VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Programa de Doctorat en Ciències Socials

MIGRACIÓN FORZADA, PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y MECANISMOS COMPLEMENTARIOS EN AMÉRICA DEL SUR. Procesos de categorización y adopción de respuestas en materia de regularidad de la condición legal de personas haitianas y venezolanas en países receptores

Autora: María José Marcogliese Atencio

Director: Francisco Torres Pérez

Febrero de 2025

D. **Francisco Torres Pérez**, Titular d'Universitat del Dpto. de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València

CERTIFICA:

Que la presente memoria, titulada "Migración forzada, protección internacional y mecanismos complementarios en América del Sur. Procesos de categorización y adopción de respuestas en materia de regularidad de la condición legal de personas haitianas y venezolanas en países receptores", corresponde al trabajo realizado bajo su dirección por Dña. María José Marcogliese Atencio, para su presentación como Tesis Doctoral en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universitat de València.

Y para que conste firma el presente certificado en Valencia, a 5 de febrero de 2025

Fdo.

FRANCISCO JOSE|TORRES|PEREZ

Firmado digitalmente por FRANCISCO JOSE|TORRES|PEREZ
Fecha: 2025.02.05 11:33:33 +01'00'

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Programa de Doctorat en Ciències Socials

TESIS DOCTORAL

MIGRACIÓN FORZADA, PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y MECANISMOS COMPLEMENTARIOS EN AMÉRICA DEL SUR. Procesos de categorización y adopción de respuestas en materia de regularidad de la condición legal de personas haitianas y venezolanas en países receptores

Autora: María José Marcogliese Atencio

Director: Francisco Torres Pérez

Defendida en la FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS.

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

PD en Ciències Socials

MIGRACIÓ FORÇADA, PROTECCIÓ INTERNACIONAL I MECANISMES COMPLEMENTARIS A AMÈRICA DEL SUD. Processos de categorització i adopció de respostes en matèria de regularitat de la condició legal de persones haitianes i veneçolanes als països receptors

Resum:

Aquesta tesi analitza el procés de categorització de les persones desplaçades d'Haití i Veneçuela en sis països receptors a Amèrica del Sud -Argentina, Brasil, Xile, Equador, Colòmbia i Perú-, així com també a Espanya, i les conseqüents respostes ofertes pel que fa a la regularitat de la condició legal. Va sorgir de la qüestió de com i per què, mentre que en pocs casos es va atorgar l'estatut de refugiat, en la majoria es van oferir respostes alternatives, ja sigui com a meres "migrants econòmics" o a través d'estatus basats en raons humanitàries; respostes, a més, elogiades per la seva innovació i pragmatisme per organismes internacionals i acadèmics.

Els objectius són l'anàlisi sociopolític de les experiències en matèria de regularitat de la condició legal de les persones desplaçades forçades de Veneçuela i Haití adoptades a la dècada de 2010; l'anàlisi dels processos d'etiquetatge i categorització de la població, els actors i factors del marc social en què es desenvolupen, i els processos posteriors de transformació i manipulació de les etiquetes. A més, es va buscar fer una comparació amb les respostes polítiques donades per Espanya.

Per aconseguir els objectius, es va realitzar una anàlisi documental i estadística; es va analitzar tant una vasta literatura teòrica com estudis empírics previs; i es van realitzar 29 entrevistes semi-estructurades a actors clau, funcionaris governamentals, d'organismes internacionals, organitzacions de la societat civil i acadèmics.

Les nostres conclusions assenyalen, entre altres, que la categorització legal es va basar en una concepció binària ("migrants" o "refugiats") i que, subjacents a aquesta, hi va haver un procés més profund, eminentment polític, d'etiquetatge de la població desplaçada, que va servir per justificar l'adopció de mesures que van retroalimentar el procés d'etiquetatge. L'etiquetatge (víctimes, vulnerables, refugiats, agents de desenvolupament, amenaces, abusadors, migrants il·legals, migrants econòmics) va ser

un procés polític conforme a la “desitjabilitat” del flux de desplaçats que es va modificar per diversos factors, alhora que canviava l'etiqueta rebuda.

Paraules claus: Migració forçada / Protecció internacional / América del Sud / Categorització / Etiquetatge / Migració haitiana / Migració veneçolana / Desplaçament forçat

MIGRACIÓN FORZADA, PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y MECANISMOS COMPLEMENTARIOS EN AMÉRICA DEL SUR. Procesos de categorización y adopción de respuestas en materia de regularidad de la condición legal de personas haitianas y venezolanas en países receptores

Resumen:

Esta tesis analiza el proceso de categorización de personas desplazadas de Haití y Venezuela en seis países receptores en Sudamérica -Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Perú-, como así también en España, y las consecuentes respuestas brindadas en materia de regularidad de la condición legal. Surgió de interrogarse cómo y por qué, mientras que, en pocos casos, se otorgó estatuto de refugiado, en la mayoría se brindaron respuestas alternativas, sea como meros "migrantes económicos" o a través de estatutos basados en razones humanitarias; respuestas, además, elogiadas por innovadoras y pragmáticas por organismos internacionales y académicos.

Los objetivos son el análisis sociopolítico de las experiencias en materia de regularidad de la condición legal de personas desplazadas forzosamente de Venezuela y Haití adoptadas en la década de 2010's; el análisis de los procesos de etiquetamiento y categorización de la población, los actores y factores del marco social en el que se desarrollan, y los procesos posteriores de transformación y manipulación de las etiquetas. A su vez, se buscó hacer una comparación con las respuestas políticas dadas por España.

Para alcanzar los objetivos, se realizó un análisis documental y estadístico; se analizó tanto una vasta literatura teórica como estudios empíricos previos; y, se realizaron 29 entrevistas semi-estructuradas a actores claves, funcionarios gubernamentales, de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Nuestras conclusiones señalan, entre otras, que la categorización legal se basó en una concepción binaria ("migrantes" o "refugiados") y que, subyacente a esta, hubo un proceso más profundo, eminentemente político, de etiquetado de la población desplazada, que sirvió para justificar la adopción de medidas, que retroalimentaron el proceso de etiquetado. El etiquetado (víctimas, vulnerables, refugiados, agentes de

desarrollo, amenazas, abusadores, migrantes ilegales, migrantes económicos) fue un proceso político conforme la "deseabilidad" del flujo de desplazados que se fue modificando por diversos factores, a la vez que cambiaba la etiqueta recibida.

Palabras claves: Migración forzada / Protección internacional / América del Sur / Categorización / Etiquetado / Migración haitiana / Migración venezolana / Desplazamiento

FORCED MIGRATION, INTERNATIONAL PROTECTION, AND COMPLEMENTARY MECHANISMS IN SOUTH AMERICA: Processes of Categorization and Adoption of Responses Regarding the Regularization of the Legal Status of Haitian and Venezuelan People in Host Countries

Abstract

This thesis analyzes the process of categorization of displaced persons from Haiti and Venezuela in six host countries in South America—Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Colombia, and Peru—as well as in Spain, and the subsequent responses provided regarding the regularity of their legal status. It emerged from questioning how and why, while in few cases refugee status was granted, in the majority of cases alternative responses were provided, either as mere "economic migrants" or through statuses based on humanitarian reasons; responses that were also praised as innovative and pragmatic by international organizations and academics.

The objectives are the sociopolitical analysis of the experiences regarding the regularity of the legal status of forcibly displaced persons from Venezuela and Haiti adopted in the 2010s; the analysis of the processes of labeling and categorization of the population, the actors, and the factors within the social framework in which they develop, and the subsequent processes of transformation and manipulation of labels. Additionally, a comparison was made with the political responses given by Spain.

To achieve the objectives, a documentary and statistical analysis was conducted; both a vast theoretical literature and previous empirical studies were examined; and 29 semi-structured interviews were carried out with key actors, government officials, international organizations, civil society organizations, and academics.

Our conclusions indicate, among other things, that legal categorization was based on a binary conception ("migrants" or "refugees") and that, underlying this, there was a deeper, eminently political process of labeling the displaced population, which served to justify the adoption of measures that reinforced the labeling process. The labeling (victims, vulnerable, refugees, development agents, threats, abusers, illegal migrants, economic migrants) was a political process in accordance with the "desirability" of the

displaced flow, which changed over time due to various factors, while the label applied also shifted.

Key words: Forced Migration / International protection / South America / Categorization / Labelling / Haitian migration / Venezuelan migration / Forced displacement

Relevancia

Este estudio busca contribuir al conocimiento de las respuestas que los principales Estados receptores de población haitiana y venezolana en América del Sur han estado adoptando en materia de regularización de la condición legal y, en particular, comprender cómo ha sido el proceso de categorización de estos dos grupos de personas desplazadas. En ese sentido, se enmarca en la línea de otros trabajos llevados adelante tanto en la región como en otras regiones respecto a la creación de sub-categorías de migrantes forzados y su impacto en el régimen de protección de personas refugiadas.

Se parte de considerar que los Estados han respondido en ambos casos por fuera del sistema de asilo y han adoptado respuestas – cuya eficacia en términos de protección se analizará – discrecionales, fundamentadas discursivamente en la solidaridad y el humanitarismo. La literatura que analiza el carácter cada vez más exclusivo de las políticas de asilo tienden a focalizar su atención en los países del norte (Javier De Lucas, 2015; Didier Fassin, 2015; Ana López-Sala & Gracia Moreno-Amador, 2020). Igualmente, los estudios focalizados en el etiquetado de las personas en movilidad como expresión de poder se han centrado tradicionalmente en los países del norte global (Sigona, 2003; Zetter, 1991, 2007) y son escasos los estudios que abordan ese análisis en el actual contexto sudamericano. De allí el interés por conocer qué sucede en el Sur, en particular cuando la región se enfrenta, desde mediados de la década de 2010, a uno de los más grandes movimientos recientes de personas desplazadas: las personas venezolanas.

Mucho se ha escrito respecto a la migración haitiana y, particularmente, venezolana desde distintas perspectivas. Con respecto a la primera, los trabajos se centraron en la dinámica de los movimientos (Cédric Audebert, 2017; Iréri Ceja-Cárdenas, 2015; Nicolás Rojas-Pedemonte & José Koechlin, 2017; Tania Vásquez Luque, Erika Busse-Cárdenas y Lorena Izaguirre-Valdivieso, 2010; Caitlyn Yates, 2021), las políticas migratorias (Joseph Handerson & Cédric Audebert, 2022; Carolina Trabalón, 2019), su inserción en las sociedades de acogida (CAREF, 2022; Joseph Handerson & Cédric Audebert, 2022; OIM & IPPDH, 2017), entre otros. Con relación a la migración venezolana, la literatura es sumamente amplia, particularmente en la región andina, destacándose los trabajos referidos al perfil sociodemográfico (Roberto Aruj, 2018; María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019; Gioconda Herrera-Mosquera & Gabriela Cabezas-Gálvez, 2020), las

políticas migratorias y de asilo (Diego Acosta, Cécile Blouin & L. Feline Freier, 2019; Diego Acosta & Laura Madrid, 2020; Sandra Al Nijjar Salloum, 2022; Cécile Blouin, Isabel Berganza & L. Feline Freier, 2018; L. Feline Freier & Leiza Brumat, 2021; L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2020b; L. Feline Freier & Cristian Doña-Reveco, 2022; Luciana Gandini, Fernando Lozano-Ascencio & Victoria Prieto, 2019; Andew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán, 2019), la inserción socioeconómica (Berganza & Solorzano, 2019; Chaves-González et al., 2021; Koechlin et al., 2019), la cooperación regional en las respuestas políticas (Ochoa, 2020; Palatz Cedeño, 2022), entre muchos otros. Sin embargo, son casi inexistentes los estudios que aborden específicamente la cuestión de cómo se ha conceptualizado a estas migraciones o, dicho de otro modo, cómo se construye una etiqueta de la población y cómo se aplican así categorías legales y se adoptan consecuentes respuestas políticas. Menos aún existen trabajos comparativos al respecto. Esta es la principal aportación de esta tesis

Este estudio comparativo de seis países sudamericanos busca indagar en cómo se ha ido configurando y reconfigurando el rótulo que los actores relevantes (autoridades, organizaciones de la sociedad civil, opinión pública) han hecho de la población desplazada, cómo se han categorizado legalmente, y qué acciones se adoptaron en consecuencia. La pregunta surge al cuestionarnos por qué personas que huyen de su país de origen por circunstancias casi idénticas, son en ocasiones rotuladas como refugiadas (muy excepcionalmente), o como migrantes económicos, o como migrantes indocumentados, o como víctimas de un régimen totalitario, o como víctimas de una crisis humanitaria, o como abusadores del sistema de asilo, o como un recurso productivo que podría aportar al país. O como todo eso a la vez, en diferentes momentos.

Este estudio comparativo de las respuestas de seis países latinoamericanos, en términos de etiquetado y medidas adoptadas, analiza además la respuesta española al flujo de venezolanos. Sin pretensión de realizar un análisis exhaustivo de la política común de asilo europea, el análisis comparativo de las medidas adoptadas en dos marcos regionales diferentes, MERCOSUR y la Unión Europea, nos permite captar los aspectos comunes y los específicos de dichas respuestas y dilucidar si la adopción de medidas

complementarias de protección, fuera del sistema de asilo, es una tendencia regional o bien global.

Se espera así que las reflexiones y conclusiones de esta tesis puedan contribuir a clarificar y profundizar los debates actuales sobre la política de asilo, así como aportar aspectos de mejora para la implementación de mecanismos de protección. Por lo tanto, el trabajo busca ser relevante para gestores públicos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Aspectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados al presente estudio.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, conteniendo un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 Metas Complementarias. En su definición, la migración es un aspecto sumamente abordado: algunas metas la consideran explícitamente mientras otras se refieren a la migración y a los migrantes de manera indirecta. Como bien señala la Guía elaborada por OIM llamada "La Migración en la Agenda 2030" (OIM, 2018), la Agenda 2030 es relevante para todo tipo de poblaciones móviles, sea su movimiento interior o transfronterizo, sean o no desplazadas.

Ya en su introducción, la Agenda 2030 se refiere a la "positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible", así como también al hecho de que "la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales". En tanto el presente estudio se centra en las respuestas de protección para migrantes forzados, tiene una amplia relación con la consideración que de la migración se hace en la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La cuestión migratoria se encuentra explícitamente considerada en la Meta 10.7 del Objetivo "Reducir la desigualdad en los países y entre ellos". La Meta se refiere a "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".

La Meta 10.7 enfatiza el concepto de la "gestión" de la migración como una estrategia esencial para lograr una migración más segura, ordenada y regular. Estos conceptos son discutidos en el presente trabajo: el énfasis en la gestión o la gobernanza migratoria, impulsado en parte por organismos internacionales, ha tenido su correlato en una merma en la efectividad de la protección debida a los desplazados. Por otro lado, como se analizará, el creciente establecimiento de medidas de carácter restrictivo ha degradado las condiciones en que se migra. La imposición de visados, el cierre de fronteras, el requerimiento de documentación de imposible cumplimiento al ingreso,

entre muchas otras, contribuye a una migración más insegura, más desordenada y más irregular.

Asimismo, la Meta 10.7 al hacer referencia a las políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, se refiere a diversos campos de acción que incluyen desde las políticas de acogida, recepción, integración, hasta la protección de los derechos de las personas migrantes, incluidos los mecanismos para la regularización de su status legal, tema central del estudio, y el consecuente acceso a derechos como el trabajo, la salud, la educación o la protección social.

Sin embargo, muchos otros Objetivos y Metas se refieren directa o indirectamente a la migración y se relacionan con el presente estudio.

Así, por ejemplo, el Objetivo 8 "Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos" se vincula íntimamente con la migración laboral. Entre sus Metas, se destacan las Metas 8.5 ("De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor") y 8.8 que se refiere específicamente a "Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios".

El presente estudio pone en evidencia cómo los diferentes mecanismos para la regularización de la condición legal de las personas desplazadas impactan en la consecución del objetivo de un trabajo decente para todos. La irregularidad de la situación migratoria, las limitaciones y barreras al acceso a documentación, atentan contra el cumplimiento de las metas relacionadas al empleo.

Finalmente, dado que este estudio se refiere al desplazamiento forzado de dos colectivos en particular, haitiano y venezolano, indirectamente se vincula con muchos de los ODS que abordan los factores que impulsan esos movimientos y que se refieren al fin de la pobreza (Objetivo 1), el hambre cero (Objetivo 2), la salud y el bienestar

(Objetivo 3), la acción por el clima (Objetivo 13), paz, justicia e instituciones sólidas (Objetivo 16), entre otros.

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo de varias personas e instituciones extraordinarias a las que quisiera expresar mi gratitud.

Quiero comenzar por expresar mi más profundo agradecimiento a mi director de tesis, el Dr. Francisco Torres Pérez, Paco Torres, por su paciencia y dedicación inigualable. Su experiencia, comprensión y guía académica, resultaron fundamental para el proceso de elaboración de la tesis. No tengo palabras para expresar mi gratitud por su inmenso apoyo durante este camino. Ha sido un honor y un privilegio trabajar bajo su dirección.

Quisiera agradecer a la Universidad y al Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, por abrirme las puertas y brindarme la oportunidad de avanzar en mi carrera profesional. Su confianza en mis habilidades investigadoras y su disposición a ayudarme en todo momento han sido fundamentales para la realización de esta tesis.

Asimismo, quisiera expresar mi gratitud a todas las personas que contribuyeron con el desarrollo de mi investigación. Agradezco a todos los que me ayudaron a recopilar información y a aquellos que dedicaron su tiempo a revisar mi trabajo. Los comentarios de mejora, las sugerencias de bibliografía, las discusiones sobre conceptos y análisis han sido de vital importancia. Esta tesis no sería la que es sin sus recomendaciones.

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a cada uno de los participantes que formaron parte de este estudio. Su disposición a compartir no sólo su valioso tiempo, sino también sus ricas y variadas perspectivas ha sido fundamental para el desarrollo de este trabajo. La generosidad con la que han compartido sus experiencias y conocimientos ha permitido que esta investigación no solo fuera posible, sino que alcanzara una profundidad y relevancia que de otro modo no hubiera logrado. Su participación ha sido un pilar esencial y por ello, les estoy profundamente agradecida.

Por otra parte, no quiero dejar de mencionar a todas las personas y organismos que me permitieron formarme en la temática de las migraciones y la protección internacional, que constituyeron y constituyen el eje central de mi vida académica y profesional.

Gracias infinitas a mis padres, por su amor incondicional y su apoyo moral. Su confianza en mí, siempre, ha sido el pilar de este y todos mis logros. Y gracias infinitas a Chema -

mi compañero, mi amor, el padre de mis hijas - por su soporte eterno, y a Malena y a Aitana, mis preciosas y brillantes mujercitas, ya que, sin su amor, su humor, su alegría, su paciencia y su sacrificio, nada de esto hubiera sido posible. Cada uno de ustedes ha contribuido a mi fortaleza y ánimo de una manera u otra. Gracias por ser mi punto de apoyo y mi gran aliento.

A todas aquellas personas que debieron abandonar su hogar.

Índice temático

Relevancia VII

Aspectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados al presente estudio. X

Agradecimientos XIII

Índice temático XVI

Tablas XX

Gráficos XXI

Acrónimos XXIV

PARTE 1. PROBLEMA, MARCO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN REALIZADA 1

CAPITULO I. Presentación del problema y objetivos de investigación 2

I. 1. América del Sur: ¿Un modelo a seguir en materia de protección de migrantes forzados? 6

I. 2. Temática de investigación y objetivos de la investigación 10

a. Objetivos principales 13

b. Objetivos específicos 14

I. 3. Plan de la obra 14

CAPITULO II. Marco teórico 17

II. 1. La categorización de las migraciones como expresión de poder 17

a. Migraciones “forzadas”, migraciones “voluntarias” y migraciones “mixtas”. 17

b. La proliferación de otras categorías basadas en principios humanitarios 32

II. 2. Categoría legal, etiquetado y diseño y rediseño de las respuestas políticas 40

CAPITULO III. Metodología 56

III. 1. Cuestiones generales 56

III. 2. Recopilación y análisis de información estadística 58

III. 3. Análisis bibliográfico y documental 61

III. 4. Recolección y análisis de material cualitativo 62

a. Entrevistas semi-estructuradas 64

b. Observación participante 67

III. 5. El análisis comparado realizado 68

PARTE 2. CONTEXTO REGIONAL SUDAMERICANO 73

CAPITULO IV. Marcos normativos internacional y sudamericano de protección frente a las personas desplazadas 74

IV. 1. Marcos jurídicos internacionales 76

a. La protección de personas refugiadas 76
b. La protección de migrantes 80
IV. 2. Marcos jurídicos regionales 81
a. Particularidades regionales de la figura del asilo 81
b. Desarrollos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su impacto en la protección de las personas desplazadas 96
c. Otras formas de protección: protección complementaria, protección temporal y protección humanitaria 98
d. Acuerdos migratorios en el marco de los procesos de integración regional y su aplicabilidad a la situación de las personas desplazadas 101
CAPITULO V. El desplazamiento de personas haitianas y venezolanas: contexto, características y categorización 107
VI. 1. Haití. O cómo el desastre natural impactó en la categorización de los desplazados 107
VI. 2. Venezuela: el "flujo mixto". 114
PARTE 3. RESPUESTAS NACIONALES 125
CAPITULO VI. Argentina 126
VI. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones 128
VI. 2. Medidas adoptadas 134
a. La llegada de personas haitianas 134
b. La llegada de personas venezolanas 140
c. El tratamiento de ambos colectivos bajo el gobierno de Macri: articulando respuestas en función de la "deseabilidad" 147
d. La Administración Fernández y las consecuencias de la ideologización de la migración venezolana 163
e. Pandemia: cierre de fronteras, irregularidad y vulnerabilidad. 170
VI. 3. Conclusiones del capítulo 173
CAPITULO VII. Brasil 179
VII. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones 180
VII. 2. Medidas adoptadas frente al desplazamiento de haitianos y venezolanos 183
a. La llegada de personas haitianas 183
b. La llegada de personas venezolanas 193
c. La respuesta humanitaria: la Operación Acogida 199

d. El reconocimiento prima facie de la condición de refugiado de venezolanos. 205
e. Pandemia 211
f. Conclusiones del capítulo 212
CAPITULO VIII. Chile 217
VIII. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones 218
VIII. 2. Medidas adoptadas: la restricción fundamentada en el *humanitarismo* y la *responsabilidad* de protección 223
a. La llegada de personas haitianas 223
b. La llegada de personas venezolanas 228
c. El paquete de medidas migratorias de 2018 231
d. Problemas estructurales del sistema de asilo 239
e. Pandemia: cierre de fronteras, irregularidad y expulsiones. 243
VIII. 3. Conclusiones del capítulo 249
CAPITULO IX. Ecuador 254
IX.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones 256
IX.2. Medidas adoptadas 258
a. La llegada de personas haitianas 258
b. La llegada de personas venezolanas 262
c. De la apertura a la restricción 269
d. Pandemia 280
IX.3. Conclusiones 281
CAPITULO X. Colombia 286
X.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional 288
X.2. Legislación migratoria 290
X.3. Medidas adoptadas 291
a. La llegada de venezolanos a Colombia 291
b. El Permiso Especial de Permanencia para venezolanos y otras medidas: 295
c. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal (ETPV) 308
d. El sistema de asilo 318
X.4. Conclusiones 321
CAPITULO XI. Perú 326

XI.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional 328
XI.2. Legislación migratoria 329
XI.3. Medidas adoptadas 330
a. La llegada de personas haitianas 330
b. La llegada de personas venezolanas 332
c. La fase aperturista y el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) 333
d. De la apertura a la restricción 336
a. Pandemia 346
XI.4. Conclusiones 348
CAPITULO XII. El papel de los actores internacionales y regionales 352
a. El rol de las organizaciones internacionales 352
b. Organismos y espacios de diálogo regionales 358
PARTE 4. UNA APROXIMACIÓN AL TRATAMIENTO EN EL CONTEXTO EUROPEO 363
CAPITULO XIII. España 364
XI.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional 367
XI.2. Legislación migratoria 371
XI.3. Medidas adoptadas 371
a. La llegada de personas venezolanas. 371
b. “Un tiro en el pie” 379
XI.4. Conclusiones 386
PARTE 5. CONCLUSIONES FINALES 391
Categorías y etiquetas 392
La formulación de las consecuentes respuestas políticas 397
El rol de los diferentes actores en todo el proceso 400
Solidaridad, humanitarismo, compasión 406
Estatutos de protección: la discrecionalidad de los gobiernos y la tensión con el Derecho 407
Las consecuencias sobre las personas 411
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 416
Documentos 416
Seminarios y eventos 437
Podcast 439
Anexo 1. Tabla de categorías y códigos 440
Anexo 2. Pauta de entrevistas semi-estructuradas 443

Anexo 3. Normativa y jurisprudencia 448
Instrumentos internacionales 448
Instrumentos regionales 449
- América Latina 449
- África 450
- Europa 450

Jurisprudencia regional y nacional 451
Instrumentos del MERCOSUR 452
Instrumentos de CAN 453
Normativa nacional 453
- Argentina 453
- Brasil 455
- Chile 457
- Colombia 458
- Ecuador 463
- España 465
- Perú 465

Tablas

Tabla 1. Relación de personas entrevistadas 65
Tabla 2. Estados de América del Sur Parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados 87
Tabla 3. Incorporación de la definición ampliada de refugiado en la normativa interna en Estados seleccionados de América del Sur 93
Tabla 4. Sistema de asilo: Argentina 130
Tabla 5. Sistemas de asilo: Brasil 181
Tabla 6. Sistemas de asilo: Chile 220
Tabla 7. Sistemas de asilo: Colombia 289
Tabla 8. Colombia: Permisos Especiales de permanencia y personas beneficiadas. ... 301
Tabla 9. Sistema de asilo: Perú 328

Gráficos

Gráfico 1. Argentina: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2010-2020). 135
Gráfico 2. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Todas las nacionalidades (2010-2020) 136
Gráfico 3. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Haití (2010-2020) 137
Gráfico 4. Argentina: Residencias otorgadas según categoría. Nacionales de Haití (2010-2020) 139
Gráfico 5. Argentina: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 140
Gráfico 6. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 142
Gráfico 7. Argentina: Residencias temporarias y permanentes otorgadas. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 144
Gráfico 8. Argentina: Residencias temporarias y permanentes otorgadas. Nacionales de Haití (2010-2020) 149
Gráfico 9. Peso relativo de los diferentes grupos nacionales en el padrón electoral de extranjeros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021) 167
Gráfico 10. Brasil: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2010-2020) 184
Gráfico 11. Brasil: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2010-2020) 185
Gráfico 12. Brasil: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Haití (2011-2020) 186
Gráfico 13. Brasil: Nacionales de Haití registrados en el Registro Nacional Migratorio, por año de registro (2010-2020) 189
Gráfico 14. Brasil: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2021) 193
Gráfico 15. Brasil: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2021) 194
Gráfico 16. Brasil: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Venezuela (2011-2020) 196

Gráfico 17. Brasil: Nacionales de Venezuela registrados en el Registro Nacional Migratorio, por año de registro (2010-2020) 198
Gráfico 18. Chile: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2011-2020) 224
Gráfico 19. Estimación de personas nacionales de Haití residentes habituales en Chile, por género, 2020 224
Gráfico 20. Chile: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2011-2020) 229
Gráfico 21. Estimación de personas nacionales de Venezuela residentes habituales en Chile, por género, 2020 229
Gráfico 22. Chile: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Todas las nacionalidades (2010-2020) 242
Gráfico 23. Chile: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 242
Gráfico 24. Ecuador: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2012-2020).. 261
Gráfico 25. Ecuador: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2012-2020) 262
Gráfico 26. Ecuador: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2020) 263
Gráfico 27. Ecuador: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2020) 263
Gráfico 28. Visas entregadas a ciudadanos venezolanos (2013-2016). 264
Gráfico 29. Ecuador: Solicitudes de estatuto de refugiado. Todas las nacionalidades y nacionales de Venezuela (2010-2020) 266
Gráfico 30. Ecuador: Solicitudes de estatuto de refugiado y reconocimientos. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 267
Gráfico 31. Colombia: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2021) 293
Gráfico 32. Colombia: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2021) 293
Gráfico 33. Perú: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Venezuela (2010-2020) 338
Gráfico 34. Perú: Población venezolana registrada por R4V (2018-2020) 345

Gráfico 35. España. Solicitudes de protección internacional. Todas las nacionalidades (2012-2023) 370
Gráfico 36. España. Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales venezolanos (2010-2023) 374
Gráfico 37. España. Porcentaje de solicitudes de estatuto de refugiado de nacionales venezolanos sobre el total de solicitudes registradas (2010-2023)..... 374
Gráfico 38. España. Autorización de residencia por razones humanitarias y estatuto de refugiado. Nacionales venezolanos (2018-2022) 384

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAN	Comunidad Andina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados de Perú
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CMC	Consejo Mercado Común
CONARE	Comisión/Comité Nacional para los Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNIg	Consejo Nacional de Inmigración de Brasil
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DNM	Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina
DPU	Defensoría Pública de la Unión de Brasil
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ENPOVE	Encuesta a Población Venezolana residente en el Perú
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal (Colombia)
EXCOM	Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR
FEM	Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
OAR	Oficina de Asilo y Refugio de España
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OUA	Organización de la Unidad Africana
PAB	Plan de Acción de Brasil
PAM	Plan de Acción de México
PEP	Permiso Especial de Permanencia (Colombia)
PPT	Permiso por Protección Temporal (Colombia)
PTP	Permiso Temporal de Permanencia (Perú)
SERMIG	Servicio Nacional de Migración de Chile
TPSA	Protección Temporal y arreglos de estancia
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas

PARTE 1. PROBLEMA, MARCO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN REALIZADA

CAPITULO I. Presentación del problema y objetivos de investigación

En julio de 2021 se cumplieron 70 años de la adopción de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados[1] (en adelante, la "Convención de 1951"), el principal instrumento internacional para la protección de personas refugiadas en el mundo. El aniversario se ha transformado, a nivel global, en una buena ocasión para reflexionar sobre su vigencia, su aplicabilidad a las situaciones de desplazamiento actuales y su aplicación efectiva, en un mundo que afronta un número sin precedentes de personas desplazadas. Conforme el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, "ACNUR"), más de 82.4 millones de personas se encontraban desplazadas de manera forzosa hacia fines de 2020 (ACNUR, 2021). En términos absolutos, la cifra ya era entonces un triste récord en la historia de la humanidad. A mediados de 2024, la cifra superaría los 122 millones de personas (UNHCR, 2024).

