de febrero de 2017; pero, frente a la continua y sostenida llegada de venezolanos con intenciones de residir en el Perú, el gobierno, con Pedro Pablo Kuczynski al mando, decidió ampliar dos

veces más las fechas y plazos para otorgarlo. Así, el 29 de julio del mismo año, el Estado extendió el beneficio a todos aquellos migrantes que ingresaron al país hasta antes del 31 de julio; y el 23 de enero de 2018, lo hizo nuevamente para todos aquellos que ingresaron antes del 31 de diciembre, teniendo como plazo hasta el 30 de junio de 2019 para presentar la solicitud (Acosta et al., 2019; Berganza, 2019). Los dos primeros procedimientos tuvieron un diseño retroactivo, es decir regularizaban la situación de los migrantes venezolanos que ya se encontraban en el país, mientras el último regularizaba la situación de los migrantes a futuro, algo que a la larga resultó ser mucho más eficiente.

Sin embargo, el 19 de agosto del mismo año, el gobierno modificó los lineamientos de la última ampliación del PTP reduciendo los plazos tanto para el ingreso al país (31 de octubre de 2018), como para presentar la solicitud y realizar los trámites (31 de diciembre de 2018). Esta modificación coincidió, por un lado, con la llegada de Vizcarra a la presidencia en marzo, lo que produjo un cambio en las prioridades del gobierno y un endurecimiento en la política migratoria; y, por el otro, con la decisión de la Superintendencia Nacional de Migraciones de imponer la obligatoriedad de pasaporte válido y vigente para ingresar al país a partir del 24 de agosto. La noticia produjo un incremento exorbitante en el ingreso diario de ciudadanos venezolanos, que pasó de aproximadamente 1800 a más de 4000, llegando a un pico de 6700 ingresos el 31 de octubre, fecha en la que concluía el plazo para ingresar y solicitar el PTP (Acosta et al., 2019; Berganza, 2019).

*Tabla 1. Permisos Temporales de Permanencia en Perú*

	<b>Norma</b>	<b>Fecha de la norma</b>	<b>Plazos</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Costo del trámite</b>
<b>PTP1</b>	Decreto Supremo N° 002-2017-IN	3 de enero de 2017	Los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país hasta antes del 2 de febrero del 2017, teniendo como plazo hasta el 31 de julio del 2017 para solicitarlo	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	41.90 soles

<b>PTP2</b>	Decreto Supremo N° 023-2017-IN	29 de julio de 2017	Los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país hasta antes del 31 de julio del 2017 teniendo como plazo hasta el 28 de noviembre del 2018 para solicitarlo	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	41.90 soles
<b>PTP3</b>	Decreto Supremo N° 001-2018-IN	23 de enero de 2018	Los ciudadanos venezolanos que ingresaron o ingresarán al país hasta antes del 31 de diciembre de 2018 teniendo como plazo hasta el 30 de junio del 2019 para solicitarlo	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	41.90 soles
<b>Calidad migratoria especial residente</b>	Resolución de Superintendencia N° 043-2018-MIGRACIONES	30 de enero de 2018	Presentar la solicitud de Calidad Migratoria Especial Residente dentro de los treinta (30) días calendarios anteriores al vencimiento del PTP otorgado.	No tener antecedentes penales, judiciales ni policiales, nacionales o internacionales. No haberse ausentado del territorio nacional por más de 183 días consecutivos o alternados. Informar las actividades que ha realizado en el país durante la vigencia del PTP otorgado.	117.60 soles
<b>PTP4</b>	Decreto Supremo N° 007-2018-IN	19 de agosto de 2018	Los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país hasta antes del 31 de octubre del 2018 tendrán plazo hasta el 31 de diciembre del 2018	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	41.90 soles

*Fuente: Elaboración propia*

Para septiembre de 2019, 416,839 migrantes venezolanos, es decir casi el cincuenta por ciento de los que se encontraban residiendo en el Perú, ya tenían el PTP y 69,356 se encontraban realizando el trámite (Amnistía Internacional, 2020, p.17). Sin embargo, aunque a primera vista las cifras parecían alentadoras, esta medida, elogiada en algún momento por constituir un ejemplo de protección a los migrantes venezolanos en la región, fue duramente criticada por los problemas que presentó.

En primero lugar, se trató de una medida temporal, que demostró ser insuficiente para abordar la crisis migratoria venezolana al no formar parte de una respuesta integral y duradera, y estar sujeta a la voluntad política y a las prioridades del mandatario de turno. Por un lado, como afirma Parent (2017, p.41), el PTP, al no ser un instrumento de protección que garantizaba amplios derechos y otorgaba calidad migratoria, resultaba poco adecuado para proteger a aquellos que huían de una crisis, porque habían visto amenazadas sus vidas, su seguridad y libertad. Al fin y al cabo, no se trataba de un acto de solidaridad y buena voluntad, sino de la protección de los derechos de personas que se encontraban en una situación de vulnerabilidad. Por el otro lado, mientras Kuczynski se mostró abierto a recibir a todos aquellos migrantes venezolanos que quisieran ingresar y permanecer en el país, principalmente por su oposición a Nicolás Maduro, Vizcarra no mostró el mismo interés y endureció la respuesta frente al fenómeno migratorio.

En segundo lugar, los trámites para obtener el mencionado documento tardaban más de lo debido. A pesar de las diversas mejoras que Migraciones ha efectuado para darse abasto, tales como la atención 24 horas siete días a la semana y las citas por internet, el procedimiento seguía siendo largo y engorroso, y el trámite podía tardar hasta seis meses. La parte más tediosa del proceso era el trámite para adquirir la ficha que proporcionaba Interpol y que acreditaba que el beneficiario no tenía antecedentes penales a nivel internacional. Frente a esta dificultad, el 21 de mayo de 2018, Migraciones dispuso la entrega gratuita del Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario Provisional, documento que permitía a los migrantes venezolanos trabajar por un plazo de sesenta días calendario y que podía ser renovado hasta que culmine el proceso de obtención del PTP (Berganza, 2019, p.175).

Finalmente, existió un desconocimiento lo que el PTP implicaba y una gran descoordinación entre las instituciones del Estado. A pesar de que la nueva normativa de Migraciones permitía usar el PTP como documento de identidad, muchos ciudadanos venezolanos afirmaron haber tenido problemas al momento

de abrir cuentas en los bancos, matricularse en las escuelas y acceder a los servicios de salud. Es que los sistemas de salud – EsSalud y SIS – no reconocían como válido dicho permiso y señalaban que los trámites debían ser realizados con el carnet de extranjería. Esto iba en contra de lo estipulado en el Reglamento de la Ley de Migraciones y de los innumerables compromisos realizados para velar por la protección de los migrantes venezolanos, ya que ponía en riesgo a aquellos que se encontraban en situación de vulnerabilidad y/o pobreza y que no podían acceder al seguro de salud público solo porque no contaban con dicho documento. La entrada en vigencia del PTP demostró que la política adoptada a nivel institucional no tenía un correlato con la forma en la que se gestionaba en la administración pública y privada (Koechlin et al., 2018, pp.83-85; Berganza, 2019, pp.175-176).

Colombia, por su parte, creó dos mecanismos de regularización dedicados exclusivamente a los migrantes venezolanos, a saber, la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), para regularizar los flujos migratorios en áreas de frontera y facilitar la migración pendular, y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), para regularizar el estatus migratorio de aquellos que tenían la intención de residir en Colombia por un periodo de tiempo mayor.

Por un lado, el primero de mayo de 2017 entró en vigencia la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), implementada por Migración Colombia con el objetivo de que los ciudadanos venezolanos que vivían en zona de frontera y se movían entre los dos países no ingresen a Colombia por los pasos o trochas ilegales. La TMF tenía una vigencia de dos años y hacía posible el ingreso, tránsito y permanencia de los ciudadanos venezolanos en zonas de frontera delimitadas durante un periodo de hasta siete días seguidos sin la necesidad de pasaporte. Estos migrantes llamados pendulares cruzan la frontera muy a menudo con la finalidad de acceder a bienes y servicios básicos, realizar compras o visitar a sus parientes, y después regresan a casa. Fue una medida sumamente útil si se tiene en cuenta que normalmente se registran entre 30 y 40 mil de estos movimientos a diario y que es un mecanismo al que ha recurrido la

población de ambos lados de la frontera durante mucho tiempo (Loudior, 2018, pp.32-33; Panayotatos, 2020; Proyecto Migración Venezuela, 2018).

Sin embargo, el 8 de febrero de 2018, el presidente Juan Manuel Santos anunció la suspensión de la expedición de la TMF, argumentando que más de 1.6 millones de ciudadanos venezolanos ya la tenían, por lo que ya se había dado el tiempo suficiente para que realizaran el trámite; y que muchos estaban haciendo mal uso de ella, durmiendo en las calles, permaneciendo en las zonas permitidas por tiempo indefinido y trasladándose a municipios no autorizados. A partir de ese momento, solo podrían ingresar al país los que contaran con pasaporte vigente o con una TMF. Este anuncio coincidió con el intento de endurecer la política migratoria colombiana ante la creciente llegada de migrantes venezolanos (Redacción BBC, 2018; Vega, 2018).

Posteriormente, el 28 de noviembre del mismo año, las autoridades colombianas anunciaron que volverían a expedir la TMF, como una medida de flexibilización migratoria con el objetivo de ordenar la migración y ayudar a los venezolanos que se movían entre Colombia y Venezuela diariamente. Christian Krüger, director de Migración Colombia, afirmó que lo que se buscaba con esta reapertura era evitar que los ciudadanos venezolanos crucen la frontera por pasos irregulares, exponiéndose a diversos peligros y, en última instancia, arriesgando sus vidas; y añadió que, si se la usaba de manera indebida o se evidenciaba alguna alteración de la misma, sería cancelada. Finalmente, el 11 de enero de 2019 se volvió a suspender su expedición y a diciembre de ese mismo año se reportó que sumaban 4.7 millones los ciudadanos venezolanos que contaban con ella (Migración Colombia, 2018a; R4V, 2020b).

Por el otro lado, el gobierno colombiano, siguiendo los pasos del Perú, el 25 de julio de 2017, creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), un documento de identificación gratuito expedido por Migración Colombia cuyo objetivo es regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos que se encuentren en territorio colombiano y tengan vocación de residencia. Este tenía una vigencia de 90 días prorrogables hasta un máximo dos años y permitía

al migrante desarrollar cualquier tipo de actividad legal, tal como trabajar y acceder a los servicios financieros, educativos y de salud (Migración Colombia, 2020).

De acuerdo con Loudior (2018, p.39) y Panayotatos (2020), con la creación de este instrumento el gobierno colombiano reconoció formalmente la problemática y la importancia de regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos tanto para hacerlos menos vulnerables como para aumentar la capacidad del Estado de monitorear el flujo migratorio, aunque de manera coyuntural y algo restrictiva. A diciembre de 2019, del millón y medio de migrantes venezolanos que residían en Colombia, 642 mil se encontraban en situación regular y de estos el 88.5% contaba con el Permiso Especial de Permanencia, es decir aproximadamente 568 mil (R4V, 2020c).

Desde el 2017 hasta el 2019, el PEP tuvo seis fases. La primera entró en vigencia el 28 de julio de 2017 y la última, el 3 de julio de 2019. Para obtenerlo, tanto en la primera fase como en la segunda y la cuarta, los ciudadanos venezolanos debían cumplir los siguientes requisitos: encontrarse en territorio colombiano a la fecha de la publicación de la Resolución, haber ingresado al territorio nacional por un Puesto de Control Migratorio habilitado sellando su pasaporte, no tener antecedentes judiciales y no tener una medida de expulsión o deportación vigente (Migración Colombia, 2020).

Las tres fases restantes tuvieron una dinámica distinta, se enfocaron en grupos y poblaciones específicas. La tercera fase estuvo dedicada exclusivamente a regularizar a los migrantes que se encontraban en territorio colombiano y que se habían registrado en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), proceso de registro masivo que buscó censar a los ciudadanos venezolanos en Colombia con el propósito de caracterizar a la población y ampliar la información que se tenía sobre esta. La quinta fase estuvo dirigida a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela que se encontraban residiendo en el país en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre



el gobierno colombiano y el venezolano. Por último, la sexta fase tuvo el objetivo de regularizar la situación migratoria de todos aquellos ciudadanos venezolanos que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugio, pero les rechazaron la solicitud o no les reconocieron la condición de refugiado.

*Tabla 2. Permisos Especiales de Permanencia en Colombia*

	<b>Norma</b>	<b>Fecha de la norma</b>	<b>Plazos</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Costo</b>
<b>PEP1</b>	Resolución 5797	El 25 de julio de 2017 se crea el PEP	Los venezolanos que ingresaron al país antes del 28 de julio de 2017 podrán solicitar el PEP desde el 3 de agosto hasta el 31 de octubre de 2017	Ingreso con pasaporte por punto de control migratorio. No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o deportación vigente	No tiene
	Resolución 1272	El 28 de julio de 2017 se implementa el PEP			
<b>PEP2</b>	Resolución 0740	El 5 de febrero de 2018 se establece un nuevo término para acceder al PEP	Los venezolanos que ingresaron al país antes del 2 de febrero de 2017 podrán solicitar el PEP desde el 7 de febrero hasta el 7 de junio de 2018	Ingreso con pasaporte por punto de control migratorio. No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o deportación vigente	No tiene
	Resolución 0361	El 6 de febrero de 2018 se implementa el PEP			
<b>PEP3</b>	Resolución 6370	1 de agosto de 2018 se reglamenta la expedición del PEP	Los venezolanos que se inscribieron en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos podrán solicitar el PEP desde el 2 de agosto hasta el 21 de diciembre de 2018	Tener RAMV. No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o deportación vigente	No tiene
	Resolución 2033	El 2 de agosto de 2018 se implementa el PEP			
<b>PEP4</b>	Resolución 10677	El 18 de diciembre de 2018 se establece un nuevo término para acceder al PEP	Los venezolanos que ingresaron al país antes del 17 de diciembre de 2018 podrán solicitar el PEP desde el 27 de diciembre de 2018 hasta el 27 de abril de 2019	Ingreso con pasaporte por punto de control migratorio. No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o deportación vigente	No tiene
	Resolución 3317	El 18 de diciembre de 2018 se implementa el PEP			
<b>PEP5</b>	Resolución 2540	El 21 de mayo de 2019 se reglamenta el PEP	Los venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, que se encontraban en el país al 13 de mayo de 2019, podrán solicitar el PEP desde el 24 de mayo hasta el 22 de julio de 2019	Haber manifestado que se separan de la condición de miembro de la Fuerza Pública de Venezuela. Haber entregado las armas, uniformes y demás implementos. No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o deportación vigente. Haber diligenciado el formato de solicitud de PEP para miembros de las Fuerzas Armadas y	No tiene
	Resolución 1465	El 21 de mayo de 2019 se implementa el PEP			

				Policiales de Venezuela.	
<b>PEP6</b>	Resolución 3548	El 3 de julio de 2019 se reglamenta la fase 6 del PEP	Los venezolanos que se encontraban en el país al 3 de julio de 2019, que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, y a quienes se les rechazó la solicitud o no se les reconoció la condición de refugiado	No tener antecedentes judiciales. No tener una medida de expulsión o de deportación vigente. No ser titular de una visa colombiana, ni encontrarse en proceso de solicitud de esta. No ser titular de otro permiso especial, ni encontrarse en proceso de solicitud de tal.	No tiene
	Resolución 2278	El 3 de julio de 2019 se establecen los requisitos para la expedición del Permiso Complementario de Permanencia			

*Fuente: Elaboración propia*

El problema con el PEP, al igual que con el PTP, era su carácter temporal, pues se trató de una medida que se limitaba a regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos por un periodo de tiempo determinado y bajo ciertas condiciones, aun cuando se sabía que la mayoría llegaba a Colombia en un estado máximo de vulnerabilidad y desprotección. En este contexto, la prescripción del PEP no hacía más que generar incertidumbre entre los ciudadanos venezolanos y ciclos de irregularidad, que no permitían que se inserten e integren adecuadamente. A esto se le sumó que muchos empleadores y bancos no lo reconocían como un documento de identidad válido y les pedían la visa de trabajo o la cédula de extranjería. Definitivamente, se necesita más que un PEP que solo dure dos años, se necesita una política migratoria integral con regulación a largo plazo (Loudior, 2018, p.36; KAS y Universidad del Rosario, 2018, pp.17-18).

Así, durante el periodo de tiempo estudiado, fue posible observar tanto en Colombia como en Perú la preferencia por la adopción de medidas provisionales y extraordinarias, que no hizo más que demostrar la falta de visión a largo plazo, las serias descoordinaciones entre entidades del Estado y la ausencia de un enfoque de derechos. Si bien las medidas implementadas sirvieron para mitigar los problemas relacionados con el acceso a documentación, fallaron a la hora de garantizar el acceso de los migrantes venezolanos a servicios básicos, algo que los ha obligado a permanecer en un círculo de vulnerabilidad del que no lograron

salir. De ninguna manera la puesta en vigencia de permisos temporales y la renovación de estos cada uno o dos años reflejó la urgencia de la situación.

Ecuador, a diferencia de los otros dos países, no creó ningún permiso especial para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos, sino que, además de utilizar el visado ya existente antes del fenómeno, hizo extensiva su propia normativa para incluirlos y estableció en su Ley de Movilidad Humana la categoría de ciudadano sudamericano. Así, en 2017, comenzó a ofrecer una visa de residencia temporal para los ciudadanos de los países miembros de UNASUR, entre ellos Venezuela, conocida como la visa UNASUR, que permitía a los migrantes vivir y trabajar en Ecuador por dos años renovables. Esta tenía un costo de 250 dólares y, requería la presentación de pasaporte válido y vigente, y el certificado original de antecedentes penales del país de origen apostillado o legalizado. Aunque el costo resultaba inalcanzable para muchos y el procedimiento era engorroso, fue la visa más solicitada por los migrantes venezolanos. Para mayo de 2019, esta constituía el 63% de las casi 104 mil visas otorgadas por el gobierno ecuatoriano a los migrantes venezolanos (Acosta et al., 2019, pp.7-8; Vélez y Romero, 2019; Cancillería Ecuador, 2020a).

Aunque en mucha menor medida, otra de las opciones de visa solicitada por los ciudadanos venezolanos con intención de establecerse en el país y obtener una condición migratoria regular que sería importante mencionar fue la visa de residencia temporal del Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela (visa 12-XI). Esta tenía un costo de 450 dólares, una duración de un año con posibilidad de renovación y, para realizar el trámite los migrantes debían presentar el pasaporte válido y vigente, el certificado original de antecedentes penales del país de origen apostillado o legalizado, y acreditar los medios lícitos de vida. Para mayo de 2019, esta constituía casi el 7% del total de visas otorgadas por el gobierno ecuatoriano y fue el camino que tomaron la mayoría de migrantes que no podían acceder a la visa profesional antes de la creación de la categoría de ciudadano sudamericano (Vélez y Romero, 2019; Cancillería Ecuador, 2020b).

En el periodo de tiempo estudiado, la visa UNASUR, a pesar de todas las dificultades, representó la vía de regularización disponible más satisfactoria. Esto se debió principalmente a que brindaba un mayor tiempo de regularidad que otras opciones, era menos costosa y pedía una menor cantidad de requisitos, ya que no requería demostrar permanencia laboral ni ingresos como la visa 12-XI. A pesar de la concreción de su salida del bloque UNASUR en septiembre de 2019, el gobierno ecuatoriano no ha dejado de emitir dichas visas, ya que es algo que está contemplado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y para cambiarlo deberá ser reformada

*Tabla 3. Visas en Ecuador*

	<b>Norma</b>	<b>Fecha de la norma</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Costo</b>
<b>Visa de Residencia Temporal. Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (visa 12-XI)</b>	Estatuto Permanente Ecuador Venezuela	2010	Presentación de pasaporte válido y vigente en original y copia, certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado, acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente, y pagar la tarifa (Arancel Consular).	450 dólares
<b>Visa de residencia temporal UNASUR</b>	Ley Orgánica de Movilidad Humana	2017	Presentación del pasaporte válido y vigente en original y copia, certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado, y pagar la tarifa (Arancel Consular).	250 dólares

*Fuente: Elaboración propia*

Los tres países analizados cumplieron parcialmente con el compromiso de implementar mecanismos de regularización para resolver el problema de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos. Esto se debió a que en la práctica terminaron siendo limitantes, principalmente porque presentar el pasaporte nunca dejó de ser un requisito y porque, como afirman Robayo y Perdomo (2019), el PEP y el PTP eran permisos cerrados a los que solo se podía acceder en determinadas fechas y cumpliendo ciertos requisitos. Así, los que entraron de manera irregular no tenían oportunidad de acceder a ellos a menos que el gobierno lo decidiera. Además, Colombia fue el único de los tres países

que cumplió con el acuerdo de reducir los costos de las visas, permisos y demás procesos administrativos, que eran totalmente gratuitos; y aunque en el Perú estos tenían un precio relativamente accesible, a pesar de no haber realizado ningún ajuste, en Ecuador eran prácticamente impagables.

### 2.1.2 Procesos de regularización

Siguiendo con los esfuerzos de regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos, los países analizados, además de crear instrumentos migratorios ad hoc y hacer extensiva la normativa vigente para incluir a los ciudadanos venezolanos y permitirles solicitar una visa, anunciaron la implementación de procesos masivos de regularización para los migrantes que se encontraban en situación de irregularidad. Aunque en los espacios de cooperación y coordinación regionales no se mencionaron los procesos masivos de regularización, sí se habló de la implementación de mecanismos que permitan evaluar y normalizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos y de reducir los costos de los procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo la regularización migratoria.

Entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018, Colombia se embarcó en un proceso de censado conocido como Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), que se creó el 21 de marzo de 2018 a través del Decreto 542, con el objetivo de caracterizar y tener más información sobre el flujo migratorio y registrar a los migrantes venezolanos que se encontraban viviendo en Colombia y tenían vocación de permanencia en el país, independientemente de si estaban o no en situación regular. De acuerdo con las autoridades migratorias, en el periodo de tiempo mencionado se registraron más de 440 mil venezolanos que habían ingresado de forma irregular al país, de los cuales, para diciembre de 2018, más de 272 mil habían expedido su PEP-RAMV, la tercera fase de implementación del Permiso Especial de Permanencia (Cancillería Colombia, 2018; Migración Colombia, 2018b).

Según el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia (JSR) (2018, pp.7-8), el RAMV presentó dificultades que ocasionaron que un gran grupo de migrantes venezolanos no se registrara en el censo. Primero, aunque el gobierno colombiano anunció que la información del RAMV no podría ser utilizada para la imposición de medidas sancionatorias, dicha información fue poco difundida. Esto provocó que muchos migrantes no se registraran por miedo a que los deportaran por haber ingresado de manera irregular al país. Segundo, la falta de claridad en la información brindada por parte de algunos funcionarios a la población que se acercaba a censarse, causó que mucho no hicieran efectivo su registro. Por último, el hecho de que los puntos de censo estuvieran ubicados principalmente en las grandes ciudades ocasionó que un gran grupo de migrantes no pudiera censarse, porque no contaban con los recursos económicos para trasladarse.

El 26 de octubre de 2019, debido a la alarmante cantidad de ciudadanos venezolanos en situación de irregularidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador inició el proceso más ambicioso y más grande de regularización para ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio ecuatoriano antes del 26 de julio por los puestos de control migratorio. Esta medida, que estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2020 y con la que se esperaba regularizar a cien mil migrantes, tenía dos fases. Primero, un registro o censo migratorio de los ciudadanos venezolanos que se encontraran en Ecuador y segundo, la solicitud de la Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU), para el cual los migrantes debían presentar dos documentos, el pasaporte, que podía estar vencido, y un certificado apostillado de antecedentes penales (Donoso, 2019). De acuerdo con un comunicado emitido por la Cancillería, entre el 19 de agosto y el 26 de diciembre de 2019 se emitieron un total de 25,780 visas a favor de los ciudadanos venezolanos, de las cuales 10,976 fueron humanitarias, cifra que representaba solamente un cuarto de la cantidad de migrantes que se pretendía regularizar para marzo de 2020 (Cancillería Ecuador, 2019d).

Este proceso de regularización suscitó reacciones diversas y mostró algunas contradicciones. Las autoridades comunicaron que la emisión de la visa humanitaria era gratuita, pero que el migrante debía hacerse cargo de los gastos de gestión, es decir pagar 50 dólares, que no eran reembolsables y que de ninguna manera garantizaban la emisión de la visa. Además, se trató de una medida dirigida a un grupo determinado de migrantes, aquellos que habían ingresado con pasaporte antes de una fecha determinada y contaban con la documentación requerida, pero dejaba inmerso en un círculo de incertidumbre a los que habían logrado entrar al país sin pasaporte cuando este todavía no era un requisito o a los que ingresaron por los pasos irregulares.

Finalmente, el Perú, a diferencia de Colombia y Ecuador, anunció que emprendería un proceso de regularización, pero nunca lo implementó. A principios de abril de 2019, Roxana del Águila, superintendente nacional de migraciones, señaló que se iba a implementar un registro para incluir a cerca de 300 mil venezolanos que no habían alcanzado a tramitar el PTP, ya sea porque ingresaron al país después del 31 de octubre o porque entraron antes, pero por algún motivo no pudieron sacarlo. El gobierno tomó esta decisión porque luego del vencimiento del último PTP seguían llegando un promedio de 1,500 venezolanos al día por la frontera con Ecuador; y Del Águila agregó que eran personas que estaban huyendo de una crisis, que no tenían opción y que estaban buscando alternativas para sobrevivir (Agencia EFE, 2019a).

Teniendo en cuenta que los procesos de regularización se configuraron como iniciativas especialmente importantes para prevenir la irregularidad, pero solo lograron cubrir a un grupo reducido y cerrado de migrantes, se podría afirmar que los procesos implementados en Colombia y en Ecuador cumplen solo de manera parcial con el compromiso de implementar mecanismos de regularización. Asimismo, mientras Colombia cumplió nuevamente con el compromiso de reducir los costos de los procesos administrativos, Ecuador cobró 50 dólares por el derecho de trámite de la visa humanitaria, precio que muchos migrantes no eran capaces de pagar.

### 2.1.3 El procedimiento de solicitud de refugio

A pesar de que el refugio es esencialmente una medida de carácter humanitario, la mayor parte de ciudadanos venezolanos optaron por esta figura como una manera de regularizar su situación migratoria dados los vacíos existentes en las respuestas de los países estudiados. Sin embargo, sus sistemas de refugio poco desarrollados y sin personal suficiente no fueron capaces de lidiar con la gran cantidad de solicitudes. Además, la aplicación del concepto tradicional de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 y no la definición más amplia de la Declaración de Cartagena de 1984 hizo que la gran mayoría de venezolanos no calificaran como refugiados. Esto ocasionó que el proceso además de ser lento sea restrictivo. La comparación entre el número total de solicitudes realizadas y aceptadas demuestra los problemas que los sistemas de refugio presentaron.

De acuerdo con datos del Portal Operacional de ACNUR (2020) y la Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados Venezolanos (2020), para mayo de 2019, Colombia contaba con 5,303 solicitudes de refugio (0.6% de total de venezolanos), de las cuales, para diciembre de 2019, se habían concedido solamente 140. Esto puede sonar un tanto irónico, ya que es el país que más ciudadanos venezolanos albergó, pero uno de los que menos solicitudes recibió, lo que demuestra que el acceso al reconocimiento de refugio era un procedimiento cerrado y lento. El solicitante tenía que esperar entre ocho meses y dos años para recibir una respuesta, lapso de tiempo en el que no podía salir del país ni tenía permiso para trabajar. Esto, por un lado, ocasionó que algunos de los solicitantes, que contaban con la documentación para hacerlo, optaran por el Permiso Especial de Permanencia o por alguna otra opción de visa, en lugar de terminar con el trámite de refugio; y, por el otro, condenó a los restantes a vivir en la irregularidad (KAS y Universidad del Rosario, 2018, p.18; Selee et al., 2019, p.11).

En Ecuador, para fines de septiembre de 2019, se habían registrado 26,870 solicitudes de refugio interpuestas por ciudadanos venezolanos, de las



cuales, para diciembre de 2019, se habían concedido aproximadamente 6,692. A pesar del aumento en el número de solicitudes, los venezolanos que solicitaron protección como refugiados representaban una minoría en comparación con el total de ciudadanos venezolanos que residían en Ecuador y que podían estar necesitados de protección internacional (ACNUR y MIES, 2019, pp.8-9). Vale la pena señalar que este cuenta con una larga historia en términos de recepción de población en busca de protección internacional y, se constituye como el primer receptor de refugiados colombianos a nivel mundial y como el país con mayor número de refugiados reconocidos en la región. Sin embargo, a pesar de la experiencia, el rápido incremento de las solicitudes de refugio por parte de los ciudadanos venezolanos en tan poco tiempo ocasionó una gran congestión.

A pesar de que la documentación que recibían los solicitantes de refugio servía como un permiso de trabajo, los ciudadanos venezolanos manifestaron su dificultad para conseguir trabajo, dado que muchos de los empleadores no estaban familiarizados con esta figura y preferían no contratar a solicitantes de refugio. Es importante hacer énfasis en que el ciudadano venezolano común no llegaba a Ecuador en busca de refugio, sino que optaba por este como última opción al verse imposibilitado de acceder a las distintas opciones de visa disponibles que costaban entre 250 y 450 dólares (Selee et al., 2019, pp.10-11; El Comercio, 2018).

Por último, el Perú representa un caso especial comparado con Colombia y Ecuador, por lo menos al principio. Mientras en el primero el refugio representó una vía de regularización sumamente popular, principalmente debido a la facilidad con la que se podía hacer el trámite, en los dos últimos se hizo todo lo posible para alejar a los ciudadanos de la figura del refugio, dificultando el proceso de solicitud y fomentando otro tipo de mecanismos de regularización y visas.

Al 31 de diciembre de 2019, el número de solicitudes ascendía a 482,571, cifra que representaba el 53% del total de venezolanos en el Perú, de las cuales solo 1,225 habían sido reconocidos. Este abrupto incremento de solicitudes entre

el 2017 y el 2019, que terminó por colapsar el sistema de refugio, se debió básicamente a dos factores. Por un lado, Koechlin et al. (2018) afirmaron que el vencimiento de la fecha para obtener los dos primeros PTP, en febrero y julio de 2017, y el diseño retroactivo de esta medida generaron un vacío de protección que desencadenó en un exceso de solicitudes de refugio, al ser la única opción para permanecer de manera regular en el país, independientemente de si realmente calificaban para la figura o no. Así, el refugio terminó siendo una especie de salvavidas para aquellos que no lograron acogerse al PTP y como un medio para huir de la irregularidad migratoria (p.88).

Por el otro lado, Selee et al. (2019), señalaron que este incremento se debió, en parte, a la decisión del gobierno peruano en agosto de 2018 de implementar el requisito de pasaporte válido y vigente para ingresar al país. Una gran cantidad de venezolanos llegaban a la frontera con el pasaporte vencido o sin este, y el refugio constituía la mejor opción para entrar de manera regular y poder comenzar una nueva vida (p.10). Sin embargo, luego de la imposición del requisito de visa humanitaria, en junio de 2019, el gobierno endureció considerablemente la política de refugio, obligando a los ciudadanos venezolanos a solicitar la condición de refugiado en la frontera, prohibiéndoles entrar al país mientras su solicitud estuviera pendiente y rechazando la gran mayoría (Amnistía Internacional, 2020, p.24).

Si bien en las reuniones los países acordaron fortalecer los sistemas de refugio y se comprometieron a seguir trabajando en el acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, la gran cantidad de solicitudes rechazadas y en trámite evidencian el endurecimiento de la respuesta de los Estados y demuestran que sigue siendo una tarea pendiente. Es cierto que ninguno de los tres países analizados estaba preparado para recibir la cantidad de solicitudes de refugio que recibieron en tan poco tiempo y menos para responderlas, especialmente si se tiene en cuenta la manera en la que funcionan los sistemas de reconocimiento del estatus de refugiado, que se sustentan en la realización de entrevistas individuales; pero ¿cómo esperar

mejores resultados o que el tema del refugio sea una prioridad en la práctica cuando desde el comienzo el flujo de venezolanos ha sido manejado más como uno de migrantes que de refugiados?

## 2.2 Control migratorio y requisitos de entrada

En los espacios de cooperación y coordinación analizados en el capítulo anterior, los países acordaron facilitar el tránsito de los migrantes en la región y la entrada de estos a los diferentes países; fortalecer la cooperación en tecnologías de la información para promover sistemas de control migratorio más ágiles, eficientes y seguros; establecer mecanismos de intercambio de información sobre los documentos con los que los migrantes viajan y, las visas o permisos concedidos y rechazados; y, trabajar de manera conjunta y prioritaria en la implementación de la Tarjeta de Movilidad Regional (TMR) como un documento de información que permitiría a los ciudadanos venezolanos desplazarse de un país a otro sin mayores restricciones.

Sin embargo, además de los avances casi nulos en la implementación de la TMR y de no tener noticias sobre los resultados de los múltiples intentos de los países analizados por crear plataformas y bases de datos para compartir información, desde inicios de 2018, los países analizados, en mayor o menor medida, han venido endureciendo sus políticas de control migratorio e introduciendo una serie de restricciones al libre ingreso de ciudadanos venezolanos, tales como los requisitos de pasaporte y visa humanitaria, que nada tienen que ver con el enfoque de solidaridad y derechos humanos que afirman defender.

### 2.2.1 Requisito de pasaporte

A pesar de que en líneas generales Colombia ha sido el único de los tres casos estudiados que ha logrado mantener, de manera consistente, una política de apertura y el que ha mostrado una mayor tendencia a la flexibilización de la política migratoria, a lo largo del 2018, los tres casos estudiados intentaron endurecer el control migratorio imponiendo el requisito de pasaporte para todos

los venezolanos que quisieran ingresar a sus territorios e incrementando la seguridad en la frontera.

Sorprendentemente el primero fue el gobierno colombiano, que el 8 de febrero de 2018 anunció controles más estrictos en la frontera con Venezuela con el objetivo de superar la gran crisis social que se vivía en las zonas de frontera y controlar, regular y ordenar la migración, triada que conforma las bases de una política migratoria de contención. Así, los ciudadanos venezolanos que antes podían ingresar a territorio colombiano solo con la cédula de identidad, a partir de ese momento tendrían que presentar la Tarjeta de Migración Fronteriza, si es que la tuvieran, o pasaporte válido y vigente, documento prácticamente imposible de conseguir en Venezuela. Asimismo, el presidente Santos anunció el envío de más de dos mil efectivos militares a la frontera y la creación del Grupo Especial Migratorio (GEM) para reforzar la seguridad en la frontera y controlar la migración irregular (Rodríguez y Ramos, 2018; EFE, 2018a).

De acuerdo con un balance realizado dos semanas después, la medida generó una disminución de aproximadamente 30% en el número oficial de entradas, aunque habría que analizar esas cifras con mayor profundidad, dado que este tipo de restricciones raramente frenan el flujo migratorio y más bien obligan a los ciudadanos venezolanos a entrar y permanecer en el país de manera irregular (Migración Colombia, 2018c).

No obstante, un año después, el 5 de marzo de 2019, el discurso de las autoridades cambió y el Ministerio de Relaciones Exteriores amplió la vigencia de los pasaportes venezolanos por dos años, autorizando, así, la entrada regular de los migrantes con el documento vencido y la realización de los respectivos trámites migratorios. Krüger señaló que lo que se buscaba era darle seguridad a los migrantes cuando cruzaran las fronteras para que no cayeran en manos de las redes de tráfico de migrantes y trata de personas, y afirmó que cerrar las fronteras o exigir documentos vigentes y apostillados a una población que huye de una crisis humanitaria incentivaba la irregularidad (Proyecto Migración Venezuela, 2019a; Migración Colombia, 2019a).

En 2017 se aprobó en Ecuador la Ley de Movilidad Humana, que reconocía y garantizaba el derecho a la movilidad humana, con la que buscaba posicionarse como uno de los países más abiertos en cuanto a migración de América Latina y del mundo. Sin embargo, la creciente presión migratoria venezolana a la que se ha venido enfrentando luego de la aprobación de esa ley ha hecho que no se cumpla con lo estipulado y que, además, se endurezca la política migratoria, que se venía construyendo con un enfoque de derechos, en aras de la seguridad, el orden, la legalidad y el control.

El 18 de agosto de 2018, el gobierno ecuatoriano intentó establecer el requisito de pasaporte válido y vigente, con el objetivo de tener un mayor control sobre la migración masiva, señalando que el pasaporte, a diferencia de la cédula de identidad, es un documento sumamente difícil de falsificar. Sin embargo, el 24 de agosto, la Defensoría del Pueblo suspendió la medida por considerar que violaba el derecho de las personas a la movilidad, se reinstauró la cédula como único documento válido. Horas después, el gobierno anunció que comenzaría a pedir a los venezolanos la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido por un organismo regional o internacional reconocido por Ecuador, o por las entidades autorizadas por el gobierno de Venezuela, alegando que era un documento muy fácil de falsificar, despertando nuevamente la preocupación de la Defensoría del Pueblo (Deutsche Welle, 2018a; EFE, 2018b).

No fue casualidad que la medida de requisito de pasaporte fuera anunciada unos días después de haber declarado en Estado de Emergencia al sector Movilidad Humana en las provincias de Carchi, Pichincha y El Oro para atender y controlar los “flujos migratorios inusuales” de ciudadanos venezolanos; y unos días antes de anunciar la creación de un corredor humanitario para agilizar el tránsito de venezolanos de forma gratuita, segura y ordenada desde la frontera con Colombia hasta la frontera con Perú (Cancillería Ecuador, 2018e; Ministerio de Gobierno Ecuador, 2018).

Unos meses después, el 21 de enero de 2019, en su intento por endurecer nuevamente la política migratoria, el gobierno ecuatoriano impuso la exigencia

de antecedentes penales apostillados tras el asesinato de una ciudadana ecuatoriana en manos de un venezolano en Ibarra con el objetivo de impedir el ingreso de delincuentes. Además del brote de xenofobia que este suceso despertó contra todos los migrantes venezolanos en Ibarra, se trataba de una medida que, de nuevo, dificultaba el ingreso de estos a Ecuador e hizo que el porcentaje de ingresos regulares disminuyera en más de 15%, incrementando el número de ingresos irregulares de 15 a 30% (Rosero, 2019; ACNUR y MIES, 2019, pp.5-6). Sin embargo, la imposición de requisitos migratorios difíciles de cumplir no duró, porque el 27 de marzo, la Corte Constitucional de Ecuador admitió una demanda de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo contra las resoluciones emitidas por el Ministerio del Interior y por el de Relaciones Exteriores, y suspendió su aplicación.

Siguiendo la tendencia de los países vecinos, el 25 de agosto de 2018, una semana después de la imposición del requisito de pasaporte en Ecuador y un día después de que el tribunal de Quito suspendiera la medida, el gobierno peruano empezó a exigir la presentación del pasaporte válido y vigente a todas las personas de nacionalidad venezolana que desearan ingresar al país, salvo aquellos exonerados por razones humanitarias. Esta medida restrictiva fue adoptada por la Superintendencia Nacional de Migraciones y fue justificada por las autoridades como necesaria para promover una migración ordenada, segura e informada, haciendo referencia al artículo 163 de la Constitución que establecía que el Estado es el que debía garantizar la seguridad de la nación a través del sistema de defensa nacional. Durante los días previos a su entrada en vigencia, miles de venezolanos ingresaron al territorio nacional, y la crisis humanitaria en la frontera norte del país se agudizó (Berganza, 2019, pp.182-183).

Frente a esta situación, el 3 de septiembre, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó una demanda de hábeas corpus a favor de los migrantes venezolanos que no contaban con pasaporte, frente a la cual la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior interpusieron una apelación, alegando que la exigencia del pasaporte válido y vigente tenía como fin lograr una migración ordenada y segura, ya que otros

documentos, tales como la cédula de identidad o la partida de nacimiento, eran fácilmente falsificables y representaban un riesgo para la seguridad migratoria del país. La jueza concedió la apelación presentada, suspendiendo los efectos del fallo que permitía a los migrantes venezolanos entrar al país solo con su cédula de identidad (Redacción RPP, 2018). No obstante, así como sucedió en Colombia, el 8 de enero de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores decidió comenzar a reconocer los pasaportes venezolanos vencidos, tanto para el ingreso al país como para la realización de cualquier trámite migratorio.

La imposición del pasaporte válido y vigente como un requisito de entrada en los tres países analizados no solo incumplió con el compromiso de implementar medidas para facilitar el ingreso de los migrantes, sino que fue en contra de este. Se trató de una medida justificada por las autoridades como necesaria para mantener un registro de todos los migrantes que ingresaran y, promover una migración ordenada y segura. Sin embargo, en la práctica representó una restricción de derechos tanto por el impedimento de entrada para los que no tenían pasaporte o lo tenían vencido como por la dificultad de obtener el mencionado documento en Venezuela. Sorprendentemente, Colombia, que se había caracterizado por una política de fronteras abiertas, fue el primero de los tres países en anunciar e introducir la medida. Y aunque en los primeros meses de 2019 se evidenció una aparente flexibilización de las políticas de ingreso cuando los tres países comenzaron a aceptar los pasaportes vencidos, hacia mediados de ese año Perú y Ecuador volvieron a introducir restricciones.

### 2.2.2 Requisito de visa humanitaria

Como parte de la tendencia hacia el endurecimiento del control migratorio, Perú y Ecuador, en junio y agosto de 2019, respectivamente, impusieron la exigencia de visa humanitaria como requisito fundamental para el ingreso al territorio. Esta pareció ser una medida favorable, pero en la práctica resultó ser restrictiva, tanto por el costo monetario, algo que se observa en Ecuador, como por los documentos que había que presentar, que, dadas las condiciones en Venezuela, eran casi imposibles de conseguir. Al final, fue una medida que,

como afirmó Luciana Gandini, investigadora de la UNAM, terminó colocando en condiciones de mayor vulnerabilidad a una población que ya de por sí era vulnerable. Estas prácticas demostraron que el adjetivo calificativo de “humanitario” no era el más idóneo (Selee y Bolter, 2020).

A principios de junio de 2019, el presidente peruano Martín Vizcarra anunció que, a partir del 15 del mismo mes, todos los venezolanos que quisieran ingresar al Perú tendrían que presentar un pasaporte vigente, por vencer o vencido, y la visa humanitaria, que debía ser solicitada antes de ingresar al país en los Consulados Generales del Perú en Venezuela, Colombia o Ecuador. Asimismo, afirmó que esta medida aseguraría una migración ordenada, segura y regular, lema del pacto mundial para la migración al que las autoridades hacen alusión al momento de introducir medidas restrictivas, y que expulsaría a todos aquellos que entraran de manera irregular (Redacción BBC, 2019c).

La visa humanitaria era un documento gratuito que tenía una duración de seis meses renovables, lapso de tiempo en el que el migrante podía permanecer en el Perú bajo la calidad migratoria especial residente, obtener el carnet de extranjería y así trabajar y acceder a servicios de salud y educación. Los requisitos para solicitarla eran dos: la presentación del pasaporte vigente, por vencer o vencido, y de los antecedentes penales apostillados, pero el gobierno peruano estableció algunas excepciones por razones humanitarias en las cuales no se pedía ni pasaporte ni visa: los venezolanos mayores de edad que busquen reunirse con su núcleo familiar residente en el país, las personas mayores de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema, las mujeres embarazadas, los adultos mayores y los menores de edad cuyos padres se encuentren en el Perú, que serán admitidos con la partida de nacimiento (Alayo, 2019; Andina, 2019b).