Las estadísticas referidas a desplazados forzados que publica esta agencia de Naciones Unidas engloban diferentes categorías de personas: solicitantes de asilo,[2] refugiados, personas apátridas y personas desplazadas internamente. Las cifras no dan cuenta de los millones de personas que se desplazan a través de fronteras internacionalmente reconocidas, podríamos decir, "forzadamente", pero no enmarcan en las categorías que el Derecho Internacional establece como merecedoras de protección internacional: las hambrunas, los desastres naturales,[3] o la falta de acceso a derechos humanos

[1] Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

[2] A lo largo de esta investigación nos referiremos al término asilo en el sentido de la protección concedida a quienes son reconocidos como refugiados. Dado que en la región latinoamericana coexisten dos sistemas de protección, el del asilo diplomático y territorial y el de refugiados, consideramos preciso hacer dicha aclaración. En este documento, las referencias al "asilo" se entienden en el sentido del artículo 22.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos ("derecho a buscar y recibir asilo"), de acuerdo con la interpretación asignada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La expresión "solicitante de asilo" se refiere a las personas que buscan ser reconocidas como refugiadas. En igual sentido, los "procedimientos de asilo" se entienden como procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

[3] Por desastres naturales entenderemos, siguiendo las definiciones empleadas en las Directrices Operacionales del Comité Permanente Inter-Agencial sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, del 2006, "un serio trastorno en el funcionamiento de una comunidad o una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales generalizadas que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacerle frente con sus propios recursos y que es provocado por los peligros de la naturaleza". Algunos desastres naturales están relacionados con

fundamentales como el acceso al trabajo, la educación, o un nivel de vida que asegure el bienestar personal. Las personas que se desplazan por estas y otras razones son un número difícil de estimar, pero a quienes los Estados de los países receptores categorizan de modo general como "migrantes" y tratan de conformidad con sus legislaciones internas en materia de inmigración.

El problema social del desplazamiento o la migración forzada cobra en la actualidad una dimensión global sin precedentes, estando presente en la agenda y el quehacer político de la comunidad internacional, de los países de origen y de recepción, en los medios de comunicación y el debate público cotidiano. Las causas son múltiples, como lo son las condiciones que facilitan su emergencia y desarrollo. También son múltiples las consecuencias, en términos de los efectos sobre la estructura social de las sociedades involucradas – sean de origen, tránsito o recepción – y en términos de la existencia misma de las personas afectadas. Son numerosas también las respuestas que los Estados receptores a nivel global adoptan, siendo la restricción, la falta de solidaridad y el desprecio por los principios jurídicos y los valores morales sobre los que se basan las sociedades, las que parecen imponerse crecientemente, muy en especial en los países más desarrollados.

Los límites, a la inmigración en general, y al acceso al asilo, en particular, se evidencian en la imposición de medidas notoriamente restrictivas. Algunas de ellas son verdaderas barreras físicas para acceder al territorio de otro Estado, como el establecimiento de vallas y muros, las interceptaciones en altamar y las detenciones de las personas solicitantes de protección. También se evidencian en la imposición de barreras de tipo legal, como la existencia de instancias de pre-admisibilidad a los procedimientos de asilo, el establecimiento de plazos irrisorios para la formalización de las solicitudes y mecanismos, básicamente en Europa, para determinar el Estado responsable de evaluar una solicitud.

los efectos del cambio climático (sequías, inundaciones), mientras que otros no, como los terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas. A su vez, algunos desastres son producto de procesos de evolución lenta (aumento del nivel del mar, deforestación, etc.). mientras que otros son desastres repentinos, como un terremoto, por ejemplo.

Este tipo de respuestas se hicieron brutalmente visibles con la crisis humanitaria producto del desplazamiento masivo de personas en 2015, particularmente sirios, afganos, iraquíes, entre otros, a través del Mediterráneo y Europa oriental; respuestas, como señala De Lucas (Javier De Lucas, 2015), adoptadas "bajo la obsesión del control absoluto de sus fronteras para evitar que pueda cruzarlas nadie que no sea un inmigrante expresamente deseado y que cumpla con todos los requisitos legales".

Frente a la "crisis" (nótese que el número de solicitudes de protección internacional en todo el territorio de la Unión Europea – que a principios de 2015 contaba con 508,5 millones de habitantes- fue de 1.321.600 en 2015, 1.259.265 en 2016 y 704.625 personas en 2017), las respuestas del bloque incluyeron tanto barreras para el acceso al territorio (establecimiento de sofisticados medios de contención -muros, concertinas, vallas-, interceptación en altamar, externalización del control fronterizo, devoluciones "en caliente", etc.) como barreras para el acceso a los procedimientos de determinación de la necesidad de protección internacional (establecimiento de procedimientos de admisibilidad, profundización de los mecanismos para la determinación del Estado responsable de analizar las solicitudes, criterios de interpretación restrictivos respecto a las personas que podrían beneficiarse de la protección, intentos de establecer la confiscación de bienes, el cobro de tasas o el establecimiento de cuotas, etc.).

En España en particular, el estudio realizado por el Defensor del Pueblo en 2016 advertía respecto a los desafíos en torno al acceso al territorio y al acceso al procedimiento: las devoluciones de extranjeros en el mar, las expulsiones colectivas, la falta de información respecto al derecho de acceder al procedimiento, las demoras en las citas para formalizar la petición, entre otras cuestiones.

Pero las respuestas crecientemente restrictivas no son privativas del contexto europeo. Por citar otro ejemplo, la llegada al poder de Donald Trump en los Estados Unidos y su política de tolerancia cero a la migración irregular supuso la adopción de medidas no sólo contrarias a un "principio de solidaridad", del cual habla De Lucas, sino directamente contrarias al ordenamiento jurídico interno e internacional: desde la adopción del llamado "veto migratorio" prohibiendo la entrada al país a inmigrantes de cinco países de mayoría musulmana hasta el intento de prohibición de solicitar asilo a

quien ingrese irregularmente al territorio estadounidense, pasando por la separación de familias y la adopción de criterios sumamente restrictivos en la interpretación de quién puede beneficiarse del asilo.

En otras latitudes, la creatividad para la restricción no parece tener límites. La llamada "solución del Pacífico" (que recientemente el Reino Unido decidió imitar) fue un buen ejemplo: Australia optó ya en 2001 por dejar de recibir a migrantes forzados y solicitantes de asilo con el objetivo de que éstos dejaran de intentar llegar a sus costas. De esa forma, los barcos donde se trasladaban comenzaron a ser rechazados sistemáticamente por los buques de la marina australiana. Quienes lograban llegar, eran enviados a campos de detención (de gestión privada) en Nauru o Papúa Nueva Guinea hasta que sus solicitudes de protección fueran resueltas. Sin embargo, una resolución favorable no implicaba el acceso al territorio australiano.

Sin embargo, como trataremos de dilucidar en este trabajo, los límites al acceso a la protección internacional no se ciñen a este tipo de barreras físicas y legales. La adopción de medidas "humanitarias" de admisión, o mecanismos complementarios "de protección" parecen también constituir estrategias deliberadas para limitar el acceso al asilo, para circunvalar las obligaciones legales emanadas de los instrumentos del Derecho Internacional de Refugiados y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y conservar así un grado importante de discrecionalidad respecto a quiénes se admite y se "protege" dentro del territorio de cada Estado, enmascarada en una acción positiva, loable y solidaria.

Y en el diseño de políticas y la implementación de prácticas, los Estados – actores principales, aunque no los únicos - responden a intereses basados en un conjunto de factores sociales, económicos, políticos. En este proceso, la imagen, estereotipada, del conjunto de las personas que arriban a sus territorios, constituye un elemento esencial. Una imagen que, antes que percepción, es construcción, y que lleva a la articulación de respuestas. Existe entonces una relación indiscutible entre la estereotipación, la formación de una identidad, la asignación de etiquetas y la adopción de políticas públicas. De allí que el estudio indague en los procesos de etiquetado, la asignación de categorías y la adopción de instrumentos de política pública.

I. 1. América del Sur: ¿Un modelo a seguir en materia de protección de migrantes forzados?

Desde mediados de la década de 2010, mientras la atención global se centraba en el desplazamiento sirio y las respuestas políticas de los países receptores, particularmente europeos, líderes políticos, organismos internacionales y académicos comenzaron a prestar atención a América del Sur.

En pocos años, a los ojos del ACNUR, la región exhibía sus "buenas prácticas",[4] desarrollos legislativos marcados por la "hospitalidad",[5] había adquirido un carácter de "vanguardia" en temas de protección, evidenciaba "las mejores leyes y la mayor generosidad hacia los refugiados en el mundo",[6] y había desarrollado instrumentos regionales que constituían "ejemplos" a nivel global.[7] En particular con relación a las personas venezolanas, el organismo se refirió al desarrollo de "respuestas pragmáticas", "orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes en la región" (ACNUR, 2018a).

Otros estudiosos y académicos tenían visiones coincidentes: la región había mostrado ser un "laboratorio de soluciones innovadoras" (Filippo Grandi, 2017), contaba con una "sorprendente variedad de ejemplos positivos de legislación, política y práctica nacionales" para afrontar las migraciones por desastres (David Cantor, 2015), era "líder" en reconocer la violencia criminal como motivo de elegibilidad para la condición de refugiado (David Cantor, 2017), demostraba tener "la resiliencia y la capacidad

[4] A principios de 2021, ACNUR lanzó la plataforma regional de intercambio de buenas prácticas en las Américas (https://www.asiloamericas.org/buenas-practicas) [Acceso 10/11/2023] con el objetivo explícito, entre otros, de dar adecuada visibilidad a los desarrollos nacionales y regionales.

[5] Tal como se destaca en la sección de Buenas prácticas legislativas en América Latina de la página web de ACNUR (https://www.acnur.org/buenas-practicas.html) [Acceso 10/11/2023]

[6] Declaraciones de Philippe Lavanchy, ex Director del Bureau de las Américas del ACNUR (La Nación, "*Refugiados: la Argentina, una tierra distante y atractiva*", 21 de junio de 2008, disponible en https://www.lanacion.com.ar/1023268-refugiados-la-argentina-una-tierra-distante-y-atractiva [Acceso 25/09/2023] y entrevista a Juan Carlos Murillo, a cargo de la Unidad Legal Regional para las Américas de ACNUR, citados por Freier & Gauci (2020).

[7] Discurso de apertura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la Reunión Consultiva de América Latina y el Caribe como una Contribución Regional al Pacto Mundial sobre Refugiados, Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 19 de febrero de 2018, disponible en: https://www.acnur.org/admin/hcspeeches/5ab15db54/discurso-de-apertura-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los.html [Acceso 25/09/2023]

institucional necesaria para enfrentar los movimientos de refugiados" (James Hathaway, 2021) y, respecto al desplazamiento de venezolanos, había evidenciado "creatividad", "solidaridad" y "apertura" (L. Feline Freier & Nicolás Parent, 2019; Javier Ochoa, 2020; Andrew Selee, 2020; Andew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán, 2019).

Es cierto que en la región se venían desarrollando acciones destacables en materia de protección de refugiados ya desde inicios del siglo, que iban más allá del mero reconocimiento como refugiados de quienes solicitaban protección. Algunos de los países de la región se sumaban rápidamente al llamado a la "solidaridad" para con la población siria; continuaban acogiendo a las personas desplazadas como producto del conflicto armado en Colombia; y comenzaban a enfrentar una de las situaciones de desplazamiento a gran escala más rápidas y grandes de su historia (Andew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán, 2019), la de la población venezolana, dando muestras de gestionarla con un enfoque aperturista, al menos en un principio.

Un ejemplo de esas acciones destacables lo constituyen los programas de reasentamiento y las vías complementarias de admisión. Algunos de ellos se centraron en refugiados latinoamericanos, particularmente colombianos, como es el caso del Programa de reasentamiento solidario enmarcado en el Plan de Acción de México de 2004[8], y que fuera implementado por Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay (Ana Guglielmelli White, 2012; María José Marcogliese, 2017; Hiram Ruiz, 2015). Otros beneficiaron a refugiados extrarregionales, como el caso de los programas de reasentamiento de palestinos en Chile y Brasil, en los años 2007 y 2008 (Marcia Vera-Espinoza, 2018); y, más recientemente, los visados humanitarios o programas especiales para el arribo de nacionales sirios a Argentina (conocido como "Programa Siria"), Uruguay, Chile y Brasil, surgidos a partir de 2014 (CAREF, 2018; María Soledad Figueroa & María José Marcogliese, 2019; Liliana Jubilut & Rachel DeOliveira, 2018).

[8] Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina, adoptado en Ciudad de México, el 16 de noviembre del 2004.

Pero también son de destacar los novedosos programas de movilidad laboral de personas refugiadas[9], la aplicación de los acuerdos migratorios del Mercado Común del Sur (en adelante, "MERCOSUR") para la movilidad, dentro del espacio regional, de refugiados reconocidos (Juliana Bello, 2015), o el desarrollo de mecanismos de determinación rápida de la condición de refugiado, como el denominado Registro Ampliado para refugiados colombianos en Ecuador, una medida de registro y reconocimiento del estatuto a través de brigadas móviles, considerada pionera en América Latina, que tuvo lugar entre marzo de 2009 y marzo de 2010 (Johana Roldán, 2011)

Asimismo, comenzaban a destacarse medidas destinadas a otros grupos de migrantes forzados, pero que se articulaban por fuera de los sistemas de asilo. Por un lado, diferentes mecanismos (protección complementaria, visas humanitarias) para la regularización de la situación legal de nacionales haitianos que se vieron desplazados por el terremoto de 2010 en Argentina, Chile y, muy especialmente, Brasil (Gabriel Gualano de Godoy, 2011; Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019; Liliana Jubilut, Camila Sombra Muiños de Andrade & Andre de Lima Madureira, 2016). Y, por el otro, diversas medidas y mecanismos para la regularidad de la situación migratoria de las personas venezolanas (estatuto de refugiado, programas de protección temporal, programas de regularización, flexibilización de las normativas migratorias, etc.) (L. Feline Freier & Nicolás Parent, 2019; Andew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán, 2019).

En particular, los flujos forzados de nacionales haitianos y venezolanos fueron las que captaron mi atención, fundamentalmente, porque se trata de respuestas en materia de regularidad de la condición legal de personas que bien podrían ser consideradas refugiadas, pero que se han dado mayoritariamente por fuera de los sistemas de asilo. El primer interrogante que surge entonces es qué lleva a que algunas personas sean categorizadas, en términos legales, de una determinada manera u otra. E incluso, qué

[9] El Programa de Movilidad Laboral impulsado por Brasil para refugiados colombianos formaría parte del Plan de Acción de Brasil "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe", adoptado en Brasilia, 3 de diciembre de 2014.

lleva a que personas que huyen por circunstancias similares, sean categorizadas en un país de una manera y en otro país, de otra.

Nótese que en todos los países de América del Sur (exceptuando Guyana y Surinam) las legislaciones internas contemplan no sólo considerar como refugiadas a las personas que reúnen las condiciones establecidas en la definición del Artículo 1 de la Convención de 1951, sino también a quienes reúnen las condiciones establecidas en una definición ampliada. Esto es una diferencia sustancial, por ejemplo, con la Unión Europea, donde la protección internacional puede ser brindada a través del asilo concedido a las personas con estatuto de refugiado o bien a través de la protección subsidiaria.

La Conclusión III de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados[10] (en adelante "la Declaración de Cartagena") recomienda que se considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Es decir que, en América del Sur, partimos de la base de un concepto de refugiado más abarcativo que el vigente a nivel universal.

Claramente, la situación de las personas venezolanas desplazadas a partir de 2015 constituye el mayor desafío en materia de protección en la región sudamericana luego de lo que fue el desplazamiento de las víctimas del conflicto colombiano. Considerando que, a fines de 2020, más de 4.1 millones de personas venezolanas se desplazaron a algún país sudamericano,[11] el éxodo desbordó los sistemas de asilo de la región y llevó asimismo a un incremento exponencial en el número de solicitudes de residencia. Para esa fecha, 754 mil personas habían solicitado protección internacional.[12] Sin embargo,

[10] Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984

[11] Datos de la plataforma R4V: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes [Acceso 08/04/2024]

[12] Datos de ACNUR Data Finder: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=wWIh14 [Acceso 08/04/2024]

el número de personas reconocidas como refugiadas en los países de la región en el mismo periodo no alcanzaba las 52 mil.[13]

No es la primera vez que los Estados escogen caminos alternativos a la concesión del estatuto de refugiado para responder a situaciones de desplazamiento forzado. El desplazamiento de personas haitianas y su regularidad en los países de destino también fue y es abordado principalmente por fuera de los sistemas nacionales de asilo. Si bien la migración haitiana hacia América del Sur había comenzado con anterioridad al terremoto ocurrido en enero de 2010, este suceso, y el posterior deterioro de la situación social y política, profundizaron esa dinámica. La situación evidenció, por un lado, la delgada línea con la que se dibujan las categorías "refugiados" / "desplazados por desastres" / "migrantes" y cómo la clasificación y el etiquetado como unos u otros dispara diferentes respuestas políticas y jurídicas. En ese sentido, las medidas que se adoptaran, con implicancias sumamente dispares, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú constituyan experiencias interesantes de ser analizadas.

Así entonces, en la región parece estar consolidándose una tendencia a la proliferación de diversos estatutos migratorios, fundamentados en consideraciones humanitarias o como medidas complementarias de protección, pero que en principio se evidencian como discrecionales y endebles, con los que se resuelven situaciones que bien podrían ser resueltas por la vía del asilo. Surge el interrogante respecto a si esta proliferación de otras categorías o sub-categorías burocráticas con las que se aborda la situación de los migrantes forzados en la región debilitan la protección de refugiados, y si, acaso, constituye una herramienta de los Estados para limitar el acceso al asilo, tal como otros autores analizaron en otros contextos (Alison Mountz, Richard Wright, Inés Miyares, & Adrián Bailey, 2002; Roger Zetter, 2007, 2018).

I. 2. Temática de investigación y objetivos de la investigación

Los desplazamientos forzados en la región sudamericana en la década de 2010 y las respuestas brindadas por los principales países receptores en materia de regularidad de

[13] Datos de ACNUR Data Finder: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=xx7VQ2 [Acceso 08/04/2024]

la condición legal[14] constituyen la temática principal de la presente investigación. Se busca así comprender cómo fueron los desarrollos políticos y sociales que llevaron a la adopción de esas respuestas y, en particular, cómo ha sido el proceso más profundo de categorización o de etiquetado de la población que iba arribando, y que llevó a que se articularan las diversas medidas en cada momento. Asimismo, se busca dar respuesta al interrogante de si se trata de respuestas adecuadas en términos de protección, si complementan la protección brindada a través de los sistemas nacionales de asilo o si acaso son respuestas que tienden a suplantar a esta última y, por lo tanto, contribuyen a debilitar la tradicional protección internacional de refugiados.

Para ello, el trabajo se centra en las respuestas dadas a dos grupos nacionales específicamente: personas provenientes de Haití (cuyo desplazamiento hacia algunos países de América del Sur se inicia con posterioridad al terremoto de enero de 2010 en ese país) y de Venezuela (que se desplazan masivamente a partir de 2015 como producto de la crisis política, económica, social, institucional y humanitaria, así como de persecuciones individuales, tal como veremos en lo sucesivo).

Más allá de las evidentes diferencias entre las situaciones de haitianos y venezolanos, existen similitudes entre ambas: 1. se trata de situaciones de desplazamiento forzado que ponen sobre la mesa la discusión sobre los límites de la categoría legal de refugiado: ¿son migrantes? ¿son refugiados? ¿son merecedores de protección internacional?; 2. como bien otros autores han advertido ya, son situaciones en las que la regularidad de la situación legal pudo y puede ser resuelta a través de los mecanismos de protección internacional de refugiados y para las cuales, sin embargo, los Estados idearon respuestas por fuera de ellos (Cécile Blouin, Isabel Berganza & L. Feline Freier, 2018; L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2020b; L. Feline Freier & Nicolás Parent, 2019; Luciana Gandini, Fernando Lozano-Ascencio & Victoria Prieto, 2019; Javier Ochoa, 2020), incluso invirtiendo recursos en la creación de mecanismos y estructuras novedosas a tal

[14] Siguiendo la terminología que ACNUR utiliza en documentos internos, notas conceptuales y presentaciones ante foros y procesos regionales sudamericanos, a lo largo de este trabajo nos referiremos a la "regularidad de la condición legal" como el acceso a un estatuto jurídico legal en el territorio del país de acogida, ya sea como residente legal (estatuto migratorio) o como refugiado. El término "regularización", en cambio, se refiere exclusivamente al acceso a un estatuto migratorio a través de las normativas migratorias comunes o procesos extraordinarios *ad hoc*.

fin; 3. son situaciones que desataron respuestas que pueden considerarse, en principio, solidarias y de apertura.

El interés inicial en analizarlas radicó en comprender qué lleva a los Estados a categorizar a ciertos migrantes forzados como refugiados, a otros como merecedores de otro tipo de protección por consideraciones humanitarias y a otros simplemente como migrantes que buscan mejorar su calidad de vida; y qué impacto tiene en la práctica.

El trabajo surge de una preocupación esencial ante el posible debilitamiento de la protección internacional de refugiados. Parte de interrogarse por las políticas y prácticas adoptadas en materia de regularidad de la condición legal con relación a ambos colectivos, su caracterización legal y el proceso que subyace, el del etiquetado de la población desplazada como "refugiados", como "migrantes económicos", como "migrantes humanitarios", "falsos solicitantes de asilo", "migrantes ilegales", entre otros. En ese sentido, busca contribuir al conocimiento desde una perspectiva poco explorada, relacionada a los procesos de etiquetado de la población en movimiento (Olivier Bakewell, 2008, 2011; Marta Erdal & Ceri Oeppen, 2018; Nando Sigona, 2003; Finn Stepputat & Ninna Nyberg Sørensen, 2014; Diana Thomaz, 2018; Roger Zetter, 1991, 2007).

En ese sentido, la hipótesis principal de trabajo es que en la definición de las respuestas políticas ha primado la adopción de mecanismos migratorios complementarios, temporales y precarios, minando el acceso a la protección a través del estatuto de refugiado. Estas medidas se han justificado y legitimado por el etiquetado del flujo de personas venezolanas y haitianas como "movimiento mixto", conformado por "migrantes económicos", "refugiados", "migrantes humanitarios", "migrantes ilegales" o "personas vulnerables", entre otras etiquetas.

La investigación parte de los siguientes interrogantes: ¿Por qué algunos Estados responden a ciertos movimientos forzados de población por fuera de los sistemas nacionales de asilo? ¿Acaso establecer categorías alternativas de protección es una forma de evadir la responsabilidad para con las personas refugiadas? ¿Es mero pragmatismo, se relaciona con la capacidad o incapacidad de brindar respuestas por dentro del sistema de asilo?

¿Cómo es el proceso en el que se construyen las etiquetas? O, dicho de otro modo, ¿qué lleva a asignarles a las personas desplazadas el rótulo de "migrantes humanitarios", "migrantes económicos", "migrantes ilegales", "refugiados", entre otros? ¿Qué actores desempeñan un rol en este proceso de etiquetamiento (gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, opinión pública, organismos internacionales)? En términos de (Roger Zetter, 1991, 2007), ¿cómo estas etiquetas se forman, se transforman y se manipulan, a través de las prácticas?

¿Ser categorizado como refugiado o migrante económico o migrante humanitario, etc., tiene un impacto en términos de acceso a derechos?

Asimismo, ¿cuál es el rol de los actores internacionales en estos procesos? ¿Cómo influyen los organismos internacionales y regionales, los foros de discusión, los procesos de integración regional, etc. en los procesos de etiquetamiento y en la consecuente adopción de políticas y prácticas?

¿Cuáles son los factores más relevantes del marco social en el que las respuestas se adoptan y en qué medida la dinámica de ese marco retroalimenta ese proceso de etiquetamiento?

a. Objetivos principales

En ese sentido, el presente trabajo está guiado por los siguientes objetivos:

1. El análisis sociopolítico de las experiencias en materia de regularidad de la condición legal de personas desplazadas forzosamente de Venezuela y Haití adoptadas en la década de 2010's por seis países sudamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.
2. El análisis de los procesos de etiquetamiento y categorización de la población desplazada, los actores y factores más relevantes del marco social en el que se desarrollan, así como los procesos posteriores de transformación y manipulación de las etiquetas.
3. La comparación con las respuestas, etiquetamiento y medidas, dadas por España al flujo venezolano, analizar los aspectos comunes y específicos y dilucidar si, más allá de los aspectos concretos de MERCOSUR y la Unión Europea, nos

encontramos ante una tendencia global en el tratamiento a los migrantes forzados que excede los marcos regionales.

b. Objetivos específicos

Asimismo, los siguientes son los objetivos específicos:

1) Analizar los mecanismos adoptados en los últimos diez años por seis de los principales países receptores (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) para la regularización de la condición legal de personas desplazadas forzosamente de Venezuela y Haití, ya sea a través de los sistemas de asilo o de los sistemas migratorios;
2) Conocer los programas implementados, personas beneficiadas, acceso a derechos e implicaciones desde el punto de vista de la integración social;
3) Indagar en los factores que llevan a los Estados a adoptar mecanismos alternativos a la protección de refugiados, en particular los procesos de etiquetado de las personas en situación de desplazamiento, el contexto sociopolítico de adopción de las medidas y su evolución;
4) Identificar y evaluar las respuestas en materia de regularidad de la condición legal adoptadas por España – enmarcadas en la política común europea – para el caso de las personas desplazadas como consecuencia de las situaciones mencionadas.

I. 3. Plan de la obra

Este estudio se divide en cuatro Partes, que abarcan, a su vez, una serie de Capítulos.

La primera Parte se titula Problema, marco de análisis e investigación. Esta incluye tres capítulos.

El Capítulo I presenta el problema y los objetivos de la investigación.

El Capítulo II expone el marco teórico del trabajo. En este, y para responder a los interrogantes iniciales, se presenta en primer lugar un conjunto de conceptos y debates teóricos que nos permitirán reflexionar sobre el concepto de migración forzada, así como la proliferación de diferentes categorías legales para responder a las situaciones

de desplazamientos; a su vez, presentaremos la discusión en torno al establecimiento de etiquetas (siguiendo la teoría del *labelling*) y su vínculo con la definición de respuestas políticas. En segundo lugar, ahonda en las relaciones de poder y los elementos que llevan a que los Estados asignen a las personas un determinado rótulo y las categoricen, permitiendo así la emergencia de estas respuestas políticas de control.

El Capítulo III de este estudio presenta la metodología utilizada, dando cuenta del enfoque abordado y describiendo las cuestiones relacionadas con la recopilación y análisis de información estadística y las relacionadas con la recolección y análisis de material cualitativo.

La Parte 2 del trabajo se refiere al contexto regional sudamericano y se compone de los Capítulos IV y V.

El Capítulo IV da cuenta de los marcos normativos internacional y sudamericano de protección frente a las personas desplazadas, ahondando fundamentalmente en las particularidades del marco jurídico regional, que incluyen un conjunto de normas en materia de asilo político que datan de fines del siglo XIX, y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 cuya principal característica es haber propuesto la utilización de una definición ampliada del término refugiado. Este capítulo incluye también una descripción de otras formas de protección complementaria y humanitaria presentes en el contexto regional.

El Capítulo V describe un panorama del desplazamiento de personas haitianas y venezolanas en el periodo analizado, sus causas, sus dimensiones y sus principales características. Asimismo, presenta el debate regional sobre su categorización legal, destacando la posición que los Estados han tenido en los ámbitos de debate de la cuestión migratoria a nivel regional, así como la de los organismos internacionales.