Diversas organizaciones no gubernamentales y agencias de las Naciones han manifestado su preocupación al respecto. Rogelio Quintero, director de programa en Lima para la OIM, señaló que teme que la medida genere un incremento en la trata de personas, el tráfico de migrantes y el cruce de las



fronteras de manera ilícita, lo que los colocaría en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que no tener visa implica no tener acceso a ningún tipo de servicio público y no contar con protección (Dupraz-Dobias, 2019). Amnistía Internacional (2020), por su parte, denunció la medida argumentando que resultó ser más un obstáculo para entrar de manera regular que una vía de protección, primero, por la imposibilidad de conseguir pasaporte y antecedentes penales apostillados en Venezuela; y segundo, porque se reportaron casos de venezolanos con visa humanitaria o que se ajustaban a las excepciones humanitarias debido a su situación de vulnerabilidad a los que se les había negado la entrada por no contar con los sellos de entrada y salida de Ecuador (p.18).

Posteriormente, el 26 de julio de 2019, el presidente ecuatoriano, Lenín Moreno, firmó el Decreto 826, que establecía el requisito de visa de excepción por razones humanitarias (VERHU) para todos los ciudadanos venezolanos que quisieran ingresar a Ecuador a partir del 26 de agosto. El mandatario afirmó que el objetivo de este nuevo requisito de entrada era facilitar la regularización de los ciudadanos venezolanos y que como jefe de Estado era su deber tomar decisiones que garantizaran orden y seguridad tanto para los ecuatorianos como para los migrantes.

Al igual que la visa humanitaria impuesta por el gobierno peruano, el documento debía ser tramitado en los consulados ecuatorianos de Venezuela, Colombia o Perú, presentando el pasaporte vigente, por vencer o vencido, y un certificado de antecedentes penales del país de origen apostillado o legalizado; y en el caso de los niños y adolescentes, además, adjuntando la partida de nacimiento apostillada. Así, aunque la Corte Constitucional eliminó en marzo los requisitos de pasaporte y antecedentes penales, en la práctica seguían vigentes. El gobierno informó que la visa tendría una duración de dos años, sujeta a renovación una sola vez, y que la emisión de esta sería gratuita, pero que el solicitante tendría que pagar los 50 dólares del valor del formulario de la solicitud.

El anuncio de la medida provocó un colapso en la frontera con Colombia por el gran número de migrantes venezolanos que intentaron ingresar a Ecuador solo con la cédula de identidad. Como respuesta, Migración Colombia (2019b) pidió al gobierno ecuatoriano que revisara la imposición de visado, alegando que la medida estaba limitando la movilidad de ciudadanos venezolanos que no tenían dinero para gestionar la visa humanitaria, haciendo que muchos se quedaran atascados en las zonas de frontera colombianas, fomentando la irregularidad al incrementar el paso por trochas no autorizadas y desintegrando familias. Desafortunadamente, fue un tema que no resonó a nivel multilateral y que no se discutió en la quinta reunión del Proceso de Quito en noviembre de 2019.

La visa VERHU en Ecuador presentó los mismos problemas que la visa humanitaria en Perú: los requisitos eran casi imposibles de conseguir y, aunque el gobierno ecuatoriano le atribuyó la enorme reducción en el número de ingresos, en la práctica la medida ha incrementado el flujo migratorio irregular a través de rutas clandestinas, que no hacen más que exponer a los migrantes a la trata, a la explotación y a los abusos. A estos se le suma el costo de 50 dólares, precio que muchos migrantes no podían pagar.

Es así, que el requisito de visa humanitaria en los dos países analizados representó en la práctica un cierre legal de las fronteras, que dejó a miles de venezolanos varados en la frontera y no solo incumplió con el acuerdo de facilitar la entrada de los migrantes venezolanos, sino que la hizo aún más difícil. Además, el gobierno ecuatoriano, al cobrar por el derecho de trámite, incumplió con otro de los compromisos importantes que era el de la reducción de los costos de las visas. En general, las medidas implementadas en materia de control migratorio evidenciaron la poca coordinación entre los países analizados y la falta de sincronización de medidas. Se trató de un área en la que se actuó de manera unilateral y la imposición del requisito de visa humanitaria fue un claro ejemplo, ya que generó efectos negativos y directos sobre Colombia, que comparte una extensa frontera con Venezuela.

## 2.3 Acción Humanitaria

Desde 2014, Venezuela se encuentra inmersa en una crisis compleja y multidimensional que ha logrado ir más allá de lo político y económico, y abarcar todas las áreas de la vida. La debacle humanitaria en Venezuela es una sin precedentes en el hemisferio y los principales afectados han sido los ciudadanos. Millones han abandonado el país, ya que encuentran imposible seguir viviendo en Venezuela, debido a la falta de servicios básicos y trabajo, la escasez de alimentos y medicinas, el deterioro de las condiciones de salud, la creciente hiperinflación, el aumento de la violencia e inseguridad, y la cada vez más precaria situación en la que tienen que vivir. Así, los migrantes venezolanos llegan a los países de destino en malas condiciones económicas y de salud, y con necesidades urgentes de asistencia y protección.

### 2.3.1 Asistencia humanitaria en la frontera

La asistencia humanitaria, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), se centra en acciones de emergencia a corto plazo y se entiende como la provisión de bienes y servicios que se han vuelto inasequibles y sin necesarios para reducir el sufrimiento de la población afectada por la crisis humanitaria, tales como alimentos, agua y saneamiento, alojamiento y atención médica básica (2014, p.3). En ese sentido, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir la asistencia que necesite para sobrevivir, y todo Estado receptor tiene la obligación de brindarla, ya sea solo o de la mano de organizaciones habilitadas.

En el periodo de tiempo estudiado, el gobierno colombiano ha brindado asistencia humanitaria, principalmente, a través de centros de recepción y alojamiento temporal en la zona de la frontera norte. Los principales eran tres y se encontraban en los municipios de Maicao y Riohacha, en el departamento de La Guajira y en Villa del Rosario, en el departamento de Norte de Santander.

El 4 de febrero de 2018, el gobierno colombiano, a través de la Cancillería y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (UNGRD), con el apoyo de la

OIM, inauguró en Villa del Rosario, cerca de la ciudad fronteriza de Cúcuta, el primer Centro de Atención Transitoria al Migrante (CATM). El centro era gestionado por la Cruz Roja y tenía como objetivo brindar atención y asistencia a familias integradas por menores de edad, mujeres gestantes, madres lactantes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad que estuvieran durmiendo en la calle y tuvieran intención de continuar su viaje hacia otras ciudades. Este tenía capacidad para albergar a 240 migrantes a los cuales se les brindaría alimentación diaria, primeros auxilios, aseo, lavado de ropa, orientación en materia migratoria y alojamiento por dos noches como máximo. Hasta el 25 de junio del mismo año, más de 4,600 personas habían accedido a sus servicios (EFE, 2018c; Semana, 2018a).

Luego, a principios de marzo de 2019, el gobierno colombiano, nuevamente a través de la Cancillería, con el apoyo de ACNUR, inauguró el primer Centro de Atención Integral (CAI) en Colombia destinado a brindar asistencia a migrantes y refugiados en la ciudad fronteriza de Maicao, en el departamento de La Guajira. El centro contaba con 60 carpas para alojar a 350 personas por un lapso de treinta días y brindaba servicios de alimentación, agua potable, aseo, atención médica básica, apoyo psicosocial, orientación legal y actividades para niños. Asimismo, contaba con la presencia de una serie de organizaciones internacionales y de cooperación, y entidades del Estado. Para fines de octubre de 2019, más de 1,500 migrantes y refugiados habían recibido asistencia (Noticias ONU, 2019; Morales, 2019).

Por último, el 23 de mayo de 2019, el Canciller de la República, Carlos Holmes y el gobernador encargado de La Guajira, con el apoyo de ACNUR, inauguraron el primer Centro de Atención al Refugiado y Migrante de Riohacha. Este tenía capacidad para albergar a 80 familias por un periodo no mayor a un mes, dependiendo del nivel de vulnerabilidad de cada una; y al igual que el CAI de Maicao, brindaba atención médica, apoyo psicosocial, kits de higiene y alimentación. Desde marzo, mes en el que el centro abrió sus puertas, hasta la

inauguración en mayo, se habían atendido a más de 450 personas (Proyecto Migración Venezuela, 2019b).

Los últimos dos centros de recepción son especialmente importantes, porque el departamento de La Guajira es uno de los más pobres de Colombia, con altos índices de pobreza monetaria (53.7%), pobreza extrema (26.7%) y pobreza multidimensional (51.4%), y el tercero con más venezolanos en el país (11.9%), después de Bogotá y Norte de Santander. Según un estudio de la Universidad de Guajira, de los casi 150 mil migrantes y refugiados, el 5% tenía empleo formal, el 25% desarrollaba actividades económicas informales y el 70% se encontraba desempleado; y los resultados de una encuesta realizada por ACNUR demostraron que un número significativo vivía en las calles o en asentamientos informales, y que el 81% de los encuestados afirmó necesitar un albergue (DANE, 2019a; DANE, 2019b; EFE, 2019; ACNUR, 2019).

Las respuestas de los gobiernos de Ecuador y Perú han sido muy parecidas. A diferencia del caso colombiano, la asistencia humanitaria se brindó en instalaciones ya existentes. En el caso ecuatoriano, en los Centros Binacionales de Atención de Fronteras (CEBAF) de San Miguel, en el norte, y Huaquillas, en el sur, y en el Centro Nacional de Atención de Fronteras (CENAF) de Rumichaca; y en el caso peruano, principalmente, en el Centro Binacional de Atención de Fronteras (CEBAF) de Aguas Verdes en el norte, ubicado en la ciudad fronteriza de Tumbes.

En ambos países se instalaron módulos en los que el sector Salud se encarga de atender las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos. En Ecuador, se han implementado puestos de auxilio, en los que el Ministerio de Salud atiende emergencias, y puestos de control de salud, en los que aplica vacunas y, realiza controles y evaluaciones a los pacientes menores de 15 años (Agencia EFE, 2019b). En el Perú, UNICEF y la Dirección Regional de Salud de Tumbes instalaron uno de salud y nutrición para atender principalmente a los niños menores de cinco años en el que se ofrecía evaluación nutricional, suplementación alimentaria y derivación a atención de salud de ser necesario; y

el Ministerio de Salud instaló un módulo de vacunación al que los migrantes y refugiados venezolanos debían acercarse para vacunarse contra una serie de enfermedades y obtener una tarjeta de vacunación. Sin embargo, a principios del 2019, la Defensoría del Pueblo alertó sobre la ausencia de personal del sector Salud en la zona y denunció que el trabajo estaba siendo realizado íntegramente por el personal contratado por las organizaciones internacionales (Vargas-Machuca et al., 2019, pp.505-506; Fernández, 2019).

Asimismo, con el objetivo de atender a los niños y niñas, los gobiernos de ambos países, con la ayuda de las organizaciones internacionales, habilitaron espacios lúdicos en los que, junto con educadores y psicólogos, realizaban una serie de actividades recreativas, tales como jugar, pintar, leer, cantar, bailar y hacer música, y recibían apoyo psicoemocional mientras sus padres o tutores realizaban los trámites necesarios para el ingreso (UNICEF, 2019).

También se instalaron consultorios para brindar atención psicológica y asesoría legal; se entregó agua y alimento, con especial atención en los niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad o enfermedad; se repartieron kits de higiene para que los ciudadanos venezolanos pudieran hacer uso de los baños y duchas, asearse y seguir con el viaje manteniendo condiciones higiénicas mínimas y sin peligro de contraer alguna enfermedad; y se habilitaron espacios para pasar la noche. Sin embargo, mientras en Ecuador, las carpas y refugios temporales fueron instalados dentro de los Centros de Atención; en el Perú, se dispusieron veinte albergues temporales fuera del CEBAF en diversos puntos de la provincia, tales como coliseos deportivos e instituciones educativas, para dar cobijo a aproximadamente 500 migrantes venezolanos (Andina, 2018).

Es un hecho que las necesidades humanitarias de la población venezolana han desbordado la capacidad de recepción y respuesta de los gobiernos analizados, y han saturado las instalaciones fronterizas, lo que ha ocasionado que no todos puedan recibir asistencia. Sin embargo, lo analizado en los párrafos anteriores demuestra que los países sí cumplieron con los

acuerdos que celebraron en los espacios regionales de continuar brindando asistencia humanitaria a los migrantes venezolanos. Asimismo, la creación de la Tarjeta Única de Vacunación Regional, que se implementó en octubre de 2019, respondió a los compromisos de los Estados de gestionar y controlar enfermedades que se podían evitar mediante la vacunación, de proteger el bienestar de los migrantes y, de coordinar estándares de cuidado y protocolos para brindar una respuesta más efectiva a la crisis migratoria. La pregunta, más bien, sería qué va a pasar con los migrantes y refugiados después, cuando ya no reciban asistencia, y es que a pesar de los grandes esfuerzos que están realizando los gobiernos, todavía no existen políticas claras para la atención de esta población. Es cierto que la esencia misma de la asistencia humanitaria es ser temporal; sin embargo, la migración venezolana necesita, con urgencia, ser parte de proyectos duraderos.

### 2.3.2 Protección humanitaria

La protección humanitaria son todas aquellas actividades orientadas a mejorar la seguridad, el bienestar y la dignidad de las víctimas afectadas por la crisis, y obtener un respeto total por los derechos de los individuos, independientemente de su nacionalidad y de acuerdo con la legislación sobre derechos humanos y de los refugiados, y con el derecho internacional humanitario (Global Protection Cluster, 2012, p.1; OCAH, 2014, p.3).

En las reuniones analizadas en el capítulo anterior los países pidieron reforzar la coordinación regional en protección humanitaria y se discutieron algunas acciones, tales como la elaboración de un protocolo de cooperación regional para la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada venezolana; la implementación de un mecanismo de coordinación regional para la prevención, protección, asistencia y judicialización del delito de trata de personas; el apoyo e incremento de cobertura de atención en salud a los migrantes y refugiados venezolanos con VIH/SIDA; el fortalecimiento de medidas contra la trata y el tráfico de personas; y la implementación de procedimientos y protocolos para proteger a los más vulnerables y garantizar el adecuado ejercicio

de los derechos de la población venezolana en movilidad humana. Antes de analizar las acciones más relevantes implementadas por los Estados valdría la pena mencionar que el patrón que se observa en la región es la implementación de medidas de protección por los Estados a título individual y de acuerdo a sus necesidades, y no de manera regional y coordinada.

### Protección de la infancia

Aunque en las dos últimas reuniones del Proceso de Quito se hizo hincapié en la necesidad de elaborar un protocolo de cooperación regional para la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada venezolana, todas las acciones de protección de la infancia en el periodo 2017-2019 surgieron de los Estados a título individual. Las más representativas fueron básicamente tres: la inauguración de la Unidad de Protección para niños venezolanos que llegan solos o con tutores en el Perú, la firma del Procedimiento de atención para niños, niñas, adolescentes y sus familias en el contexto de movilidad humana en Ecuador y el otorgamiento de la nacionalidad a hijos de migrantes venezolanos para luchar contra la apatridia en Colombia.

El 7 de septiembre de 2018, se creó mediante la Resolución Ministerial N°241-2018-MIMP se creó la Unidad de Protección Especial de Tumbes y fue inaugurada una semana más tarde con el objetivo de atender a las niñas, niños y adolescentes venezolanos sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. La UPE, de acuerdo con la norma, es el servicio desconcentrado competente para los procedimientos por desprotección familiar y, se encarga de realizar las evaluaciones técnicas (legal, social y psicológica) necesarias para que la autoridad judicial resuelva la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, y logre reunirlos. En resumen, los profesionales de la UPE tienen que defender el pleno ejercicio de los derechos de los menores de edad y para eso trabajan de manera coordinada con instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA), y los Centros de Emergencia Mujer (CEM). De acuerdo con Carlos Calderón, oficial de Emergencias de Unicef Perú,



con la UPE, se fortalecieron los mecanismos de vigilancia y de protección de los niños (MIMP, 2018; Vadillo, 2018).

En segundo lugar, el 5 de noviembre de 2018, el gobierno ecuatoriano firmó el protocolo “Procedimiento de atención para niños, niñas, adolescentes y sus familias en el contexto de movilidad humana en Ecuador”, un protocolo que estableció mecanismos de protección y atención prioritaria para los niños migrantes, haciendo hincapié en los provenientes de Venezuela, con el objetivo de promover una migración segura, ordenada y regular del mencionado grupo poblacional. Este protocolo, cuyo fin es velar por el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos de los ciudadanos extranjeros y especialmente de los niños, niñas y adolescentes, y otras personas vulnerables, fue suscrito dentro del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional adoptado por los ministerios del Interior, Inclusión Económica y Social y Relaciones Exteriores el primero de octubre (UNICEF, 2018; Cancillería Ecuador, 2018f).

Este fue un documento particularmente importante por dos razones. Por un lado, porque los niños, niñas y adolescentes representaban el 20% del total de ciudadanos venezolanos que han migrado a Ecuador, un porcentaje bastante alto que merece especial atención; y, por el otro, porque afirmó la disposición del estado ecuatoriano para asegurar de manera prioritaria los derechos de esta población tan vulnerable.

Por último, en agosto de 2019, se anunció que el Congreso había aprobado el proyecto de ley presentado por el defensor del pueblo, Carlos Negret, para otorgar la nacionalidad a más de 24 mil niños y niñas, hijos de padres venezolanos, nacidos en territorio nacional. Con la aprobación del presidente Iván Duque, el 16 de septiembre se promulgó la Ley 1997, a través de la cual se estableció un régimen excepcional para otorgar la nacionalidad colombiana por nacimiento a todos los menores que hayan nacido en el país desde el primero de enero de 2015 hasta el 16 de septiembre de 2021, dos años

después de la entrada en vigencia de la mencionada ley (Proyecto Migración Venezuela, 2019c).

El riesgo de apatridia, es decir de no tener una nacionalidad, siempre había sido señalado como un problema serio en Colombia; sin embargo, no fue hasta la llegada de miles de ciudadanos venezolanos que el fenómeno comenzó a ser cada vez más notorio. Esto se debe a que Colombia es uno de los pocos países de la región en los que la nacionalidad no se adquiere por *ius soli*, derecho del suelo, sino por *ius sanguinis*, derecho de la sangre, e *ius domicili*, derecho de domicilio. Esto quiere decir que, por lo menos, uno de los dos padres tiene que ser colombiano o, en el caso de padres extranjeros, alguno tiene que ser capaz de probar que cuenta con un domicilio legal en el país al momento del nacimiento del niño, para lo cual es necesario tener visa, documento que la mayoría de venezolanos no tiene (Vargas, 2020). Así, si bien es cierto que, de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a una nacionalidad, en la práctica esto no sucede.

Esta medida temporal y excepcional, que muchos calificaron como humanitaria, por un lado, representó un símbolo de apertura en medio de un clima de endurecimiento de la política migratoria de países como Perú y Ecuador, a través de la introducción del requisito de visa humanitaria; y, por el otro, evitó que los niños y niñas, hijos de padres venezolanos, corran el riesgo de enfrentarse a una vida de exclusión y discriminación, garantizándoles la protección integral de sus derechos fundamentales y el acceso a servicios básicos, tales como educación y salud.

#### Acceso a la salud de migrantes con VIH/SIDA

A diciembre de 2019 no existía una respuesta regional que garantice a los migrantes y refugiados venezolanos el acceso a los antirretrovirales, razón por la cual el éxito o fracaso en el acceso al tratamiento de los migrantes venezolanos con VIH/SIDA dependía únicamente de las políticas de cada país.

En Colombia, para que un paciente con VIH/SIDA recibiera tratamiento tenía que estar afiliado al Sistema de Salud y para eso era necesario contar con el Permiso Especial de Permanencia o ser solicitante de refugio. Los refugiados y migrantes con estatus migratorio irregular solo tenían derecho a atención médica de emergencia, lo que no incluía el acceso a los medicamentos antirretrovirales ni el tratamiento continuo del VIH/SIDA. Esto representaba un gran problema, primero, porque los requisitos para afiliarse al Sistema de Salud solían ser estrictos y, segundo, porque más de la mitad de ciudadanos venezolanos que residían en Colombia se encontraban en situación irregular (Somos Panas Colombia, 2019).

Esa fue la razón por la que muchos migrantes y refugiados prefirieron recibir el tratamiento antirretroviral en Ecuador y en Perú, países en los que el acceso es universal y gratuito. De acuerdo con Torres y Ciriaco (2017), la primera opción de los venezolanos que emigraron por razones de salud fue Ecuador, debido a que los trámites para acceder a los servicios de salud y al tratamiento antirretroviral de manera gratuita eran rápidos, solo necesitaban presentar un carnet de identificación, su historia clínica y acudir a algunas charlas de orientación. Sin embargo, a pesar de las facilidades que el gobierno ecuatoriano brindaba, el Perú seguía siendo el principal destino.

En este último, aunque para los pacientes extranjeros con VIH/SIDA las medicinas no costaban, aquellos que no contaban con un seguro médico, es decir la gran mayoría de venezolanos, debían pagar las consultas, exámenes y diagnósticos, cuyos precios solían ser elevados. Además, para acceder al tratamiento tenían que ser atendidos en un hospital nacional y abrir una historia clínica, lo que significaba pasar por una consulta que podía costar entre 300 y 800 soles para tener una prueba que confirmara que tenían la enfermedad. Si bien el PTP y el refugio regularizaban la situación de los migrantes, no los afiliaba al SIS ni a EsSalud, para eso era necesario tener una condición migratoria especial y contar con el carnet de extranjería (Torres y Ciriaco, 2017; Jáuregui, 2019).

Si bien es cierto que en el periodo de tiempo estudiado y a pesar de las dificultades se dieron a conocer muchos casos de migrantes venezolanos que estaban recibiendo el tratamiento sin ningún problema en el Perú, lo mismo no ocurrió en los demás países. Esto representa un peligro, ya que, si no se proporciona un acceso fácil al tratamiento antirretroviral, puede terminar convirtiéndose en un problema de salud pública. Es por eso que resulta de vital importancia ampliar la cobertura de atención en salud para los refugiados y migrantes con VIH/SIDA para cumplir con la promesa de realmente trabajar en la prevención y el tratamiento de la enfermedad, y apoyar a las poblaciones más vulnerables. A pesar de ser un tema que se discutió en repetidas ocasiones a nivel regional, tanto en las reuniones de salud como en las que se realizaron en el marco del Proceso de Quito, como se señaló al principio, a diciembre de 2019 no había indicios de una respuesta regional coordinada.

#### Tráfico y trata de migrantes

La migración masiva de ciudadanos venezolanos y la imposición de mayores requisitos de ingreso desde el 2018, incrementó el riesgo de que los y las migrantes, especialmente las mujeres y niñas, terminaran siendo víctimas de la trata de personas. Esto se debió a que, frente a la dificultad de entrar al país de destino por la vía regular, estos se veían en la necesidad de hacerlo por trochas o caminos ilegales, en los que se exponían a numerosos peligros, entre ellos caer en redes clandestinas de trata. Además, fue una problemática que empeoró debido a la condición de vulnerabilidad extrema en que esta población ingresaba al país. Muchos lo hicieron sin documentos, por lo que no eran capaces de identificarse como ciudadanos, y llegaron muchos niños, niñas y adolescentes sin acompañantes, factores que los convertían en un blanco fácil (Moloney, 2019).

Lo que llamó la atención fue la poca información disponible y los pocos casos identificados. De acuerdo con un informe del Observatorio Nacional de Trata de Personas del Ministerio del Interior de Colombia, entre 2015 y 2017 se reportaron solamente diez casos de trata de personas venezolanas, cifra que

representaba un porcentaje sumamente bajo comparado con la cantidad de ciudadanos venezolanos que se encontraban residiendo en Colombia. En Ecuador, los datos del Ministerio del Interior mostraron que entre enero de 2017 y junio de 2019 hubo 304 víctimas de trata, de las cuales 43 eran venezolanas; y en el Perú, entre 2017 y 2018, las autoridades registraron más de 1700 víctimas de trata de personas de las cuales el 10% provenía de Venezuela, y confirmaron que la cifra seguía aumentando (Mininterior, 2018; El Comercio, 2019a; Moloney, 2019).

Nuevamente, las acciones o intentos para abordar el mencionado problema surgieron de los Estados a título individual y fueron realizadas de manera unilateral. Por un lado, en Colombia, la Fiscalía General de la Nación, de la mano de Unicef, emprendió campañas de concientización y sensibilización en los colegios distintas ciudades del país con el objetivo de brindar información sobre el delito de trata de personas y así disminuir los casos. Por el otro, en Ecuador y en Perú se realizaron campañas de capacitación a las autoridades y funcionarios que trabajan en las zonas fronterizas para que sean capaces de identificar posibles casos, alerten a la policía y brinden una respuesta integral. Sin embargo, estos esfuerzos poco articulados han demostrado no ser suficientes

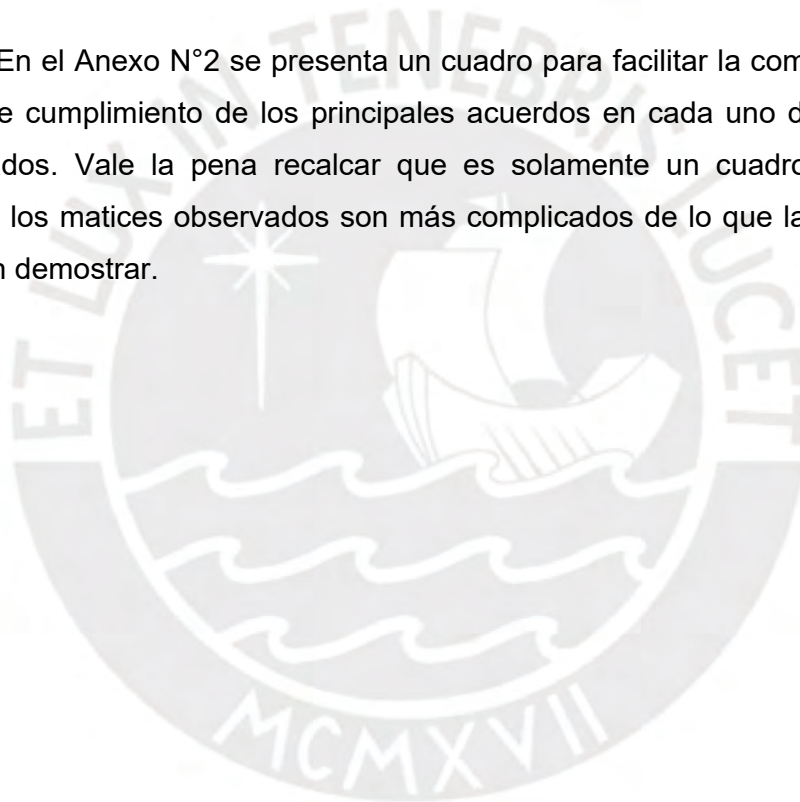
La cuestión es que, a pesar de que se sabía que era un problema que existe y que iba en aumento, especialmente en un contexto de alta movilidad humana, no se tenían datos suficientes y, por ende, no se conocía la verdadera magnitud de la situación. Como señala Vargas (2019), esto dificultaba tanto la identificación e implementación de medidas específicas, como la articulación de acciones a nivel regional para hacerle frente a la situación, porque para eso hay que comprender el vínculo entre migración y trata, y el contexto de cada país.

#### 2.4 Comentario final

Lo analizado en el presente capítulo demuestra que, a pesar de que Colombia, Ecuador y Perú les han otorgado un valor importante a los espacios

de cooperación y coordinación regional, el cumplimiento de los acuerdos ha sido limitado en algunos casos y nulo en otros. Esto se debe a que, en la práctica, los países mencionados han resuelto los desafíos de la manera en la que han podido, desempeño que no se condice con la apertura mostrada en las diferentes reuniones. Después de todo, parece que la propuesta central del Proceso de Quito de armonizar medidas y generar una respuesta regional no se está cumpliendo. La pregunta que habría que responder ahora sería la de por qué es que esto está sucediendo.

En el Anexo N°2 se presenta un cuadro para facilitar la comprensión del nivel de cumplimiento de los principales acuerdos en cada uno de los países analizados. Vale la pena recalcar que es solamente un cuadro referencial, porque los matices observados son más complicados de lo que las categorías pueden demostrar.



### CAPÍTULO 3: EXPLICANDO EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN: LA SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

La migración venezolana ha sido percibida como un problema regional al que se le tiene que hacer frente cooperando. Esto se debe a que los problemas transnacionales requieren la articulación de ciertos niveles de gobernanza para que la respuesta sea efectiva a nivel regional. Sin embargo, con el paso del tiempo, esta problemática ha adquirido tal importancia en términos de seguridad que ha terminado llevando a los países a priorizar sus propios intereses en desmedro de los espacios de cooperación multilaterales y bilaterales. Esto ha limitado el impacto de la coordinación en las políticas internas de Colombia, Ecuador y Perú, y ha hecho que estos espacios de gobernanza regional, a pesar de seguir existiendo y funcionando, pierdan peso al momento de tomar decisiones en el ámbito nacional para enfrentar el creciente flujo de migrantes.

La teoría de la securitización, esbozada por los pensadores de la Escuela de Copenhague y luego revisada por una serie de académicos, ayuda a entender la manera en la que la agenda nacional terminó primando sobre la regional y humanitaria en Colombia, Ecuador y Perú en el marco de la crisis migratoria venezolana. Las herramientas de la teoría de la securitización serán útiles para comprender por qué en la práctica la cooperación en temas tan sensibles y complejos como el migratorio es difícil de mantener y al final los intereses de seguridad terminan primando sobre los humanitarios en el ámbito nacional.

#### 3.1. El concepto de seguridad y la teoría de la securitización

El concepto de seguridad ha sido definido a lo largo del tiempo por los pensadores realistas como la seguridad del Estado y el principal interés nacional, centrándose en la preservación de la integridad territorial y la seguridad de sus habitantes. Wolfers fue uno de los primeros que mostró preocupación por la ambigüedad del concepto de seguridad y presentó una visión diferente, aunque siempre recalcando la importancia de lo militar y la centralidad del Estado. Así se enfocó no tanto en el poder, sino en las amenazas y afirmó que la seguridad

tenía que ver con la protección de ciertos valores que podían variar de un Estado a otro. Para el mencionado autor, esta, en un sentido objetivo, medía la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y en un sentido subjetivo, la ausencia de temor de que esos valores sean atacados. De esta manera, la seguridad, a pesar de ser el principal interés de los Estados, no se trataba de un valor absoluto ni binario, así como planteaban los pensadores tradicionales, sino de uno ambiguo y elástico (Baldwin, 1997, pp. 13; Degaut, 2015, p. 6).

Aunque buena parte de las discusiones iniciaron en la década de los ochenta, no fue hasta después del fin de la Guerra Fría que se renovaron los debates sobre seguridad y se tomó conciencia sobre las limitaciones que sufrían los enfoques clásicos. De esta manera, los académicos identificaron la necesidad de redefinir el concepto tradicional de seguridad con la consigna de ampliarlo, profundizarlo y llevarlo más allá de la esfera puramente militar. Los esfuerzos vinieron de las distintas escuelas de las Relaciones Internacionales (RRII) y los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS). Desde el liberalismo, Baldwin y Ullman propusieron darle un giro a lo dicho por Wolfers y definir la seguridad no como la ausencia de amenazas, sino como la baja probabilidad de daños a los valores adquiridos. De esta manera, se podrían empezar a incluir otro tipo de eventos que de otra manera no podrían ser considerados como 'amenazas de seguridad'. Además, Baldwin enfatizó en la necesidad de realizar algunas especificaciones mínimas al momento de hablar del concepto tan amplio de seguridad, tales como seguridad para quién y para qué valores (Baldwin, 1997, pp. 12-14; Degaut, 2015, pp. 7-8).

Desde los Estudios Internacionales de Seguridad (EIS) también se esbozaron teorías comprehensivas de la seguridad. Los pensadores de la Escuela de Copenhague, Buzan, Waever y de Wilde (1998), ampliaron el concepto a cinco grandes sectores: militar, político, económico, social y medio ambiental, y tres niveles: individuo, Estado y sistema internacional reconociendo su multidimensionalidad y complejidad (pp. 2-8). Sin embargo, al mismo tiempo limitaron su análisis para evitar las críticas al relativismo excesivo y terminaron



posicionándose entre las aproximaciones tradicionales y críticas, reconociendo la importancia del Estado, pero afirmando que no es el único objeto referente en materia de seguridad (Bourbeau, 2006, pp. 7-8).

Sin duda, la propuesta teórica alternativa más relevante elaborada por los académicos de la Escuela de Copenhague fue la de la securitización, que ha sido clave al momento de impulsar una concepción discursiva e intersubjetiva sobre el concepto de seguridad. La teoría postula que las amenazas son construcciones sociales y que la securitización es el proceso mediante el cual una cuestión de un sector ordinario de la política es transformada en un problema de seguridad mediante un discurso o retórica de peligro que justifica la adopción de medidas de emergencia. Esto significa, que algo se convierte un tema de seguridad no necesariamente porque constituye una amenaza objetiva, sino porque un actor lo define como tal y al hacerlo, reclama el derecho de manejar el tema usando medidas extraordinarias para asegurar la supervivencia del objeto referente en cuestión. De esta manera, se parte de la premisa de que el lenguaje no es neutro, sino que responde a una intención y produce una serie de consecuencias en los receptores del mensaje vinculadas con el miedo, la incertidumbre y el deseo de vivir libres de amenazas. Esto refuerza una peligrosa generalización que fusiona a los migrantes en una sola categoría y los etiqueta como una amenaza, lo que tiene que ver con la incapacidad de los actores securitizadores para ver a los migrantes como seres individuales (Perelló, 2019, p. 80; Bourbeau, 2006, p. 9; Verdes-Montenegro, 2011, p.9).

Al considerar a la seguridad como el resultado de un acto discursivo o *speech-act*, los académicos de la Escuela de Copenhague analizan, por un lado, el proceso a través del cual las autoridades construyen amenazas de seguridad con el objetivo encauzar los miedos y ansiedades, y direccionar la toma de decisiones en un sentido determinado; y, por el otro, la manera en la que esa amenaza construida es aceptada como tal por una audiencia, legitimando así la intervención excepcional y prioritaria del Estado. Sin embargo, esto no significa que cualquier tema puede ser securitizado fácilmente. Existe una lógica interna

discursiva que permite la construcción de un asunto como una amenaza. Para securitizar algo con éxito, un actor securitizador tiene que realizar una movida securitizadora, es decir presentar algo como una amenaza. Sin embargo, el tema no será securitizado hasta que la audiencia no lo acepte como una amenaza de seguridad. Es en ese momento en el que 'la amenaza' puede ser movida por encima de la esfera normal de política, dotándola de un carácter prioritario en la agenda pública y permitiendo a las autoridades implementar medidas excepcionales. De esta manera, el éxito de la securitización no lo decide el agente securitizador, sino la audiencia (Perelló, 2018; Diskaya, 2013; Buzan et al., 1998, p. 25).

Aunque es innegable que la teoría de la securitización ha creado una base para la construcción de un concepto más complejo de seguridad, presentó una serie de limitaciones. Bourbeau (2011) señaló la necesidad de analizar el proceso de securitización como uno más dinámico y de analizar la relación entre los agentes securitizadores y el contexto como una mutuamente constituida. Para esto, propuso reevaluar el rol que cumple la audiencia y sostuvo que la comprensión de la teoría de la securitización del papel de la audiencia es engañosa, principalmente porque analiza la secuencia del proceso de securitización de manera unidireccional, colocando a la audiencia al final de este. De esta manera, son los agentes securitizadores los que inician el proceso y la audiencia el que lo termina aprobando o desaprobando los intentos de securitización de los agentes. Al afirmar que la audiencia solamente participa en la etapa final del proceso, la teoría de la securitización invisibiliza los procesos de retroalimentación y multidireccionalidad que pudieran existir entre estos, y que son parte importante de los procesos de securitización. Así, el poder de la audiencia puede ser entendido como uno que tiene la capacidad de ser una habilitar o limitar a los agentes securitizadores (p. 41, 46).

Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de incorporar a los medios de comunicación, además de los políticos, como un agente securitizador importante, y analizar la relación entre estos con mayor detenimiento. Así, en

lugar de ver automáticamente a los agentes políticos como los iniciadores del proceso de securitización, sostiene que estos políticos pueden, en algunos casos, ser los iniciadores de una política de seguridad y, en otros casos, ser los transmisores de esta, por ejemplo, dando apoyo institucional a los medios de comunicación y/o a las demandas de seguridad del público. Lo mismo pasa con los agentes de los medios de comunicación, que en algunos casos se encargan de llevar a cabo las movidas de securitización antes de que los agentes políticos las formulen, presionando al gobierno y al público para que adopten una política de seguridad particular; y en otros de apoyar las movidas securitizadoras de los agentes políticos y expresando las demandas de seguridad de la audiencia (Bourbeau, 2011, p. 46).

### 3.2. Securitización de la migración venezolana: los casos de Colombia, Ecuador y Perú

En América del Sur, el comienzo del siglo XXI se caracterizó por una liberalización de la legislación y el discurso migratorio, y por un enfoque del sujeto migrante desde la óptica de los derechos humanos. Sin embargo, en los últimos años la región ha sido testigo de un giro hacia la securitización de la migración venezolana, es decir la definición de la migración como un problema de seguridad y una amenaza. Así, ha surgido una nueva retórica de seguridad que ha ido en consonancia con las tendencias a nivel global. En ese sentido, la transición de unas políticas iniciales relativamente generosas a unas más restrictivas, el refuerzo de medidas de control fronterizo y la incorporación de medidas que tienden a reducir la recepción de flujos y a dificultar la regularización del estatus migratorio se han vuelto usuales en la región tras la crisis venezolana (Quirós, 2018; Freier y Castillo, 2020).

La presente investigación postula que la securitización de la migración venezolana es una de las razones por las que la cooperación entre Colombia, Ecuador y Perú en el periodo 2017-2019 ha tenido un impacto limitado en las políticas internas implementadas, ya que ha ocasionado que los países terminen priorizando la agenda nacional de seguridad por encima de la regional de corte

más humanitario. Para eso es necesario analizar el discurso de los actores securitizadores, a saber, las autoridades y los medios, que son los que realizan la movida securitizadora y presentan el tema de la migración como una amenaza; y, los discursos y percepciones de la audiencia, que es quien acepta la amenaza de seguridad como tal y en ocasiones exige la implementación de medidas más restrictivas. Así, es importante recordar que la relación y constante retroalimentación entre estos resulta vital para explicar la implementación de los mayores controles migratorios y medidas más restrictivas analizados en el capítulo anterior, unos que dificultan la entrada y la residencia legal de los ciudadanos venezolanos.

### 3.2.1. Discursos de los actores securitizadores

En este apartado se analizarán brevemente los discursos de las principales autoridades relacionadas con los sectores de seguridad, migración, justicia y trabajo de los tres países estudiados, y la cobertura mediática que se le ha dado al creciente flujo de migrantes venezolanos. Esto se debe a que se trata de espacios o momentos en los que la migración ha sido constantemente presentada como un problema y amenaza de seguridad que requiere acciones inmediatas y urgentes. Los discursos de los agentes securitizadores en el periodo 2017-2019 han girado en torno a tres grandes temas, a saber, el incremento de la delincuencia y la inseguridad, del desempleo y del desborde de los servicios públicos.

Por un lado, fueron muchos los discursos de autoridades que vincularon la migración venezolana con el incremento de la criminalidad o inseguridad en Colombia, Ecuador y Perú, muchos más que los que hacían alusión al desempleo. Aunque las dos relaciones planteadas son peligrosas, porque generan miedo y rechazo hacia la población migrante, la que se vincula con la delincuencia lo es más porque en algunos casos resulta en sanciones económicas, expulsiones o deportaciones, sin siquiera proponer la implementación de alternativas efectivas para la regularización de los migrantes.

Dentro de esta categoría, me atrevería a afirmar que los discursos y declaraciones de los presidentes han sido los más relevantes. En febrero de 2018, el entonces presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció el desborde de la migración venezolana en las zonas de frontera y con ello el traslado de más de dos mil efectivos de las tres ramas militares a las zonas de frontera para reforzar la seguridad y el control migratorio, y luchar contra el crimen organizado a través de operativos y procedimientos de verificación en espacios públicos. Luego, aseguró que la llegada de venezolanos era tal vez el problema más serio por el que se encontraba atravesando el país andino e hizo hincapié en los criterios fundamentales de seguridad y control para la gestión de la migración (Semana, 2018b; Deutsche Welle, 2018b; Presidencia Colombia, 2018).

A principios de agosto de 2018, el mandatario ecuatoriano Lenín Moreno declaró Estado de Emergencia en las provincias ecuatorianas de Carchi, Pichincha y el Oro por el flujo “inusual” de migrantes venezolanos (Cancillería Ecuador, 2018g). Esta palabra resulta clave, porque resalta la necesidad de una respuesta urgente ante una problemática nunca antes vista. Así, termina siendo un discurso cuyo objetivo es justificar, primero, el establecimiento de un Estado de Emergencia en el que los derechos quedan virtualmente suspendidos y, segundo, la implementación de más controles y el traslado de una mayor cantidad de efectivos policiales.

Asimismo, en enero de 2019, tras el feminicidio en Ibarra<sup>1</sup>, Moreno publicó un tuit en el que afirmaba lo siguiente:

¡Todos somos Diana! Ecuador es y será un país de paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebatte. La integridad de nuestras madres, hijas y compañeras es mi prioridad. He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la

---

<sup>1</sup> El sábado 19 de enero en la ciudad ecuatoriana de Ibarra, Diana, una ciudadana ecuatoriana de 22 años que estaba embarazada fue asesinada en plena calle por su pareja, un hombre de origen venezolano de 22 años, tras recibir varias puñaladas (Redacción BBC, 2019d).

posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie. Es deber de la policía actuar duramente contra la delincuencia y el crimen, y tienen mi respaldo. Aplicaremos todo el peso de la ley a quienes no hicieron nada ante la violencia, la injusticia y el ejercicio criminal del poder (Moreno, 2019).

Para muchos, sus declaraciones fueron un catalizador de la violencia y un grave error, ya que juntaron dos problemas importantes: la violencia de género y la xenofobia al culpar a una nacionalidad específica por un asunto de criminalidad tan grave como un feminicidio. A pesar de que no fue un acto de xenofobia directo, sí se prestó para lecturas equivocadas y desencadenó que muchos venezolanos fueran víctimas de agresiones por parte de grupos de ciudadanos que los desalojaron violentamente de albergues y residencias (León, 2019).

Para terminar con los presidentes, a principios de junio de 2019, el presidente peruano Martín Vizcarra anunció que, a partir del 15 del mismo mes, todos los venezolanos que quisieran ingresar al Perú tendrían que presentar un pasaporte vigente, por vencer o vencido, y la visa humanitaria, afirmando que la medida aseguraría una migración ordenada, segura y regular. Asimismo, aseguró que expulsaría a todos aquellos que entraran de manera irregular. El anuncio fue hecho en el aeropuerto de Lima mientras se deportaba al tercer grupo de ciudadanos venezolanos en un mes por haber ingresado al país con documentación falsa. Posteriormente, en septiembre, Vizcarra señaló que el Perú ya había llegado a su límite de capacidad para atender a los migrantes. A estas se le suman otras declaraciones en las que afirmó que no se había ponderado el efecto real de la migración venezolana y que su gobierno tenía como prioridad que esta ocurra de manera ordenada y segura con el propósito de reducir los altos índices de delincuencia (BBC, 2019c; Quigley, 2019; Exitosa, 2019).