La Parte 3 de este trabajo presenta las respuestas que los principales Estados sudamericanos han dado a los flujos de personas desplazadas de Venezuela y Haití. Cada Capítulo se refiere a uno de los casos analizados: el Capítulo VI, Argentina; el Capítulo VII, Brasil; el Capítulo VIII, Chile; el Capítulo XI, Ecuador; el Capítulo X, Colombia; y el Capítulo XI, Perú. Los Capítulos que componen la Parte 3 presentan una estructura

similar: tras una introducción sobre las características generales del país, su población, su patrón migratorio y la información sobre los gobiernos durante el periodo analizado, se realiza un detalle del marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones para, posteriormente, adentrarse en las medidas adoptadas. En todos ellos se busca hacer una presentación y análisis de las medidas de forma cronológica, vinculándolas al contexto social y político de adopción y desarrollo, su implementación y evolución, así como el rol de los diferentes actores – incluyendo los Gobiernos, pero también la sociedad civil, la opinión pública, los tribunales de justicia, las organizaciones regionales e internacionales -. Cada Capítulo finaliza con unas conclusiones.

A su vez, la Parte 3 incluye el Capítulo XII centrado en el papel de los actores internacionales y regionales en la construcción de las respuestas políticas sudamericanas frente a los desplazamientos.

La Parte 4 busca brindar una aproximación al contexto europeo y consta de un solo Capítulo, bajo el número XII. Sin pretensiones de ahondar en las particularidades del Sistema Europeo Común de Asilo, se incluye un análisis de las respuestas dadas por España frente a las mismas situaciones. El caso de España es particularmente relevante, en tanto es uno de los países que más personas desplazadas de Venezuela ha recibido fuera de América del Sur, y a que sus respuestas estatales se enmarcan en un sistema regional europeo que, a diferencia de los procesos regionales sudamericanos (MERCOSUR, Comunidad Andina - CAN), impacta notoriamente en términos políticos y de obligaciones legales.

Finalmente, la Parte 5 presenta las Conclusiones finales.

CAPITULO II. Marco teórico

En este capítulo, presentaremos los debates teóricos que guían el análisis. En primer lugar, discutiremos la cuestión de la categorización de las migraciones. Abordaremos los debates respecto a la imposibilidad de establecer una distinción a los fines analíticos entre una migración forzada y una migración voluntaria, así como el surgimiento y utilización del concepto de migraciones mixtas o flujos mixtos. A su vez, reflexionaremos sobre el uso tan en boga de la frase "personas refugiadas y migrantes" (o "migrantes y refugiadas") predominante en el discurso de gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores, incluyendo la literatura académica. Luego, nos referiremos al surgimiento de otras categorías o subcategorías de migrantes basadas en consideraciones humanitarias y solidarias pero que parecen constituir para los Estados una vía para eludir el sistema de asilo y las obligaciones impuestas por el Derecho. Finalmente, en un apartado posterior, presentaremos el enfoque del etiquetado y la aplicación que de él se ha hecho en el campo de las migraciones para describir la forma en que lo aplicaremos a nuestro objeto de estudio.

II. 1. La categorización de las migraciones como expresión de poder

a. Migraciones "forzadas", migraciones "voluntarias" y migraciones "mixtas".

El estudio de las respuestas políticas referidas a las personas desplazadas de Haití y Venezuela nos obliga a reflexionar respecto al proceso de categorización de las migraciones como "voluntarias" o "forzadas" y su carácter eminentemente político.

Hacia fines de la década de 1980's surgió un campo de estudio específico en torno al fenómeno de la llamada migración forzada. Diversos autores marcan distintos hitos como demostrativos del interés académico en este tópico: Finn Stepputat & Ninna Nyberg Sørensen (2014) dan cuenta de la publicación, en 1988, de un número especial de la revista *Current Sociology* referido a la sociología de la migración involuntaria ('*The Sociology of Involuntary Migration'*), que recogió buena parte del trabajo académico desarrollado hasta entonces. Chimni (2009) por su parte, señala el surgimiento de revistas de divulgación como *Forced Migration Review* (1988), el inicio de programas de estudios y seminarios relacionados a los estudios de migración forzada o la creación, ya en 1994, de la *International Association for the Study of Forced Migration,* basada para

entonces en el *Refugee Studies Centre* de la Universidad de Oxford. Los estudios sobre migración forzada emergieron como un giro en los tradicionales estudios de refugiados, excediendo el universo de situaciones a analizar, e incluyendo un particular interés por las personas desplazadas internas (IDPs, por las siglas en inglés *internally displaced people*). Quienes pugnaban por el establecimiento de un campo de estudio diferencial sostenían que las evidentes diferencias de experiencias de los migrantes forzados con el resto de migrantes ameritan que se aborde su situación desde esa especificidad. No sólo las experiencias de los llamados migrantes forzados y todos los demás migrantes son diferentes, alegaban, también son diferentes sus necesidades y las respuestas políticas que los Estados adoptan.

En la discusión subyacía una concepción dicotómica, una construcción en términos binarios, que opone a los refugiados y a los migrantes económicos, construyendo a los primeros como víctimas de la fuerza y a los últimos como agentes que adoptan sus decisiones libremente en busca de ganancia económica.

Los estudios sobre migración forzada han sido objeto de intensos debates y críticas: desde qué situaciones incluir dentro de ese campo de estudio (Michael Barutciski, 1998; Bonaventure Rutinwa, 1999; Nicholas Van Hear, 2000a) y las implicaciones para la protección de los refugiados (Roberta Cohen, 2007; Josh DeWind, 2007; James Hathaway, 2007), hasta sus límites como herramienta de transformación política (Olivier Bakewell, 2008; Bhupinder Chimni, 2009; David Turton, 2003b).

Un breve repaso por esos debates es de interés para reflexionar respecto a la implicancia política de la categorización de las personas en situación de movilidad.

En primer lugar, las discusiones respecto a qué situaciones podían ser su objeto de estudio reflejaron las evidentes dificultades para delimitar a la migración forzada como algo analíticamente distintivo de otras categorías de migración. ¿Qué situaciones debían incluirse en su campo de estudio?

Por un lado, una postura pugnaba por la inclusión de la situación de las personas desplazadas internamente, argumentando que las violaciones de derechos humanos que los llevan a desplazarse, las circunstancias que originan los movimientos, son las

mismas que las que dan lugar a que, quienes cruzan una frontera internacional, puedan recibir protección como refugiados (Bonaventure Rutinwa, 1999; Nicholas Van Hear, 2000b). Desde la sociología, el interés por aunar los estudios relativos a refugiados y desplazados internos bajo un mismo campo, el de la migración forzada, partía de considerar que unos y otros tenían cuestiones en común tales como para conformar un campo de estudio diferenciado, en términos de las preguntas sociológicas respecto a los procesos que subyacen a los movimientos (Finn Stepputat & Ninna Nyberg Sørensen, 2014). Otros estudiosos abogaban por mantener la distancia entre los estudios de refugiados y los de migración forzada, en defensa del espacio de protección reservado a los refugiados advirtiendo que, al subsumir los estudios de refugiados en un marco más amplio de estudios de migración forzada, se corre el riesgo de no tomar en cuenta la especificidad de las circunstancias de las personas refugiadas, que están definidas no sólo por el desplazamiento ante el riesgo de un daño, sino que comparten un estatuto jurídico particular (Michael Barutciski, 1998).

Los debates continuaron durante años y la ampliación del campo de estudio de los refugiados a las otras categorías de migrantes forzados continuó teniendo sus opositores. Erika Feller (2005), alineada con la postura de ACNUR, insistía en afirmar que "los refugiados no son migrantes" y que es crucial no confundir a migrantes con refugiados, en tanto la designación "refugiado" sigue siendo clave para el reconocimiento y la protección de derechos. En la misma línea, Hathaway insistió en mantener una clara distinción, argumentando que los refugiados tenían un estatuto jurídico particular y por lo tanto una posición única en el derecho internacional (James Hathaway, 2007). Las respuestas no se hicieron esperar. Entre otros, Roberta Cohen argumentó que las personas desplazadas internas requerían igual atención en tanto también huían, no de persecuciones individualizadas, sino de conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de derechos humanos y que, operativamente, la comunidad internacional debía protegerles por igual (Roberta Cohen, 2007). Josh DeWind, por su parte, fue más allá al argumentar que debían tomarse en consideración no sólo a los individuos perseguidos, sino también el contexto de las circunstancias sociales y políticas que lo crean. De esta manera, los estudios de migración forzada deberían abarcar, además de a las personas desplazadas internamente y refugiadas,

también a quienes se movilizan como consecuencia de proyectos de desarrollo, de desastres e, incluso, a quienes se ven privados de derechos económicos, sociales y culturales (DeWind, 2007). Precisamente, en la jerarquización de los derechos civiles y políticos por sobre los derechos económicos, sociales y culturales reside una de las principales críticas de tipo ético a quienes pretenden distinguir los estudios de refugiados de los estudios de migración forzada.

Pero entonces, ¿hasta dónde se puede ampliar el campo de estudio? O, lo que es lo mismo, ¿cómo delimitar la migración forzada? Si clasificamos una migración como forzada, ¿significa que hay una migración "voluntaria"?

Como señalan Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018), establecer una separación entre categorías, ya sea de fenómenos (migración) como de individuos (migrantes) resulta tentador ya que categorizar implica organizar, clasificar y conceptualizar a los fines descriptivos y analíticos. De hecho, la categorización es un mecanismo básico profundamente arraigado y, en cierto modo, inevitable. Pero la categorización tiene un propósito para el análisis social diferente de la práctica burocrática. Para el científico que observa el mundo, las personas se asignan a categorías según compartan ciertas características y, por lo tanto, son analizables. En la esfera política, las categorías se utilizan para definir aquellos grupos de personas que se supone que comparten cualidades particulares que hacen que sea razonable someterlas a los mismos resultados de la política. Esto es, por ejemplo, otorgándoles derechos legales a quienes caen en una determinada categoría o proporcionándoles recursos y servicios (Olivier Bakewell, 2008, pp. 435–436). Pero, tanto para un propósito como para otro, es aún más tentador, categorizar de manera binaria, por oposición: nacionales/extranjeros; migrantes calificados/no calificados, migración legal/ilegal, migración "voluntaria"/"forzada".

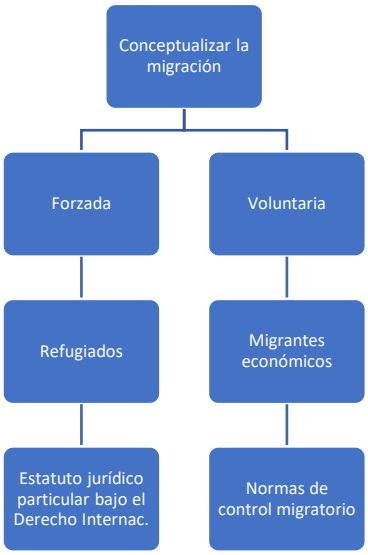
Más allá de su utilización política y de gestión de poblaciones, esta doble tentación que señalan Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018), tiene raíces más profundas, está en la base del pensamiento occidental. En efecto, desde Aristóteles hasta Newton, se establece que un concepto, digno de rango científico, debe ser diferenciable discretamente de otro concepto, es decir debe tener límites claros, establecidos y trazados, o que pueden serlo (Nicholas Georgescu-Roegen, 1996). Lo que es congruente con el principio de no

contradicción, C no puede ser al mismo tiempo A y no A, ley fundamental de la lógica occidental (Alan Chalmers, 1988). Como sabemos, los avances científicos cuestionan ambos dos supuestos. En el caso de las ciencias sociales, Nicholas Georgescu-Roegen (1996) señaló en 1971 como muchos de sus conceptos centrales como democracia o probabilidad no respondían a la concepción clásica de concepto científico. No son directamente diferenciables, no existen límites nítidos, "están rodeados por una penumbra dentro de la cual se superponen con sus opuestos" (Georgescu-Roegen, 1996, p. 94). A esta categoría de conceptos no se les puede aplicar la ley de no contradicción; se pueden dar situaciones grises, intermedias. A estos conceptos Georgescu-Roegen los denomina dialécticos. En el campo de la física cuántica, la relación de indeterminación de Heisenberg o principio de incertidumbre establece que las propiedades de una partícula se encuentran en superposición, es decir, una partícula subatómica tiene atribuidas a la vez diferentes valores de magnitudes físicas. El principio de Heisenberg estableció una diferencia fundamental entre la física clásica y la cuántica; no está de más decir que el principio de Heisenberg cuestiona la idea de conceptos, partículas en este caso, diferenciables discretamente, y la lógica aristotélica. En el mundo cuántico no se cumple el principio de no contradicción; una partícula es A y no A al mismo tiempo (Alan Chalmers, 1988). Sin embargo, estos cuestionamientos no han pasado al pensamiento hegemónico. Como señalan Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018), operar con conceptos supuestamente bien definidos y diferenciados y hacerlo con dicotomías binarias pasa por "el buen hacer científico".

La concepción dicotómica ha estado presente durante años en los estudios migratorios. Pero también, desde el discurso público y la construcción política se ha fomentado, con una clara intencionalidad dirigida a establecer quiénes podrían ser admitidos, a quiénes se les asigna un trato diferenciado y, en última instancia, quiénes pueden ser considerados "deseables". Esa clasificación tiende a equiparar los migrantes forzados-refugiados y los migrantes voluntarios-económicos. Para unos, el derecho internacional prevé un estatuto jurídico particular y una serie de derechos a él asociado, mientras que, para los otros, operarán las normas comunes de control migratorio. Como destaca Pablo Ceriani-Cernadas (2016), el concepto de migrante económico, es tendencioso, en la medida en que atribuye a apenas un aspecto (el económico) la decisión de migrar,

tornando invisible la naturaleza multidimensional o multicausal de la decisión. Además, no tiene ningún tipo de definición o base jurídica, sino que su uso corriente se construye por oposición a uno (refugiado) que sí la tiene.

Sin embargo, esa concepción también se evidencia en las políticas de los actores internacionales humanitarios (Olivier Bakewell, 2011).



ACNUR insistentemente ha tratado de establecer una línea de separación entre migrantes (económicos) y refugiados, reflejándolo en documentos de crucial importancia como el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado (ACNUR, 1988, 2011, 2019a), la publicación *Refugee magazine* de 2007 titulada '*Refugee or Migrant? Why it Matters*' y similares artículos publicados a raíz de la llegada masiva de migrantes y refugiados a las costas de Europa a través del Mediterráneo en 2015 (ACNUR, 2016b).

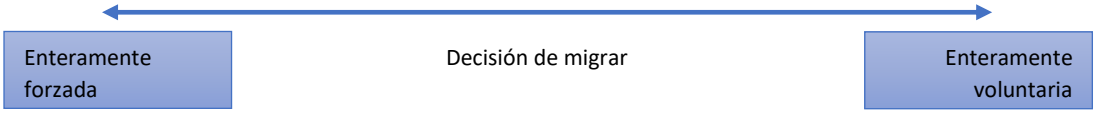
Pero muy fundamentalmente, la concepción binaria voluntaria-forzada, ha sido y sigue siendo fomentada por los Estados, por aquellas entidades que tienen, en términos de John Torpey (1988), el monopolio de los medios legítimos del movimiento.

Aunque útil a los fines de la gestión migratoria y el cumplimiento de obligaciones y mandatos de protección, esta concepción es inadecuada para describir científicamente la realidad de los fenómenos migratorios. La complejidad de los fenómenos, en particular la decisión migratoria, no puede ser entendida en términos excluyentes. La mayoría de los migrantes adoptan la decisión de migrar en respuesta a un complejo conjunto de restricciones externas y eventos que los predisponen. Estas restricciones y eventos varían en cuanto a su preeminencia, significado e impacto, pero hay elementos tanto de constricción como de elección en la mayoría de las decisiones. En palabras de Nicholas Van Hear (2000), toda movilidad incluye cierto grado de elección y de coerción:

los migrantes "económicos" hacen una elección, pero la hacen dentro de ciertas restricciones; que los migrantes "forzados" también hacen elecciones, incluso dentro de un rango más estrecho de posibilidades.

> *"Even in the most dire circumstances, there is still some choice, as some may choose to stay and suffer starvation or violence rather than leave their homes. Many, if not most, migration streams therefore involve varying degrees of choice and compulsion"* (Van Hear, 2000b)

En oposición a la concepción dicotómica, para abordar los límites difusos entre migrantes forzados y no forzados, algunos autores recurrieron al concepto de *continuum* o espectro de experiencias (Stephen Castles, Hein de Haas & Mark Miller, 2013; Hein de Haas, 2009; Anthony Richmond, 1993; David Turton, 2003a; Nicholas Van Hear, 2000b). Richmond (1993) desarrolló un modelo explicativo basado en un continuum entre una migración "proactiva" y "reactiva". La primera es la que se adopta considerando toda la información relevante y haciendo un cálculo racional sobre las ventajas de la migración; en el otro extremo, la decisión es tomada en un estado de pánico ante una situación crítica que no deja más alternativas que escapar ante amenazas intolerables. Hein de Haas (2009), por su parte, enfatiza que todos los migrantes se enfrentan a restricciones estructurales, aunque para grados muy variados, por lo que es más apropiado concebir un *continuum* que va desde las restricciones más bajas a las más altas bajo las cuales se produce la migración. Las experiencias de campo demuestran la imposibilidad de describir la decisión de las personas de migrar como enteramente voluntaria o enteramente forzada. Como demuestran Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018) en su trabajo referido a migrantes afganos y pakistaníes en Europa, las experiencias de la mayoría de los migrantes responden a diferentes grados de voluntariedad, lo que los hace caer en el medio de ese *continuum*.



La preocupación de los teóricos de las migraciones por resaltar el papel de los actores sociales y su capacidad de elección, aunque limitada en diversos grados, también en los procesos de migración considerados forzados, llevó a construir marcos de análisis en los que sobresale el individualismo metodológico.

La relación entre agencia y estructura (Anthony Giddens, 1984), un concepto clave en la sociología en tanto permite situar las acciones individuales en un determinado contexto social, fue cobrando espacio en la investigación sobre migraciones. La incorporación de la dualidad estructura-agencia es de utilidad para responder a las preguntas de por qué las personas deciden migrar y en qué momento: las decisiones migratorias son moldeadas por la interacción entre las preferencias y características de los individuos, así como por el entorno político, económico y social. Sin embargo, las investigaciones que abordan esta interacción tienden a centrarse más en situaciones que podrían considerarse más próximas al extremo de voluntariedad dentro del continuum. Si bien escasos, los estudios que abordan la cuestión de la relación entre la agencia y la estructura en las situaciones de migración *forzada* (Asad Asad, 2015; Stephen Lubkemann, 2008, citados por Heather Randell (2016)) evidencian cómo los individuos afectados por crisis toman la decisión de desplazarse (o no) informadas por la comparación estratégica de sus condiciones actuales con las de sus potenciales destinos y por sus contextos históricos, culturales y sociales. Las decisiones de partir sólo pueden ser entendidas dentro de un marco estructural antes que como una respuesta a amenazas individualizadas (Randell, 2016).

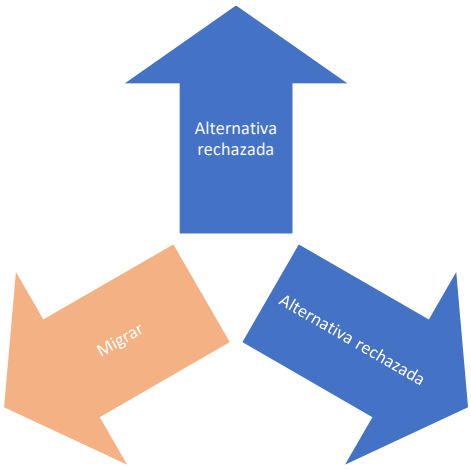
Heather Randell señala que Jorgen Carling (2002) y Hein de Haas (2010), con el objeto de incorporar la relación entre la estructura y la agencia en la teoría migratoria, desarrollaron marcos de análisis tales como las aspiraciones migratorias versus el marco de capacidades. De Haas argumentó que la mayoría de las teorías sobre la migración ignoró ampliamente la agencia, conceptualizando las decisiones de migrar como respuestas a factores externos tales como las oportunidades de empleo y las diferencias salariales, ignorando el hecho de que los individuos pueden responder de manera distinta a las mismas condiciones externas. Argumentó que la migración, en cambio debe ser teorizada como la relación entre las aspiraciones independientes de una persona para migrar y sus capacidades, entendidas éstas como el capital social, humano

y material necesario para alcanzar esas aspiraciones. En ese sentido la teoría debía incluir los límites estructurales que podrían impedir a las personas moverse o restringir sus opciones (barreras físicas o políticas, conocimiento limitado, recursos limitados) conociendo que, ante ellos, las personas pueden tomar elecciones independientes, de acuerdo con sus conocimientos, gustos y preferencias (de Haas, 2010). Jorgen Carling (2002), por su parte, desarrolló un modelo de aspiración / capacidad que define como el deseo de migrar (moldeado por el entorno emigratorio, las características individuales y el capital social) y la habilidad o posibilidad de realizarlo (moldeado por el entorno inmigratorio, las características individuales y el capital social). Nicholas Van Hear, Olivier Bakewell y Katy Long (2018) realizaron un desarrollo teórico interesante con relación a los denominados conductores o *drivers*. Para ellos, las posiciones estructuralistas tienden a reducir la discusión en un nivel de análisis: el micro versus el macro y hacen una consideración individualista de la acción que tiende a ocultar cómo la habilidad de actuar de los individuos depende del medio social en el que la acción se desarrolla. Los *drivers*, entonces, son entendidos como el conjunto de factores que constituyen los elementos estructurales externos que moldean la decisión respecto a la migración. Y éstos, operan de manera diferente en cada contexto, interactuando con otros para moldear el espacio estructural en el que las personas adoptan sus decisiones.Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

> *"To understand migration flows better, analysts could usefully distinguish between predisposing, proximate, precipitating and mediating drivers. Combinations of such drivers shape the conditions, circumstances and environment within which people choose to move or stay put, or have that decision thrust upon them. In any one migration flow, several driver complexes may interconnect to shape the eventual direction and nature of movement. The challenge is to establish when and why some drivers are more important than others, which combinations are more potent than others, and which are more susceptible to change through external intervention" (Van Hear et al., 2018, p. 927).*

Otros trabajos recientes abordan la cuestión a través de los conceptos de las "alternativas rechazadas" y las "alternativas disponibles". Valeria Ottonelli & Tiziana Torresi (2013) señalan que una decisión migratoria es voluntaria solo si las alternativas disponibles en el lugar de origen son lo suficientemente buenas para el migrante.

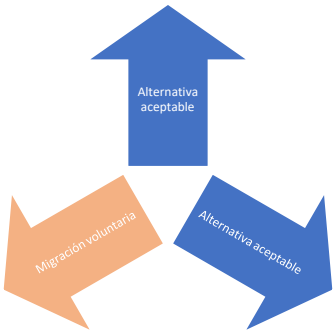
En una línea similar, David Bartram (2015), considera que a veces las personas se convierten en refugiados, no porque no tengan otra opción, sino porque insisten en ejercer sus derechos. Podrían no convertirse en refugiados, pero toman la decisión de desplazarse antes que ceder a ver violados sus derechos. Un ejemplo paradigmático es aquel en que una persona pertenece a una agrupación disidente al gobierno, milita activamente en ella, participa de manifestaciones, escribe artículos contra el gobierno y demás y, por tal motivo, es perseguida. ¿Podría haber dejado de expresar sus opiniones contrarias al gobierno y evitar la persecución? Sí, podría. Pero decide no hacerlo. Decide convertirse en un refugiado y, por eso, la comunidad internacional lo protege. Para David Bartram, algo similar ocurre con otras situaciones de migrantes forzados. De allí que proponga que la migración sea entendida como "forzada" en la medida en que se basa en el rechazo de la persona de otras opciones locales que le supondrían una violación de sus derechos humanos. Y este concepto involucra entonces también a quienes migran por cuestiones típicamente consideradas económicas. Un ejemplo que señala el autor es el siguiente: una persona, frente a la imposibilidad de subsistencia económica para sí y su familia decide migrar. ¿Podría haberlo evitado? Sí, sometiéndose, por ejemplo, a condiciones de empleo sumamente degradantes que, de hecho, suponen la violación de sus derechos humanos. Sin embargo, insiste en no someterse a ellas, ejerce su decisión de no ver violados sus derechos y migra. Migra "forzadamente". Así, el concepto de migración forzada podría incluir lo que concebimos desde el sentido común (me desplazo ante el riesgo probable de perder la vida), pero podría incluir también situaciones donde la supervivencia en el lugar de origen es posible, pero sólo



comprometiéndome en acciones o sometiéndome a condiciones que constituyen graves violaciones de mis derechos humanos:

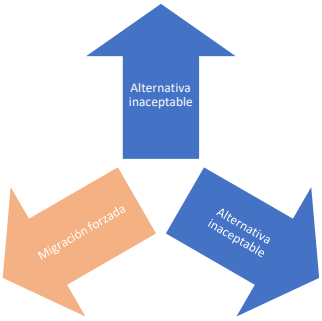
> *"the main argument here is that, insofar as their rejection of available alternatives was justified, the act of migration is then properly described as forced (…) This argument is developed via emphasis on the notion of rejected alternatives. Forced migration occurs not only when alternatives are lacking entirely but also when there is no reasonable alternative to migration"* (Bartram, 2015, p. 441)

En el trabajo que mencionáramos, Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018) parten Haga clic o pulse aquí para escribir texto.Haga clic o pulse aquí para escribir texto.de preguntarse si es correcto considerar una migración como voluntaria en términos de una elección totalmente libre de un rango de opciones, o si la entendemos como la elección de la opción menos mala de un rango de alternativas limitadas o inexistentes. Basándose en el trabajo de Bartram, consideran que un punto de partida para el entendimiento de la voluntad es el rango y la calidad de alternativas disponibles para los potenciales migrantes si se quedan donde están. Esto es, ¿en qué medida podrán disfrutar de una calidad de vida razonable si no migran? Las autoras consideran que se podría entender



la migración menos voluntaria cuando la respuesta a "en qué medida" es: "en ninguna", antes que "hasta cierto punto". Evidentemente, la percepción de cuáles alternativas son apropiadas, es una cuestión subjetiva, y va a depender del marco de percepción de parte del individuo, su familia, su grupo y entorno en general.

Las autoras repasan así el concepto de la voluntariedad desde otras disciplinas



construyendo entonces el razonamiento de que una elección es voluntaria cuando es adoptada en el contexto de alternativas aceptables; y que la percepción de qué es aceptable está moldeada por las creencias y el acceso a la información de

la persona que la adopta. Migrantes, autoridades, sociedad civil, ACNUR, etc. tienen ideas diferentes de qué es aceptable.

La decisión de migrar podría ser entendida entonces como más o menos forzada dependiendo de cómo interpretamos las alternativas disponibles. Así, si la migración de una persona es rotulada como voluntaria o no depende de la percepción de quien la rotula, depende de qué constituye una alternativa aceptable.

Resulta innegable que la distinción entre migración forzada y voluntaria es principalmente una distinción política construida sobre la base del interés de los Estados en clasificar a los migrantes y determinar los derechos que les asisten. Esta distinción expresa, implícitamente, una valoración sobre el rango y calidad de las alternativas disponibles de la población implicada, la evaluación de los derechos afectados y el grado de importancia que los Estados le asignan.

El carácter político de esta distinción se evidencia, también, en los debates sobre los estudios de migración forzada. Dicen sus críticos que, al definir su objeto de estudio en función de categorías jurídicas y políticas ("refugiados", "solicitantes de asilo", "personas desplazadas internamente", "víctimas de trata"), los estudios de migración forzada son funcionales a los intereses de los Estados y no hacen más que replicar las categorías establecidas. Al querer influir políticamente, los estudios sobre migración forzada definen sus temas y tópicos de interés en términos de las categorías empleadas por los *policy makers* (David Turton, 2003a). Pero, sin embargo, estas categorías se revelan como inapropiadas a la hora de la búsqueda de un entendimiento científico. Por el contrario, la forma de influir políticamente es siendo más rigurosos científicamente: apartándose de las categorías políticas y utilizando conceptos teóricos de utilidad para describir y comprender la realidad. En ese sentido, sostiene Turton, es menos probable que los estudios académicos sobre la migración forzada sean relevantes en términos prácticos y políticos, cuando más servilmente sigan categorías políticamente definidas. Olivier Bakewell (2008) concuerda en que los investigadores han adoptado las categorías, conceptos y prioridades de los *policy makers*, y que esto no hace más que privilegiar la visión de éstos al construir la investigación, delimitar las preguntas que se formulan, los objetos de estudio y las metodologías que se utilizan. Bhupinder Chimni

(2009) va más allá al sostener que, ni los estudios de refugiados ni los de migración forzada, adoptaron posturas críticas con relación a las categorías y la producción misma de conocimiento, incluidos los centros de estudios, que terminan siendo serviles a la dominación hegemónica. Considera que el concepto de migración forzada ha sido reconfigurado, excediendo el marco de los refugiados, reflejando las preocupaciones estratégicas y geopolíticas de los estados occidentales. Desde su punto de vista, entre 1980 y 2005, los estudios de refugiados contribuyeron a justificar las políticas occidentales y a legitimar el régimen de *non–entrée*. Y que los estudios de migración forzada siguen una línea similar: reflejan los intereses de los Estados dominantes en pretender establecer un nuevo sistema de gobernanza global de los desplazados. El conocimiento alimenta un nuevo marco de reglas e instituciones, así como un conjunto de estrategias y prácticas, que permiten a los países occidentales, señala, controlar y manipular todas las formas de desplazamiento del sur al norte.