En cuanto a las declaraciones y discursos de autoridades y funcionarios que trabajaban directamente en los sectores de migraciones y seguridad. El fiscal general de Colombia, Néstor Humberto Martínez, advirtió, en el 2018, en

una carta dirigida a la Canciller María Ángela Holguín que el número de venezolanos que habían cometido algún delito había crecido en un 228% si se comparaban las cifras de enero del 2017 (78 capturas) y enero de 2018 (256 capturas). De acuerdo con las cifras, entre el 1 de enero de 2017 y el 5 de febrero de 2018 las autoridades capturaron en flagrancia a 1.869 venezolanos. Asimismo, afirmó que la tendencia al alza se venía presentando desde el mes de agosto de 2017 (Semana, 2018c). Esta comunicación no hizo más que encender las alarmas y exponer un panorama que, visto a la ligera, corre el riesgo de ser malinterpretado y de contribuir a estigmatizar aún más a los migrantes, especialmente porque la delincuencia es uno de los problemas que más preocupa a los colombianos.

Por su parte, el ex ministro del interior del Perú, Carlos Morán afirmó que la presencia de venezolanos había incrementado los índices de criminalidad e inseguridad en algunas ciudades, por lo que se implementaría el “Plan Migración Segura 2019” para luchar contra la delincuencia, expulsando del país a todo venezolano que tuviera antecedentes penales, policiales o judiciales en su país de origen. El ahora ex ministro hizo hincapié en que no quería resultar xenófobo, pero aseguró que la creciente presencia de venezolanos había “disparado” los indicadores de incidencia delictiva (Redacción El Comercio, 2019), y terminó las declaraciones diciendo lo siguiente “Me dirijo a los venezolanos que respetan nuestras leyes, ellos son bienvenidos. Los que generan desorden social, ellos no. Mejor váyanse del país porque serán detenidos y expulsados” (Redacción Perú21, 2019b).

Finalmente, aunque el subsecretario de seguridad ciudadana del Ministerio de Gobierno de Ecuador, Diego Tipán, no estableció una relación dura y directa como Krüger, Martínez y Morán, sí afirmó que el cometer un delito tenía correlación directa con el acceso a un empleo y a bienes y servicios del Estado, y a la inequidad en el acceso a oportunidades. Por esa razón, las personas con más necesidades, refiriéndose evidentemente a los migrantes venezolanos, eran quienes más probabilidades tenían de buscar su supervivencia en la ilegalidad

(Primicias, 2019a). El problema con este discurso es que a pesar de mostrar al migrante venezolano como víctima y como uno que tiene que ser integrado adecuadamente, igual establece una relación directa entre delincuencia y migración y genera un rechazo en los ciudadanos, que, en líneas generales, no ven al migrante venezolano como una víctima.

Es cierto que la cantidad de venezolanos involucrados en actividades delictivas ha aumentado, así como también lo ha hecho el número de migrantes que han ingresado a los tres países estudiados. Esta resulta una ecuación lógica. Sin embargo, este tipo de discursos alimentan la estigmatización y discriminación de las que ya son víctimas los venezolanos, y fortalecen esa relación exagerada entre la migración y el aumento de criminalidad o inseguridad, una que en la realidad ha probado ser poco precisa, porque no hay estudios que demuestren que realmente exista una relación entre estos dos factores.

De acuerdo con cifras presentadas publicadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) de Colombia, de los 1.630.903 venezolanos radicados en Colombia, los delincuentes representaban el 0,09% y solamente el 1.2% de la población carcelaria es venezolana, que termina siendo una cifra marginal si se compara con el mundo de colombianos involucrados en actividades criminales (Semana, 2020). Asimismo, el Instituto Nacional Penitenciario de Perú (INPE), reportó a mediados de 2019 que, de una población penitenciaria total de 93,500 internos, 335 son de nacionalidad venezolana. Esto quiere decir que representaban menos del uno por ciento de todos los internos (Bedoya, 2019). Quizás esta no sea la mejor manera de evaluar si es que existe o no una relación directa entre la migración venezolana y la delincuencia, porque se trata de un fenómeno reciente y porque los sistemas de justicia de los países analizados no son los mejores, pero es la única referencia que existe.

En cuanto a la relación entre la migración venezolana y el desempleo, otro tema que preocupa sobremanera a los colombianos, a los ecuatorianos y a los peruanos, el actual presidente colombiano, Iván Duque afirmó en una entrevista,



sin ningún tipo de evidencia fidedigna, que el desempleo en Colombia, que en mayo de 2019 se encontraba bordeando el 10%, era responsabilidad de los venezolanos y que, si bien, el mercado laboral venía deteriorándose desde el 2015, la migración venezolana estaba impactando negativamente en ese aspecto (Redacción El País, 2019). Asimismo, la ex Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, Sylvia Cáceres señaló a fines de 2019 que la migración venezolana era un factor explicativo importante del creciente desempleo de los jóvenes peruanos. Anteriormente la ministra Cáceres ya había señalado que la presencia de los extranjeros venezolanos estaba ejerciendo presión sobre los peruanos por las malas condiciones laborales que aceptaban (Redacción RPP, 2019).

Este tipo de discursos generan una idea de competencia o disputa por las oportunidades laborales, que no hace más que confrontar a la ciudadanía entre sí. Sin embargo, así como pasa con la asociación entre criminalidad e inseguridad y migración venezolana, no hay datos certeros que demuestren que la migración genera desempleo, sino más bien dinamiza la economía, genera una mayor competencia positiva y podría contribuir a incrementar el Producto Bruto Interno. Si bien se reportó que se podía experimentar un impacto a corto plazo en un sector de la población, especialmente el informal, las proyecciones a largo plazo eran positivas. Como se plantea en el informe de investigación de Oxfam (2019) sobre las percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú (Banco Mundial, 2019; García, 2020).

A los discursos de las autoridades se sumaron los procesos de estigmatización encontrados en la prensa y los medios de comunicación. Estos tienen una capacidad excepcional para incidir en la opinión pública y con ello, de acelerar o frenar brotes xenófobos, y de promover u obstaculizar la integración de los migrantes. En el caso específico de la migración venezolana estos han cumplido el rol de agravantes del descontento entre la ciudadanía, ya que, durante el periodo de tiempo estudiado, se han encargado de hacer énfasis en

noticias negativas sobre migrantes sin una adecuada contextualización, haciendo que el fenómeno parezca mucho peor de lo que realmente es. La sociedad solo ha recibido noticias de los hechos violentos en los que se han visto involucrados venezolanos, invisibilizando a aquellos que sí se han comportado de manera correcta y siguiendo las normas, y la situación crítica por la que están atravesando.

El tratamiento que la prensa le ha dado al tema ha demostrado la gran irresponsabilidad y la poca preparación con la que comunican temas sensibles. Este es un hecho que se evidenció, por un lado, en el uso de cifras o datos sacados de contexto; y por el otro en la calidad de noticias mostradas y en los titulares de corte claramente xenófobo. Algunos ejemplos de titulares son los siguientes: “Vinieron todos los limosneros de Venezuela: alcalde de Bucaramanga” del Diario El Tiempo (Colombia), “Éxodo de venezolanos: una amarga leyenda en Colombia” del Diario La Patria (Colombia), “El drama de los venezolanos que migran a Colombia por miedo a la Constituyente” del Diario La Semana (Colombia), “Venezolana critica a peruanos: Son unos indígenas con peinados asiáticos” del Diario Correo (Perú), “Perú, desbordado por la migración venezolana” del Diario El País (España), “INPE: población venezolana en prisión se sextuplicó en solo un año” del Diario el Comercio (Perú), “Feminicidio estremece Ecuador: Venezolano asesinó a puñaladas a su pareja” del noticiero NTN24 (Colombia), “Atacan a venezolano que mató a mujer embarazada en Ecuador” de Televisa (México), entre otros (Salazar, 2018; Telesur, 2020; Bedoya, 2019; Fowks, 2018; NTN24, 2019; Noticieros Televisa, 2019).

Los ciudadanos, al no tener fuentes de información a la mano con las que comparar y contrastar la que los medios presentan, terminaron creyéndoles. Este tipo de tratamiento de la información y los titulares presentados crean vínculos negativos entre la migración y la pobreza, y entre la migración, el drama y el miedo; invisibilizan las verdaderas razones por las cuales los venezolanos deciden migrar, que no es una decisión sencilla; generan odio y rechazo por

parte de la población del país de acogida; y colocan a todos los venezolanos dentro de una misma categoría sin hacer distinciones.

Siguiendo los postulados de la teoría de la securitización y el énfasis que hace Bourbeau en los medios como un actor securitizador igual de importante que las autoridades, se podría afirmar que efectivamente en el discurso de las autoridades y en la manera en la que los medios de comunicación presentan las noticias existe una intención de convertir el tema de la migración venezolana en uno de seguridad. El problema con estos es que no reflejan la realidad del problema y terminan generando miedo entre la población y convirtiéndose en potenciales incrementadores de la discriminación hacia la población migrante, lo que terminaría aumentando la violencia contra estos. Así, este proceso de securitización de los migrantes genera miedo, una expresión emocional que no debería ser subestimada y que se ve reflejada en las encuestas de opinión, razón por la cual quedarse solo con los discursos y los intentos de securitización de los agentes sería insuficiente.

### 3.2.2. El rol de la audiencia y las encuestas de opinión pública

La audiencia en el periodo de tiempo estudiado no solamente ha aceptado el discurso securitizador de los actores, sino que también ha exigido que se tomen acciones más restrictivas. Esto se debe al constante proceso de retroalimentación entre ambos y a que la opinión pública, además de ser el resultado de los discursos de los agentes securitizadores, es una que moldea sus respuestas, permite el desplazamiento del tema fuera de los límites de la política y brinda legitimidad a la aplicación de medidas excepcionales. Así, en la línea de lo argumentado por Bourbeau, la relación entre estos dos actores es definida como una de mutua constitución o influencia, una relación activa y de retroalimentación. En los tres países fue posible observar una tendencia hacia una percepción aún más negativa de la migración venezolana y una peligrosa asociación entre criminalidad y desempleo con el incremento de esta.

De acuerdo con el informe de Oxfam (2019), más del 80% de los encuestados en Colombia, Ecuador y Perú manifestaron comprender las circunstancias que forzaban a millones de venezolanos a migrar, pero al mismo tiempo cerca del 70% creía que se debían aplicar políticas más estrictas. Esta afirmación demuestra la gran ambivalencia que caracteriza a las sociedades analizadas, que oscilan entre la comprensión y la xenofobia, y la tensión existente entre las percepciones positivas y negativas de los migrantes, que conviven en el imaginario de los ciudadanos de los tres países mencionados. Lo cierto es que las encuestas de opinión pública del 2018 y 2019 han mostrado un incremento en el rechazo tanto hacia la migración, en general, como hacia los migrantes venezolanos, en particular, y una disminución de la imagen positiva que se tenía de estos al inicio del proceso migratorio. Además, se descubrió que fueron tres los miedos que dotaron de sentido al discurso anti migratorio, a saber, el miedo a la competencia por recursos económicos y trabajo, el miedo a la inseguridad física y el miedo a la pérdida de identidad.

A pesar de que es bien sabido que cerrar las fronteras no frena el flujo de migrantes, sino que incrementa los niveles de irregularidad, la mayor parte de encuestados de Colombia, Ecuador y Perú creía que las leyes migratorias y las políticas de ingreso y permanencia eran sumamente permisivas, y que se debían regular más las fronteras con el fin de restringir el ingreso de migrantes. Esto responde a la creencia de que la migración llama a más migración y al temor de colapso o desborde. En Colombia, nueve de cada diez creían en este efecto de la llamada y en Perú y en Ecuador el número de creyentes osciló entre ocho y nueve. Definitivamente esto es algo que termina reforzando la percepción negativa que se tiene de la migración (Oxfam, 2019).

Los resultados de la encuesta de opinión Invamer del 2018 en Colombia, mostraron que el 47,3% de los colombianos creían que el gobierno colombiano debía cerrar la frontera con Venezuela para que no ingresaran más venezolanos y el 49.4% tenía una imagen desfavorable de ellos, mientras el 51% quería que el gobierno los acogiera. Si la percepción de los migrantes venezolanos ya era mala, los resultados de la encuesta de opinión del 2019 demostraron que esta

podía llegar a ser aún peor. En ella, el 62% de los colombianos encuestados no estaba de acuerdo con que el gobierno acogiera a los venezolanos que ingresaran a Colombia y el 69% tenía una opinión desfavorable de los migrantes venezolanos, resultado veinte puntos porcentuales mayor que el de la encuesta del 2018. Era la primera vez en dos años de mediciones que la cifra de colombianos que no estaba de acuerdo con que el acogiera a los migrantes venezolanos que ingresaran a Colombia superaba a los que sí estaban de acuerdo y el porcentaje de aquellos que se encontraban a favor del cierre de fronteras superaba el 50%. Esta encuesta reveló una postura que resulta preocupante: el aumento de la xenofobia hacia los venezolanos (Semana, 2018d; Semana, 2019).

Los datos sobre las percepciones de los ciudadanos ecuatorianos sobre la migración venezolana son escasos. De acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) en noviembre de 2018, la migración venezolana constituía el quinto problema que más los afectaba personalmente con un 28.5%. Del total de encuestados que afirmaron que la migración representaba un problema para ellos, el 7.2% la mencionó como el principal y el 21.3%, como parte del resto de menciones (p. 7). Hubo quienes manifestaron la necesidad de que las autoridades pertinentes solucionaran el problema, pidieron un cierre de fronteras y exigieron la prohibición de la migración, por lo que no resulta sorprendente que el 55.2% de migrantes venezolanos haya sentido discriminación en Ecuador por razones de nacionalidad (Primicias, 2019b).

El Perú muestra la misma tendencia. De acuerdo con el Instituto de Opinión Pública (IOP) (2020) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, del 2018 al 2019 ha habido un aumento en el porcentaje de ciudadanos que perciben la migración venezolana como algo negativo. Las percepciones y opiniones relacionadas con la manera en la que debería responder el Estado también respondieron a una lógica de miedo. Así como en Colombia, el porcentaje de peruanos que creía que se debería prohibir la entrada a migrantes venezolanos

incrementó de 16% en el 2018 a 30% en el 2019, en detrimento de aquellos que afirmaron la necesidad de aplicar límites en el número de migrantes que quisieran ingresar, que disminuyó de 66% en el 2018 a 55% en el 2019. El vínculo que se ha venido construyendo en la mente de los ciudadanos peruanos, evidentemente con ayuda de los discursos de los agentes securitizadores, sobre la relación entre migración, seguridad, criminalidad y control es más evidente que nunca (IOP, 2020).

Asimismo, se observó una necesidad de los ciudadanos peruanos de diferenciarse por el miedo que despiertan los procesos migratorios en cuanto a la pérdida de identidad cultural y nacional. En el 2018, el 74% de encuestados señalaba que los venezolanos eran personas muy agradables; el 73%, que eran personas trabajadoras y emprendedoras; y el 69% decía que los venezolanos habían tenido una buena educación en su país. En el 2019 las percepciones disminuyeron a 57%, 51% y 45%, respectivamente. Asimismo, en el 2018, el 22% de encuestados afirmó que las costumbres peruanas y venezolanas eran algo parecidas, mientras que, en el 2019, ese porcentaje bajó a 16.9%; y el porcentaje de aquellos que afirmaron tener costumbres bastante diferentes aumentó de 44% a 51% (IOP, 2020).

Además, las encuestas lograron recoger las percepciones de los ciudadanos de los tres países analizados sobre la relación entre migración y delincuencia, economía y trabajo, y servicios básicos. Tres temas importantes en los que los actores securitizadores basaron sus discursos para securitizar el fenómeno migratorio. En el 2019, el 73.5% de colombianos, el 67.9% de ecuatorianos y el 70% de peruanos asociaron de manera directa la migración con la delincuencia y la inseguridad. Esta criminalización de la migración por parte de la ciudadanía exacerbada por los discursos de los medios de comunicación y de ciertas autoridades chocó con la poca capacidad de los gobiernos de controlar el flujo migratorio y terminó generando una mayor presión para que se tomen medidas más restrictivas (Oxfam, 2019).

De acuerdo con el IOP (2020), en el Perú, las inquietudes y miedos sobre la inseguridad física y la delincuencia han alcanzado porcentajes elevados. En el 2018, el 55% de los encuestados afirmó que muchos de los venezolanos se dedicaban a actividades delictivas y el 24%, que sentía miedo. En el 2019, estas dos percepciones aumentaron a 80% y 52%, respectivamente. Estas preocupantes percepciones respondieron a los discursos de las autoridades y, al clima de miedo y ansiedad alimentado por los medios de comunicación, que construyeron generalizaciones a partir de hechos aislados y securitizaron el fenómeno migratorio. De la misma manera, en Ecuador, los ciudadanos afirmaron que la llegada de venezolanos incrementó el número de delitos y exigieron que se tomen medidas al respecto. Las palabras inseguridad y venezolanos fueron recurrentes en el discurso de quienes afirmaron que Ecuador soportaba una oleada delictiva inusual; sin embargo, la cifra de homicidios probó que se trataba de una opinión o un discurso que no reflejaba la realidad (Duche, 2019; Primicias, 2019a).

En cuanto a la relación entre la migración venezolana y trabajo, siete de cada diez encuestados en Colombia, Ecuador y Perú en el 2019 consideraban que la migración bajaba los sueldos y empeoraba las condiciones laborales por el abaratamiento de la mano de obra y el aumento de trabajo informal; y el porcentaje de peruanos que afirmó que los venezolanos les estaban quitando empleo a muchos peruanos aumentó de 73% a 76% en el periodo 2018-2019. Asimismo, el 64.3% de los peruanos encuestados, el 56% de colombianos y el 48% de ecuatorianos creían que los migrantes venezolanos se beneficiaban más de lo que aportaban; y el 77% de peruanos señaló que la llegada de los venezolanos iba a perjudicar la economía del país, cifra 5 puntos porcentuales mayor al de la encuesta realizada en el 2018. Los resultados citados demuestran que la idea del desempleo y la competencia por los recursos económicos es una idea que sigue latente en el imaginario colectivo (Oxfam, 2019; IOP, 2020).

Por último, en los tres países en el 2019 se asoció de manera explícita la migración venezolana con la saturación y la precariedad de los servicios

públicos, sobre todo en materia de salud y educación. En Colombia fueron ocho de cada diez encuestados los que manifestaron abiertamente que el colapso de los servicios de debía a la presencia de migrantes; y tanto en Ecuador como en Perú la tasa bajó ligeramente a siete de cada diez ciudadanos. Además, se criticó la generación de un gasto público extra para su inclusión en la sociedad. Sin embargo, la realidad demostró que los migrantes venezolanos no representaron un porcentaje significativo de usuarios en los servicios públicos (Oxfam, 2019; Primicias, 2019a).

### 3.3. Comentario final

La securitización de la migración revisada en el presente capítulo ayuda a entender el predominio de la agenda de seguridad nacional sobre la agenda regional y multilateral de corte más humanitario, especialmente en los aspectos relacionados al control migratorio en las fronteras y a la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos. Este proceso ha allanado el camino para la implementación de medidas restrictivas y ha llevado a que los países analizados no solo no cumplan algunos acuerdos, sino que en ocasiones hagan todo lo contrario. La población venezolana ha sido utilizada por las autoridades, los medios de comunicación y la opinión pública como chivo expiatorio, siendo responsabilizados por los niveles de desempleo, la criminalidad, el colapso de los servicios públicos e incluso la disminución de la calidad de vida cuando en realidad no hay datos que prueben que la realidad sea tan grave como es percibida. Es por eso que el endurecimiento de las normas y la implementación de políticas restrictivas analizados en el capítulo dos son vistos como la mejor opción y la más adecuada para controlar la migración.

Esto se ha visto traducido en requisitos costosos y casi imposibles de conseguir, tales como el pasaporte, los antecedentes penales apostillados y las visas de residencia, que se constituyen como filtros y dificultan los procesos de regularización de la situación migratoria e inclusión. Ninguno de los tres países analizados ha simplificado los requisitos de documentación y a pesar de que desde comienzos del 2019 comenzaron a aceptar documentos caducados para



solicitar la residencia, la presentación de pasaporte sellado siempre fue un requisito indispensable; y en lugar de fortalecer sus sistemas de refugio, han endurecido sus políticas, lo que ha llevado a una tasa cada vez mayor de solicitudes sin respuesta, rechazadas o archivadas.

Esto no significa que los países analizados hayan dejado de lado la cooperación o que le hayan restado importancia, y el Proceso de Quito es un ejemplo. Sin embargo, su impacto en la manera en la que los Estados abordan el fenómeno migratorio en el ámbito nacional se ha visto claramente limitado por las preocupaciones más inmediatas de seguridad, construidas por los actores securitizadores y la opinión pública en un proceso de retroalimentación constante.



## CONCLUSIONES

La presente investigación partió de la pregunta ¿Cómo se explica que la cooperación en materia de regularización migratoria, control migratorio y acción humanitaria entre Colombia, Ecuador y Perú para hacer frente de forma conjunta y coordinada a la crisis migratoria venezolana tenga un impacto limitado en las políticas que dichos países implementaron desde el 2017 hasta el 2019? y para responderla se planteó que este podía ser explicado como el resultado de un proceso de securitización de la migración venezolana.

Así, mientras en el ámbito regional predominó el enfoque humanitario y se dio importancia a los procesos de cooperación y coordinación; en el ámbito nacional predominó el enfoque de seguridad, lo que los llevó a priorizar sus políticas nacionales sobre las colectivas y adoptar de políticas restrictivas, generando una tensión entre lo multilateral y lo nacional. A partir de lo mencionado, es posible elaborar algunas conclusiones generales que se desprenden del análisis realizado:

1. Los gobiernos de los países analizados reconocieron que la migración, como fenómeno transnacional, multidimensional y de alta complejidad, requería una respuesta conjunta y regional coordinada con el objetivo de mitigar las consecuencias tanto nacionales como regionales. Dicho esto, es imposible negar la importancia que los países analizados les han dado a los espacios multilaterales de cooperación y coordinación para abordar el tema de la migración venezolana, así como lo demuestra el Proceso de Quito. Sin embargo, se podría argumentar, luego de todo lo analizado, que se trató más de una importancia simbólica y no tanto de una que buscaba tener efectos prácticos, positivos y duraderos en la vida de los migrantes y de las comunidades de acogida.
2. El Proceso de Quito, con un enfoque predominantemente humanitario, se constituyó como el espacio de discusión y cooperación más

relevante a nivel regional, aunque no logró establecer rutas de acción claras, los acuerdos han sido sumamente básicos y generales, y ha dejado mucho espacio para el manejo individual de asuntos que deberían ser gestionados de manera coordinada. Sin embargo, lo que sí logró fue poner el tema venezolano en la agenda internacional, captando la atención y despertando el interés de muchos países, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil; y congregar a una gran cantidad de países de la región en reuniones periódicas sin obligarlos a tomar una postura marcada frente al tema venezolano, porque se ha logrado comprender que la migración está por encima de eso y afecta a todos, sin excepción.

3. La crisis migratoria venezolana puso en evidencia, una vez más, la debilidad del regionalismo latinoamericano y la incapacidad de los organismos regionales, tales como UNASUR, CELAC, la CAN y la OEA, de llegar a un consenso sobre las acciones que se deberían tomar y, en algunos casos, incluso de adoptar una postura frente al fenómeno. De esta manera, se prefirió crear instancias nuevas y especializadas para discutir y gestionar el tema venezolano, en lugar de utilizar las ya existentes.
4. Resultó sorprendente la poca importancia que se le ha dado a la migración venezolana en los Gabinetes Binacionales. A pesar de la magnitud de esta y de la necesidad urgente de una respuesta coordinada, especialmente porque Colombia, Ecuador y Perú son los países más afectados, el tema venezolano se trató como uno secundario. De esta manera, teniendo en cuenta que los Gabinetes Binacionales constituyen la instancia política de más alto nivel en la que se toman decisiones, se asumen compromisos y, se establecen marcos de cooperación y trabajo permanente, se podría afirmar que los mandatarios desaprovecharon la oportunidad de profundizar en la cuestión migratoria venezolana y llegar a acuerdos sustanciales por

priorizar la discusión sobre otros temas que al parecer suscitan más interés a nivel bilateral.

5. En el ámbito nacional, se observó una clara tendencia hacia la securitización de la migración, que llevó a que los gobiernos prioricen la agenda de seguridad nacional sobre la humanitaria y multilateral, y que sirve para explicar las razones por las cuales la cooperación tuvo un impacto limitado en la implementación de políticas internas. Los agentes securitizadores, es decir las autoridades y los medios de comunicación, con la aceptación y retroalimentación constante de la opinión pública han logrado allanar el terreno para que la implementación de políticas más restrictivas, tales como la imposición del pasaporte y, los requisitos de antecedentes penales apostillados y visa humanitaria, sean vistas por la audiencia como medidas legítimas y dignas de apoyo.
6. Las respuestas de los países pueden ser situadas en un continuo en el que Colombia ha mostrado una mayor apertura y, Ecuador y Perú han sido más restrictivos. En el tiempo estudiado, no ha habido una orientación clara y única hacia la apertura o la restricción dentro de los países analizados, sino una coexistencia de medidas. Esto hace que resulte imposible afirmar que ninguno de los tres países analizados está cumpliendo con los compromisos realizados en los espacios multilaterales y bilaterales de cooperación y coordinación, y exige un análisis detallado y profundo de las diferencias en las respuestas.
7. En los tres países estudiados, se ha evidenciado una preponderancia de respuestas cortoplacistas, temporales y provisionales que buscan mitigar problemas puntuales, pero que de ninguna manera ayudan a proporcionar protección duradera. Esto demuestra lo poco preparados que estaban los países para enfrentar una situación de esa magnitud y denota la inexistencia de una comprensión integral del fenómeno, ya

que no se cuenta con información ni datos suficientes; pero resume el desafío, que es pasar del diseño de respuestas políticas coyunturales entendidas como una reacción frente a la presión migratoria del momento a la adopción de medidas de mediano y largo plazo.

8. En la práctica, Colombia, Ecuador y Perú intentaron resolver los problemas de la manera que pudieron, razón por la cual cada uno de los acuerdos tuvo un impacto distinto y, la actitud de acogida y apertura mostrada en las diferentes reuniones no se condijo con el desempeño de los países en el periodo de tiempo estudiado. Después de todo, parece que la propuesta central del Proceso de Quito de armonizar medidas y generar una respuesta regional no se está cumpliendo.
9. No se deben dejar de considerar explicaciones alternativas y complementarias para responder a la pregunta de investigación planteada, tales como la pobre performance de la cooperación, que ha marcado una tendencia en las últimas décadas, y la crisis en la que se encuentran inmersos los esquemas de cooperación ya existentes. Abundan los intentos de cooperación, pero no los resultados reales. Sin descartar la importancia de los factores mencionados, se puede observar que el limitado impacto de la cooperación en las políticas internas implementadas por Colombia, Ecuador y Perú en el periodo 2017-2019 sigue siendo el resultado de la creciente securitización del fenómeno migratorio y las respuestas de los países mencionados pueden ser perfectamente analizadas dentro de los marcos de la Teoría de la Securitización esbozada por los teóricos de la Escuela de Copenhague.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, D., Blouin, C., & Freier, F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/331773383\\_La\\_emigracion\\_venezolana\\_respuestas\\_latinoamericanas](https://www.researchgate.net/publication/331773383_La_emigracion_venezolana_respuestas_latinoamericanas)
- Agence France-Presse (AFP). (2018). Santos y Kuczynski piden a Venezuela abrir canal humanitario para atender crisis. *La Prensa*. Recuperado de [https://www.prensa.com/mundo/Santos-Kuczynski-Venezuela-humanitario-atender\\_0\\_4973502626.html](https://www.prensa.com/mundo/Santos-Kuczynski-Venezuela-humanitario-atender_0_4973502626.html)
- Agence France-Presse (AFP). (2019). Previo a cita, Ecuador y Perú ratifican apoyo al Grupo de Lima frente a crisis venezolana. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/moreno-vizcarra-grupo-lima-gabinete.html>
- Agencia EFE. (2018). Los acuerdos entre Perú y Colombia sobre la migración de venezolanos. RPP. Recuperado de <https://rpp.pe/mundo/latinoamerica/los-acuerdos-entre-peru-y-colombia-sobre-la-migracion-de-venezolanos-noticia-1146363?ref=rpp>
- Agencia EFE. (2019a). Perú registrará alrededor de 300,000 migrantes venezolanos que no accedieron al PTP. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/peru-regularizara-300-000-nuevos-migrantes-venezolanos-proxima-semana-263338-noticia/?ref=gesr>
- Agencia EFE. (2019b). Ecuador provee servicios de salud a miles de ciudadanos de Venezuela en la frontera con Colombia. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-atencion-salud-venezolanos-migracion.html>
- Alayo, F. (2019). Venezolanos con visa humanitaria podrán trabajar. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-visa-humanitaria-podran-noticia-ecpm-642974-noticia/?ref=ecr>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2019). ACNUR abre un centro de recepción cerca de la frontera de Colombia para ayudar a los venezolanos vulnerables. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/3/5c82b8b84/acnur-abre-un-centro-de-recepcion-cerca-de-la-frontera-de-colombia-para.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), & Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador (MIES). (2019). *Monitoreo de protección MIES-ACNUR (mayo - agosto de 2019)*. Recuperado de [https://www.acnur.org/op/op\\_prot/5e2742d44/ecuador-monitoreo-de-proteccion-mies-acnur-mayo-agosto-de-2019.html](https://www.acnur.org/op/op_prot/5e2742d44/ecuador-monitoreo-de-proteccion-mies-acnur-mayo-agosto-de-2019.html)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). Portal Operacional: Situación de Venezuela. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/situations/vensit>

- Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>
- Andina. (2018). Instalan 20 albergues temporales en Tumbes para atender a migrantes venezolanos. *Andina*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-instalan-20-albergues-temporales-tumbes-para-atender-a-migrantes-venezolanos-723540.aspx>
- Andina. (2019a). Perú - Ecuador: ¿Qué beneficios traen los Gabinetes Binacionales? *Andina*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-ecuador-beneficios-traen-los-gabinetes-binacionales-772119.aspx>
- Andina. (2019b). Venezolanos: conoce quiénes seguirán ingresando al Perú sin visa ni pasaporte. *Andina*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-venezolanos-conoce-quienes-seguiran-ingresando-al-peru-sin-visa-ni-pasaporte-755633.aspx>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. Recuperado de [https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia; impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plano*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2019). La migración venezolana puede impulsar la productividad y el crecimiento económico del Perú. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/11/26/migracion-venezolana-peru>
- Bedoya, D. (2019). INPE: población venezolana en prisión se sextuplicó en solo un año. *El Comercio Perú*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/inpe-poblacion-venezolana-prision-sextuplico-ano-infografia-noticia-ecpm-631252-noticia/?ref=ecr>
- Berganza, I. (2019). Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad. *Revista Peruana de Derecho Constitucional: Migración y Derechos Fundamentales*, (11), 165-188. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/PDF-REVISTA-11.pdf>
- Blasco, E. (2017). La OEA cierra su Asamblea General sin acuerdo sobre Venezuela. *ABC*. Recuperado de [https://www.abc.es/internacional/abci-cierra-asamblea-general-sin-acuerdo-sobre-venezuela-201706220524\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/internacional/abci-cierra-asamblea-general-sin-acuerdo-sobre-venezuela-201706220524_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)
- Blouin, C. (2019). Desde Quito: ¿Se perfilan respuestas regionales a la migración venezolana? *RPP*. Recuperado de <https://rpp.pe/columnistas/cecileblouin/desde-quito-se-perfilan-respuestas-regionales-a-la-migracion-venezolana-noticia-1191071>

- Bourbeau, P. (2006). Migration and Security: Securitization theory and its refinement. En el Annual Meeting del International Studies Association. San Diego, California, EE.UU. Recuperado de [https://www.academia.edu/4434883/Bourbeau\\_Philippe\\_2006\\_Migration\\_and\\_Security\\_Securitization\\_theory\\_and\\_its\\_refinement\\_ISA\\_San\\_Diego](https://www.academia.edu/4434883/Bourbeau_Philippe_2006_Migration_and_Security_Securitization_theory_and_its_refinement_ISA_San_Diego)
- Bourbeau, P. (2011). *The Securitization of Migration. A study of movement and order*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Buzan, B., Waever, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Londres, Inglaterra: Lynne Rienner Publishers.
- Cañizález, A. (2017). La crisis venezolana desafía a la OEA. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-crisis-venezolana-desafia-la-oea/>
- Davis, E. (2019). Venezuela es un freno a la integración, afirma analista del Instituto Elcano. *EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/entrevistas/venezuela-es-un-freno-a-la-integracion-afirma-analista-del-instituto-elcano/50000489-3943106>
- Decreto 826. Registro Oficial, Quito, Ecuador, 26 de julio de 2019. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo\\_ministerial\\_103\\_medidas\\_migratorias\\_a\\_favor\\_de\\_ciudadanos\\_venezolanos0169571001567716139.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf)
- Decreto Supremo N°007-2017-IN. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. (27 de marzo de 2017). Diario Oficial El Peruano. Lima, Perú. Recuperado de [https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/ley1350\\_migraciones\\_reglamento.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/ley1350_migraciones_reglamento.pdf)
- Degaut, M. (2015). What is Security? Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/310495076\\_What\\_is\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/310495076_What_is_Security)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019a). *Pobreza Monetaria por departamentos en Colombia. Año 2018*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18\\_departamentos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18_departamentos.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019b). *Pobreza Multidimensional por departamentos 2018*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/presentacion\\_pobreza\\_multidimensional\\_18\\_departamento.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf)
- Deutsche Welle. (2018a). Ecuador suspende requisito de pasaporte a venezolanos. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/ecuador-suspende-requisito-de-pasaporte-a-venezolanos-por-45-d%C3%ADas/a-45218326>
- Deutsche Welle. (2018b). Santos: «Migración venezolana es el problema más serio». *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/santos-migraci%C3%B3n-de-venezolanos-es-el-problema-m%C3%A1s-serio-de-colombia/a-42647079>
- Deutsche Welle. (2019). Ecuador, Perú y Chile se coordinan ante migración venezolana. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/ecuador->



[per%C3%BA-y-chile-se-coordinan-ante-migraci%C3%B3n-venezolana/a-50280390](https://www.elpercentage.com/BA-y-chile-se-coordinan-ante-migracion-venezolana/a-50280390)

- Diskaya, A. (2013). Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>
- Donoso, S. (2019). Ecuador inicia proceso de regularización de migrantes venezolanos a través de 'visas humanitarias'. *Anadolu Agency*. Recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/ecuador-inicia-proceso-de-regularizaci%C3%B3n-de-migrantes-venezolanos-a-trav%C3%A9s-de-visas-humanitarias/1626511>
- Duche, V. (2019). Migración venezolana. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/09/04/nota/7501314/migracion-venezolana>
- Dupraz-Dobias, P. (2019). In Peru, tougher rules set to push Venezuelan migration underground. *The New Humanitarian*. Recuperado de <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/07/09/peru-tougher-rules-venezuelan-migration>
- EFE. (2018a). Colombia endurece el control migratorio por el éxodo de venezolanos y pide solidaridad. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/colombia-endurece-el-control-migratorio-por-exodo-de-venezolanos-y-pide-solidaridad/20000035-3518166>
- EFE. (2018b). Ecuador anula el requisito de pasaporte para permitir ingreso a venezolanos. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/ecuador-anula-el-requisito-de-pasaporte-para-permitir-ingreso-venezolanos>
- EFE. (2018c). En fotos: Así es el centro de atención transitoria para inmigrantes venezolanos en Cúcuta. *Globovisión*. Recuperado de <https://globovision.com/article/en-fotos-asi-es-el-centro-de-atencion-transitoria-para-inmigrantes-venezolanos-en-cucuta>
- EFE. (2019). Los venezolanos en La Guajira colombiana, entre la esperanza y el miedo. *El Nacional*. Recuperado de [https://www.elnacional.com/mundo/los-venezolanos-guajira-colombiana-entre-esperanza-miedo\\_285258/](https://www.elnacional.com/mundo/los-venezolanos-guajira-colombiana-entre-esperanza-miedo_285258/)
- El Comercio. (2018). 9 000 venezolanos han solicitado refugio en Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-solicitudes-refugio-ecuador-crisis.html>
- El Comercio. (2019a). La explotación sexual es el principal delito contra ciudadanas de Venezuela. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/explotacion-sexual-delito-venezolanas-ecuador.html>
- El Espectador. (2019). Medidas regionales comunes son la solución a crisis migratoria venezolana, dice Colombia. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/medidas-regionales-comunes-son-la-solucion-crisis-migratoria-venezolana-dice-colombia-articulo-878200>

- El Informador. (2019). Perú y Colombia piden acciones contra la crisis venezolana. *El Informador*. Recuperado de <https://www.informador.mx/internacional/Peru-y-Colombia-piden-acciones-contra-la-crisis-venezolana--20190827-0160.html>
- El Peruano. (2018). CAN fortalecerá cooperación por la migración venezolana. *El Peruano*. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-can-fortalecera-cooperacion-por-migracion-venezolana-70579.aspx>
- Europa Press. (2018). La OEA crea un grupo de trabajo para abordar la crisis de migrantes y refugiados de Venezuela. *Europa Press*. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-oea-crea-grupo-trabajo-abordar-crisis-migrantes-refugiados-venezuela-20180924214819.html>
- Exitosa. (2019). Martín Vizcarra: “Migración venezolana tiene que ser ordenada”. *Exitosa*. Recuperado de <https://exitosanoticias.pe/v1/martin-vizcarra-migracion-venezolana-tiene-que-ser-ordenada/>
- Fernández, A. (2019). Venezuela es una amenaza para la seguridad nacional: vicepresidente colombiana. *PanAm Post*. Recuperado de <https://es.panampost.com/felipe-fernandez/2019/01/10/vicepresidente-colombiana/>
- Fisher, M., & Taub, A. (2017). El colapso de Venezuela explicado en cinco pasos. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/05/15/el-colapso-de-venezuela-explicado-en-cinco-pasos/>
- Fowks, J. (2018). Perú, desbordado por la migración venezolana. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/06/29/america/1530231474\\_447688.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/29/america/1530231474_447688.html)
- Freier, F., & Parent, N. (2019). The Regional Response to the Venezuelan Exodus. *Current History*, 118(805), 56–61. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/330599766\\_The\\_Regional\\_Response\\_to\\_the\\_Venezuelan\\_Exodus](https://www.researchgate.net/publication/330599766_The_Regional_Response_to_the_Venezuelan_Exodus)
- Freier, F., & Castillo, S. (2020). El Presidencialismo y la “Securitización” de la Política Migratoria en América Latina: un Análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos. *Internacia*, 1. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/internacia/article/view/21840/21326>
- García, H. (2018). El colapso económico de Venezuela tiene una clara explicación. *The Conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/el-colapso-economico-de-venezuela-tiene-una-clara-explicacion-98225>
- García, A. (2020). Banco Mundial presenta informe sobre retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/banco-mundial-migracion-venezolana-ecuador.html>
- Global Protection Cluster. (2012). *Think Protection! A Quick Guide to Integrating Protection into Disaster Response in the Pacific Region*. Recuperado de [https://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/aors/protection\\_mainstreaming/Country%20Examples/Pacific/Pacific\\_PC\\_Think\\_Protection\\_Quick\\_Guide\\_EN.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/aors/protection_mainstreaming/Country%20Examples/Pacific/Pacific_PC_Think_Protection_Quick_Guide_EN.pdf)

- Gobierno peruano. (2018). Sacar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para venezolanos. Recuperado de <https://www.gob.pe/634-sacar-permiso-temporal-de-permanencia-ntp-para-venezolanos>
- Infobae. (2019a). El Gobierno encabezó una reunión regional enfocada en la crisis migratoria venezolana. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/10/06/el-gobierno-encabezo-una-reunion-regional-enfocada-en-la-crisis-migratoria-venezolana/>
- Infobae. (2019b). Colombia le pidió a Ecuador que revise la imposición de visa a los migrantes venezolanos. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/05/colombia-le-pidio-a-ecuador-que-revise-la-imposicion-de-visa-a-los-migrantes-venezolanos/>
- Instituto de Opinión Pública (IOP). (2020). *Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Recuperado de [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP\\_119\\_01\\_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). (2018). *Situación política de Ecuador*. Recuperado de <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/11/Informe-SITUACION-POLITICA-Ecuador-CELAG.pdf>
- International Crisis Group. (2019). Venezuela y América Latina: ¿Una salida a la crisis? *Open Democracy*. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/venezuela-y-am%C3%A9rica-latina-una-salida-a-la-crisis/>
- Jáuregui, A. (2019). Mitos y verdades sobre las personas venezolanas con VIH: entrevista a Julio Rondinel, coordinador regional de ForoSalud\*. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/mitos-y-verdades-sobre-las-personas-venezolanas-con-vih-en-el-peru-entrevista-a-julio-rondinel/>
- Klekowski, A. (2001). *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. Recuperado de [https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/mrs\\_3.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/mrs_3.pdf)
- Koechlin, J., & Eguren, J. (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Koechlin, J., Vega, E. & Solórzano, X. (2018). Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. En J. Koechlin & J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 47-96). Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Konrad Adenauer Stiftung (KAS) & Universidad del Rosario. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Recuperado de <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcci%C3%B3n+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>
- La Patria. (2018). Venezuela se vuelve prioridad para Santos y Kuczynski. *La Patria*. Recuperado de <https://www.lapatria.com/internacional/venezuela-se-vuelve-prioridad-para-santos-y-kuczynski-411947>

- León, G. (2018). Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia. Recuperado de <https://zero.uexternado.edu.co/los-gabinetes-binacionales-como-herramienta-politica-en-la-cooperacion-sur-sur-el-caso-del-peru-y-colombia/>
- León, J. (2019). La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país. *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/espanol/ecuador-ibarra-venezolanos.html>
- López, M. (2016). La crisis del chavismo en la Venezuela actual. *Estudios Latinoamericanos*, (38), 159–185. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2016.38.57462>
- Louidor, W. (2018). La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. En J. Koechlin & J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 21-46). Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Martínez, J., & CEPAL. (2000). *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7128/1/S2000942\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7128/1/S2000942_es.pdf)
- Mengana, M. (2019). CELAC: de la convergencia a la parálisis. Recuperado de <http://observatorio.repri.org/artigos/celac-de-la-convergencia-a-la-paralisis/>
- Metin, M. (2019). *Oil, Gold and Self Determination: Three Faces of the Venezuelan Crisis*. TRT World Research Centre Discussion Paper. Recuperado de <https://researchcentre.trtworld.com/publications/discussion-papers/oil-gold-and-self-determination-three-faces-of-the-venezuelan-crisis>
- Migración Colombia. (2018a). Desde hoy los ciudadanos venezolanos podrán tramitar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Recuperado de <http://migracioncolombia.gov.co/noticias/189-noviembre-2018/desde-hoy-los-ciudadanos-venezolanos-podran-tramitar-la-tarjeta-de-movilidad-fronteriza>
- Migración Colombia. (2018b). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. Recuperado de [http://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/ Todo%20sobre%20Venezuela.pdf](http://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf)
- Migración Colombia. (2018c). Migración Colombia entrega balance positivo de las nuevas medidas migratorias en frontera. Recuperado de [https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=665:migracion-colombia-entrega-balance-positivo-de-las-nuevas-medidas-migratorias-en-frontera&Itemid=591](https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=665:migracion-colombia-entrega-balance-positivo-de-las-nuevas-medidas-migratorias-en-frontera&Itemid=591)
- Migración Colombia. (2019a). Más de 500 mil venezolanos con pasaportes vencidos podrían ingresar y transitar por Colombia. Recuperado de [https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=612:mas-de-500-mil-venezolanos-con-pasaportes-vencidos-podrian-ingresar-y-transitar-por-colombia&Itemid=591](https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=612:mas-de-500-mil-venezolanos-con-pasaportes-vencidos-podrian-ingresar-y-transitar-por-colombia&Itemid=591)
- Migración Colombia. (2019b). «Respetamos las decisiones que de manera soberana toma cada país, pero debemos decir que la imposición de visado a venezolanos por parte de Ecuador está desintegrando familias, incentivando la

irregularidad y la ilegalidad», Director de Migración. Recuperado de [https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=655:respetamos-las-decisiones-que-de-manera-soberana-toma-cada-pais-pero-debemos-decir-que-la-imposicion-de-visado-a-venezolanos-por-parte-de-ecuador-esta-desintegrando-familias-incentivando-la-irregularidad-y-la-ilegalidad-director-de-migracion&Itemid=591](https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=655:respetamos-las-decisiones-que-de-manera-soberana-toma-cada-pais-pero-debemos-decir-que-la-imposicion-de-visado-a-venezolanos-por-parte-de-ecuador-esta-desintegrando-familias-incentivando-la-irregularidad-y-la-ilegalidad-director-de-migracion&Itemid=591)