Como señala Olivier Bakewell (2011), la categorización no se limita sólo a la esfera legal. Las organizaciones, las agencias humanitarias, los organismos no gubernamentales, los grupos de *advocacy*, entre otros, centran su atención en determinados grupos de personas y en ese sentido, necesitan distinguir entre quienes se desplazan (refugiados, IDPs, personas desplazadas por proyectos de desarrollo) y otros migrantes "voluntarios". Dada la imposibilidad de mantener estas distinciones, terminan trabajando sobre un sistema de etiquetas burocráticas, basadas en identidades estereotipadas, como veremos en el próximo apartado.

Ahora bien, la discusión académica respecto al carácter ambiguo de la distinción entre diferentes categorías de migración irrumpió en los organismos internacionales humanitarios mismos, cobrando interés así la expresión "migración mixta" o "movimientos mixtos" y, paralelamente, el término "nexo migración-asilo".

Como repasan Nicholas Van Hear, Rebeca Brubaker y Thais Bessa (2009), los términos se establecieron como producto de las Consultas Globales sobre protección internacional lanzadas por ACNUR en 2000. Para entonces, no sólo se discutía académicamente la cuestión de las crecientes raíces comunes de los movimientos; existía también una creciente percepción por parte de los gobiernos y la opinión pública

occidental de la existencia de abusos a gran escala de los sistemas de asilo: la percepción de que las personas solicitantes eran migrantes económicos.

El "nexo migración-asilo" se exploró así en numerosos documentos de la agencia, elaborados mayormente junto a otras agencias como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, "OIM") o la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, "OIT"). Los productos de las Consultas Globales, la Agenda para la Protección (ACNUR, 2004), el informe de ACNUR para la Asamblea General de Naciones Unidas (2003) y otros documentos estratégicos abordaron la cuestión. Tanto la OIM como el ACNUR[15] definen el movimiento mixto o migración mixta como el "movimiento en el que varias personas viajan juntas, por lo general en forma irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por razones diferentes. Las personas que viajan como parte de movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir a solicitantes de asilo, refugiados, personas objeto de trata, menores no acompañados o separados y migrantes en situación irregular".

Como vemos, la expresión, aunque hace mención a las "razones diferentes", engloba las categorías legales establecidas. Desde la publicación del Plan de Acción de los 10 puntos en 2006,[16] ACNUR ha buscado promover el concepto como una estrategia central de protección de refugiados dentro del fenómeno más amplio de los movimientos mixtos (Thomas Linde, 2011). Sin embargo, como destacan Nicholas Van Hear, Rebeca Brubaker y Thais Bessa (2009), la irrupción de estos conceptos fue resistida por los lobbies de derechos humanos, en la medida en que consideraban que respondía a una preocupación de los Estados por lo que creían el abuso de los sistemas de asilo con fines migratorios:

> *"The adoption of the notions of "mixed migration" and the "migration-asylum nexus" by the multilateral aid and relief agencies can then be seen*

[15] Al respecto, véase OIM, Glosario de la OIM sobre la Migración, Derecho Internacional sobre Migración, disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf, No 34, Suiza 2019) [Acceso 25/09/2023]; y ACNUR, Glosario, en El Plan de los 10 Puntos en Acción: La protección de los refugiados y la migración mixta, disponible en: https://www.acnur.org/media/el-plan-de-los-10-puntos-en-accion-la-proteccion-de-los-refugiados-y-la-migracion-mixta#_ga=2.168570600.85476654.1637263868-1996277592.1635257701 [Acceso 25/09/2023]

> *as a liberal response to state concerns (indeed to try to take the steam out of them), as well as to the findings of researchers on refugees and forced migration"* (Van Hear et al., 2009, p. 9)

Aun así, los términos han sido y siguen siendo utilizados en los ámbitos académicos y políticos. Sin embargo, la definición de migración mixta y su carácter impreciso resultan más problemáticas que esclarecedoras a los fines de la protección. La mención a la irregularidad en la definición misma ha llevado a construir una representación de los flujos mixtos, particularmente frente a los órganos de gestión migratoria, pero también a la opinión pública en general, cargada de connotaciones negativas. Tradicionalmente el discurso político y las investigaciones académicas han establecido una vinculación entre el concepto de migración mixta y la irregularidad de ingreso; y, por lo tanto, la utilización de *coyotes* o pasantes, la utilización de rutas y pasos no habilitados, la utilización de documentación apócrifa, etc. Todo ese conjunto de elementos lleva a las sociedades receptoras a considerarla una migración puramente económica y casi rayana a la criminalidad. De esa forma, todo otro motivo para abandonar el país de origen en cada caso concreto deja de ser visibilizado, estereotipando a todas las personas en un mismo flujo supuestamente homogéneo. La narrativa de la migración económica e irregular gana la batalla frente a la de la migración necesitada de protección cuando hablamos de migración mixta. Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018) señalan con buen tino que a los académicos el término nos resulta "incómodo" y se interrogan precisamente en las implicancias que tiene enfatizar en el carácter mixto de toda migración sobre quienes tienen necesidades particulares de protección.

Recientemente cobró relevancia la frase "personas refugiadas y migrantes" (así como la de "personas migrantes y refugiadas") como un giro al concepto de migración mixta. La frase es de importancia en el marco del presente estudio, ya que es la forma en que mayormente se define a las personas venezolanas en América Latina. Y el orden en que se señalan (refugiadas primero y migrantes después o a la inversa) no es aleatorio sino intencionado: se relaciona con la lente con la que, particularmente los organismos internacionales, ACNUR y OIM, pero también los Estados, abordan un determinado colectivo. Como bien analizara Jorgen Carling (2023), la frase es causa de preocupación porque, además de volver nuevamente a la definición dicotómica, sutilmente mina el

significado de “migrantes”, con consecuencias negativas para la política, para el análisis y, fundamentalmente, para el trato a las personas en movilidad. Y esto, señala, parte de dos abordajes diferentes: una concepción incluyente, que considera a los refugiados como un subgrupo dentro de los migrantes, y una concepción residual, que considera a los migrantes como todo aquel que no es un refugiado. Mientras que la primera reconoce que todo migrante puede ser un refugiado -con todas las implicancias en términos de protección legal-, la segunda abona a la concepción excluyente de que los migrantes no son refugiados y por ende no son sujetos de una protección especial.

Resumiendo, entonces, la categorización (migraciones voluntarias, migraciones forzadas, migraciones mixtas) representa una intervención política de acuerdo con lo que constituyen formas deseables de migración. Para el “categorizador”, le son de utilidad para definir aquellos grupos de personas que se supone que comparten cualidades particulares que hacen que sea razonable someterlas a los mismos resultados de la política. Esto es, por ejemplo, otorgándoles derechos legales a quienes caen en una determinada categoría o proporcionándoles recursos y servicios: las categorías con las que se clasifica a las personas en situación de movilidad establecen el trato que se les dispense y, por ende, los derechos que se le asignen, incluido el derecho a no ser devuelto al país donde la vida, la seguridad o la libertad puedan estar en riesgo. Por ende, impactan de manera *vital*. E impactan a su vez en el proceso migratorio. Toda la experiencia posterior estará signada por la categorización que de ellos se ha hecho. Como destacan Marta Erdal & Ceri Oeppen,

> *“Whether someone is discursively presented as an economic migrant or a refugee, for instance, majorly influences their treatment by immigration authorities and humanitarian actors” (Erdal & Oeppen, 2018, p. 983)*

Pero principalmente, le sirve para establecer límites y definir a quienes permite entrar a su territorio (Diana Thomaz, 2018) y acceder a esos derechos.

b. La proliferación de otras categorías basadas en principios humanitarios

La categoría “refugiado” ha sufrido una drástica transformación desde su emergencia a fin de la Segunda Guerra Mundial. Surgida como un mecanismo de protección para las

personas europeas, desde el fin de la guerra fría, pasó a representar a masas anónimas, desfavorecidas, mayormente provenientes del sur, que huían hacia el norte como consecuencia de la pobreza extrema y los conflictos (Didier Fassin, 2015). Esta nueva representación, distinta de la formulación eurocéntrica original, está profundamente relacionada al hecho de que el acceso al asilo se haya tornado cada vez más difícil (Bhupinder Chimni, 2009). A inicios del siglo XXI, la categoría vuelve a mutar como consecuencia de un contexto internacional de conflictos internos, movimientos masivos, terrorismo internacional y crimen organizado, las personas refugiadas pasan a representarse, por un lado, como farsantes, personas que falsean su necesidad de protección para la obtención de un beneficio (el ingreso al territorio de otro Estado, el derecho a residir en él, el beneficiarse de los apoyos y la acogida); y, por el otro, como un peligro potencial para la seguridad. La mutación tiene su correlato en la adopción de posturas crecientemente restrictivas para el acceso a los territorios y, en particular, con el establecimiento de barreras para el acceso al asilo. Recientemente, la reconfiguración de los límites de la categoría de refugiado se evidencia en el giro en las políticas de asilo europeas tras el arribo de las personas desplazadas como consecuencia de la guerra en Ucrania: personas "como nosotros", con los que sentirse identificado, y para los cuales se articulan respuestas nunca vistas antes para otros colectivos igualmente afectados.[17]

Los cambios en la representación de la categoría de refugiados nos remiten, entre otros factores, al papel clave de los Estados y a la doble lógica de la represión y la acogida. En Estados democráticos, sociales y de derecho, se gestiona la inmigración con una doble lógica. Por un lado, una lógica utilitarista en función de intereses económicos, políticos o de otro tipo; por otro lado, y de forma contradictoria, la lógica de los derechos humanos que estos Estados tienen, además, constitucionalizada (Javier De Lucas, 2015). Como sabemos, la lógica utilitarista es la predominante, particularmente en las últimas décadas, aunque no sin contradicciones, tensiones y límites. Esta dicotomía se traslada al plano jurídico, de gestión y operativo. Por un lado, la normativa de extranjería,

[17] En 2001, se adoptó la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. La Directiva fue activada por primera vez en marzo de 2022 para brindar protección a las personas que huían de Ucrania.

centrada en el control y la represión, gestionada por las fuerzas de seguridad, sea la policía o la guardia de fronteras; por otro lado, la normativa de integración, centrada en la inserción, gestionada desde áreas de bienestar social (Francisco Torres, 2011).

En el campo del asilo, las posturas restrictivas de los Estados pueden y suelen adoptar formas más represivas, pero, también, formas más sutiles. Formas que degradan la lógica de los derechos humanos, por tanto, la obligación de acoger y refugiar, substituyendo los derechos reconocidos por compasión (Didier Fassin, 2005), o por solidaridad (Javier De Lucas, 1993, 2015), debilitando su carácter protector.

Didier Fassin (2005) argumenta, para el caso de Francia, que en el proceso de degradación del asilo y de descalificación de los refugiados, el Estado adopta tres tipos de estrategias. La primera se basa en el principio de disuasión, a través de las restricciones de los beneficios sociales[18]. La segunda responde a una lógica represiva y se corresponde con la "criminalización de inmigrantes" y el conjunto de medidas destinadas a impedir el acceso al territorio de quienes osan invocar su derecho a la protección internacional: interceptación, prevención, deportación, detención, etc. La tercera, destinada a reestructurar el estatuto de refugiado sobre una base discrecional, se relaciona con la aparición y proliferación de categorías (o sub-categorías), basadas en las razones "humanitarias" ("migrantes humanitarios", "concesiones de trato más favorable", etc.). "Una muestra de simpatía reemplaza entonces el reconocimiento de un derecho" y así, el reconocimiento del estatuto de refugiado por las naciones europeas aparece como un acto de generosidad antes que el cumplimiento de una obligación (Fassin, 2005, p. 306).

No sólo es posible observar la creación de estas sub-categorías basadas en consideraciones humanitarias. Otras sub-categorías emergen como estatutos de protección, pero circunvalando la obligación internacional de brindar asilo. Los llamados estatutos temporales de protección (*Temporary Protection or Stay Arrangements'*

[18] Existe una vasta literatura en torno al denominado "paradigma disuasorio" que analiza prácticas estatales (algunas desarrolladas en solitario y otras en colaboración con otros Estados), para restringir el acceso a los sistemas de asilo y que van más allá de la restricción de los beneficios sociales. Estás incluirían barreras para impedir el movimiento, el procesamiento deslocalizado de las solicitudes, entre otros. Véase Gammeltoft-Hansen, 2011; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017; Lopez-Sala &Moreno-Amador, 2020; entre otros.

(TPSAs)) emergieron en los años 1990's, en particular en Europa, como respuestas rápidas y provisionales de protección, particularmente en situaciones de afluencia masiva. Cabe hacer un breve paréntesis para señalar que, de hecho, fueron apoyados por ACNUR en el entendido que constituían respuestas provisionales pero positivas frente a flujos de gran magnitud. Respecto a por qué razón ACNUR promovió esta clase de mecanismos, existen distintas posturas. Por un lado, algunos autores argumentan que su uso se justificó ante situaciones de desplazamiento como consecuencia de violencia generalizada que, técnicamente, dejaban a las personas fuera del ámbito tradicional de protección de la Convención de 1951 (Katy Long, 2013); o como estrategia para evitar la sobrecarga de los sistemas de asilo (Javier Ochoa, 2020). Los Estados europeos implementaron esta protección temporal a discreción, otorgando permisos de residencia de diferente duración y muy diferente acceso a derechos. Incluso, mientras que muchos países eliminaron visados para el ingreso al territorio en un primer momento, dado que seguían sucediéndose los arribos, algunos los reimplementaron. La falta de criterios armónicos (a pesar de que en la Unión Europa ya se había aprobado la recientemente estrenada Directiva de Protección Temporal) llevó en 2014 al organismo a advertir que los TPSAs son una herramienta pragmática, pero que no reemplaza las obligaciones internacionales en materia de protección de refugiados (ACNUR, 2014).

Si bien la mayoría de los análisis referidos a la proliferación de otras categorías de "protección" diferentes al asilo se ubican en Europa, no es privativa de esa región. (Alison Mountz, Richard Wright, Inés Miyares, & Adrián Bailey, 2002) lo expresan claramente al analizar el caso de los salvadoreños a quienes se les otorgó *Temporary Protection Status* en los Estados Unidos. Al conceder una documentación provisional, afirman, se atenúan posibles angustias sobre su presencia ya que, después de todo, se trata de víctimas indefensas a las que uno debe mostrar compasión. Pero, eso sí, la carga que imponen es temporal y relativamente más ligera. En un trabajo más cercano a nuestro objeto de estudio, Diana Thomaz (2018) destaca que a los solicitantes de asilo haitianos en Brasil, incluso siendo percibidos como víctimas sufrientes de una determinada situación, se les niega el estatuto de refugiado (o directamente se les impide acceder a evaluarlo) y se recurre a otras sub-categorías, temporales, humanitarias, compasivas, solidarias, lo que garantiza un mayor control estatal sobre su

presencia. En su análisis, señala que los haitianos han sido representados a través de un lente despolitizado como gente desfavorecida afectada por un desastre natural y esta descripción ha justificado su exclusión de la categoría de refugiado. La autora añade: la categorización sirve para reafirmar la capacidad del Estado para decidir sobre la inclusión y exclusión de su territorio y, paralelamente, para reproducir la autoridad de quien categoriza.

Esta lógica compasiva nos remite al concepto de solidaridad, que suele ser invocada en la justificación de este tipo de medidas. Como señala Javier De Lucas (1993; 2015), de forma general, pero muy especialmente en el ámbito de las políticas migratorias y de asilo, existe una retórica de la solidaridad como una suerte de versión laica de la caridad, una virtud, que nos hace empatizar con los demás y actuar en consecuencia. Una cualidad elogiable, señala, pero no exigible. "Admirable, sí, pero excepcional, propia de personas particularmente generosas. En ningún caso, un deber". También, argumenta, es posible identificar una solidaridad pragmática, la solidaridad negativa y excluyente del *nosotros*: negativa, porque surge ante la percepción, como elemento común, de lo que nos distingue de otros, de *ellos*, generalmente vistos como una amenaza o como un enemigo. Es la solidaridad intragrupo, excluyente, porque excluye de los beneficios del reconocimiento a quienes no pertenecen al nosotros. En ese sentido, es una solidaridad cerrada.

A lo largo de su obra, el autor propone la noción de deberes de solidaridad. En su opinión, la existencia de un deber jurídico, es decir exigible, de solidaridad es la cuestión clave en este ámbito. Entiende la solidaridad como la "conciencia conjunta de derechos y deberes" que se muestra particularmente en momentos de riesgo, pero que debe tener - en el contexto actual, de globalización y de interdependencia - una formulación tendencialmente universal, abierta. Enfatiza entonces la noción de una solidaridad abierta por oposición a una solidaridad cerrada. Frente a esa solidaridad cerrada, propone la existencia de una conciencia común que amplía universalmente el *nosotros,* lo que llevaría a una solidaridad abierta. Y en ese salto de la universalidad, la clave, según él, es el Derecho.

El Derecho es una poderosa herramienta de civilización que permite vencer la desconfianza mutua. La desconfianza no se vence con la buena fe, sino que es precisamente el Derecho el garante de esa confianza: es el instrumento que permite que todos confiemos en cómo seremos tratados, sobre la base mínima de la equiparación.

El Derecho tiene además otra función. Como subraya Luigi Ferrajoli (1999), el derecho conforma una serie de garantías a favor de los más débiles cuyo trato equiparable, a falta de posición social, radica en la existencia de un marco normativo sólido, desarrollado, propio de un Estado Social.

Para Javier De Lucas, la institución del asilo es una prueba hacia una solidaridad abierta que es posible gracias al Derecho. ¿Por qué? Porque el asilo tiene una raigambre en algo muy básico, inherente a nuestra condición de seres humanos, el instinto básico de la hospitalidad, el deber de acoger a quienes llegan huyendo de un peligro o una persecución que los amenaza. Mediante el asilo la sociedad se abre a quien no pertenece a ella, consciente de que esos peligros o esas amenazas nos pueden alcanzar. "Todos, en uno u otro momento, podemos necesitar que nos ofrezcan refugio" (De Lucas, 2015, p. 67)

En su razonamiento el autor señala que el fundamento del asilo es la sacralidad de la vida: la vida del amenazado, que merece ser protegida. En ese sentido, el asilo es una exigencia de humanidad. Pero también, el asilo se ancla en otra acepción de la noción de humanidad: en el concebirnos como pertenecientes a una única comunidad, la del género humano. Así es como surge la obligación de responder frente al peligro que amenaza al otro, el asilo surge como un principio que es enunciado como derecho en el seno de la cultura grecorromana, pero cargado de universalidad. Así, para el autor, el asilo es un impulso genuino que nace de nuestra conciencia solidaria con los otros seres humanos, particularmente cuando están en peligro; y el desarrollo de la civilización, a través de esa potente construcción cultural que es el Derecho, ha garantizado ese impulso de humanidad.

Retomando entonces, la mera solidaridad, graciosa, en el sentido de una *gracia* que otorga el soberano, si no está garantizada por el Derecho, no es exigible. Se trata de obligaciones autoimpuestas, que pueden variar, suspenderse o eliminarse a discreción.

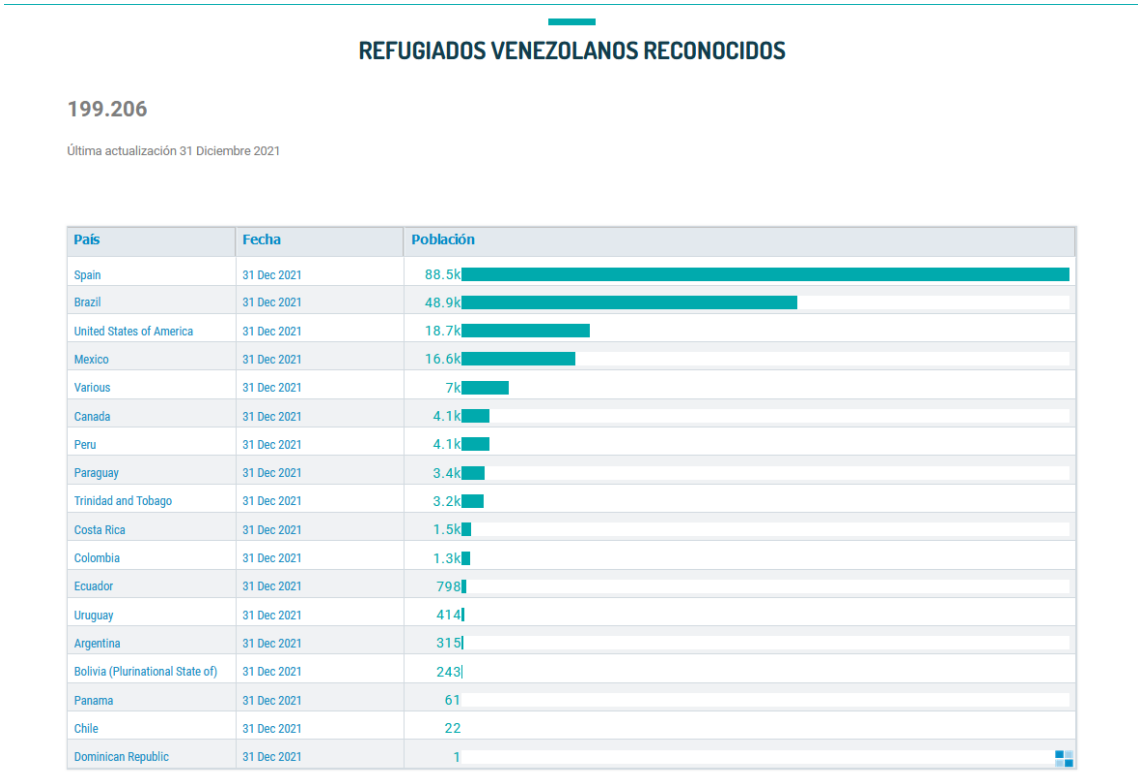
Si forma parte del marco de lo regulado por el Derecho, impone obligaciones, vincula, es exigible y sus efectos son duraderos y estables. Las otras categorías basadas en la retórica de la solidaridad, diferentes del asilo, entran en el campo de las primeras: son medidas discrecionales, autoimpuestas, graciosas y por lo tanto temporales e inestables. Son medidas tendientes a reservarse el control de cuántos y quiénes entran al territorio. La proliferación de este tipo de categorías basadas en principios "humanitarios" y lógicas compasivas, en términos de Didier Fassin, constituyen una herramienta más del control migratorio. Como afirma De Lucas, mientras se amplía el ámbito de la compasión y la solidaridad, se reduce el ámbito del Derecho.

En la misma línea, Roger Zetter (2007) se refiere a la "fragmentación" de la etiqueta de refugiado, la proliferación de subcategorías temporales, precarias y sujetas a la discreción estatal, impulsada por la necesidad de gestionar procesos y patrones de migración, y de migración forzada en particular, globalizados. Este fraccionamiento se traduce en la creación de todo este conjunto de nuevas sub-categorías que apelan al humanitarismo. Como destaca el autor:

> *"An increasing number of states are codifying generic forms of 'subsidiary protection' and 'complementary protection', in some cases called 'humanitarian protection' and 'temporary protected status' (TPS). These forms of protection are essentially the response of countries in the global north to the rising demand for asylum seen in the past two decades or so. The positive view is that these governments recognize that highly vulnerable people need protection even when refugee status has been or is likely to be denied. On the other hand, it could be argued that these supplementary forms of protection allow countries to reduce the volume of people receiving refugee status and the obligations this imposes, as none of these provisions afford the same level of protection as the 1951 Convention".* (Zetter, 2015, p. 18)

Finalmente, es interesante destacar que la creación de subcategorías tiene también usos políticos en lo que concierne a la gestión estadística de la migración (Olivier Clochard & Bruno Dupeyron, 2007). Así, no sólo es posible otorgar y retirar derechos conforme los estatutos dados a las personas, sino también utilizar las cifras -ya sean los Estados, como las organizaciones internacionales y las ONGs, entre otros- para modificar la importancia numérica de los flujos con fines electoralistas, de búsqueda de apoyos financieros o

técnicos, u otras razones. Lyra Amanda Rossa & Marilda Menezes (2018) ponen como ejemplo la declaración que Michel Temer, entonces Presidente de Brasil, hizo en ocasión del evento de Naciones Unidas llevado a cabo el 19 de septiembre de 2016 en el que afirmó que Brasil había acogido 95 mil refugiados cuando el dato no era técnicamente cierto: Temer incluyó como refugiados a los 85 mil haitianos beneficiarios de visados humanitarios. Algo similar se identifica actualmente en el caso español: la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (*R4V*), gestionada por ACNUR y OIM, la ubica como el principal país en acoger refugiados venezolanos cuando el dato se refiere a personas que no recibieron tal estatuto sino una residencia por razones humanitarias.[19]



REFUGIADOS VENEZOLANOS RECONOCIDOS

199.206

Última actualización 31 Diciembre 2021

País	Fecha	Población
Spain	31 Dec 2021	88.5k
Brazil	31 Dec 2021	48.9k
United States of America	31 Dec 2021	18.7k
Mexico	31 Dec 2021	16.6k
Various	31 Dec 2021	7k
Canada	31 Dec 2021	4.1k
Peru	31 Dec 2021	4.1k
Paraguay	31 Dec 2021	3.4k
Trinidad and Tobago	31 Dec 2021	3.2k
Costa Rica	31 Dec 2021	1.5k
Colombia	31 Dec 2021	1.3k
Ecuador	31 Dec 2021	798
Uruguay	31 Dec 2021	414
Argentina	31 Dec 2021	315
Bolivia (Plurinational State of)	31 Dec 2021	243
Panama	31 Dec 2021	61
Chile	31 Dec 2021	22
Dominican Republic	31 Dec 2021	1

Extraído de la plataforma R4V, disponible en https://www.r4v.info/es/Refugiados *[Acceso 14/07/2022]*

[19] Conforme los datos de la Oficina de Asilo y Refugio, disponibles en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Informe_actividad_OAR_2020.pdf, [Acceso 25/09/2023] entre 2019 y 2020 se ha concedido esta modalidad de autorización excepcional de residencia temporal por circunstancias excepcionales a más de 80.000 ciudadanos venezolanos.

II. 2. Categoría legal, etiquetado y diseño y rediseño de las respuestas políticas

La categorización, la definición legal, constituye un primer nivel de la acción de intervención, pero en ella subyacen mecanismos y procesos más profundos de estereotipación, de asignación de cualidades, de identificación, de *etiquetado*. La etiqueta, señala Roger Zetter, a diferencia de la "categoría", nos brinda un mejor entendimiento científico en tanto reconoce la existencia de un proceso de identificación, implica algo que se aplica de manera independiente (que trasciende la categoría legal), pero también algo que se puede elegir y modificar; tiene un significado tangible y real, pero también es metafórico y simbólico (Zetter, 1991, 2007, p. 173).

El enfoque del etiquetado que utilizaremos como herramienta analítica con la que abordar el presente estudio, se centra en cómo las etiquetas (y las consecuentes categorías) son utilizadas en términos de relaciones de poder, cuáles son los efectos que producen y cuál es el impacto en las personas que son etiquetadas.

Desde fines de los años 1980's esta aproximación fue utilizada por Zetter y otros autores para el estudio de los refugiados, aunque el enfoque tiene sus raíces en trabajos anteriores en otros campos. Originalmente enmarcada dentro de la sociología de la desviación, la teoría o enfoque del etiquetado se desarrolló en Estados Unidos en la década de 1960's por sociólogos como Edwin Lemert y Howard Becker. Dentro de este campo de estudio, el enfoque del etiquetado defiende que la desviación no es una cualidad de la acción cometida, sino la consecuencia de la aplicación, por parte de otros, de reglas y sanciones. La desviación es una realidad que se construye. Por lo tanto, según (Howard Becker, 1963) no interesan tanto las causas de la desviación como los procesos de criminalización a través de los cuales, ciertos grupos sociales con suficiente poder definen como desviadas (delitos) determinadas conductas y como desviadas (delincuentes) determinadas personas. Son las instancias institucionales o sociales de "control" las que crean el delito y el delincuente.

Geof Wood (1985) lo define en términos políticos:

> *"el etiquetado es un aspecto clave del discurso político especialmente por su impacto estructural (a través de la creación, el refuerzo y la reproducción) sobre las instituciones y sus ideologías a través de las cuales se produce la gestión (…) (es) una forma de referirse al proceso a través del cual las agendas políticas son establecidas y de forma más particular a cómo las personas, concebidas como objeto de la política, son definidas"* (Wood, 1985, pp. 347–348).

En 1991 Zetter publica un artículo en el que analiza cómo y con qué consecuencias las personas son etiquetadas (*labelled)* como refugiadas con relación al poder institucional y burocrático (Zetter, 1991). Su preocupación esencial residía en conocer cómo una identidad (ser refugiado) se forma, se transforma y se manipula en el contexto de las políticas públicas y, especialmente, las prácticas burocráticas de los agentes humanitarios. Parte de considerar que, a pesar de la existencia de una categoría legal ampliamente reconocida, hay una gran dificultad en acordar una definición aceptable de la etiqueta refugiado: la etiqueta incluye un extremadamente complejo conjunto de valores y juicios que van más allá de una definición. Y en ese sentido, el desafío es comprender los procesos por los cuales los refugiados son socializados con ciertas identidades y los impactos estructurales (en términos de control, regulación, oportunidades) que estas identidades tienen sobre los individuos mismos. Es decir, centra su interés tanto en el proceso de etiquetado, tanto como en las etiquetas en sí mismas.