- Migración Colombia. (2020). Preguntas Frecuentes PEP. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/pep/preguntas-frecuentes-pep>
- Ministerio de Gobierno Ecuador. (2018). Ecuador activa corredor humanitario para garantizar el tránsito seguro de migrantes venezolanos. Recuperado de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ecuador-activa-corredor-humanitario-para-garantizar-el-transito-seguro-de-migrantes-venezolanos/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2018). Tumbes: Implementan servicio especializado para niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/18923-tumbes-implementan-servicio-especializado-para-ninas-ninos-y-adolescentes-en-desproteccion-familiar>
- Ministerio del Interior de Colombia (Mininterior). (2018). *Migración Venezolana y la Trata de Personas*. Recuperado de [https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion\\_venezolana\\_y\\_la\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina. (2019). Reunión regional técnica contra la trata de personas. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-regional-tecnica-contra-la-trata-de-personas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombia). (2018). Se amplía plazo para que los venezolanos registrados en el RAMV saquen su permiso especial de permanencia. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/amplia-plazo-venezolanos-registrados-ramv-saquen-su-permiso-especial-permanencia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombia). (2019a). Declaración Conjunta de la V Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombia). (2019b). Declaración de Pucallpa: Con ocasión del Encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional Perú-Colombia. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-pucallpa-ocasion-encuentro-presidencial-v-gabinete-binacional-peru>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombia). (2019c). Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional Colombia-Ecuador. Declaración Presidencial de Cali 2019. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/viii\\_gabinete\\_binacional\\_colombia\\_ecuador\\_declaracion\\_final.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/viii_gabinete_binacional_colombia_ecuador_declaracion_final.pdf)

- Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). (2018). Encuentro Presidencial y XII Gabinete Binacional Perú-Ecuador. Declaración Presidencial de Quito. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/21708-declaracion-presidencial-de-quito>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). (2019a). Declaración de Pucallpa. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/50233-declaracion-de-pucallpa>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). (2019b). Encuentro Presidencial y XIII Gabinete Binacional Perú - Ecuador. Declaración Presidencial de Tumbes. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/68366-declaracion-presidencial-de-tumbes>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Argentina (Cancillería Argentina). (s.f.). OEA. La resolución sobre Venezuela reafirma el rol hemisférico de la organización en la defensa de la democracia. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/oea-la-resolucion-sobre-venezuela-reafirma-el-rol-hemisferico-de-la-organizacion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería Argentina). (2019a). Declaración Conjunta de la IV Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de nacionales venezolanos. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion\\_conjunta\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_conjunta_1.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería Argentina). (2019b). IV Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de nacionales venezolanos. Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/hoja\\_de\\_ruta.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/hoja_de_ruta.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018a). Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018b). Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan\\_de\\_accion.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018c). Encuentro Presidencial y VII Gabinete Binacional Ecuador-Colombia. Declaración Presidencial de Quito. Recuperado de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/declaracion\\_de\\_quito\\_binacional\\_ecuador\\_colombia.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/declaracion_de_quito_binacional_ecuador_colombia.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018d). Ecuador y Colombia trabajan una agenda común en la atención de las personas en movilidad humana en la frontera norte. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-y-colombia-trabajan-una-agenda-comun-en-la-atencion-de-las-personas-en-movilidad-humana-en-la-frontera-norte/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018e). Ecuador declara estado de emergencia al sector de Movilidad Humana en Carchi, Pichincha y El Oro, para la atención de los flujos migratorios inusuales de ciudadanos venezolanos. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-declara-estado-de-emergencia-al-sector-de-movilidad-humana-en-carchi-pichincha-y-el-oro-para-la-atencion-de-los-flujos-migratorios-inusuales-de-ciudadanos-venezolanos/#:~:text=El%20Gobierno%20del%20Ecuador%20declar%C3%B3,ileg%C3%B3%20a%204.200%20ingresos%20diarios>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018f). Protocolo para proteger a niños venezolanos en movilidad humana fue firmado por Cancillería, MIES y Ministerio de Interior. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/protocolo-para-proteger-a-ninos-venezolanos-en-movilidad-humana-fue-firmado-por-cancilleria-mies-y-ministerio-de-interior/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2018g). Ecuador declara estado de emergencia al sector de Movilidad Humana en Carchi, Pichincha y El Oro, para la atención de los flujos migratorios inusuales de ciudadanos venezolanos. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/08/08/ecuador-declara-estado-de-emergencia-al-sector-de-movilidad-humana-en-carchi-pichincha-y-el-oro-para-la-atencion-de-los-flujos-migratorios-inusuales-de-ciudadanos-venezolanos/#:~:text=El%20Gobierno%20del%20Ecuador%20declar%C3%B3,ileg%C3%B3%20a%204.200%20ingresos%20diarios>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2019a). Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/declaracion-conjunta.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2019b). Ecuador, Perú y Chile concretan acciones para una migración de ciudadanos venezolanos ordenada, regular y segura. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-peru-y-chile-concretan-acciones-para-una-migracion-de-ciudadanos-venezolanos-ordenada-regular-y-segura/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2019c). Ecuador y Colombia dialogan sobre agenda binacional de movilidad humana. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-y-colombia-dialogan-sobre-agenda-binacional-de-movilidad-humana/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2019d). Cancillería entregó 10.976 visas de Excepción por Razones Humanitarias a ciudadanos venezolanos. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-entrego-10-976-visas-de-excepcion-por-razones-humanitarias-a-ciudadanos-venezolanos/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2020a). Concesión de visa de residencia temporal UNASUR. Recuperado de <https://www.gob.ec/index.php/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-temporal-unasur>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Cancillería Ecuador). (2020b). Concesión de visa de residencia temporal Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela. Recuperado de <https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-temporal-estatuto-migratorio-ecuador-venezuela>
- Ministerio de Salud Perú (Minsa Perú). (2019). Países de Latinoamérica implementan tarjeta unificada de vacunación. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/52554-paises-de-latinoamerica-implementan-tarjeta-unificada-de-vacunacion>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2019a). Países de la región aprobaron tarjeta de vacunación regional para migrantes. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Paises-de-la-region-aprobaron-tarjeta-de-vacunacion-regional-para-migrantes.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (Minsalud Colombia). (2019b). Las Américas ya cuentan con Tarjeta Unificada de Vacunación. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-Américas-ya-cuentan-con-Tarjeta-Unificada-de-Vacunacion.aspx>
- Moloney, A. (2019). Mujeres y menores migrantes de Venezuela caen en la trampa de la trata de personas en Perú. *Reuters*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/articulo/peru-trafico-venezuela-idLTAKCN1QV1GV-OUHLT>
- Morales, C. (2019). Así funciona el único centro de atención al migrante en Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/asi-funciona-el-unico-centro-de-atencion-al-migrante-en-colombia-en-maicao-la-guajira-367770>
- Moreno, L. (20 de enero de 2019). #TodosSomosDiana [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/lenin/status/1087051666669617153?lang=en>
- Noticias ONU. (2019). Abren nuevo albergue para venezolanos en La Guajira, Colombia. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452531>
- Noticieros Televisa. (2019). *Atacan a venezolano que mató a mujer embarazada en Ecuador* [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://noticieros.televisa.com/videos/atacan-a-venezolano-que-mato-a-mujer-embarazada-en-ecuador/>
- NTN24. (2019). Femicidio estremece Ecuador: Venezolano asesinó a puñaladas a su pareja. *NTN24*. Recuperado de <https://www.ntn24.com/america-latina/venezuela/femicidio-estremece-ecuador-venezolano-asesino-punaladas-su-pareja-102972>
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). (2014). *Una guía para militares (v 1.0)* (Serie 101). Recuperado de [https://uno.org/sites/dms/Documents/03.%20Guidelines%20for%20the%20Military\\_ES.pdf](https://uno.org/sites/dms/Documents/03.%20Guidelines%20for%20the%20Military_ES.pdf)



- Organización de Estados Americanos (OEA). (2018a). OEA y PADF apoyarán políticas de inclusión social en países destino de migrantes venezolanos. Recuperado de [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94564](https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94564)
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2018b). OEA analizó crisis migratoria en Venezuela y Secretario General anunció creación de grupo de trabajo. Recuperado de [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94909](https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94909)
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2019). Grupo de Trabajo sobre Migrantes Venezolanos de la OEA llama a otorgarles estatus de refugiado y crear tarjeta de identidad regional. Recuperado de [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-048/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-048/19)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2006). *Glosario sobre Migración* (7). Recuperado de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2007). *Cooperación técnica sobre migración*. Recuperado de [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/tcm/tcm\\_info\\_sheet\\_es.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/tcm/tcm_info_sheet_es.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). *Módulo III: Control migratorio. Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Recuperado de <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/Modulo3.pdf>
- Oxfam. (2019). *Sí, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui>
- Panayotatos, D. (2020). *Promover la solidaridad: Razones por las que el mundo debe apuntalar la respuesta de Colombia a la crisis del desplazamiento venezolano*. Recuperado de <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/2/3/promover-solidaridad-razones-mundo-debe-apuntalar-respuesta-colombia-crisis-desplazamiento-venezolano>
- Parent, N. (2017). Falling Short of Protection: Peru's New Migration Scheme for Venezuelans. *Forced Migration Review*, (56), 40-41. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/320232718\\_Falling\\_short\\_of\\_protection\\_Peru's\\_new\\_migration\\_scheme\\_for\\_Venezuelans/citations](https://www.researchgate.net/publication/320232718_Falling_short_of_protection_Peru's_new_migration_scheme_for_Venezuelans/citations)
- Perelló, M. (2018). Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria. *Século XXI*, 8(1). Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/329092332\\_Aproximacion\\_teorica\\_al\\_concepto\\_de\\_securitizacion\\_de\\_la\\_politica\\_migratoria](https://www.researchgate.net/publication/329092332_Aproximacion_teorica_al_concepto_de_securitizacion_de_la_politica_migratoria)
- Perelló, M. (2019). *Estudio comparado entre el impacto de la política migratoria estadounidense sobre la frontera norte de México y de la política migratoria española sobre la frontera sur con Marruecos* (Tesis doctoral). Universitat de València, Valencia, España. Recuperado de <http://roderic.uv.es/handle/10550/72722>

- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2019a). Refugiados y migrantes venezolanos en la región. Hasta diciembre de 2019, América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72763>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2019b). *Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2020*. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/74747>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2019c). *Special update on Quito Process: IV Technical Meeting on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region*. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/70522>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2020a). *Special update on Quito Process. V Technical Meeting on Human Mobility of Venezuelan Citizens in the Region*. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/73391>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2020b). *Colombia: Refugiados y Migrantes Venezolanos – diciembre 2019*. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/73779>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2020c). Recuperado de <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Portafolio. (2019). Fuerte división en la OEA por Venezuela. *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/tendencias/fuerte-division-en-la-oea-por-venezuela-531049>
- Presidencia de la República Colombia (Presidencia Colombia). (2018). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la firma del decreto sobre migrantes venezolanos y retornados colombianos. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180802-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-firma-del-decreto-sobre-migrantes-venezolanos-y-retornados-colombianos>
- Presidencia de la República Colombia (Presidencia Colombia). (2019). Ministros de Salud de las Américas aprobaron la adopción de una tarjeta única de vacunación regional para migrantes venezolanos. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Ministros-Salud-Americas-aprobaron-adopcion-tarjeta-unica-vacunacion-regional-migrantes-venezolanos-190826.aspx>
- Primicias. (2019a). Venezolanos e inseguridad, dos partes de una ecuación imprecisa. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/venezolanos-inseguridad-ecuacion-imprecisa/>
- Primicias. (2019b). El 55,2% de migrantes venezolanos ha sentido discriminación en Ecuador. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/migrantes-venezolanos-discriminacion-ecuador/>
- Proyecto Migración Venezuela. (2018). ¿Para qué sirve la Tarjeta de Movilidad Fronteriza? *Proyecto Migración Venezuela*. Recuperado de

<https://migravenezuela.com/web/articulo/para-que-sirve-la-tarjeta-de-movilidad-fronteriza/749>

- Proyecto Migración Venezuela. (2019a). ¿Puedo entrar a Colombia con mi pasaporte venezolano vencido? *Proyecto Migración Venezuela*. Recuperado de <https://migravenezuela.com/web/articulo/venezolanos-pueden-entrar-a-colombia-con-pasaporte-vencido/1353>
- Proyecto Migración Venezuela. (2019b). Inaugurado el primer centro de Atención al Refugiado y Migrante de Riohacha. *Proyecto Migración Venezuela*. Recuperado de <https://migravenezuela.com/web/articulo/inaugurado-el-primer-centro-de-atencion-al-refugiado-y-migrante-de-riohacha-/1188>
- Proyecto Migración Venezuela. (2019c). Presidente Duque firma ley de nacionalidad para 24.000 niños venezolanos. *Proyecto Migración Venezuela*. Recuperado de <https://migravenezuela.com/web/articulo/ley-para-nacionalizar-a-hijos-de-venezolanos-nacidos-en-colombia/1489>
- Quigley, J. (2019). Políticos culpan a los migrantes por el fin del auge económico de Perú. *Pauta*. Recuperado de <https://www.pauta.cl/internacional/bloomberg/politicos-culpan-a-migrantes-por-el-fin-del-auge-economico-de-peru>
- Quirós, L. (2018). La gestión sudamericana de la crisis migratoria venezolana. *Agenda Pública*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/la-gestion-sudamericana-de-la-crisis-migratoria-venezolana/>
- Redacción BBC. (2018). Colombia suspende la emisión de tarjetas de movilidad para los venezolanos en la frontera. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42970220>
- Redacción BBC. (2019a). Crisis en Venezuela: 5 claves que explican cómo se ha desarrollado hasta ahora. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46821723>
- Redacción BBC. (2019b). Crisis en Venezuela: en qué consiste la tarjeta de vacunación regional que se entregará a los migrantes venezolanos. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49491234>
- Redacción BBC. (2019c). Una «barrera infranqueable»: en qué consiste la visa humanitaria que pide Perú a los venezolanos y por qué genera polémica. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48651272>
- Redacción BBC. (2019d). Lo que se sabe del asesinato de una mujer embarazada que conmociona a Ecuador. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46952562>
- Redacción El Comercio. (2018a). Los acuerdos de los países de la Comunidad Andina por migración venezolana. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/acuerdos-llego-comunidad-andina-migracion-venezolana-noticia-552077-noticia/>
- Redacción El Comercio. (2018b). Migración venezolana: los acuerdos a los que llegó Perú con Colombia. *El Comercio*. Recuperado de

<https://elcomercio.pe/peru/migracion-venezolana-acuerdos-llego-peru-colombia-noticia-551407-noticia/?ref=ecr>

- Redacción El Comercio. (2019). Carlos Morán: presencia de venezolanos ha incrementado incidencia delictiva en Lima. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/policiales/carlos-moran-presencia-venezolanos-incrementado-incidencia-delictiva-lima-noticia-nndc-638903-noticia/?ref=ecr>
- Redacción El País. (2019). Duque asegura que la migración venezolana ha acrecentado el desempleo en Colombia. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/colombia/duque-asegura-que-la-migracion-venezolana-ha-acrecentado-el-desempleo-en-colombia.html>
- Redacción El Telégrafo. (2019). Ecuador y Colombia consolidaron acuerdos en Gabinete Binacional. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-colombia-acuerdos-gabinete-binacional>
- Redacción Gestión. (2017). Perú será sede VIII Reunión de Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/peru-sera-sede-viii-reunion-red-iberoamericana-autoridades-migratorias-220083-noticia/>
- Redacción Gestión. (2018). Países andinos acuerdan trabajar en ordenamiento de la migración venezolana. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/paises-andinos-acuerdan-ordenamiento-migracion-venezolana-247244-noticia/?ref=gesr>
- Redacción Perú21. (2019a). Iván Duque habla en Perú sobre crisis migratoria de Venezuela. *Perú21*. Recuperado de <https://peru21.pe/mundo/colombia-presidente-ivan-duque-habla-peru-crisis-migratoria-venezuela-video-nndc-498945-noticia/>
- Redacción Perú21. (2019b). Expulsan del Perú a 45 venezolanos con antecedentes penales y ya se identificó a 800 con historial delictivo. *Peru21*. Recuperado de <https://peru21.pe/peru/expulsan-del-peru-a-45-venezolanos-con-antecedentes-penales-y-ya-se-identifico-a-800-con-historial-delictivo-noticia/>
- Redacción RPP. (2018). Venezolanos que quieran ingresar al Perú deberán presentar pasaporte de forma obligatoria. *RPP*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/judiciales/venezolanos-deberan-presentar-su-pasaporte-para-ingresar-al-peru-noticia-1156973>
- Redacción RPP. (2019). Ministra de Trabajo: la migración venezolana es un factor en el desempleo de jóvenes peruanos. *RPP*. Recuperado de <https://rpp.pe/peru/actualidad/venezolanos-en-peru-sylvia-caceres-ministra-de-trabajo-la-migracion-venezolana-es-un-factor-en-el-desempleo-de-jovenes-peruanos-noticia-1235179?ref=rpp>
- Rojas, N. (2019). Migración venezolana: ¿vale la pena cerrar las fronteras? *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/migracion-venezolana-vale-la-pena-cerrar-las-fronteras-2/>
- Robayo, M. & Perdomo, S. (2019). *Regularización y Derecho de la infancia y adolescencia migrante* 3 (N° 6) [Episodio de podcast] En *Encuentro con la*

- Migración*. Spreaker. <https://www.spreaker.com/user/urosarioradio/03-podcast-regularizacion-y-derechos-de->
- Rodríguez, R. & Ramos, F. (2018). *El reto de la migración venezolana* [Podcast]. En *Esto no es una frontera, esto es un río*. Spreaker <https://www.spreaker.com/user/urosarioradio/programa-69-el-reto-de-la-migracion-vene>
- Rosero, A. (2019). Pasado judicial, cédula y más piden a migrantes venezolanos que intentan ingresar a Ecuador. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/02/04/nota/7172456/pasado-judicial-cedula-mas-piden-venezolanos>
- Salazar, D. (2018). Venezolanos en Perú: La xenofobia nuestra de cada día o cómo los medios han renunciado a sus responsabilidades editoriales. *Prodavinci*. Recuperado de <https://prodavinci.com/venezolanos-en-peru-la-xenofobia-nuestra-de-cada-dia-o-como-los-medios-han-renunciado-a-sus-responsabilidades-editoriales/>
- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pagossian, B. & Hazán, M. (2019). Creativity amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America. *Migration Policy Institute*, Policy Brief. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/research/legal-pathways-venezuelan-migrants-latin-america>
- Selee, A. & Bolter, J. (2020). *¿Se están cerrando las puertas? Respuestas a la migración venezolana en América Latina y el Caribe (N° 154)* [Episodio de podcast]. En *Migration Policy Institute Podcasts*. Apple Podcasts.
- Semana. (2018a). Centro de Atención Transitorio al Migrante: el refugio que la OIM tiene para los caminantes venezolanos. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/100-empresas/articulo/centro-de-atencion-transitorio-al-migrante-el-refugio-que-la-oim-tiene-para-los-caminantes-venezolanos/584834>
- Semana. (2018b). Santos anuncia medidas para afrontar crisis humanitaria de migrantes venezolanos. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-las-medidas-para-afrontar-crisis-humanitaria-por-migrantes-venezolanos/556456>
- Semana. (2018c). Delincuencia: el efecto colateral de la migración venezolana. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-delincuencia-en-colombia/556750>
- Semana. (2018d). La llegada de venezolanos tiene dividido al país. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/resultados-de-la-encuesta-invamer-colombia-opina-sobre-venezolanos-y-venezuela/590970>
- Semana. (2019). Encuesta Invamer: Aumenta el rechazo a los venezolanos. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/encuesta-invamer-aumenta-el-rechazo-a-los-venezolanos/626177>
- Semana. (2020). Cifras de los venezolanos buenos son más. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/cifras-de-delitos-de-venezolanos-en-colombia/654323>