El autor toma el concepto de etiquetado y lo desarrolla en el contexto de los refugiados, esbozando las herramientas conceptuales del etiquetamiento burocrático. Sostiene entonces que el etiquetamiento es un proceso que incluye: a) *estereotipación*, en tanto se define quién es usuario de esas prácticas burocráticas y qué necesidades se presume que tiene asociadas), b) como contracara, *control,* en tanto requiere un alto grado de lealtad de ese usuario y su adecuación con el estereotipo; c) *designación*, ya que involucra hacer juicios y distinciones, un proceso que por definición es no-participativo; d) es un proceso eminentemente *político*, pero también *dinámico*. La etiqueta puede no sólo ser la consecuencia de, pero también ser la causa de un desarrollo político, actividad institucional, pero también demandas por parte de las personas etiquetadas. En ese sentido, sostiene, un resultado no intencionado del proceso es que los refugiados

pueden movilizarse ellos mismos sobre la base de la identidad asignada, perpetuando dependencia y, al mismo tiempo, buscando desafiarla. Por lo general, la categoría asignada no se condice con la lectura y análisis que los migrantes mismos hacen de sus propias experiencias: la evidencia empírica da cuenta de la divergencia entre la etiqueta asignada y el tratamiento burocrático dispensado, por un lado, y la experiencia vivida, por el otro.

Así, estudiando la distribución de asistencia humanitaria en un contexto determinado, el autor analiza el proceso en tres momentos. Por un lado, analiza la *formación* de la etiqueta, cómo se construye una identidad estereotipada, se presumen necesidades con relación a esa identidad y se categoriza, a los fines de la gestión y la burocracia. Luego, la *transformación* de la etiqueta; las identidades no sólo se forman por la acción burocrática, también son transformadas por esta. De allí la necesidad de detenerse en sus racionalidades, sus momentos y legitimaciones. Y finalmente, la *manipulación* o *politización* de la etiqueta, en la que estas asumen significados políticos, conflictivos, tanto para quien etiqueta como para quien es etiquetado.

Las etiquetas que utilizamos para describir a los migrantes condicionan la selección de respuestas que se dan. Como señala Roger Zetter, ser presentado bajo uno u otro rótulo, y muy especialmente ser presentado discursiva y normativamente como refugiado, influencia el tratamiento dado por las autoridades migratorias y la respuesta del resto de los actores (incluidos los organismos humanitarios y la opinión pública), impactando a su vez en la experiencia migratoria. El resto de los actores terminan adoptando las mismas categorías burocráticas. Y el proceso se instrumentaliza, finalmente, en la creación de categorías legales y estatutos oficiales que, por ende, no son más que la expresión de relaciones asimétricas de poder. Las etiquetas sirven para asignar a los migrantes ciertas características, identidades estereotipadas, y modelar las percepciones respecto al conjunto de necesidades que se presumen vienen asociadas a cada una de ellas (Olivier Bakewell, 2011; Roger Zetter, 1991, 2007).

En 2007 Zetter vuelve a discutir la cuestión del etiquetado con relación a los refugiados, pero en un contexto sustancialmente diferente (Zetter, 2007). El autor señala que, a pesar de los cambios en el régimen de protección internacional, el etiquetado sigue

teniendo un enorme valor analítico. Basándose nuevamente en los tres axiomas —formar, transformar y politizar una identidad— el autor identifica que en el siglo XXI la *formación* de la etiqueta de refugiado refleja causas y patrones de desplazamiento mucho más complejos que en el pasado, lo que torna la etiqueta mucho menos homogénea. Por otro lado, la *transformación* de la etiqueta de refugiado es una respuesta a esta complejidad que deriva en un proceso de "fragmentación" y la consecuente aparición de sub-etiquetas. En esto, a diferencia del pasado, cuando las organizaciones humanitarias eran las que tenían un rol predominante en el proceso de etiquetado, hoy día, la preeminencia de la agencia recae en los gobiernos. Y finalmente, la *politización* se produce precisamente en dicha fragmentación, en la aparición de sub-etiquetas, muchas de ellas peyorativas, que justifican un discurso político de resistencia al arribo de refugiados y un conjunto de categorías burocráticas para gestionarlo. Este conjunto de sub-categorías, sostiene, coincidentemente con lo que hemos visto en el apartado anterior, apelan al humanitarismo (y la compasión). En definitiva, las etiquetas son la representación tangible de políticas, en los que las etiquetas no sólo se forman, sino que también se transforman, mediante procesos burocráticos que diferencian categorías de elegibilidad y de consecuentes derechos.

Tras los primeros trabajos de Zetter, muchos otros autores, como veremos, han aplicado el enfoque del etiquetado en investigaciones sobre refugiados.

En 2003, Nando Sigona, sobre la base de un estudio sobre la comunidad refugiada *gitana* kosovar en Italia, publicó un artículo centrado en "la complejidad de la relación entre el etiquetado y la política y el papel que ambos desempeñan en la construcción de identidades burocráticas, a través de las cuales el sistema político gestiona y categoriza al otro" (Sigona, 2003, p. 69). En él destaca que las etiquetas no sólo contribuyen activamente a la definición de identidades colectivas, sino que, como instrumentos del sistema político, también brindan una foto de los conflictos internos y entre actores institucionales y no institucionales. En ese sentido, sostiene, las etiquetas pueden estar en conflicto y producir, en consecuencia, resultados conflictivos tanto en lo conceptual como en su expresión política. En su caso empírico, la etiqueta de *nómades* permeó la respuesta política que se le brindó a esta comunidad: a diferencia del resto de los kosovares llegados a Italia, el carácter de nómades de los gitanos no se condecía con el

reconocimiento de su condición de refugiados. “Los conflictos semánticos son dramáticamente reales en sus efectos e influencian las políticas, así como nuestra actitud hacia los grupos de individuos objetivados en nuestras definiciones”, sostiene (p.70).

Citando a Liégeois (1980), Sigona enfatiza en un elemento esencial de los procesos de etiquetado: la circularidad de la relación entre la etiqueta y las políticas públicas y sus instrumentos:

> *“Legislation, for its effects, contributes to feed and reinforce those aspects of the image, which are indispensable to itself. Legislation makes the gypsy live in instability and then it says he is unstable, it makes him live in uncertainty and out of balance and then it says he is unbalanced. The law feeds itself with the image. The image helps to rationalize it. The image is, then re-strengthened by it” (Liégois, 1980, citado por* Sigona (2003), p. 75)

Jaideep Gupte & Lila Mehta (2007), por su parte, analizan la estigmatización de los migrantes forzados en función del proceso de categorización que impone etiquetas sobre ellos. Parten de considerar que el propósito de las etiquetas es simplificar las complejidades a las que hacen referencia y, en ese sentido, son una parte inevitable del discurso político y herramientas fundamentales de los procesos de formulación de políticas. En ese contexto, es posible equiparar la necesidad de los Estados de ordenar a su necesidad de etiquetar y compartimentalizar realidades sociales, políticas y económicas. Así entonces, interrogarnos sobre las motivaciones que subyacen y las consecuencias de las etiquetas, sean involuntarias o intencionales, es de vital importancia para un análisis de políticas satisfactorio. Al diseccionar las etiquetas que se imponen sobre los migrantes forzados y examinar sus implicaciones en la política y la práctica, demuestran que al etiquetar de manera simplista a los refugiados se corre el riesgo de descontextualizar el sufrimiento, devaluar el entendimiento personal y quitar énfasis a los factores culturales y no materiales que deben entrar en juego para mitigar el sufrimiento. Por el contrario, al resaltar el trauma, el estrés y las dificultades, existe el peligro de adoptar intervenciones presuponiendo una condición de vulnerabilidad que tal vez no es tal, y justificando intervenciones basadas en necesidades que no se

condicen con la experiencia vivida. En ese sentido, sostienen, hay una separación entre cómo los migrantes forzados se ven a sí mismos y cómo los ven los marcos políticos.

Por su parte, Tara Polzer (2008) analiza la invisibilidad de los refugiados integrados como resultado de un triple proceso de categorización o, en términos de Zetter, etiquetamiento, estatal – burocrático, académico y social –. Para su análisis, desarrolla una serie de elementos de los procesos de categorización que, a su juicio, crean esa invisibilidad. Esos elementos son de interés para interrogarse científicamente sobre otros procesos de categorización. Por un lado, la autora señala que la *parcialidad* se refiere al hecho de que todas las categorías tienen una fuente, un actor o actores que construyen la categoría y en ese sentido, la categoría no existe de manera aislada de las características de estos actores y sus intenciones. Por ello, debemos preguntarnos quién está definiendo la categoría. En segundo lugar, la *funcionalidad* se refiere al hecho de que las categorías son funcionales para las instituciones o colectivos que las crean y usan. De allí que debamos interrogarnos sobre el propósito para el cual se define la categoría en un determinado momento. La *fusión* se relaciona a la forma en que se implementan las características de una categoría de manera jerárquica: qué características de la categoría se enfatizan sobre otras. Por su parte, la *inmutabilidad* hace mención a la relación que la categorización tiene con el cambio a lo largo del tiempo: por lo general la categorización se basa en una supuesta atemporalidad. La *auto-confirmación* se refiere al proceso de auto-reforzamiento de las características a través de la creación de conocimiento, de datos, de información. Un buen análisis debe preguntarse por las fuentes de información se usan o crean para confirmar la existencia de la categoría. Y finalmente, la *negociación* es el proceso a través del cual la categorización es siempre un compromiso entre grupos de actores (a diferencia del concepto de designación no participativa de Zetter).

Otros trabajos adoptan este enfoque realizando desarrollos relevantes al estudio de la migración forzada. Así, Finn Stepputat & Ninna Nyberg Sørensen(2014) resaltan que las personas “entran” y “salen” de las etiquetas, y por lo general, no cumplen con las características esperadas para cada etiqueta, lo que suele llevar a los representantes institucionales y a otros actores a ver a las personas como disfuncionales, tramposas o no auténticas. Desde una perspectiva diferente, centrándose en los discursos y debates

en torno a la migración inducida por el cambio climático, Marlene Becker (2014) plantea de igual forma que los actores más poderosos, fundamentalmente las instancias estatales, institucionales, establecen etiquetas, y categorías en función de ellas, para enmarcar un problema que refleja cómo ciertos temas son representados en los debates políticos y en el discurso público (M. Becker, 2014). Otros estudios, en particular los que analizan la situación vivida en Europa a mediados de la década de 2010's (Raia Apostolova, 2015; Heaven Crawley & Dimitris Skleparis, 2018; Marta Erdal & Ceri Oeppen, 2018; Ana Lopez-Sala & Gracia Moreno-Amador, 2020) aplican este enfoque para intentar facilitar el entendimiento respecto a las definiciones y límites entre la migración forzosa y migración voluntaria. Entre sus principales contribuciones resalta el hecho de demostrar cómo el etiquetado de las personas que arriban a las fronteras europeas constituye la base para la implementación de políticas restrictivas, en las que la protección bajo el estatuto de refugiado es, en términos de Chimni (2009) "un estatuto privilegiado solo para unos pocos".

Heaven Crawley & Dimitris Skleparis (2018) consideran que esto es evidente en tiempos de "crisis" en los que las categorías se usan para fragmentar el régimen de protección internacional y limitar la responsabilidad frente a lo que se considera un número insostenible de arribos. La evidencia de su investigación sugiere que las categorías que dominan los debates políticos y mediáticos sobre la "crisis" no son herramientas adecuadas para capturar la complejidad de la migración a través del Mediterráneo, sino que sirven para perpetuar y reforzar una dicotomía simplista usada para distinguir, dividir y discriminar (Crawley & Skleparis, 2018, p. 52). Tazreena Sajjad (2018) coincide en destacar el carácter eminentemente político de las prácticas de etiquetado. Basado en un estudio sobre los refugiados afganos, concluyó que:

> *"los procesos de etiquetado implican necesariamente relaciones de poder y pueden considerarse actos de gobernanza por parte de los Estados que con base en determinados intereses moldean y formulan diversas categorías en diferentes contextos y en diferentes momentos"* (Sajjad, 2018, p. 46).

En particular, merecen destacarse, en el contexto español, los trabajos de Ana López-Sala & Gracia Moreno-Amador (2020) y Gracia Moreno-Amador (2021) que han

abordado el análisis del sistema de asilo español a través de similares enfoques. En sus análisis concluyen que el etiquetado de la migración africana como una migración exclusivamente laboral ha producido una intervención política y administrativa de prevención, contención y retención que ha invisibilizado, primero, e impedido, después, responder adecuadamente a sus necesidades de protección (Ana López-Sala & Gracia Moreno-Amador, 2020, p. 14).

En este proceso de íntima interrelación con la política intervienen diversos actores. En la definición de una política migratoria, sin dudas, la autoridad gubernamental es el actor principal (aunque no el único), pero en el proceso de etiquetado la interdependencia de la autoridad gubernamental con otros actores se hace más evidente. En ese complejo proceso de construcción de las etiquetas, en la interrelación entre los actores, es posible identificar a los Estados, los gobiernos, los actores humanitarios (incluidas las ONGs y los organismos internacionales), los grupos de interés, incluida la opinión pública en general y las personas desplazadas mismas. El etiquetado simboliza los acuerdos y las disputas de ese conjunto de actores actuando en un determinado marco normativo, político y social, siempre cambiante. En ese sentido, factores de diversa índole actúan para ampliar o restringir derechos en función de esas etiquetas. Veamos esto en más detalle.

En los análisis de políticas públicas, los investigadores se refieren al sistema de actores que intervienen en el diseño de las políticas y sus instrumentos (Guillaume Fontaine, 2017; Yves Mény & Jean-Claude Thoenig, 1992). Es posible adaptar esos análisis para pensar el sistema de actores que intervienen en el proceso de etiquetado y la articulación de acciones en el plano migratorio en particular.

Dentro de los Estados, hay distintos tipos de actores que intervienen en el abordaje de la cuestión migratoria: por un lado, hay quienes responden ante un público, por su voto. El manejo que hará de una particular situación migratoria estará en función del análisis de costo-beneficio en términos políticos. Por otro lado, están los funcionarios, cuya elección no se basa en criterios políticos, sino técnicos.

Fuera del Estado, en la creación y transformación de las etiquetas intervienen otros académicos, investigadores, profesionales, que pueden tener un conocimiento objetivo

del problema pero que, por lo general, no tienen una incidencia directa en la decisión política. En cambio, las organizaciones de la sociedad civil que luchan en pos de los derechos de los migrantes, al igual que los organismos internacionales humanitarios, cumplen un rol de mayor importancia. La labor de incidencia que han llegado a desarrollar las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, ha sido un verdadero límite para la discrecionalidad estatal en el diseño y la implementación de las políticas migratorias. Con relación a los organismos internacionales, en especial aquellos vinculados al sistema de las Naciones Unidas (ACNUR, OIM, entre otros) ejercen su influencia en tanto brindan cooperación técnica y financiera y en ocasiones asistencia directa imprescindible para la gestión de la situación. La labor de unas y otros constituye un factor de importancia en el proceso de etiquetado, en la medida en que de ese etiquetado se movilizan más o menos recursos, se recibe más o menos asistencia técnica y/o financiera. A su vez esto retroalimenta el proceso, en ocasiones, coadyuvando a dotar la etiqueta de una connotación negativa, "vulnerabilizando" a determinados colectivos en situación de movilidad.

En un artículo de 2006, Stephen Castlesanaliza los factores que llevan al fracaso de las políticas migratorias (entendiendo el fracaso como la no obtención de los objetivos para los que dicen estar diseñadas, o el desarrollo de consecuencias imprevistas) (Castles, 2006). El autor resalta el rol de los grupos de interés como agentes económicos de vital importancia en el proceso. Mientras para algunos, la migración es ventajosa, para otros es perjudicial, y el aporte que hagan al proceso de etiquetado dependerá de su posicionamiento, parcial y por lo general carente de asidero científico, al respecto. Estos agentes económicos son los empresarios, los sindicatos, los trabajadores locales cuyo interés en la cuestión es evidente. Pero no son los únicos actores. La ciudadanía toda, más allá de los trabajadores, incluye grupos que consideran favorable la llegada de personas desplazadas y migrantes y otros que tienen una visión negativa, por entender la llegada de los extranjeros como fuente de problemas sociales, económicos, culturales y religiosos. También son grupos de interés los movimientos sociales y los medios de comunicación. Estos últimos son agentes con roles relevantes, en tanto son determinantes en el proceso de producción y/o de diseminación de las etiquetas y sus significados (Pablo Ceriani-Cernadas, 2016).

A su vez están las personas desplazadas mismas que, como señala Nando Sigona (2003), se adaptan y/o impugnan los procesos de etiquetado sobre sí mismos. En tanto colectivo más o menos organizado, ejercen un relativo poder de incidencia en el proceso de etiquetado y en desarrollo de las políticas en consecuencia.

Precisamente es interesante resaltar qué factores condicionan las políticas migratorias y de asilo dada la interrelación entre la política y la transformación y reconfiguración de las etiquetas.

En el trabajo anteriormente citado, Stephen Castles (2006) plantea la existencia de ciertos factores inherentes al sistema político mismo que condicionan las políticas migratorias. Entre ellos, los conflictos de intereses en los países de recepción (en los términos de los grupos de interés que mencionáramos precedentemente). Pero también, la existencia de programas ocultos. Como con cualquier otra política pública, al momento de formular la política migratoria, los Estados tratan de equilibrar los intereses opuestos, o al menos de convencer a ciertos grupos de que se están tomando en cuenta sus intereses. De allí que, con frecuencia, existan agendas ocultas en las políticas migratorias. Esto contribuye a la reconfiguración de las etiquetas en la medida en que se requieren argumentos para decir perseguir ciertos objetivos, mientras se actúa persiguiendo otros.

A su vez, las agendas políticas se configuran y reconfiguran en función de dinámicas globales (Sandra Gil-Araujo & Silvana Santi, 2019). Los procesos de integración regional y los foros internacionales relevantes tienen incidencia en el carácter que se le imprime a las acciones políticas. El grado de incidencia dependerá del grado de desarrollo del proceso de integración, la institucionalidad y el nivel de obligatoriedad de los acuerdos alcanzados en su seno, y la posición relativa del Estado en cuestión dentro de él. Los foros internacionales, las reuniones consultivas y otros espacios de discusión ejercen su influencia en tanto son ámbitos en los que los Estados negocian, aceptan condiciones, adoptan cierta retórica (que puede o no traducirse en acciones políticas), buscan posicionarse estratégicamente y mostrar credenciales. Credenciales que van desde la del Estado respetuoso de manera irrestricta de los derechos humanos de las personas migrantes hasta el Estado comprometido con la seguridad y el combate a los delitos

transnacionales, pasando por las del Estado guardián de las fronteras regionales. Esta ansia por mostrar credenciales contribuye al proceso de reconfiguración de las etiquetas.

Mencionábamos el respeto irrestricto de los derechos humanos. La existencia de estos supone un límite a la discrecionalidad de los Estados y precisamente, son el motivo de la tensión siempre permanente en el diseño de las políticas migratorias y de asilo. De todas formas, como destacan Victoria Finn & Sebastián Umpierrez (2020b), si bien los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se han extendido a nivel global, esto no ha disminuido la capacidad de los Estados para controlar la inmigración, y esto es algo que intentaremos analizar a lo largo de este estudio.

Las etiquetas, la categorización de las personas en movilidad, y las acciones que se articulan en consecuencia se relacionan con la identificación y percepción que se haga del problema migratorio; y de su posterior manipulación y transformación. En esta manipulación y transformación hay otros elementos que complejizan el escenario.

Los procesos migratorios son por naturaleza a largo plazo, mientras que el ciclo de las políticas es en esencia a corto plazo y a menudo están determinadas por la duración de los periodos electorales (Susan Martin, 2018). En el escenario latinoamericano, el hiperpresidencialismo y, por ende, la ideología y la experiencia del presidente de turno, son un determinante esencial que define el carácter de las políticas migratorias (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2020a). Por el otro, las políticas no relacionadas con la migración podrían resultar más poderosas para definir ésta que las políticas migratorias. Un ejemplo de ellas es la política exterior y las estrategias de inserción internacional. En el caso de las políticas de asilo, esto es particularmente evidente. Desde su surgimiento, el sistema de protección de refugiados ha sido frecuentemente utilizado como una herramienta para la transmisión de mensajes en el escenario internacional. Si un Estado admite a los emigrantes de otro Estado como refugiados es un mensaje político claro bien contra su régimen (lo considera una dictadura) bien contra un Estado tercero. Este sería, por ejemplo, el caso actual de Ucrania en el que el reconocimiento del estatuto de refugiados para sus nacionales por parte de la Unión Europea envía un claro mensaje a

Rusia, como potencia agresora. La definición y la redefinición de la etiqueta dada a las personas en situación de movilidad se verá impactada por este conjunto de elementos.

Las respuestas políticas frente a la migración forzada tienen, a su vez, una serie de particularidades, que emergen, precisamente, de la naturaleza de estos movimientos. Siguiendo a Susan Martin (2018) las causas, la intensidad de las causas, la temporalidad y las poblaciones que la afectan son, entre otros, elementos centrales en la definición de las políticas.

Que las causas inciden en una primera clasificación es algo que venimos señalando desde el inicio de este capítulo: hay causas (persecuciones, conflictos, violaciones de derechos humanos) que deberían disparar una serie de obligaciones internacionales. La intensidad se refiere a la identificación de crisis agudas (o repentinas, diríamos) y emergencias de evolución lenta (como, por ejemplo, sequías prolongadas, el avance de la deforestación, etc.). Así, mientras las primeras se identifican rápidamente como crisis de migración forzada y generan respuestas políticas relativamente rápidas, el desplazamiento generado por las segundas es visto como mayormente voluntario, o una migración anticipatoria, o con elementos de migración laboral. La temporalidad, o lo que ella denomina *timing*, se refiere a las distintas fases del movimiento (los momentos pre-crisis; el movimiento en sí y la fase de integración en la comunidad de acogida) y su duración: concebir una crisis como temporaria define políticas estatales cortoplacistas, transitorias y destinadas a paliar la situación inmediata. Por el contrario, el hecho de advertir de las consecuencias migratorias a largo plazo de la crisis o, dicho de otro modo, que se tratará de una situación de desplazamiento prolongada en el tiempo, lleva (o debería llevar) a la adopción de políticas ya no temporarias, sino que tengan por objetivo abordar aspectos relacionados con la integración en la comunidad de acogida y la sucesiva adquisición de derechos. Por último, las respuestas pueden diferir en términos de la escala, esto es cuánta gente es afectada. Por lo general, el carácter masivo de un desplazamiento impacta enormemente en la percepción de la sociedad de acogida, disparando entonces políticas restrictivas, de control fronterizo, de limitaciones en el acceso a derechos y demás, basadas fundamentalmente en el miedo a la pérdida del status quo. Pero también el carácter masivo sirve para evidenciar la necesidad de actuar. Es legitimador de un problema. Una parte de la población así lo percibe e interpela al

Estado para dar una respuesta. Cuando el número de personas afectadas es más limitado, no siempre el problema social se constituye tan rápidamente como para disparar las respuestas estatales para enfrentarlo.

Pero también, por poblaciones afectadas, la autora se refiere a las características demográficas y socioeconómicas. Estas, sin dudas, constituyen un factor que impacta en el etiquetamiento de la población y en la definición de las respuestas políticas. Las personas que arriban con cierto poder adquisitivo, una red de contención y recursos educativos, o cierto "capital social" en términos de Pierre Bourdieu (1986), podrán afrontar el proceso de integración mejor posicionados. Probablemente sea considerada una migración *deseada* y etiquetada como tal. Las políticas que para ellos se diseñen deberán partir de las condiciones que se les presupone y de ese etiquetamiento. Por el contrario, las personas carentes de recursos financieros, y otras personas vulnerables adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, o niños, niñas y adolescentes no acompañados requerirán el desarrollo de respuestas diferenciales que tomen en consideración sus vulnerabilidades. Probablemente, en cambio, sean etiquetados como *indeseables.*

Dada entonces nuestra preocupación por los procesos de etiquetado y categorización de la población venezolana y haitiana y la consecuente adopción de respuestas políticas para la regularidad de su condición legal, y tomando como base de partida los desarrollos teóricos que mencionáramos, para el presente trabajo entendemos que la categorización (y sub-categorización) legal de las personas en movilidad es un proceso de intervención política que justifica y legitima la estrategia de control que se adopte. Igualmente consideramos que la categorización legal (y la adopción de políticas e instrumentos de política – normas-) es la expresión de un proceso más profundo de etiquetado. Ese proceso de etiquetado tiene una fase de formación, una de transformación y de manipulación de la etiqueta. En este proceso intervienen *factores inherentes al flujo migratorio* (número, perfil socioprofesional, rasgos característicos…)*, factores inherentes al marco social y político* donde se desarrolla el proceso de etiquetado (incluyendo tanto asuntos domésticos como también asuntos de política externa); un conjunto de *actores*, entre los cuales los gobiernos tienen el rol más

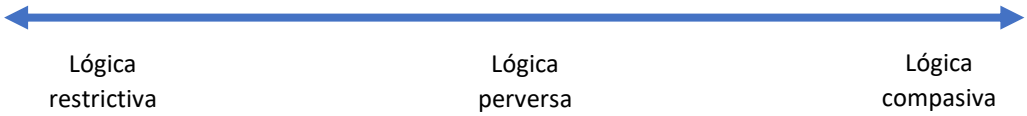
destacado; y unos *propósitos* o *intereses*, que pueden ser explícitos o no, para los cuales las etiquetas sirven.

Por otra parte, el etiquetado tiene una triple cristalización:

a) un *discurso público*; en el que se asigna la etiqueta ("refugiados", "migrantes económicos", "falsos solicitantes de asilo", "migrantes ilegales", etc…), se asignan *cualidades* y se crea una *identidad estereotipada.* Un discurso que, a su vez, impacta sobre las instituciones de gestión y sus ideologías.

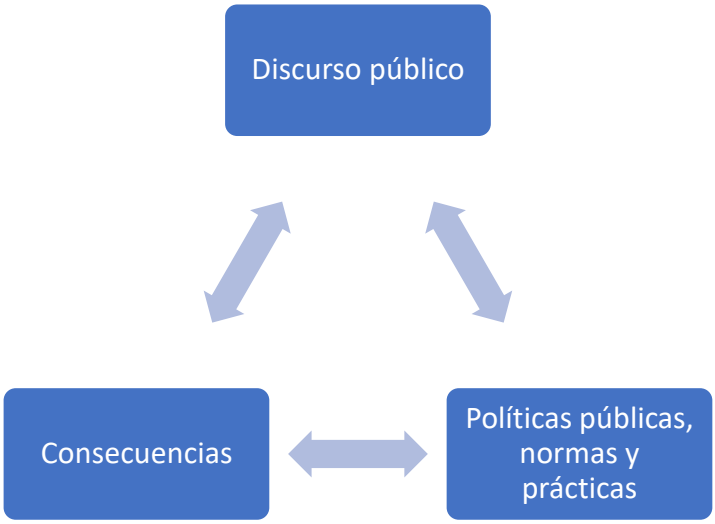
b) unas *políticas públicas, unos instrumentos de política (normas) y unas prácticas burocráticas* en consecuencia, incluida la categorización legal. En la formulación de las políticas y en el diseño de los instrumentos, en efecto se sigue una lógica restrictiva o una lógica compasiva, pero, al igual que lo hemos visto con la cuestión de la migración forzada o voluntaria, no es posible definir esas lógicas en términos dicotómicos. Existe un *continuum* de situaciones en medio que no hacen más que reflejar las disputas que puede haber entre los actores que definen las políticas y sus instrumentos. En principio, es posible sumar un concepto adicional, que es la lógica perversa: la lógica que, fundamentada en

una retórica humanitaria y compasiva / solidaria, e incluso en unas normas que parecen corresponderse, ocultan intenciones restrictivas.



c) y unas *consecuencias* para las personas que son etiquetadas, evidenciadas en dos sentidos interrelacionados: por un lado, las respuestas políticas llevan a las personas a adoptar ciertos comportamientos que contribuyen a reforzar, o a transformar las etiquetas. En ese sentido, concebimos al etiquetado como un proceso eminentemente cambiante. Por el otro, las consecuencias, llevan a que las personas salgan y entren de las etiquetas mismas.

En el presente estudio intentaremos entonces abordar cómo se produce esa construcción, qué características tiene ese discurso por el cual se asignan etiquetas, cómo se plasma ese etiquetado en la definición de las políticas públicas que se adoptan y cómo se da la retroalimentación entre uno y otras. Respecto a las consecuencias para las personas que son etiquetadas, sin embargo, un análisis profundo requeriría un trabajo de campo respecto a las personas etiquetadas mismas. Si bien originalmente este estudio tuvo también ese objetivo, pronto se evidenció que su realización era sumamente compleja por una serie de razones (las restricciones impuestas por la pandemia, entre ellas). De allí que indagaremos esta cuestión de manera tangencial a través de las entrevistas en profundidad a actores clave.


Discurso público
Políticas públicas, normas y prácticas
Consecuencias

CAPITULO III. Metodología

En este capítulo se presentan los aspectos metodológicos de la investigación, descriptiva y analítica. Se exponen la perspectiva metodológica adoptada, la estrategia de indagación y el diseño metodológico de las diferentes fases desarrolladas.

III. 1. Cuestiones generales

En un texto ya clásico de la sociología española, Miguel Beltrán planteaba en 1994 que a la complejidad del objeto de la sociología le corresponde un pluralismo cognitivo que se plasma y concreta en un pluralismo metodológico que deberá articularse, de una forma u otra según el tema de estudio y sus dimensiones más relevantes (Beltrán, 2015). Dada la complejidad de nuestro tema, los mecanismos complementarios de protección, el diseño de esta investigación incorporaba desde el primer momento una integración metodológica. De las tres estrategias posibles, complementación, combinación y triangulación (Eduardo Bericat, 1998, p. 37), nuestro diseño metodológico opta por la triangulación, la utilización de forma combinada y coordinada de diferentes métodos y técnicas de investigación, de tipo cualitativo, cuantitativo y comparativo, sobre el mismo aspecto de la realidad social, para generar retroalimentación y permitir una aproximación e interpretación más profunda del fenómeno de estudio. La triangulación metodológica tiene como fin obtener la mayor cantidad y variedad de datos y discursos, contrastados entre sí, sobre la realidad de las migraciones de personas venezolanas y haitianas y las respuestas estatales para la regularidad de su condición legal. En la triangulación metodológica adoptada se combinan la metodología cuantitativa, la cualitativa y el método comparativo.

Así, a través de un enfoque cuantitativo, y con el objetivo de caracterizar la dinámica de los movimientos de personas venezolanas y haitianas, se recopiló y analizó los datos estadísticos disponibles de los organismos migratorios y de protección de refugiados de los países seleccionados para el periodo 2010-2020. Para ello, se han consultado y recogido los datos registrados en sus páginas web y en sus memorias institucionales. Estos datos se completaron con datos de los organismos internacionales, así como de otras fuentes de datos secundarias. La fragmentación de los datos en distintas

estadísticas oficiales y el carácter semipúblico de algunos registros exigió de un trabajo de recopilación que se detallará posteriormente.

Igualmente, se realizó un análisis bibliográfico y de contenido de fuentes documentales escritas tales como normativa; actas de reuniones; declaraciones públicas de los actores; transcripciones de seminarios y conferencias en la temática; bibliografía académica y de divulgación elaborada tanto por académicos como por funcionarios que participan o han participado del proceso investigado; y estudios preliminares que han trabajado el fenómeno del desplazamiento haitiano y venezolano a nivel regional y para los distintos casos analizados.

Específicamente, desde la metodología cualitativa se recolectaron datos y materiales mediante dos técnicas: la entrevista individual y la observación participante informal. Se han realizado 29 entrevistas a informantes clave, mediante cuestionarios guías o cuestionarios semiestructurados, en su inmensa mayoría online (mediante la plataforma Teams u otras). La realización de las entrevistas por esta vía se basó en una serie de razones: por un lado, la irrupción de la pandemia impidió la movilidad durante una parte importante del proyecto; en segundo lugar, la realización de entrevistas a personas en lugares tan geográficamente distantes (desde Buenos Aires hasta Washington, pasando por Lima, Bogotá o Panamá) hacía imposible la realización de entrevistas presenciales en una parte importante de los casos; y en tercer término, los costos de movilizarse tornaban muy difícil la realización de ciertas entrevistas de manera presencial.

Por otro lado, mi trayectoria profesional como oficial, de la CONARE argentina, y consultora externa de la Oficina Regional para las Américas de ACNUR, así como mi trabajo en diversos proyectos de ACNUR, me ha permitido participar de una diversidad de eventos (conferencias, congresos, grupos de trabajo…) con gestores públicos, técnicos de organizaciones internacionales y académicos y académicas. Mi actividad ha proseguido ya trabajando con la tesis y esta participación ha derivado en una observación participante en los diversos ambientes de estos eventos (el acto formal, los espacios informales…) que ha permitido no sólo captar los argumentos de las diferentes posiciones sino también las razones implícitas, la utilización de etiquetas y los

imaginarios que se movilizan. Todo ello, además de las conversaciones informales, se ha recogido en el cuaderno de campo.

Además de las metodologías citadas, en esta investigación se utiliza la comparación, una metodología utilizada ampliamente por los clásicos de la sociología, con altibajos en la historia de la disciplina y cuyo interés y uso se ha reivindicado en las últimas décadas (Saïd Arjomand, 2010; Cécile Vigour, 2005). Mediante el método comparativo se definen las unidades a comparar, habitualmente con procesos similares que presentan diferencias según los contextos concretos. La comparación puede ser por similitud o por diferencia y persigue constatar los aspectos comunes, más generales, que podemos considerar tendencias estructurales o de medio plazo, y los aspectos diferentes, propios de cada unidad y/o contexto social, y que responde a sus características específicas (Giovanni Sartori, 1994). En nuestro caso, se realiza un análisis comparativo de las migraciones venezolanas y haitianas y las respuestas implementadas en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Perú; además de España. No es nuestro objetivo realizar un análisis comparativo detallado de estos países, sino que los consideramos como contexto de la investigación del que se retienen de cada país, para su análisis, los aspectos específicos de los movimientos venezolano y haitiano, del escenario político y social y de los actores en disputa, relevantes para analizar las respuestas de los Estados.

III. 2. Recopilación y análisis de información estadística

Como mencionáramos, con el objetivo de caracterizar la dinámica de los movimientos de personas venezolanas y haitianas, se recopiló y analizó los datos estadísticos disponibles de los organismos migratorios y de protección de refugiados de los países seleccionados para el periodo 2010-2020. Sin embargo, la tarea no estuvo exenta de inconvenientes.

Entre las técnicas incluidas en un diseño multimétodo, en esta investigación se incluye la triangulación de datos, una de las estrategias de la triangulación (Denzin, en Bericat, 1998, p. 143). Se trata de contrastar o complementar la información suministrada por una fuente con la de otras fuentes que suministran datos sobre el mismo fenómeno social, lo que amplía nuestra perspectiva de conocimiento. En el caso que nos ocupa se han utilizado otras bases de datos que complementan las fuentes gubernamentales.

En primer lugar, la base denominada *UNHCR's Refugee Population Statistics Database.*[20] Tal como se detalla en el apartado metodológico del sitio web, la base de datos contiene información sobre poblaciones desplazadas forzosamente, abarcando refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas internamente, incluyendo su información demográfica.

En segundo lugar, con relación a la población venezolana, la información disponible en la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y migrantes de Venezuela, R4V, gestionada conjuntamente por ACNUR y OIM.

En tercer lugar, la información del Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI). El Observatorio, creado a instancias de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), tiene por objetivo recopilar información relevante y estratégica para la formulación de políticas públicas sobre migraciones en América del Sur e intercambiar información migratoria de los países miembros. Sin embargo, su información no siempre está actualizada.

En el caso de Argentina, se analizó la información contenida en los documentos de Memoria institucional de los años 2010 a 2015 inclusive (posteriormente el organismo dejó de elaborarlas, subsumiéndose – aunque con menos información – en la Memoria detallada del estado de la Nación), dado que los datos relativos a las residencias otorgadas por la autoridad migratoria no se encontraban en la página web del organismo. Igualmente, se analizó el informe oficial producido por la Dirección Nacional de Población denominado "La migración reciente en la Argentina entre 2012 y 2020" (Dirección Nacional de Población, 2021). Este tuvo como objetivo analizar la evolución de la migración en la Argentina durante el periodo 2012-2020 y para ello se basa en las residencias permanentes y temporarias otorgadas por la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante "DNM") en ese periodo[21]. Dados los límites del informe, se

[20] A la que se accede a través del portal en inglés de ACNUR: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/ [Acceso 25/09/2023]

[21]El informe tenía una serie de inconvenientes: a) no cubría el periodo 2010-2012, que era de mi interés; b) presentaba la información desagregada por nacionalidad, pero dando cuenta de las principales nacionalidades de inmigrantes en el país, por lo que no hacía mención a registros referidos a personas haitianas por ser numéricamente poco relevante; c) brindaba información sobre residencias temporarias y permanentes otorgadas, lo que podía suponer una duplicación de registros, ya que para la obtención de

procedió a solicitar información directamente a la autoridad migratoria, en el marco del acceso a la información pública, la que fue respondida oportunamente.[22]

En cuanto al sistema de asilo, a diferencia de años anteriores, en la actualidad la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) de Argentina no publica información en su página web sobre solicitudes y reconocimientos de la condición de refugiado. Por tal motivo, se acudió a la mencionada base de datos de ACNUR. Conforme mi propia experiencia, corroborada por informantes clave, la información sobre refugiados y solicitantes de asilo en Argentina tiene como fuente los datos oficiales provistos semestralmente por la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, por lo que resultaron de suma utilidad.

En lo que respecta a Brasil, el Ministerio da Justiça e Segurança Publica publica información estadística a través de una plataforma interactiva denominada OBMigra (Observatório de Migraçoes Internacionais), por lo que su información está permanentemente actualizada. En particular la información concerniente a solicitudes de protección internacional se publica en un anuario denominado Refúgio em Numéros.

En lo que respecta a Chile, se obtuvo información del Departamento de Refugio y Reasentamiento dependiente del Servicio Nacional de Migraciones sobre solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Asimismo, estimaciones estadísticas sobre población en situación migratoria irregular realizadas por el Servicio Jesuita a Migrantes sobre la base de las llamadas Declaraciones voluntarias de ingreso clandestino al país realizadas por las personas extranjeras frente a la Policía de Investigaciones.

En el caso de Ecuador, toda la información relacionada a la movilidad humana se encuentra disponible en el sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del

una residencia permanente, los extranjeros debieron tener previamente una residencia de carácter temporaria; d) podía implicar la duplicación de registros con relación a quienes solicitaron asilo e incluso fueron reconocidos como refugiados, ya que una misma persona pudo haber solicitado asilo y, paralelamente, haber solicitado residencia temporaria o permanente por algún criterio de los establecidos en la normativa migratoria.

[22] RESPUESTA - EXP. 2022-78305668 (MARIA JOSE MARCOGLIESE)

Ecuador. Cierta información referida a solicitudes de asilo fue completada con la base de datos de *UNHCR Refugee Data*.

De igual forma, la información sobre los movimientos migratorios y las regularizaciones en el caso de Colombia se encuentra disponible en el sitio web de Migración Colombia. La información sobre solicitudes de protección internacional se completó con datos de la base *UNHCR Refugee Data*.

En el caso de Perú, en cambio, la información oficial no resulta tan completa. De allí que se recurriera a la base de datos de UNHCR en todo lo concerniente a los pedidos de protección internacional, y a la información disponible en la plataforma de coordinación interagencial *R4V* para el caso de la migración venezolana. A su vez, se contrastó esta información con la recolectada por otros estudiosos previamente.

En el caso de España, la información oficial resulta sumamente completa y transparente. Tanto la referente a los trámites de autorización de residencia como los concernientes a protección internacional son completos y actuales y se encuentran disponibles en la web de los correspondientes Ministerios, en particular del Observatorio Permanente de la Inmigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones y de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior – cuyas funciones actualmente lleva adelante la Dirección General de Protección Internacional.

III. 3. Análisis bibliográfico y documental

Se realizó un análisis de contenido de fuentes documentales escritas incluyendo normativa; actas de reuniones; declaraciones públicas de los actores; transcripciones de seminarios y conferencias; y bibliografía académica y de divulgación.

En ese sentido, se analizaron las normas nacionales en materia migratoria, en materia de protección de refugiados, de protección complementaria, así como las Disposiciones, Resoluciones y otros instrumentos adoptados ad-hoc con relación a la población.

A nivel regional, se analizaron los documentos (Actas, Declaraciones, Acuerdos, Guías, Lineamientos, entre otros) producidos por los diferentes foros regionales relacionados con el fenómeno bajo análisis: actas relevantes de las reuniones del Foro Especializado Migratorio (en adelante, “FEM”) y de la Reunión de Comisiones Nacionales para

Refugiados o equivalentes del MERCOSUR;[23] Declaraciones del Proceso de Quito[24], así como documentos de trabajo (notas conceptuales, presentaciones, informes) de los talleres y reuniones de las áreas de trabajo denominadas "Asilo" e "Inserción socioeconómica" de dicho mecanismo, a los que tuve acceso en virtud de mi trabajo profesional; Declaraciones de la Conferencia Sudamericana de Migración;[25] así como los documentos producidos en las instancias de diálogo y procesos consultivos regionales que tienen lugar cada diez años para conmemorar la adopción de la Declaración de Cartagena (en particular, la Declaración y Plan de Acción de Brasil y los informes de evaluación de la implementación de sus recomendaciones).[26]

También se consideraron presentaciones públicas de funcionarios gubernamentales (declaraciones, notas de prensa, presentaciones en foros internacionales) y de organismos internacionales vinculados a los temas bajo análisis, como apropiaciones enunciativas del pensamiento estatal y de la comunidad internacional. Asimismo, se analizaron también las memorias institucionales de los organismos nacionales migratorios y de protección de refugiados y se consultaron otros documentos de diversas instituciones vinculadas, de una u otra forma, con la migración venezolana y haitiana.

III. 4. Recolección y análisis de material cualitativo

Por otra parte, se ha seguido en este estudio una perspectiva metodológica *interpretativa* o cualitativa. En esta perspectiva se pretende comprender la experiencia, los factores que inciden en la clasificación y etiquetamiento que se hace de las personas en movilidad, considerando que la realidad es construida por los individuos en interacción con su mundo social. En la investigación cualitativa el interés está puesto en comprender los significados y las formas en que se construyen. Se asume que el

[23] Disponibles en: https://documentos.mercosur.int/ [Acceso 25/09/2023]

[24] Disponibles en: https://www.procesodequito.org/es/declaraciones [Acceso 25/09/2023]

[25] Disponibles en: https://www.csmigraciones.org/es/conferencias-csm [Acceso 25/09/2023]

[26] Brazil Plan of Action. First Triennial Progress Report. 2015-2017, disponible en: https://www.acnur.org/media/brazil-plan-action-first-triennial-progress-report-2015-2017 [Acceso 11/02/2024]; Brazil Plan of Action: Second Triennial Progress Report 2018-2020, disponible en: https://www.acnur.org/media/brazil-plan-action-second-triennial-progress-report-2018-2020 [Acceso 11/02/2024].

significado está inmerso en las experiencias de los individuos y que este significado es mediado a través de las percepciones propias del investigador que, a su vez, es el principal actor en la obtención y análisis de datos. En este sentido, la temática de esta tesis amerita una consideración respecto a mi propia experiencia.

En mi trayectoria profesional comencé como oficial de información de país de origen del organismo predecesor de la CONARE de Argentina, llamado Comité de Elegibilidad para los Refugiados para, posteriormente, desempeñarme como oficial de elegibilidad. La formación y la experiencia me llevaron a ocupar el puesto de mayor responsabilidad de la Secretaría del CEPARE y, posteriormente, de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE. Así, entre 1997 y 2017 trabajé en la gestión de la protección internacional de refugiados, dentro del Estado Nacional, y para diferentes y sucesivos gobiernos. Esta tarea me llevó a tener conocimiento sobre todos los aspectos vinculados (determinación de la condición de refugiado, integración local, reasentamiento, repatriación, niños y niñas no acompañados, cooperación regional, cooperación internacional, desarrollo normativo, apatridia, etc.).

Posteriormente, dada mi experiencia gubernamental, trabajé como consultora externa para la Oficina Regional para el Sur de América del Sur – prestando apoyo técnico a los Gobiernos de Argentina y Chile – y la Oficina Regional para las Américas de ACNUR en diversas oportunidades. En 2023 fui contratada como consultora externa para la Oficina de ACNUR de España, a fin de desarrollar una consultoría en materia de acceso al procedimiento y fortalecimiento de la calidad del sistema de protección internacional español.

A los fines del presente estudio, esta trayectoria no sólo me permitió tener un conocimiento profundo de base sobre la protección internacional y su contenido, sino también de los actores relevantes en cada contexto (autoridades, organizaciones de la sociedad civil, organismos de defensa pública, organizaciones internacionales). Esto facilitó también la realización del trabajo de campo, en tanto tenía los contactos para acceder a dichos actores. Esta trayectoria ha dejado una impronta en mi forma de abordar el objeto de estudio como investigadora, mis preocupaciones y mis preguntas iniciales sobre la proliferación de medidas complementarias, por la vía migratoria en su

inmensa mayoría, con las que se abordó los flujos forzados de personas haitianas y venezolanas.

Retomando la cuestión de la perspectiva metodológica, nótese que la perspectiva interpretativa sigue una estrategia de investigación principalmente inductiva, por lo que el producto de estudio es ricamente descriptivo.

a. Entrevistas semi-estructuradas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores o informantes clave por su posición y conocimiento del fenómeno investigado. Fueron consultados en su calidad de expertos tanto funcionarios y ex funcionarios de organismos internacionales (OIM y ACNUR), funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de organismos migratorios como de las autoridades de asilo, técnicos y/o directivos de clínicas jurídicas y organismos judiciales de atención a migrantes, técnicos y/o directivos de organizaciones de la sociedad civil. La selección de estos informantes obedeció centralmente a cuatro criterios: su conocimiento jurídico en torno a los temas de migración y asilo, para entender esta arista de las medidas; su conocimiento del proceso de implementación de los programas y medidas en cuestión, por su trabajo en terreno y contacto con la población desplazada; su trabajo focalizado en algunos de los países de referencia y/o a nivel regional; y la dimensión de género (es de destacar que en este campo de trabajo se evidencia una mayor presencia de mujeres en los organismos u organizaciones, incluso en cargos directivos). Se procuró acceder a actores que tuvieran o hayan tenido un alto rango en los organismos u organizaciones de pertenencia y/o que tuvieran una trayectoria tal (académica, de administración pública, etc.) que les permitiera tener una visión amplia de la cuestión.

En total se han realizado 29 entrevistas individuales, conforme se puede observar en la Tabla 1. Entre las personas informantes una mayoría son mujeres (20) frente a hombres (9), con perfiles profesionales político, técnico y académico. En cuanto al ámbito primario de trabajo y conocimiento, destacan las personas que trabajan sobre Argentina (8), Brasil (3), Chile (5), Colombia (3), Ecuador (3), Perú (2) y España (3). Por otra parte, se realizaron entrevistas también a altos funcionarios de organismos internacionales o regionales cuyo trabajo se centra en la región como un todo (2).

Tabla 1. Relación de personas entrevistadas

	Perfil	Género	País / Región prioritaria de trabajo	Fecha de realización
1	Funcionaria de alto rango Defensoría General de la Nación	Mujer	Argentina	05/2020
2	Técnica CONARE	Mujer	Argentina	06/2020
3	Funcionaria ACNUR	Mujer	Colombia	05/2021
4	ex funcionario Defensoría Pública	Hombre	Ecuador	09/2021
5	Funcionario regional ACNUR	Hombre	Américas	11/2021
6	Ex funcionaria de alto rango Departamento Refugio. Funcionaria organismo internac.	Mujer	Chile	02/2022
7	Ex funcionaria de alto rango Ministerio de Relaciones Exteriores / Defensora	Mujer	Argentina	03/2022
8	Funcionaria de alto rango CONARE	Mujer	Argentina	03/2022
9	Técnico ONG especializada en migrantes y refugiados	Hombre	Chile	03/2022
10	Ex Funcionaria de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores / Ex consultora OIM	Mujer	Argentina / Américas	05/2022
11	Funcionaria ACNUR	Mujer	Chile	05/2022
12	Académica / Directora ONG especializada	Mujer	Chile	05/2022
13	Funcionaria de alto rango Ministerio de Relaciones Exteriores / Ex comisionada CONARE	Mujer	Argentina	06/2022
14	Directora ONG especializada en migrantes y refugiados	Mujer	Argentina	06/2022
15	Funcionaria de alto rango Dirección Nacional de Migraciones	Mujer	Argentina	06/2022
16	Funcionaria Servicio Nacional de Migración.	Mujer	Chile	09/2022
17	Académica	Mujer	Brasil / UE	02/2023
18	Funcionario Defensoría Pública de la Unión	Hombre	Brasil	03/2023
19	Coordinadora Red ONGs especializada en migrantes y refugiados	Mujer	Brasil	03/2023
20	Académico	Hombre	Colombia	03/2023
21	Funcionario ACNUR	Hombre	Ecuador	04/2023
22	Técnica ONG asistencia jurídica para migrantes y refugiados	Mujer	Colombia	05/2023
23	Académica	Mujer	Perú	05/2023
24	Académico / Director servicio jurídico ONG especializada en migrantes y refugiados	Hombre	UE	05/2023
25	Académica / Funcionaria Corte Constitucional	Mujer	Ecuador	11/2023

26	Funcionario ACNUR de alto rango	Hombre	Perú	04/2024
27	Funcionario ACNUR de alto rango	Hombre	España	06/2024
28	Académica	Mujer	España	09/2024
29	Responsable servicio jurídico ONG especializada en migrantes y refugiados	Mujer	España	10/2024

Las entrevistas se han organizado a partir de un guion prediseñado (ver Anexo II) tomando como punto de partida los objetivos de la investigación. La existencia del guion no supuso el puntilloso seguimiento al pie de la letra, permitiendo así hacer emerger realidades no previstas en el guion. Todas las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento del informante, para ser transcritas y analizadas de acuerdo con un sistema de codificación flexible. Aunque la transcripción es literal, respetando al máximo el habla de la persona informante, en ocasiones se ha editado la cita textual para facilitar la comprensión del discurso.

Las entrevistas fueron transcriptas, posteriormente codificadas y procesadas mediante el software NVivo12 y NVivo 14 de análisis cualitativo, estableciéndose un esquema de codificación flexible, que se adjunta como Anexo I, para su posterior análisis desde una perspectiva socio-hermenéutica (Luis Enrique Alonso & Luis Enrique Benito, 1998; Norman Fairclough, 2010). Este tipo de análisis se concibe como un modelo para comprender un discurso específico en su contexto social, a la luz de la historicidad de su enunciación y en función de su significado efectivo en las acciones de los sujetos. Se basa en la reconstrucción de los intereses de los actores, individuales, grupales e institucionales, así como en la reconstrucción del significado de los discursos en la situación en la que se expresaron (Luis Enrique Alonso & Luis Enrique Benito, 1998, p. 188).

Las entrevistas a determinados actores con una extensa trayectoria y experiencia, vinculados al ámbito de las migraciones y la protección de refugiados entre diez y veinte años, ha proporcionado una mejor comprensión de lo que -adelantamos- consideramos un deterioro del sistema de asilo en la última década, permitiendo llevar adelante un análisis de la evolución, cambios y continuidades. Este conocimiento y experiencias compartido en las entrevistas se ha puesto en diálogo y discusión con la información extraída a través del análisis documental.

Nótese que el ámbito de trabajo (particularmente el referido a la protección de refugiados) en América del Sur es muy reducido, razón por la cual las personas expertas y con vastas trayectorias suelen tener en su haber diferentes pertenencias institucionales que les permiten acercar perspectivas mucho más ricas. Así, por ejemplo, un número importante de entrevistados se desempeñaron a lo largo de su historia laboral tanto para el gobierno como para un organismo internacional (como funcionarios o consultores externos). De igual forma, un número importante se desempeñó o desempeña como académico (docente, investigador), pero también lo hizo para el gobierno y/o para un organismo internacional, y/o para una organización de la sociedad civil vinculada.

b. Observación participante

Dada mi trayectoria profesional, antes comentada, había participado en una diversidad de eventos (conferencias, congresos, grupos de trabajo…), primero en el ámbito argentino y, más tarde, a nivel de Sudamérica. El inicio de mi trabajo de tesis no interrumpió mi actividad y mi participación en estos foros; sí modificó mi mirada. Ya no sólo era la consultora externa o la profesional de un proyecto sino también investigadora. Así me encontré en una situación de observación participante en una diversidad de eventos con gestores públicos, técnicos de organizaciones internacionales y académicos y académicas. Más allá de una información de primera mano, esta observación participante me ha permitido no sólo captar mejor los argumentos de las diferentes posiciones sino también las razones implícitas, la utilización de etiquetas y los imaginarios que se movilizan. Esto dio lugar a que pudiera acceder a información y conocimiento que, dado su carácter confidencial, han quedado como notas en mi cuaderno de campo. Aunque, sin dudas, esa información influye en el análisis que presento.

En cuanto a los seminarios y conferencias, he podido asistir y participar de manera presencial de numerosos eventos. Pero, asimismo, he participado de diversas actividades de forma virtual. La irrupción de la pandemia por COVID-19 implicó la repentina facilitación de acceso a material que, de otra forma, no hubiera sido de tan fácil alcance: un conjunto de eventos nacionales, regionales e internacionales, de

naturaleza académica o intergubernamental, en español, portugués o inglés, pudieron ser vistos en vivo o gracias a sus grabaciones y difusiones en internet a través de vídeos o podcast. El listado de los eventos aparece en el apartado bibliográfico.

Todo ello se recoje en el cuaderno de campo compuesto por mis notas manuscritas de ideas, impresiones y contextos, de entrevistas, participación en reuniones, por mi trabajo profesional como consultora externa de ACNUR, y en eventos académicos, así como las ideas centrales de diversas entrevistas informales a técnicos en Argentina en diferentes momentos – particularmente entre 2019 y 2021 – como así también a un académico brasilero – en 2022 -, a diversos funcionarios gubernamentales y de organismos internacionales en Chile – en 2021 – y a funcionarios policiales y de la Oficina de Asilo y Refugio en España - en 2023 y 2024.

III. 5. El análisis comparado realizado

El presente estudio, por otra parte, busca hacer un análisis comparado entre los casos / países estudiados.

La comparación, en términos epistemológicos, se refiere a una operación intelectual a través de la cual se cotejan los estados de uno (o más) objetos sobre la base de al menos una propiedad común (Roberto Fideli, 1998; Alberto Marradi, 1991) en un determinado marco temporal. En ese sentido, puede ser empleada con diversas finalidades.

Por un lado, las posturas epistemológicas tradicionales resaltan su rol en la formulación y contrastación de hipótesis (Mike Mulkay, 1979; William Outhwaite, 1987), poniendo el énfasis comparativo en las propiedades o variables y las relaciones entre ellas. En las ciencias sociales, estas posturas han conducido al desarrollo de técnicas estadísticas para determinar precisamente las relaciones entre esas variables.

Por el otro, también en las ciencias sociales, otras posturas utilizan la comparación con fines interpretativos. En este caso, el énfasis comparativo se pone en los objetos de comparación en sí, y no tanto en sus propiedades.

Siguiendo a Juan Ignacio Piovani & Nora Krawczyk (2017), se podría establecer un cierto paralelismo entre estas dos formas de comparación – centrada en las propiedades o en los objetos – con la clásica distinción entre métodos cuantitativos y cualitativos de

investigación social: los enfoques comparativos que ponen el énfasis en las propiedades se inscriben generalmente en una orientación de tipo cuantitativa y aquellos que ponen el énfasis en los objetos en una de tipo cualitativa.

No obstante, una estrategia de investigación comparativa que establezca un diálogo entre variables y casos, o entre propiedades y objetos, parece más en línea con un abordaje mediante triangulación metodológica.

En este punto, es preciso detenernos a explicitar nuestra postura respecto a cómo concebir la comparación en términos epistemológicos.

En un texto ya clásico, Miguel Beltrán (2015) se refiere al método comparativo como una de las "cinco vías de acceso a la realidad social" (las otras cuatro son el método histórico, crítico-racional, cuantitativo y cualitativo). Los estudios comparados tienen un papel central en el surgimiento de las ciencias sociales. La sociología, en particular, surge como una forma científica de los grandes cambios que comportaba la sociedad moderna, en comparación con el antiguo régimen. La obra de Marx, Durkheim y Weber tiene una muy relevante dimensión comparativa. Posteriormente, la sociología comparativa conoce un acusado declive, hasta el último tercio del siglo pasado (Jordi Caïs Fontanella, 1997).

En esas fechas, el politólogo Arend Lijphart (1971) considera que la actividad científica busca establecer "[…] relaciones empíricas generales entre dos o más variables, controlando, es decir, manteniendo constantes, todas las otras." En ese sentido, según el autor, la comparación es un método de control de las hipótesis diferente del experimental, el estadístico y del estudio de caso. Es más, en orden jerárquico, ocupa el tercer lugar.

La consideración de la comparación como método científico ha sido, sin embargo, objeto de diversas críticas, empezando por señalar que, desde un punto de vista epistemológico, resulta sumamente restrictivo asignar a la ciencia el único papel de establecer relaciones empíricas entre dos o más variables. Por otra parte, como señalan Juan Ignacio Piovani & Nora Krawczyk (2017), "si de lo que se trata es de establecer relaciones entre variables, entonces debe admitirse que la comparación tiene un rol

fundamental en cualquier procedimiento que se utilice a tal fin", sea el experimento, el análisis estadístico o el estudio de casos. De allí que muchos autores consideren que resulta inapropiado hablar de método comparado. Incluso, la variedad de formas que puede asumir la comparación en la actividad científica y los propósitos para los que se utiliza han llevado a afirmar que toda la actividad científica debería considerarse comparativa (Guy Swanson, 1971). No obstante, evidentemente hay estudios que enfatizan la comparación propiamente dicha; son estudios cuyo objetivo de conocimiento es la comparación de las similitudes y de las diferencias, lo que permite profundizar lo que hay de común y lo que hay de específico, del mismo o similar proceso, en diferentes contextos concretos.