- Servicio Jesuita a Refugiados. (2018). *Balance de la medida Permiso Especial de Permanencia - PEP - a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos - RAMV* -. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/publisher.010...5d375b7c4.0.html>
- Somos Panas Colombia. (2019). Colombia, una oportunidad de vida para los venezolanos con VIH-Sida. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/que-puede-hacer-un-venezolano-que-padece-de-vih-sida-318724>
- Sputnik. (2017). Experto boliviano advierte que crisis venezolana requiere mediación externa. *Sputnik*. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201705031068886658-venezuela-ayuda-extranjera/>
- Stanley Foundation et al. (2018). *Regional Responses to the Crisis in Venezuela: Safeguarding the Human Rights of Refugees and Migrants*. Recuperado de [https://stanleycenter.org/publications/policy\\_memo/VenezuelaCrisisPM318.pdf](https://stanleycenter.org/publications/policy_memo/VenezuelaCrisisPM318.pdf)
- Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones Perú). (2018). *Declaración de Lima: Política migratoria interna e interoperabilidad como mecanismo de integración regional*. Documento presentado en la VIII Reunión Iberoamericana de Autoridades Migratorias, Lima, Perú. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/RIAM/acta.pdf>
- Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones Perú). (2019). Autoridades migratorias de Perú y Colombia coordinan acciones frente a ola migratoria venezolana. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/autoridades-migratorias-de-peru-y-colombia-coordinan-acciones-frente-a-ola-migratoria-venezolana/>
- Telesur. (2020). Migración venezolana: Una mirada desde medios de comunicación. *Telesur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/migracion-venezolana-cobertura-medios-comunicacion-20200518-0054.html>
- Torres, F., & Ciriaco, M. (2017). El éxodo de los venezolanos que buscan refugio para retomar sus terapias contra el VIH. *Ojo Público*. Recuperado de <https://bigpharma.ojo-publico.com/articulo/venezolanos-buscan-refugio-en-peru-para-recibir-tratamiento-contr-el-vih/>
- UNICEF. (2018). UNICEF celebra el nuevo protocolo para proteger a los niños migrantes en Ecuador. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/unicef-celebra-el-nuevo-protocolo-para-proteger-los-ni%C3%B1os-migrantes-en-ecuador>
- UNICEF. (2019). Más de 11 mil niños venezolanos recibieron apoyo socioemocional al ingresar a Perú. Recuperado de <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/mas-de-11-mil-ninos-venezolanos-recibieron-apoyo-socioemocional-al-ingresar-peru>
- Vadillo, J. (2018). Crean Unidad de Protección para niños venezolanos que llegan solos o con tutores. *Andina*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-crean-unidad-proteccion-para-ninos-venezolanos-llegan-solos-o-tutores-725210.aspx>

- Vargas, G. (2019). Migración venezolana y trata de personas: una agenda pendiente. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/migracion-venezolana-y-trata-de-personas-una-agenda-pendiente/>
- Vargas, G. (2020). Apatridia en la región: el caso de los hijos e hijas de migrantes venezolanos en Colombia. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/apatridia-en-la-region-el-caso-de-los-hijos-e-hijas-de-migrantes-venezolanos-en-colombia/>
- Vargas-Machuca, R. et al. (2019). Situación nutricional de los niños migrantes venezolanos a su ingreso al Perú y las acciones emprendidas para proteger su salud y nutrición. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 36(3), 504-510. Recuperado de <https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/4676/3373>
- Vega, J. (2018). Las medidas que tomó el Gobierno para hacer una migración organizada de venezolanos. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-suspendio-la-expedicion-de-la-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-2597899>
- Vélez, R., & Romero, D. (2019). 200 000 migrantes de Venezuela, sin visa para estadía en el Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-venezuela-visa-humanitaria-peru.html>
- Verdes-Montenegro, F. (2011). La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad. Comunicación presentada en el XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Recuperado de <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/984/>

## ANEXOS

### Anexo 1 – Principales espacios de cooperación multilateral y bilateral, y los acuerdos a los que se llegaron

<b>ESPACIOS MULTILATERALES</b>				
<b>INSTANCIAS MULTILATERALES</b>	<b>LUGAR/FECHA</b>	<b>ACUERDOS</b>		
		<b>REGULARIZACIÓN MIGRATORIA</b>	<b>CONTROL MIGRATORIO</b>	<b>ACCIÓN HUMANITARIA</b>
Grupo de Lima	Bogotá, 31 de octubre de 2018	Se discutieron medidas para facilitar la permanencia y el tránsito de los migrantes en la región. Sin embargo, no se llegó a ninguna conclusión ni se asumieron compromisos.		
	Lima, 4 de enero de 2019			Los países renovaron su compromiso de continuar brindando asistencia a los migrantes venezolanos
	Ottawa, 4 de febrero 2019			Se comprometieron a promover y desarrollar iniciativas de coordinación regional para responder a la crisis migratoria
	Brasilia, 8 de noviembre de 2019	Los países resolvieron cooperar para presentar a la comunidad internacional la gravedad de la situación económica, política y humanitaria en Venezuela,		Los países subrayaron la necesidad de apoyar y fortalecer la respuesta humanitaria de los países de destino, facilitando el acceso a los recursos necesarios
		Reiteraron la necesidad de reforzar la asistencia financiera para los países de acogida		
Proceso de Quito	Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018	Los países se comprometieron a continuar trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime necesario en el acceso a mecanismos de permanencia regular y a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado	Los países exhortaron al Gobierno de Venezuela que tome las medidas necesarias para la provisión de documentos de identidad y de viaje a sus ciudadanos, así como de las apostillas y legalizaciones requeridas.	Los países se comprometieron a seguir trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime necesario:  En la provisión de asistencia humanitaria  En la protección de la infancia y en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, la violencia sexual y de



				género, y la discriminación, la intolerancia y la xenofobia.
		Los países acordaron facilitar la entrada y simplificar los requisitos de documentación para fomentar la completa regularización migratoria de los ciudadanos venezolanos, permitiéndoles solicitar la residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte		
		Los países acordaron reforzar la cooperación y comunicación entre los países de tránsito y destino		
		Acordaron intercambiar información y buenas prácticas, principalmente para apoyar a los países más afectados como Colombia, Ecuador y Perú.		
		Los países reconocieron la importancia de la cooperación técnica y financiera, y urgieron a que se incremente.		
Quito, 22 y 23 de noviembre de 2018	Los países se comprometieron a impulsar medidas que permitan evaluar y normalizar el estatus migratorio de los venezolanos, y a garantizar el acceso al procedimiento de la condición de refugio	Los países solicitaron al ACNUR y a la OIM que inicien un proceso de buenos oficios con el gobierno venezolano que permita a sus nacionales obtener los documentos de identidad y de viaje	Los países se comprometieron a establecer e implementar procedimientos o protocolos con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de la población venezolana en movilidad humana, especialmente de la más vulnerable.	
	Estudiar la viabilidad de una reducción de los costos de las visas y demás procesos administrativos necesarios para facilitar la regularización		Identificar posibles acciones regionales en materias como la lucha contra la discriminación, intolerancia y xenofobia, la atención a población vulnerable y, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes	
	Levantar y evaluar información actualizada de los procesos migratorios con el objetivo de identificar canales y procedimientos		Coordinar con la banca multilateral de desarrollo el financiamiento de políticas públicas que atiendan a los migrantes	

	<p>de regularización a disposición de los países</p> <p>Solicitar a la cooperación internacional asistencia técnica y financiera para cubrir los costos que demandaría la adecuada documentación de los venezolanos</p> <p>Los países se comprometieron a articular una plataforma tecnológica para intercambiar información sobre el monitoreo de los flujos migratorios y de solicitantes de la condición de refugio mediante la coordinación entre las cancillerías y las autoridades de migración</p>		<p>venezolanos y personas solicitantes de refugio en la región</p>
<p>Quito, 8 y 9 de abril de 2019</p>	<p>Los países reconocieron los avances de los países de la región en la atención a las personas en situación de vulnerabilidad, particularmente en las áreas de acceso al territorio, provisión de asistencia humanitaria en salud y alimentación, acceso a mecanismos de permanencia regular, documentación y acceso a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado</p> <p>Destacaron la importancia de incrementar la coordinación y comunicación entre los gobiernos de los países de tránsito y acogida para garantizar la vigencia de los derechos humanos de la población venezolana</p> <p>Instaron a la comunidad internacional a destinar fondos no reembolsables de manera inmediata para contribuir con los esfuerzos que realizan los países de tránsito y acogida para atender a la población venezolana, y para implementar el Plan de Acción</p>		
	<p>Resaltaron las acciones realizadas por los Estados de la región para otorgar estatus migratorio a los ciudadanos venezolanos</p>		
<p>Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</p>	<p>Los países pidieron reforzar la coordinación regional particularmente en el ingreso al territorio, la recepción, la asistencia humanitaria, la protección y la regularización migratoria de los refugiados y migrantes venezolanos, fortaleciendo medidas contra la trata de personas, la violencia sexual y de género, la discriminación y la xenofobia, y asegurando la protección de los más vulnerables</p>		

		<p>Plantearon la necesidad de establecer grupos técnicos que vean los temas de registro y documentación, protección, integración y cooperación, y que permitan avanzar en el desarrollo de proyectos y la estimación del financiamiento requerido para su implementación</p> <p>Urgieron a que se incremente y fortalezca la cooperación técnica y financiera internacional, y la responsabilidad compartida</p>	
	<p>Los países se comprometieron a fortalecer los sistemas de asilo en la región</p>	<p>Los países participantes acordaron seguir trabajando, con el apoyo de OIM y ACNUR, en la mejora de los registros de datos biográficos y biométricos de los migrantes y refugiados venezolanos para facilitar una migración segura, ordenada y regular</p> <p>Trabajar conjuntamente y de manera prioritaria en la propuesta de implementar una Tarjeta de Información sobre Movilidad Regional (TIMR), para complementar y fortalecer los procesos de documentación y registro a nivel nacional ya existentes o en desarrollo.</p> <p>Reconocieron la importancia de avanzar en mecanismos o plataformas de intercambio de información que permitan fortalecer las políticas públicas nacionales</p>	<p>Los países participantes presentaron un índice con la descripción del contenido necesario para desarrollar el borrador del protocolo regional para la protección de la niñez y adolescencia refugiada y migrante de Venezuela</p> <p>Analizar la propuesta de OPS y ONUSIDA para incrementar la cobertura de atención en salud hacia los migrantes y refugiados con VIH</p> <p>Establecer centros de información, recepción, orientación, acogida y asistencia a refugiados y migrantes</p>

	Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019	<p>Los países reiteraron la necesidad de cooperar y, reafirmaron su compromiso de armonizar y coordinar las medidas implementadas para garantizar una migración segura, ordenada y regular</p> <p>Hicieron un llamado urgente para que se incremente el apoyo técnico y financiero internacional para contribuir con los esfuerzos de los países de acogida y con la implementación del Plan de Acción y la Hoja de Ruta</p>		
		<p>Los países acordaron implementar las recomendaciones sobre el fortalecimiento de los sistemas de asilo y de los sistemas nacionales de la determinación de la condición de refugiados y CONARES</p>	<p>Los países acordaron implementar la Tarjeta de Información Migratoria (TIM) como un documento de información y no como reemplazo de los documentos de identidad o de viaje requeridos</p> <p>La creación de una plataforma tecnológica para el intercambio de información migratoria</p>	<p>Los países se comprometieron a evaluar la propuesta de Colombia de elaborar un Protocolo de Cooperación Regional para la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada venezolana</p> <p>El pedido de implementación de un mecanismo de coordinación regional para la prevención, protección, asistencia y judicialización del delito de trata de personas, y así fomentar una respuesta regional con relación al tema</p> <p>El análisis de las propuestas para incrementar la cobertura de atención en salud a migrantes y refugiados venezolanos con VIH</p>
<b>REUNIONES MULTILATERALES</b>	<b>LUGAR/FECHA</b>	<b>ACUERDOS</b>		
		<b>REGULARIZACIÓN MIGRATORIA</b>	<b>CONTROL MIGRATORIO</b>	<b>ACCIÓN HUMANITARIA</b>
VIII Reunión Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM)	Lima, 23 y 24 de noviembre de 2018		<p>Los participantes acordaron fortalecer los distintos niveles de cooperación en tecnologías de la información para promover sistemas de control migratorio más ágiles, eficientes y seguros</p>	

			Continuar con los esfuerzos para fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional basados tanto en la interoperabilidad como en los sistemas de control migratorio	
			Impulsar la difusión de las buenas prácticas de gestión migratoria entre las autoridades migratorias de los países miembros de la RIAM y proponer medidas adecuadas para la mejor gestión del proceso migratorio, garantizando los derechos de los migrantes y, la seguridad y el orden interno de los países	
Reunión entre Ecuador, Perú y Chile en materia de control migratorio y regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos	Quito, 2 y 3 de septiembre de 2019		<p>Como resultado del encuentro, las autoridades de los tres países acordaron crear un grupo técnico de trabajo para gestionar una migración segura, ordenada y regular</p> <p>Propusieron establecer un mecanismo para el intercambio de información de visas concedidas y rechazadas, y de experiencias sobre la verificación de documentos</p> <p>Acordaron intercambiar información sobre un centro de documentación de la OIM a ser instalado en Lima por los gobiernos del Perú y Chile, al que Ecuador fue invitado a participar</p>	
Reunión Regional Técnica contra la trata de personas	Buenos Aires, 2 y 3 de octubre de 2019			Como resultado del encuentro, las delegaciones coincidieron en la necesidad de una mayor articulación en las respuestas entre países de tránsito y de destino, y en los procesos de reunificación familiar de las víctimas, con el fin de lograr la implementación de políticas efectivas y sostenibles

				<p>Sugirieron promover la instrumentación de las garantías judiciales para la reparación efectiva a los afectados por dicho delito, acciones en materia de protección de víctimas y testigos, y replicar a nivel regional el Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SisTrata), desarrollado por el gobierno argentino</p> <p>Se manifestaron a favor de implementar un mecanismo a nivel hemisférico para facilitar y estandarizar el proceso de retorno voluntario y asistido de las víctimas a terceros países</p>
Tercera Conferencia Regional de Ministros de Salud	Cúcuta, 26 de agosto de 2019			<p>Como resultado, los ministros anunciaron la creación de una tarjeta única de vacunación regional, que se implementó en octubre, para asegurar que los venezolanos que salen de su país cuenten con atención sanitaria, validar si recibieron alguna vacuna y evitar el contagio de enfermedades</p> <p>Se acordó trabajar en la prevención y tratamiento de enfermedades que afectan a la población migrante venezolana, como lo son la malaria y el VIH</p> <p>Capacitar al personal médico de la región en el tratamiento de salud mental</p>

				enfocado a los migrantes y a su integración con las comunidades
				Avanzar en un fondo internacional de financiamiento destinado a fortalecer el acompañamiento a los pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles
ESPACIOS BILATERALES				
GABINETES BINACIONALES	LUGAR/FECHA	ACUERDOS		
		REGULARIZACIÓN MIGRATORIA	CONTROL MIGRATORIO	ACCIÓN HUMANITARIA
Colombia – Perú	Cartagena, 2018			Los mandatarios resaltaron la urgencia de hallar una salida a la crisis por la que atraviesa y pidieron al gobierno venezolano abrir un canal humanitario para atender las consecuencias de esta.
	Pucallpa, 2019	<p>Ambos presidentes hicieron un llamado urgente a la comunidad internacional para incrementar la cooperación a los países afectados por la llegada masiva de ciudadanos venezolanos.</p> <p>Reiteraron el compromiso de ambos países de avanzar en la armonización y coordinación de las medidas de respuesta a la crisis migratoria a través del respaldo al Proceso de Quito y su Plan de Acción</p> <p>Renovaron su compromiso con la Comunidad Andina y reafirmaron la necesidad de impulsar los trabajos pendientes en materia de movilidad de personas a través de la adopción del Estatuto Migratorio Andino</p>		
Colombia – Ecuador	Quito, 2018	<p>Los mandatarios resolvieron continuar contribuyendo con medidas para disminuir los graves problemas de carácter humanitario, especialmente con acciones a favor de los grupos más vulnerables, para lo cual destacaron la importancia de avanzar en el Proceso de Quito</p> <p>Destacaron la necesidad de concretar los aportes de la comunidad internacional</p>		
	Cali, 2019	<p>Los mandatarios reiteraron el llamado a la comunidad internacional para incrementar la cooperación hacia los países de acogida, como lo son Ecuador y Colombia, para aliviar las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos y así ayudar a superar la crisis humanitaria a la que se enfrentan.</p> <p>Ordenaron a los Ministerios de Relaciones Exteriores trabajar de manera conjunta en el marco multilateral para buscar recursos adicionales que permitan hacerle frente a la migración y atender la crisis humanitaria durante el 2020</p>		

Ecuador Perú	–	Quito, 2018	Los mandatarios resaltaron la prioridad que otorgan a los temas de movilidad humana y la necesidad que se aborde de manera conjunta e integral, con un enfoque de derechos e inclusión social		
		Tumbes, 2019	<p>Los mandatarios reiteraron el llamado a la comunidad internacional para incrementar la cooperación a los países que han acogido la mayor cantidad de ciudadanos venezolanos</p> <p>Reafirmaron su compromiso de avanzar en la armonización y coordinación de las medidas de respuesta a la crisis migratoria a través del respaldo al Proceso de Quito y su Plan de Acción, así como las coordinaciones sobre el particular entre el Perú, Ecuador y Chile</p>		
<b>REUNIONES BILATERALES</b>		<b>LUGAR/FECHA</b>	<b>ACUERDOS</b>		
			<b>REGULARIZACIÓN MIGRATORIA</b>	<b>CONTROL MIGRATORIO</b>	<b>ACCIÓN HUMANITARIA</b>
Perú Colombia	–	Bogotá, 27 y 28 de agosto de 2018	Las autoridades migratorias se comprometieron a compartir una plataforma de interoperabilidad con información de los ciudadanos venezolanos que ingresan, permanecen y transitan por ambos países con el fin de promover una migración ordenada y segura, conocer el fenómeno, facilitar la toma de decisiones de política migratoria y desarrollar políticas pertinentes.		
		Lima, 19 de diciembre de 2019	Resaltaron la necesidad de contar con ayuda financiera internacional para atender el flujo migratorio de ciudadanos venezolanos		
Colombia Ecuador	–	Tulcán, 22 de mayo de 2018	Las autoridades plantearon la necesidad de llevar a cabo nuevas reuniones con la incorporación de otros sectores relevantes, considerando el aumento de demanda en la frontera.		
					<p>Analizaron mecanismos para facilitar la atención efectiva para las personas en movilidad humana tanto en Rumichaca como en San Miguel de Putumayo</p> <p>Estudiaron las mejores prácticas de atención en favor de niños, niñas, adolescentes y de las demás personas que requieran atención prioritaria</p>



				Discutieron algunos temas de seguridad, tales como la trata de personas.
Ipiales, 16 de septiembre de 2019		Las autoridades expusieron sobre la iniciativa para establecer un Centro de Apoyo Administrativo para procesos migratorios a cargo de la OIM que se encargaría de verificar la documentación y así facilitar el otorgamiento de visas a ciudadanos venezolanos por parte de Ecuador		Ecuador planteó la necesidad de fortalecer como la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en el marco de los mecanismos bilaterales de seguridad y defensa existentes
			<p>Ecuador planteó la necesidad de fortalecer el control en la frontera colombiana en el marco de los mecanismos bilaterales de seguridad y defensa existentes</p> <p>Las autoridades intercambiaron información con el objetivo de articular esfuerzos en los temas migratorios y de movilidad humana</p>	






## Anexo 2 – Cumplimiento de los acuerdos a los que se llegaron en los espacios de cooperación multilateral y bilateral

Temas	Principales acuerdos	Reuniones	Colombia	Ecuador	Perú
Regularización migratoria	Implementar mecanismos para evaluar y normalizar el estatus migratorio de los venezolanos	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera reunión – Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018</li> <li>- Segunda reunión – Quito, 22 y 23 de noviembre de 2018</li> </ul> Primer Congreso Internacional sobre Migración – Lima, 27 y 28 de junio de 2018.			
	Simplificar los requisitos de documentación y permitir solicitar residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera reunión – Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018</li> </ul>			
	Garantizar el acceso al procedimiento de la condición de refugiado y fortalecer los sistemas de refugio	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera reunión – Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018</li> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> <li>- Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019</li> </ul>			
	Reducción de los costos de las visas y procesos administrativos	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Segunda reunión – Quito, 22 y 23 de noviembre de 2018</li> </ul>			
Control migratorio	Facilitar el ingreso de los migrantes venezolanos y simplificar los requisitos de documentación	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera reunión – Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018</li> </ul>			
	Implementar Tarjeta de Movilidad Regional	Proceso de Quito: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> <li>- Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019</li> </ul>			

	Articular una plataforma tecnológica para el intercambio de información sobre los documentos con los que viajan los migrantes	<p>Proceso de Quito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Segunda reunión – Quito, 22 y 23 de noviembre de 2018</li> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> <li>- Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019</li> </ul> <p>Reunión Tripartita entre Ecuador, Perú y Chile – Quito, 2 y 3 de septiembre de 2019.</p> <p>Reunión de autoridades migratorias Perú-Colombia – Bogotá, 27 y 28 de agosto de 2018</p>			
	Coordinación regional en el tema del ingreso al territorio	<p>Proceso de Quito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> </ul>			
Acción Humanitaria	Continuar brindando asistencia humanitaria	<p>Proceso de Quito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera reunión – Quito, 3 y 4 de septiembre de 2018</li> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> </ul> <p>Reunión de autoridades migratorias Colombia-Ecuador – Tulcán, 22 de mayo de 2018.</p>			
	Desarrollar un protocolo regional para la protección de la niñez y adolescencia refugiada y migrante de Venezuela	<p>Proceso de Quito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> <li>- Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019</li> </ul>			
	Analizar la propuesta de OPS y ONUSIDA para incrementar la cobertura de atención en salud hacia los migrantes y refugiados con VIH/SIDA	<p>Proceso de Quito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuarta reunión – Buenos Aires, 4 y 5 de julio de 2019</li> <li>- Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019</li> </ul>			

	Implementar un mecanismo de coordinación regional para la prevención, protección, asistencia y judicialización del delito de trata de personas	Proceso de Quito - Quinta reunión – Bogotá, 14 y 15 de noviembre de 2019  Reunión Regional Técnica contra la trata de personas – Buenos Aires, 2 y 3 de octubre de 2019.			
	Crear de una Tarjeta Única de Vacunación Regional para evitar la doble dosis de vacunas	Tercera Conferencia Regional de Ministros de Salud – Cúcuta, 26 de agosto de 2019.			

### Leyenda

	Cumple
	Cumple parcialmente
	No cumple, pero implementa otra medida
	No cumple
	No cumple y hace todo lo contrario