Aun cuando se adopte una postura crítica respecto a la existencia de un método científico comparado, hay investigaciones sociales centradas en la comparación de enorme relevancia, muy especialmente aquellas en las que se confrontan estructuras o sistemas complejos (lingüísticos, culturales, institucionales, sociales, políticos, educativos, etc.) (Roberto Fideli, 1998, p. 12)

Y, en efecto, metodológicamente, además, estos estudios comparativos no se limitan a una estrategia en particular. Si bien son frecuentes las investigaciones centradas en comparaciones estadísticas, también existen las investigaciones comparativas que recurren a metodologías cualitativas, como los estudios de caso.

Piovani & Krawczyk (2017) señalan que, más allá de las decisiones metodológicas que se tomen en cada caso, la existencia de una disimilitud de ambientes podría ser considerada una condición necesaria para que una investigación pueda definirse como comparativa. A esto, Fideli (1998) lo denomina comparación trans-contextual, que abarca dos formas de investigación comparativa: los estudios cross-national y los estudios cross-cultural. Por su parte, Caïs (1997) distingue entre el análisis histórico-comparativo y el análisis comparativo entre países o cross-national. En particular con relación a los estudios cross-national, (Melvin Kohn, 1987) distingue cuatro tipos de investigación: a. aquella en que la nación es el objeto de estudio; b. aquella en que la nación es el contexto de estudio; c. aquella en que la nación es la unidad de análisis; d. aquella que es transnacional.

Como señalan Juan Ignacio Piovani & Nora Krawczyk (2017),

> *"En el primer tipo, el interés primario se encuentra en el país o los países que se investigan. En el segundo, el foco está puesto en la evaluación de generalizaciones referentes al modo en que operan ciertas instituciones o las formas en que determinadas estructuras sociales impactan en los sujetos. En el tercer tipo el investigador busca establecer relaciones entre las características de las naciones en cuanto tales. En este sentido, las naciones se clasifican a partir de una o más dimensiones. En el último tipo, las naciones se analizan en tanto componentes del sistema internacional".*

El presente estudio, entonces, utilizó la comparación para confrontar los complejos procesos de adopción de respuestas políticas en torno a un problema social concreto, el desplazamiento de dos colectivos nacionales, a lo largo de un periodo de tiempo acotado (2010-2020). En ese sentido, se enmarca en los estudios comparativos cross-national en los que se comparan componentes o propiedades (instituciones, actores, características del fenómeno de desplazamiento) de cada caso / país estudiado, a mitad de camino entre concebir el país como objeto de y como contexto de estudio.

La elección de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Colombia, como países a comparar en nuestro estudio obedece a diversas razones: 1) son Parte de los instrumentos normativos regionales de protección; 2) han recibido migración venezolana y haitiana, con mayor o menor intensidad, pero en todos los casos su presencia ha constituido un tema relevante en la agenda política; 3) en el período analizado, estos países han tenido gobiernos de distinto signo político, un factor relevante aunque no determinante para las respuestas implementadas frente a las personas venezolanas y haitianas; 4) esta respuesta no ha sido uniforme según los países pero, en términos generales, por razones diversas en cada uno de ellos, han oscilado entre una actitud inicial más acogedora e inclusiva a otra posterior más restrictiva.

Por estos motivos, se considera que el análisis comparativo entre estos países nos permitía constatar si se ha dado una tendencia general, la opción por mecanismos complementarios de protección, y si estos mecanismos tienen características similares, más allá de las lógicas diferencias derivadas del marco social y político propio de cada

país, la orientación política de cada gobierno, las tradiciones políticas y organizativas y los rasgos concretos de la migración venezolana y haitiana recibida.

En cada uno de estos países se han analizado los siguientes aspectos: a) el marco jurídico e institucional en materia de protección internacional, así como la legislación migratoria del país y el acceso a derechos de la población extranjera, dado que, como veremos, la aplicación de mecanismos complementarios de protección ha implicado que la situación de las personas desplazadas venezolanas y haitianas se vea sujeta a la normativa general de extranjería; b) los aspectos específicos que en cada país han tenido los movimientos migratorios venezolanos y haitianos, tanto en lo referente a sus características, como respecto a las reacciones sociales y políticas que han suscitado y el tipo de categorización y etiquetado que han recibido; aspectos todos ellos que, como veremos, se han modificado a lo largo del período analizado; c) las medidas adoptadas y el tipo de tratamiento recibido, así como los factores más relevantes que han conformado dicha respuesta en cada país. En particular, nos interesaremos por las diferencias de tratamiento, seguridad jurídica y social y acceso a derechos, entre las medidas complementarias aplicadas, y el sistema de asilo del que hubieran disfrutado en caso de haber sido reconocidas como refugiados y refugiadas.

PARTE 2. CONTEXTO REGIONAL SUDAMERICANO

CAPITULO IV. Marcos normativos internacional y sudamericano de protección frente a las personas desplazadas

Este capítulo presenta el marco jurídico internacional y regional para la protección de las personas desplazadas. Se hace especial énfasis a la protección de refugiados, pero se incluyen también referencias a los marcos normativos relacionados con la migración.

En materia migratoria, en los últimos 20 años los países de la región sudamericana evidenciaron un cambio en el tratamiento de la cuestión. El enfoque securitista de las migraciones que primó durante los periodos dictatoriales (años 1970's y 1980's) fue dando paso a un abordaje basado en el respeto de los derechos humanos de las personas en movilidad. Este cambio de perspectiva – sustentado por gobiernos de izquierda electos en la región a principios de los 2000's – tenía su basamento, por un lado, en una postura reactiva frente al endurecimiento de las políticas migratorias y de asilo de los países del norte motivadas, entre otras cosas, por los acontecimientos de septiembre de 2001. Los Estados de América del Sur, mayormente expulsores de población, acordaron una postura común de defensa de sus connacionales en el exterior y esto tuvo como correlato un cambio de enfoque de sus propias políticas inmigratorias. Por otro lado, el surgimiento y vigor de los procesos de integración regional (en especial MERCOSUR, pero también la Comunidad Andina – en adelante, la "CAN") llevaron a los Estados a repensar sus políticas en un escenario de movilidad mayormente intrarregional. En los primeros años del nuevo siglo, como veremos en lo sucesivo, los Estados adoptarían nuevas normativas en materia de migración y de protección de refugiados.

Del análisis del marco jurídico, político e institucional para la protección de personas refugiadas, vemos que la región sudamericana presenta una serie de peculiaridades (Liliana Jubilut & Rachel DeOliveira, 2018). En primer lugar, existe un sólido marco para brindar protección, pero también la región ha sido (y continúa siéndolo) productora de grandes números de refugiados. Esta situación es la que ha motorizado la evolución del derecho y de la cooperación regionales en materia de refugiados. Como veremos a lo largo de este estudio, esa cooperación tiene su piedra angular en la Declaración de Cartagena, pero persiste en instrumentos como las Declaraciones y acciones

enmarcadas en el Proceso de Quito – mecanismo que veremos más adelante- pasando por las Declaraciones de San José[27] y las mencionadas Declaraciones y Planes de Acción de México y Brasil, entre otros.

En segundo lugar, coexisten diferentes sistemas de protección. Por un lado, América Latina comenzó a regular la cuestión de la protección a las personas perseguidas desde mucho antes que surgieran en Europa los instrumentos legales que sustentan el sistema internacional de protección de refugiados. Esto no significa que la institución del asilo surgiera en la región, sino que, en efecto, la región fue pionera en cuanto a su positivización. El sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial se basa en un conjunto de tratados regionales que inician ya en el S. XIX. Durante décadas, estos instrumentos sirvieron para proteger a personas que huían de las persecuciones derivadas de las turbulencias políticas de los países de América. Sin embargo, el carácter elitista y el otorgamiento discrecional por parte de los Estados han llevado a que crecientemente el sistema universal de protección de refugiados surgido en Europa en 1951 cobrara mayor importancia. Así, el segundo sistema de protección que rige en la región – el más sólido y evolucionado desde un punto de vista jurídico y también práctico– es el que surge de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 que, como veremos, cobra relevancia en la región particularmente a partir de fines de la década de 1960 y principios de 1970 cuando los acontecimientos en el Caribe y el Cono Sur obligan a miles de personas a abandonar sus países buscando seguridad. La evolución del derecho de refugiados a nivel regional llevó a la adopción de una definición ampliada del término refugiado, que constituye un antecedente de indiscutible relevancia internacional. Y el tercer mecanismo es, como veremos, la protección que emana de los instrumentos regionales de Derechos Humanos: el derecho a buscar y recibir asilo consagrado en el Artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[28] (en adelante, la Convención Americana o CADH). Como analizaremos, estos mecanismos

[27] Declaración de San José sobre Refugiados y personas desplazadas, adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994

[28] Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

se desarrollan con una temporalidad distinta, e impulsados por diferentes procesos históricos. Los presentaremos así de forma cronológica.

IV. 1. Marcos jurídicos internacionales

a. La protección de personas refugiadas

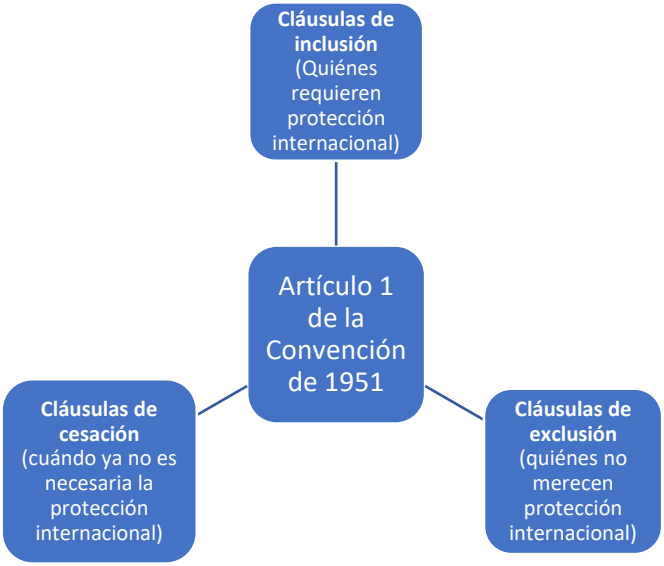
Todos los Estados incluidos en este estudio son Parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, "el Protocolo de 1967"). A su vez, cuentan con normativa interna en materia de protección de refugiados, así como órganos encargados de la determinación de esa condición.

Recordemos que las personas que son consideradas refugiadas en virtud de los instrumentos internacionales gozan de un régimen de protección específico. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 establecen los derechos básicos que los Estados deben brindar a los refugiados y definen obligaciones para los Estados miembros. Al ratificar estos instrumentos, los Estados[29] se comprometen a brindar protección lo que implica, en primer término, respetar la obligación de no devolución a las fronteras de un país donde su vida, seguridad o libertad pueda verse amenazada. Pero, además, permitirles el ingreso al territorio donde sean acogidos y tengan la oportunidad de solicitar asilo, mediante procedimientos justos y eficientes; y que se adopten medidas que garanticen que sus derechos humanos básicos sean respetados, que les permitan vivir en condiciones dignas y seguras, mientras los ayudan a encontrar una solución a más largo plazo.

A los fines de este trabajo, merece detenerse brevemente en el análisis de la definición de persona refugiada. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, los Estados consideran como refugiadas a aquellas personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual a raíz de "fundados temores de ser perseguido" sobre cinco motivos específicos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a

[29] A febrero de 2024, 146 Estados eran Parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en) [Acceso 22/02/2024] y 147 Estados lo eran del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=_en) [Acceso 22/02/2024]

determinado grupo social u opiniones políticas. La definición de refugiado contenida en estos instrumentos incluye tres elementos:



Las cláusulas de inclusión establecen los criterios o requisitos que debe reunir una persona para ser considerada una persona refugiada. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado.

Toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él" (Art. 1, inc. A) de la Convención de 1951)

Por el contrario, las llamadas cláusulas de exclusión tienen un significado negativo. Enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión. Su objetivo es excluir del estatuto de refugiado a aquellas personas responsables de conductas criminales particularmente graves o violatorias de los derechos humanos. Así, entonces, las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a *"persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito*

contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas". (Art. 1, inc. f) de la Convención de 1951)

Finalmente, la Convención establece también las únicas situaciones por las cuales se puede poner término al estatuto de refugiado. Es lo que se denomina cláusulas de cesación. Las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo. Las dos últimas se basan en la idea de que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado. *"En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente: 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad; o 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual"* (Art. 1, inc. C) de la Convención de 1951).

A su vez, en otras regiones del mundo, otras definiciones se fueron adoptando para dar cabida a las personas que se veían obligadas a huir de sus países como consecuencia de los conflictos y las violaciones de derechos humanos y respecto a quienes no aplicaba la definición clásica del término. Así, en 1969, en el marco de la Organización de la Unidad Africana (en adelante, "la OUA"), los Estados africanos adoptaron la Convención de la OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los

refugiados en África. En el ámbito latinoamericano, en 1984 la Declaración de Cartagena sobre Refugiados propuso la adopción de una definición más amplia, como veremos a continuación. A la definición contenida en el artículo 1 de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se la denomina la "definición clásica", mientras que a las definiciones que surgen de instrumentos regionales se las denomina "definiciones regionales" o "definiciones ampliadas", ya que amplían el espectro de razones para considerar a las personas refugiadas.

El análisis de las definiciones torna evidente que no todas las categorías de migrantes forzados reúnen las condiciones para ser considerados refugiados. Sólo aquellos que, a juicio de la autoridad encargada de la evaluación, huyen por aquellas razones claramente definidas en los instrumentos legales, podrían ser considerados refugiados. Es más, aquellos países que son signatarios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, pero no incorporan una definición ampliada, difícilmente puedan considerar como refugiados a las personas que huyen de conflictos armados. Es posible que brinden algún otro tipo de protección – como veremos que ocurre en Europa – o que sean considerados como tales por ACNUR, pero no podrán ser categorizados legalmente como refugiados en los términos de la definición clásica (salvo que, además de huir de conflictos armados, las personas tengan fundados temores por alguno de los motivos que la definición enumera).

Cabe resaltar que las personas que huyen de un desastre natural (terremoto, inundaciones, etc.) tampoco son normalmente categorizadas legalmente como refugiadas conforme este marco jurídico. Si bien pueden ver vulnerados sus derechos como consecuencia del desastre, esto no constituye persecución en los términos de la definición. Tampoco podrían considerarse refugiadas por las definiciones ampliadas. Si bien en un análisis ligero se podría pensar que ven amenazada su vida por "circunstancias que alteran gravemente el orden público", la mayoría de los juristas en la región, así como la interpretación hecha por los Estados, consideran que las "circunstancias" deben ser producto del accionar humano (ACNUR, 2013; CIREFCA, 1989; Michael Reed-Hurtado, 2013).

Por último, es preciso señalar la adhesión a otro instrumento sumamente relevante que no constituye un tratado internacional: el Pacto Mundial sobre Refugiados. Al respecto, mientras Argentina, Colombia, Ecuador y Perú avalaron dicho instrumento, Chile y Brasil no lo han hecho.

b. La protección de migrantes

Más allá de las personas refugiadas, el trato que deben recibir las otras diversas categorías de migrantes está definido en el conjunto de los instrumentos jurídicos existentes del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho laboral internacional, el derecho humanitario internacional, entre otros.

En particular el derecho internacional de los derechos humanos se aplica a todas las personas en todas las circunstancias. Esto abarca no solo a los ciudadanos de un Estado, sino a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción o el control efectivo de ese Estado. Esto significa que todos los migrantes, cualquiera que sea su condición, son titulares de los mismos derechos humanos que cualquier otra persona.

Los Estados tienen la obligación para con las personas migrantes de respetar sus derechos humanos. En el contexto de la migración, esto significa abstenerse de violar sus derechos (por ejemplo, de ejercer detenciones arbitrarias o expulsiones colectivas); proteger sus derechos humanos impidiendo que otros agentes cometan violaciones de esos derechos (por ejemplo, proteger a los migrantes de la violencia y los abusos perpetrados por los traficantes de seres humanos y tomar medidas contra el odio y la xenofobia); y cumplir con los derechos humanos adoptando medidas positivas para que esos derechos se efectivicen (por ejemplo, garantizar el acceso a la atención sanitaria, la educación y otros servicios sociales). Los países bajo análisis son Parte de la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

La cuestión de los trabajadores migrantes es tratada por la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, adoptada en 1990 y que entrara en vigor en 2003. La Convención crea un Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares y los Países Partes deben presentar informes periódicos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas

y de otra índole que hayan adaptado para dar efecto a sus disposiciones. De los países objeto de este estudio, todos excepto Brasil la han ratificado.

En el tema trata y tráfico de personas, es preciso destacar la relevancia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Los Estados bajo análisis han suscripto tanto la Convención como sus Protocolos Adicionales exceptuando Colombia que no ha ratificado este último.

Finalmente, aunque no se trata de un instrumento vinculante, cabe mencionar que todos los Estados incluidos en este estudio han avalado el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

IV. 2. Marcos jurídicos regionales

a. Particularidades regionales de la figura del asilo

El asilo latinoamericano

El sistema latinoamericano del asilo diplomático y territorial es un conjunto de normas regionales[30] mayormente previas a la adopción de los instrumentos internaciones en materia de protección de refugiados. En su análisis sobre las bases históricas que dan lugar a la normativización del asilo en América Latina, Alberto D'Alotto (2004) señala que precisamente en las turbulencias políticas y la inestabilidad de los gobiernos radica una de las razones por las que ésta surge en la región. Una positivización que enfatiza los principios de no intervención y de inviolabilidad del territorio nacional, en parte como una vía que adoptan los nuevos Estados recientemente independizados de reafirmar su soberanía frente a los demás.

Mayormente, el asilo latinoamericano cobró notoriedad en su modalidad de asilo diplomático. Esta variante del asilo es uno de sus rasgos distintivos, ya que la variante

[30] Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939), Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954)

del asilo diplomático no se incluye en el sistema de Naciones Unidas, ni tampoco en aquel que surge de la Convención Americana (Francisco Galindo, 2002). Y claramente ha demostrado ser una poderosa herramienta de protección a lo largo de la historia, en tanto ha logrado brindar protección urgente e inmediata a personas a quienes les era imposible alcanzar una frontera internacional en busca de protección.

El asilo diplomático previsto a través de estos instrumentos supone la concesión de la protección en legaciones, aviones, barcos o instalaciones militares. El asilo territorial, en cambio, se concede en el territorio del Estado al que llega una persona tras dejar su país y, de esta forma, coincide con una práctica común en buena parte del mundo.

Francisco Galindo (2002) identifica una serie de principios del sistema latinoamericano: el asilo, territorial y diplomático, es una institución apolítica, humanitaria e inviolable; otros Estados no pueden objetar la concesión de asilo; cualquier persona, sin importar su nacionalidad, puede beneficiarse del asilo, aunque no sea latinoamericana; los Estados no tienen la obligación de conceder asilo, de acuerdo la regla consuetudinaria; las violaciones a la soberanía de los Estados son inadmisibles; y el derecho de calificación de los motivos que dan lugar al asilo corresponde necesariamente al Estado que lo concede.

A su vez, los instrumentos latinoamericanos coinciden en señalar que tanto el asilo diplomático como el territorial se conceden por razones políticas o por otras razones relacionadas a ellas y excluyen de su aplicación a los inculpados de delitos comunes, que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por Tribunales ordinarios.

Como vemos, la positivización del asilo en estos instrumentos es previa a la etapa de protección de derechos humanos que inicia en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos[31] (en adelante, la Declaración Universal o DUDH) (César San Juan y Mark Manly, 2004) y precisamente bajo una perspectiva de derechos humanos, los

[31] Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

instrumentos latinoamericanos evidencian sus falencias. Sin embargo, éstos han tenido un enorme valor como antecedente del sistema universal.

Los instrumentos del sistema latinoamericano consideraban el asilo como una prerrogativa estatal, una decisión soberana de los Estados. Y, de hecho, lo cual comenzó a evidenciarse con las sucesivas situaciones de refugiados, enfatizaba desmedidamente la discrecionalidad de los Estados en detrimento de los derechos de las personas. A su vez, la utilización del asilo latinoamericano fue mayoritariamente para la protección de individuos, antes que grupos de personas que se desplazaban en un contexto de afluencia masiva, que por lo general eran conocidos dirigentes políticos o intelectuales, haciendo por tanto una aplicación elitista de la herramienta de protección. Reynaldo Galindo Pohl (1985) señala que el sistema se desarrolló en base a la experiencia de "personas política y socialmente significativas que escaparon de la persecución al irse por voluntad propia o por la fuerza hacia otro país al ser derrotados en alguna ocasión y que, más tarde, gobernaron o fueron miembros del partido gobernante" (Galindo Pohl, 1985, p.155)

Alberto D'Alotto (2004) recuerda que el informe de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana (en adelante, "CIDH") de 1965 destacaba que la eficacia del sistema radicaba en una serie de factores:

> *"una larga tradición de movimientos de exiliados por motivos políticos de un país a otro; un idioma, cultura y tradiciones comunes que facilitaban la adaptación y el hecho de que los exiliados políticos frecuentemente pertenecían a los sectores más ricos y con mejor educación, y usualmente mantenían inversiones y propiedades en sus países de origen y, por tanto, no se convertían en un peso económico para el Estado que los recibía".*

Y que, a su vez, el mismo informe advertía que desde la Revolución cubana de 1959 y el posterior desplazamiento masivo de cubanos fuera de la isla, el sistema comenzaba a dar muestras de debilidad e incapacidad de respuesta.

Para la década de 1960's, se barajó la posibilidad de elaborar una Convención regional sobre Refugiados. Si bien nunca llegó a elaborarse, buena parte de las preocupaciones relacionadas con la protección fueron abordadas en la Conferencia Especializada que

adoptó en 1969 la Convención Americana. Paralelamente, los Estados comenzaron un proceso progresivo de ratificación de los instrumentos del sistema universal de protección de refugiados.

Precisamente, en las décadas de 1960 y 1970 el sistema latinoamericano de asilo, en particular en su forma de asilo diplomático, evidenció su potencial como herramienta de protección, pero también sus debilidades. El desplazamiento de personas perseguidas como producto de la irrupción de las dictaduras en el sur de América del Sur (Bolivia, 1971; Uruguay, 1973; Chile, 1973 y Argentina, 1976) puso en evidencia una serie de problemas jurídicos. En aquellas circunstancias, un número considerable de perseguidos políticos acudió a la vía del asilo en diversas misiones diplomáticas acreditadas en sus países. Conforme ACNUR[32], por ejemplo, pocos días después del Golpe de Estado perpetrado por el General Augusto Pinochet, más de 3500 chilenos habían solicitado asilo en las representaciones diplomáticos extranjeras en Santiago. El Estado mexicano oportunamente brindó asilo en sus Embajadas de Santiago de Chile y de Buenos Aires a centenares de perseguidos[33]. Algo similar, aunque en mucha menor medida, ocurrió en marzo de 1976 y los meses posteriores en Buenos Aires. No obstante ello, el sistema latinoamericano mostró su carácter elitista, su incapacidad para dar respuesta al carácter masivo, la falta de especificaciones relativas al contenido de los derechos que le caben al asilado y la discrecionalidad del Estado "asilante" para su concesión.

La protección en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como hemos visto, la positivización del asilo en estos instrumentos es previa a la etapa de protección de derechos humanos que inicia en 1948 con la Declaración Universal

[32] ACNUR, *45 años en el Sur de América Latina*. Disp. en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Eventos/ACNUR_45_Cono_Sur.pdf?file=fileadmin/Documentos/Eventos/ACNUR_45_Cono_Sur [Acceso 25/09/2023]

[33] Para mayor información, véase Dutrénit-Bielous (1999). Según la autora, refiriéndose a la Embajada de México en Santiago de Chile, "la coyuntura de mayor demanda fue durante los días inmediatos al golpe de estado, cuando ingresaron alrededor de 500 personas. El grupo se conformó por altos funcionarios del gobierno derrocado, dirigentes partidarios, militantes políticos, algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad. También recibieron protección diplomática ciudadanos de otras nacionalidades que corrían el riesgo o eran pasibles de convertirse en víctimas del nuevo régimen". A su vez, con relación al golpe de Estado en Argentina, señala que "el número de asilados en Argentina fue notoriamente más pequeño, una cifra estimada a partir de los documentos diplomáticos arroja la cantidad de 65".

(César San Juan & Mark Manly, 2004) y precisamente bajo una perspectiva de derechos humanos, los instrumentos latinoamericanos evidencian sus deficiencias: fundamentalmente, porque consideraban el asilo como una prerrogativa estatal, una decisión soberana de los Estados. Y, de hecho, lo cual comenzó a evidenciarse con las sucesivas situaciones de refugiados, enfatizaba desmedidamente la discrecionalidad de los Estados en detrimento de los derechos de las personas.

El asilo se consagra como un derecho humano en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)[34], en la Declaración Universal de 1948 y en la Convención Americana de 1969, el instrumento regional de mayor relevancia para la protección de los derechos humanos. El artículo 22, párrafo 7 de este último instrumento consagra el derecho de asilo estableciendo que: "toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero". Pero, asimismo, es necesario analizar el artículo 22 en su totalidad, particularmente los párrafos 6, 8 y 9, especialmente para un trabajo que aborda la cuestión de las protecciones complementarias. El párrafo 8 del artículo 22 da cuenta que: "en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas", una formulación casi idéntica a la contenida en el artículo 33 de la Convención de 1951 (no devolución), pero con un alcance más amplio, dado que aplica al "extranjero" y no sólo al "refugiado". Nótese que la prohibición de devolución, además, es de carácter absoluto, y no contempla excepciones como las contenidas en el instrumento de 1951.

Para algunos autores, como Francisco Galindo Vélez (2002), la Convención Americana introduce un tercer sistema de protección que podríamos denominar *interamericano*, ya que se adopta en el marco de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, la "OEA") y es ratificado por países de tradición anglosajona y no sólo latina. Un sistema que, al igual que el sistema latinoamericano, limita las razones para la concesión del asilo a los casos de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos.

[34] Adoptada en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos por la IX Conferencia Internacional Americana de 1948.

Y un sistema, además, que cuenta con órganos de supervisión: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH").

Estos sistemas de protección comenzarán a dialogar y retroalimentarse con la introducción del sistema universal de protección de refugiados, el que emana de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Los límites del asilo en su modalidad latinoamericana y la lenta ratificación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

Durante las décadas de 1960 y 1970, los Estados de la región adoptaron posturas pragmáticas para hacer frente a las necesidades acuciantes de protección, a través del otorgamiento de permisos de residencia, bajo una concepción más flexible de sus legislaciones migratorias. A su vez, como señaláramos, comenzó un proceso de internalización de los instrumentos del sistema universal de protección de refugiados surgido como consecuencia de la posguerra europea.

Hasta entonces, los países latinoamericanos habían denotado desinterés por el sistema surgido en 1951, en parte, por considerar que su práctica consuetudinaria es plena demostración del respeto al asilo y sus legislaciones internas garantizan suficientemente los derechos de las personas refugiadas. Sin embargo, el fenómeno de la afluencia masiva, a partir de los setenta, pero especialmente de la crisis centroamericana -como veremos posteriormente- condujo a apartarse de la práctica del asilo latinoamericano y acercarse más a aquella inspirada en el sistema universal, bajo el impulso del ACNUR (Jaime Esponda Fernández, 2004).

El proceso de ratificaciones de los instrumentos, si bien comenzó a mediados de los 1950's, fue lento: hacia julio de 1961, cuando se cumplía la primera década de la Convención de 1951, sólo dos Estados eran parte del instrumento; hacia 1971, siete de los doce países de América del Sur eran Parte de la Convención y cinco del Protocolo de 1967 (Véase Tabla 2).

Tabla 2. Estados de América del Sur Parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

País	Convención	Protocolo
Argentina	15 de noviembre de 1961	6 de diciembre de 1967
Bolivia	9 de febrero de 1982	9 de febrero de 1982
Brasil	16 de noviembre de 1960	7 de abril de 1972
Chile	28 de enero de 1972	27 de abril de 1972
Colombia	10 de octubre de 1961	4 de marzo de 1980
Ecuador	17 de agosto de 1955	6 de marzo de 1969
Guyana	-	-
Paraguay	1 de abril de 1970	1 de abril de 1970
Perú	21 de diciembre de 1964	15 de septiembre de 1983
Surinam	29 de noviembre de 1978	29 de noviembre de 1978
Trinidad y Tobago	10 de noviembre de 2000	10 de noviembre de 2000
Uruguay	22 de septiembre de 1970	22 de septiembre de 1970
Venezuela	-	19 de septiembre de 1986

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en acnur.org

La mayoría de los Estados no adoptarían normativa interna y conformarían organismos de determinación sino hasta entrada la década de 1980's. De hecho, en la gran mayoría de los Estados, la determinación de la condición de refugiado sería hecha por ACNUR, bajo su mandato.

Precisamente, a raíz de las urgentes necesidades de protección de las personas que huían de las dictaduras del cono sur, se inició una acción más importante de la comunidad internacional, y en particular del ACNUR. Básicamente, éste llevó a cabo políticas de protección y una importante operación de reasentamiento en el territorio de otros Estados, principalmente de Europa (César San Juan & Mark Manly, 2004). La Agencia, que ya había abierto una oficina regional en Buenos Aires en julio de 1965, abrió una oficina regional en Lima y suboficinas en Santiago y Río de Janeiro.

El papel del ACNUR frente a los golpes de Estado del Cono Sur fue crucial para salvar la vida y la libertad de los refugiados.

En Chile, por ejemplo, muchos eran los refugiados que habían solicitado protección al país gobernado por Allende y que, tras los sucesos de septiembre de 1973, se encontraban en necesidad de protección. Con la asistencia de ACNUR, se estableció un Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados y más de 25 centros de recepción donde se

brindó asistencia a los refugiados bajo mandato, gestionando documentación y facilitando su reasentamiento.

Un número importante de los refugiados chilenos se desplazaron hacia su vecina Argentina, país que, aun siendo Parte de los instrumentos internacionales, no había creado un mecanismo interno para evaluar las solicitudes de asilo ni disponía de un organismo nacional encargado de la determinación. Fue el ACNUR entonces que, bajo mandato[35], proporcionó protección a los refugiados mayormente chilenos, pero también paraguayos y bolivianos. Refugiados, por cierto, a los que debió procurar reasentamiento tras el derrocamiento del gobierno democrático en marzo de 1976 (Elda González-Martínez, 2009). La experiencia de los setenta en el Cono Sur sería crucial para el desarrollo posterior de todos los aspectos concernientes al asilo en la región, a nivel institucional, pero también a nivel normativo.

La Declaración de Cartagena de 1984

América Latina enfrentaría en los ochenta las dramáticas consecuencias de los conflictos centroamericanos. La crisis derivada del desplazamiento masivo de personas como producto de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, volvió a poner sobre el tapete la cuestión de las deficiencias del sistema latinoamericano de asilo y el hecho de que el sistema universal no se hubiera desarrollado aún en la región. Pero también volvió a evidenciar el pragmatismo de los países latinoamericanos para enfrentar la situación. Como destacan César San Juan & Mark Manly (2004),

> *"…en la mayoría de los casos, estas personas recibieron de facto el trato acordado en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, ya que no se verificó formalmente el reconocimiento de la condición de refugiado; en otros casos se dio el tratamiento mínimo de acuerdo con la Conclusión 22*

[35] La Oficina del ACNUR fue establecida por la Asamblea General como órgano subsidiario mediante la Resolución 319A (IV) del 3 de diciembre de 1949, y provista de Estatuto por la resolución 428(V) del 14 de diciembre de 1950 (en el anexo). El estatuto contiene una definición del término refugiado similar, aunque no idéntica, a la establecida por la Convención de 1951. Toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado, independientemente de que se encuentre o no en un país que sea parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 o de que su país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos. Tales refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones al Alto Comisionado, suelen denominarse "*mandate refugees*" (refugiados amparados por el mandato del ACNUR o refugiados bajo mandato del ACNUR).

del Comité Ejecutivo[36]. Así, y pese a las graves dificultades a que dieron lugar estos desplazamientos masivos, hubo un respeto generalizado al principio de no devolución, y no se recurrió a figuras subsidiarias con parámetros inferiores de protección al que se reconoce a los refugiados en el derecho internacional" (San Juan & Manly, 2004)

Frente a las necesidades de protección y humanitarias, se hizo evidente la necesidad de idear medidas adecuadas para dar respuesta a afluencias en gran escala y a la preocupación de los Estados por hallar una solución pacífica.

En mayo del año 1981 se lleva a cabo en la Ciudad de México el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina. Sus conclusiones y recomendaciones comienzan señalando "la necesidad de adecuar la valiosa tradición del asilo en América Latina a los problemas actuales de la región, caracterizados por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo".[37]

La preocupación creciente de los Estados vecinos por la estabilidad de la región y la seguridad llevaron a los Estados a implementar espacios de diálogo. Uno de ellos, el Coloquio sobre la Protección Internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios, convocado por ACNUR en noviembre de 1984,[38] condujo a la adopción de un documento que a la postre se convertirá en una de las principales fuentes jurídicas del derecho regional: la Declaración de Cartagena.

La Declaración de Cartagena tiene la característica de ser un documento internacional de carácter regional, no vinculante, adoptado por un grupo de expertos, académicos,

[36] El autor se refiere a la Conclusión aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado por recomendación del subcomité plenario sobre la protección internacional de los refugiados Nº 22 (XXII) titulada "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala". En ella se examina la cuestión del refugio provisional en los casos de afluencia en gran escala, recomendándose medidas de protección relativas a: a) admisión y no devolución; y b) Trato a las personas en busca de asilo admitidas temporalmente en un país a la espera de arreglos para una solución duradera.

[37] Conclusiones y recomendaciones. Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco, Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981. Disp. en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430 [Acceso 25/09/2023]

[38] El Coloquio fue convocado por ACNUR, contó con la colaboración de la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y se realizó bajo los auspicios del Gobierno de Colombia.

juristas y representantes gubernamentales de los seis países centroamericanos[39] y de los países que conformaban el grupo de Contadora.[40]

La Declaración de Cartagena abarca la protección y tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado, estableciendo estándares de tratamiento al igual que soluciones duraderas para su problemática, articulando las legítimas preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional con las necesidades humanitarias de protección de las víctimas del desplazamiento forzado (Juan Carlos Murillo-González, 2007). A su vez, se refiere a cuestiones relativas a las personas desplazadas internamente como también a las repatriadas.

La Declaración tiene un claro lenguaje de derechos humanos: enfatiza la protección de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados. A su vez, llama a los Estados Parte de la CADH para que la apliquen en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio y resaltando la importancia de los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos para "complementar la protección internacional de los asilados y refugiados".

La Declaración de Cartagena, a pesar de ser un documento no vinculante, constituye sin dudas uno de los instrumentos más importantes del Derecho Internacional de Refugiados. Si bien su contribución, como vemos, excede la llamada definición ampliada, es precisamente el haber introducido un término más abarcativo del término refugiado lo que la ha hecho más reconocida. La definición de refugiado contenida en la Conclusión III de la Declaración de Cartagena (también llamada *definición regional* o *definición ampliada*) toma como precedente el concepto de refugiado ampliado de la Convención de la OUA de 1969. Esta definición, vinculante para los países miembros, establece que el término "refugiado" se aplicará también a "toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de

[39] Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

[40] Instancia multilateral conformada en 1983 por México, Panamá, Colombia y Venezuela para promover la paz en Centroamérica.

origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".[41]

La definición regional adoptada en 1984 fue más allá que su antecedente africano incorporando elementos del derecho internacional de los derechos humanos. En concreto, recomendó que en la región se consideren refugiadas a las personas que reúnen las condiciones previstas en la Convención de 1951 como así también a: "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (Conclusión III).

Cinco años después del Coloquio de Cartagena, en mayo de 1989, se celebró una Conferencia, en la ciudad de Guatemala para evaluar el desarrollo de los planes de asistencia y protección de refugiados centroamericanos bajo el nombre Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (en adelante "CIREFCA"). La conferencia produjo dos documentos sumamente importantes: Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, generalmente conocido como Documento Jurídico de CIREFCA, y la Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos.

Durante muchos años, el Documento Jurídico de CIREFCA constituyó la principal guía de interpretación de la definición ampliada. Conforme dicho Documento Jurídico, los elementos de la definición: violencia generalizada, agresión externa, conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, deben comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados. Asimismo, el quinto de los elementos, las violaciones masivas de los derechos humanos, debe interpretarse a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

[41] Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969).

El lenguaje de Derechos Humanos y la convergencia y complementariedad de las distintas vertientes de la protección internacional de la persona humana[42] comenzaron a evidenciarse en la región con la adopción de la Declaración de Cartagena y con el desarrollo jurídico posterior.

A lo largo de las décadas siguientes, la definición ampliada fue, y sigue siendo, objeto de análisis e interpretaciones que fueron desarrollándose en la jurisprudencia de cada jurisdicción. Hacia el año 2009, un grupo de expertos se reunió en la ciudad de Montevideo para discutir precisamente el contenido y alcance de los términos de la definición. Las conclusiones de dicha reunión (ACNUR, 2013) constituyen en la actualidad otra guía de interpretación junto a Directrices sobre Protección Internacional emitidas por ACNUR.

Un estudio reciente analiza las prácticas de los Estados y los lineamientos dados por la Corte IDH en el ejercicio de su función consultiva (OC-21/14), concluyendo que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena es obligatoria para los países latinoamericanos en razón de haber adquirido el carácter de norma de derecho internacional consuetudinaria particular (Juan Ignacio Mondelli, 2018).

La mayoría de los países de la región sudamericana incorporaron paulatinamente la definición ampliada a sus normativas internas, tal como se detalla en la Tabla 3, lo que llevó a ampliar el alcance de la protección internacional, permitiendo beneficiar a personas que no sólo no eran acogidas por el sistema de asilo latinoamericano sino también a personas que, técnicamente, no eran refugiadas conforme la definición clásica del término contenida en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Fundamentalmente, a personas que huían de conflictos armados o de situaciones de violencia especialmente graves. Si bien la Declaración de Cartagena data de 1984, la adopción de leyes internas en materia de refugiados se da en los años 2000 (exceptuando Brasil que aprueba su norma en 1997).

[42] Para un análisis profundo referido a la convergencia y complementariedad entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, véase el estudio de Cançado Trindade (1994).

Tabla 3. Incorporación de la definición ampliada de refugiado en la normativa interna en Estados seleccionados de América del Sur.

País	**Fuente**	**Fecha**
Argentina	Ley No. 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Art. 4 b) El término refugiado se aplicará a toda persona que "ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".	2006
Brasil	Ley 9474, Art. 1, III Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...) III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.	1997
Chile	Ley 20430. Establece disposiciones sobre protección a refugiados, Art. 2.2 Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que "hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país.	2010
Colombia	Decreto 2840 (procedimiento para el reconocimiento…) Art. 1. El término refugiado se aplicará a toda persona b) "que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público". Nota: inicialmente incorporada la definición ampliada en 1995.	2013
Ecuador[43]	Ley Orgánica de Movilidad Humana. Art. 98.2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.	2017
Perú	Ley No. 27.891. Ley del Refugiado, Art. 3 ") A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público".	2002

Fuente: Elaboración propia

[43] Por Decreto Nº 3293 - Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967, del 30 de septiembre de 1987, Ecuador había incorporado a su normativa la definición ampliada. Conforme el Artículo 2º "El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Dicho Decreto fue derogado. No obstante, por la sentencia Nº 002-14-SIN-CC del Tribunal Constitucional de 14 de agosto de 2014, que declaró inconstitucionales varias de las disposiciones del Decreto Ejecutivo 1182 ("Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho al Refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967"), la definición fue restaurada.

No obstante, algunos países venían aplicando la definición en la práctica, incluso con anterioridad a su incorporación en sus legislaciones internas, como por ejemplo Argentina y Brasil. En el caso argentino, en 1998 las autoridades de asilo aprobaron una norma interna que establecía su análisis y aplicación en casos futuros.[44] Desde entonces, ha aplicado la definición ampliada en la determinación individual del estatuto de refugiado, en solicitudes tan disímiles como nacionales de la República Democrática del Congo, Irak, Siria o Haití (María Soledad Figueroa & María José Marcogliese, 2012, 2019; Michael Reed-Hurtado, 2013). En el caso de Brasil, como destaca Juan Ignacio Mondelli, ya en 1993 reportó ante el Comité Ejecutivo de ACNUR que había concedido asilo a un considerable número de refugiados, en su mayoría procedentes de Angola, Mozambique y el Zaire. La mencionada experiencia del mecanismo de Registro Ampliado implementada en Ecuador para el reconocimiento de la condición de refugiado de nacionales colombianos, también es una muestra de la aplicación sumamente inclusiva de la definición regional.

Los órganos del sistema interamericano de derechos humanos también han hecho mención a la definición regional. En su Opinión Consultiva Nº 21, párrafo 79, la CorteIDH, ha resaltado que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los elementos de la definición ampliada:

> *"Adicionalmente, la Corte nota que los desarrollos producidos en el derecho de refugiados en las últimas décadas han generado prácticas estatales, consistentes en otorgar protección internacional como refugiados a las personas que huyen de su país de origen debido a la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Atendiendo al desarrollo progresivo del derecho internacional, la Corte considera que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la cual responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad. Este criterio refleja una tendencia a*

[44] Argentina, Comité de Elegibilidad para los Refugiados, Acta Resolutiva Nº 465 (1998).

consolidar en la región una definición más incluyente que debe ser tomada en cuenta por los Estados a fin de otorgar la protección como refugiado a personas cuya necesidad de protección internacional es evidente".
(CorteIDH, 2014)

El objetivo de la definición es complementar y ampliar el marco de protección emanado de dichos instrumentos y no sustituirlo. Es una protección en algunos aspectos similar la que, en otras regiones, particularmente en Europa, es llamada *subsidiaria* o *complementaria.*

De hecho, en la región, al igual que en mundo entero, hoy día los conflictos armados y la violencia son las principales causas del desplazamiento forzado, antes que las persecuciones individuales. De allí que, en 2016, ACNUR publicara las Directrices sobre Protección Internacional N° 12, relativas a las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado (ACNUR, 2016a).[45] En ellas, se afirma que *"[l]as diversas definiciones de refugiado no son mutuamente excluyentes. Cada una reconoce a una persona como refugiada, desencadenando así las normas de trato previstas en la Convención de 1951"* (ACNUR, 2016a, para. 86).

Sin embargo, la particularidad que tiene la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena es que tiene como objetivo proporcionar protección frente a riesgos situacionales o grupales. Las cinco situaciones que prevé la definición – que el Estado examinador debe analizar en detalle y calificar según criterios objetivos – se caracterizan "por la naturaleza indiscriminada, impredecible o colectiva de los riesgos que representan para una persona o grupo de personas, o incluso para la población en general" (ACNUR, 2013, p. 3). En ese sentido, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena es un elemento sumamente adecuado para desplazamientos masivos forzados por conflictos o violencia indiscriminada como pueden ser las víctimas del conflicto armado colombiano, la violencia generalizada impuesta por las maras en algunos países centroamericanos, o las circunstancias que alteran gravemente el orden

[45] Para un análisis detallado de las Directrices Nº 12, véase Buis & Vigevano (2017).

público en Venezuela. Pero, además, es particularmente relevante en situaciones de desplazamientos masivos que no permiten un estudio individualizado de las necesidades de protección internacional. La Corte IDH ha sido tajante al señalar que "las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada"(CorteIDH, 2014, para. 79)

No obstante, ya en 2013, una investigación publicada por el ACNUR (Reed-Hurtado, 2013) da cuenta de los problemas en la aplicación de la definición de Cartagena en la región, sobre la base de la preferencia de las autoridades por la definición clásica. A pesar de estar incorporada en las normativas con igual jerarquía, la definición ampliada era poco aplicada, su aplicación era arbitraria, poco fundamentada en doctrina y jurisprudencia y, sobre todo, el análisis y determinación de las situaciones objetivas de violencia o violaciones de derechos humanos estaba políticamente influenciado. Como veremos, esa situación aún persiste.

b. Desarrollos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su impacto en la protección de las personas desplazadas

Los países incluidos en este estudio son Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. A nivel interamericano, si bien existen diversos instrumentos que son de aplicación, no existe un instrumento normativo vinculante específico en materia de migrantes o refugiados por lo que la labor de interpretación de la Corte IDH y de la CIDH sobre el tema resulta especialmente relevante.

El trabajo de monitoreo de la situación de las personas en contextos de movilidad humana por parte de la Comisión Interamericana es de larga data y se materializó a través de visitas a países, estudios temáticos e informes de países, solicitudes de información, audiencias. En 1996 se creó la Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias. En 2012, la CIDH modifica el mandato de la Relatoría, la cual pasa a ser la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes, abarcando así todas las formas de movilidad humana.

Tanto la Comisión (en sus funciones correspondientes al sistema de casos, medidas cautelares, informes sobre países y temáticos y visitas in loco) como la Corte (en sus funciones contenciosa y consultiva) fueron desarrollando estándares y brindando interpretaciones respecto a los derechos de las personas migrantes. Pero sin lugar a duda en los últimos años se ha producido un gran avance. La jurisprudencia ha avanzado en áreas vacantes y centrales, donde los derechos de las personas se estaban viendo seriamente vulnerados.

Son de destacar los desarrollos de los órganos del Sistema Interamericano en torno a las interpretaciones sobre los alcances del principio de no devolución, el derecho a igual protección y a no ser discriminado, estándares en materia de debido proceso en el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada, entre otros.[46]

En el ámbito de la Comisión, en diciembre de 2019 se aprobó la Resolución 04/19 "Principios interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas", que buscan servir de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de legislación, reglamentación, decisiones administrativas, políticas públicas, prácticas, programas y jurisprudencia pertinente.

En el ámbito de la Corte IDH, en particular en su función consultiva, resultan de interés las Opiniones Consultivas "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, "Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", OC-21/14, de 19 de agosto de 2014; y "La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. En su función contenciosa, el precedente más relevante en materia de protección

[46] A tal fin resulta de interés el informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Movilidad Humana: Estándares Interamericanos: Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*, Washington, D.C., 31 de diciembre 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf [Acceso 25/09/2023]

de refugiados es el Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas), en tanto se refiere explícitamente a las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición de refugiado, el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, la extraterritorialidad del estatuto a los fines de la no devolución, entre otros.

c. Otras formas de protección: protección complementaria, protección temporal y protección humanitaria

Internacionalmente, existen otras categorías de personas migrantes forzadas que quedan por fuera de la protección del régimen de refugiados pero que también pueden beneficiarse de la protección internacional, ya sea temporal o a largo plazo, en virtud de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a fin de evitar su devolución al país de origen, así como el disfrute de una serie de derechos. A ese mecanismo de protección se lo denomina "protección complementaria" o "formas complementarias de protección" (ACNUR, 2000, 2005; Mac Adam, 2007; Mandal, 2005). Es decir que la protección complementaria permite regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos universales y regionales (por ejemplo, artículo 22.8 de la Convención Americana, artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes).

El aspecto "complementario" se refiere, no a la forma de protección o al estatuto que se le acuerda a un individuo, sino a la fuente de la que surge esa protección adicional. La función primordial es proveer una base alternativa para la elegibilidad de quienes se benefician de la protección. En ese sentido, no debería ser una protección de menor duración o estatuto de inferior calidad que el estatuto de refugiado (Jane Mac Adam, 2007).

Sin embargo, en la práctica, y a nivel global, existe una enorme diversidad respecto a cómo aplican los Estados la protección complementaria. Hay discrepancias en lo que

respecta a los procedimientos para la determinación, al entendimiento de quiénes deberían beneficiarse de esa protección extendida como así también del estatuto que debería otorgársele. La protección complementaria es un estatuto legal que se otorga tras un proceso de reconocimiento individualizado de las necesidades de protección y su naturaleza (ACNUR, 2000, p. 5). Por lo general, se trata del mismo procedimiento de asilo: al determinar la inaplicabilidad de la definición de refugiado al caso concreto, se determina la necesidad de protección internacional complementaria. Sin embargo, en muchas ocasiones las autoridades de asilo no son quienes lo determinan y sólo ante la judicialización de los casos, ante una resolución denegatoria, se determina el otorgamiento de un estatuto de protección complementaria.

Por otra parte, los Estados en ocasiones aplican este mecanismo en situaciones en las que, personas que caen bajo la definición clásica del término refugiado, no son reconocidas como tales en virtud de una interpretación más restrictiva o errónea de esta definición. Ejemplo de esto son los casos de persecución por parte de agentes no estatales o por motivos de género en los que, de haberse aplicado un enfoque más inclusivo, las personas deberían haber sido reconocidas como refugiadas (Jane Mac Adam, 2007).

Las personas que huyen de los efectos indiscriminados del conflicto armado o de circunstancias que perturban gravemente el orden público normalmente no son reconocidas como refugiadas por aquellos Estados que restringen sus obligaciones a la definición clásica de refugiado. A nivel latinoamericano, en cambio, la definición regional de refugiado, como hemos visto, sí las ampara. Para los Estados que aplican esta definición, esas personas sí son reconocidas como refugiadas.

A nivel global, los Estados que no aplican una definición de refugiado más abarcativa, en ocasiones, han implementado mecanismos de protección complementaria para garantizar la prohibición de devolución en el caso de las víctimas de los efectos indiscriminados de los conflictos. Las respuestas individualizadas de los Estados han llevado a conceder una serie de estatutos diversos, a personas muy variadas. Ejemplos de estos estatutos incluyen el “estatuto B”, “protección subsidiaria”, “estatuto de hecho” y “estatuto humanitario”. Cada uno de estos estatutos conlleva diferentes

condiciones de trato, en muchas ocasiones de menor calidad que la que otorga el estatuto de refugiado (ACNUR, 2000).

Dado que en América Latina las víctimas de los conflictos son consideradas mayormente como refugiadas, por protección complementaria tiende a entenderse aquella acordada a quienes, sin calificar como refugiados -ni bajo la Convención de 1951 ni bajo los criterios de la Declaración de Cartagena- tienen necesidad de protección internacional porque, de ser devueltos, su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En su Opinión Consultiva Nº 21 de 2014, la Corte IDH, lo hace explícito de la siguiente manera:

> *"Por protección internacional se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario-, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección. De este modo, la expresión protección internacional comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia"* (CorteIDH, 2014, para. 34)

Existe una figura diferente a la de la protección complementaria, que es la denominada protección temporal. Mientras la protección complementaria es un estatuto legal otorgado luego de un procedimiento individualizado, la protección temporal, por definición, implica una evaluación grupal de las necesidades de protección internacional basadas en las circunstancias en el país de origen. Y, dada su naturaleza provisional, las condiciones de trato suelen ser mínimas.

Existe una tendencia entre los Estados en brindar protección temporal indefinidamente. Esto es, se brinda protección temporal por un periodo acotado, se prorroga eventualmente, pero no se concede un estatuto más estable. Por ejemplo, frente a afluencias masivas de personas que huyen de conflictos armados y violencia generalizada, se otorga protección temporal en vez de reconocer la condición de refugiado. Si bien las personas reciben algún tipo de protección, no tienen un estatuto definitivo. A nivel regional, como analizaremos en lo sucesivo, la figura de la protección temporal está siendo utilizada en el contexto del desplazamiento masivo de personas venezolanas.

Finalmente, la protección de tipo humanitaria o residencia por razones humanitarias se relaciona con la posibilidad que brindan los Estados, discrecional, de permanecer en su territorio por razones que son eminentemente humanitarias. Mientras que todas las respuestas anteriores eran mayormente respuestas de protección internacional, la protección humanitaria no lo es. Varias legislaciones sudamericanas contemplan el otorgamiento de algún tipo de residencia por razones humanitarias basadas, por lo general, en la salud, los vínculos familiares, u otros, que no están relacionadas con necesidades de protección internacional. En el contexto de los desplazamientos recientes sudamericanos, se ha hecho uso de esta previsión, lo cual ha sido aclamado en los análisis académicos como una forma complementaria de protección (L. Feline Freier & Marta Luzes, 2021; Liliana Jubilut, 2017).

d. Acuerdos migratorios en el marco de los procesos de integración regional y su aplicabilidad a la situación de las personas desplazadas

En este apartado nos referiremos brevemente a los Acuerdos migratorios suscriptos en el marco del proceso de integración regional MERCOSUR ya que resultan de relevancia a los fines de este trabajo, en tanto podrían facilitar la regularidad de la condición legal de los venezolanos dentro del espacio regional del MERCOSUR (no así de los haitianos).

Cabe recordar que los Estados Parte del MERCOSUR son la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en estado de adhesión y, como analizaremos después, en agosto de 2017,

Venezuela fue suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.[47] El MERCOSUR se crea en 1991 en virtud de la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El mismo estableció que al 31 de diciembre de 1994 se debía conformar un mercado común que contemplase: la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción; el establecimiento de una arancel externo común; la armonización de políticas macroeconómicas; la armonización de la legislación, la adopción de una política comercial común y la coordinación de las posiciones nacionales en foros económicos comerciales y el establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias. El propósito fundamental del Tratado de Asunción es la creación de un área de libre comercio entre los Estados Parte. Con los años, y a pesar de sus altibajos y diferencias entre sus miembros (particularmente en torno a los aspectos económicos) el MERCOSUR fue profundizando la integración en muchos otros planos vinculados a lo social, entre ellos la cuestión de la movilidad de sus nacionales dentro del espacio regional.

En sus inicios, el MERCOSUR trató cuestiones vinculadas a lo migratorio en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior bajo un enfoque centrado en la seguridad (intercambio de información relacionada con el control de ingreso-egreso, información sobre permanencia de extranjeros en el territorio de los países del bloque regional, acuerdos para el tránsito vecinal fronterizo, etc.). Asimismo, trabajó cuestiones vinculadas al plazo de residencia legal que se otorga a los turistas nacionales de un país del bloque al ingresar a otro país del bloque y el establecimiento de controles integrados de frontera.

Con el trabajo sobre estos temas se comienza a vislumbrar un cambio de postura con relación a los temas migratorios. Si bien aún se operaba bajo la órbita de los organismos relacionados con la seguridad, comienzan a sucederse acuerdos y normas tendientes a favorecer al migrante y se adoptan Declaraciones de principios que evidencian un

[47] Decisión sobre la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, disponible en: https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/ [Acceso 12/07/2022]

cambio de perspectiva, hacia un enfoque basado en el respeto de los derechos de las personas migrantes. Este cambio de perspectiva sentó las bases para la adopción, a principios de siglo, del denominado “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (en adelante, el Acuerdo de Residencia).

El Acuerdo de Residencia es el gran hito en el tratamiento de la cuestión migratoria en el MERCOSUR. Este busca "fortalecer y profundizar el proceso de integración” y, de hecho, es un paso en la trayectoria hacia la libre circulación, uno de los postulados del Tratado de Asunción. Su característica más relevante fue la introducción del criterio de ser nacional de un país del MERCOSUR para el acceso a la residencia legal. Es decir, el Acuerdo estableció que poseer la nacionalidad de un país del MERCOSUR es la base para la obtención de la residencia legal en otro país del MERCOSUR.[48]

Este Acuerdo incorpora un interesante aporte al regular dos modalidades para acceder a una residencia: a) permite al beneficiario presentar la solicitud de residencia en su propio país, es decir con anterioridad al ingreso efectivo al territorio del país de destino y b) habilita a los nacionales de los Estados signatarios que hubiesen ingresado y se encuentran en territorio de otro de Estados con la intención de establecerse, a presentarse ante los servicios migratorios e iniciar el trámite directamente. Esta modalidad permitió regularizar la situación de quienes se encontraban ya en territorio del otro Estado y que buscaban restablecerse sin importar la categoría migratoria con la que hubiesen ingresado, impidiendo la imposición de multas u otras sanciones por irregularidad.

El Acuerdo logró armonizar y reducir la documentación para acceder a la residencia, estableció que ésta sería de carácter temporario, por un plazo de vigencia de hasta 2 años, y dispuso los derechos de las personas que hayan obtenido su residencia (entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción y acceder a cualquier actividad en las mismas condiciones que los nacionales). En su Art. 9º establece que los beneficiarios tienen los mismos derechos y libertades civiles, sociales,

[48] Para una profundización en lo que respecta al Acuerdo de Residencia, véase Brumat (2021); y la presentación de la Dra. Adriana Alfonso en el Seminario “Los éxitos y los desafíos de los acuerdos de residencia del Mercosur 22 años después de su adopción” organizado por la cátedra Nebrija Santander de Migraciones y Derechos Humanos, Madrid, septiembre de 2024.

culturales y económicas que ostentan los nacionales del país de recepción. Mostrando de esta manera que en su esencia trata de igualar los derechos de todos los nacionales de la región como mecanismo fundamental para una plena integración en la sociedad receptora (Adriana Alfonso, 2015; Juliana Bello, 2015). Asimismo, estipula ciertos derechos particulares, como el derecho a la reunificación familiar de los migrantes nacionales de una de las Partes con los miembros de sus familias, como también el derecho a transferir libremente las remesas.

Si bien este Acuerdo fue negociado y aprobado en muy poco tiempo (segundo semestre del año 2002), su entrada en vigor no ocurrió sino hasta que el último país realizó la internalización y depositó los instrumentos de ratificación correspondientes, hecho que finalmente sucedió en el año 2009. Paraguay fue el último país en ratificar el Acuerdo, el día 28 de julio de 2009.[49] Posteriormente, adhirieron al Acuerdo los Estados Asociados del MERCOSUR: Ecuador, Perú y Colombia. Si bien es considerado un elemento fundamental de la política migratoria regional, el consenso y la voluntad política expresados en la etapa inicial de adopción se vieron algo frustrados por este lento y complicado proceso de ratificación, entrada en vigor e implementación (Bello, 2015).

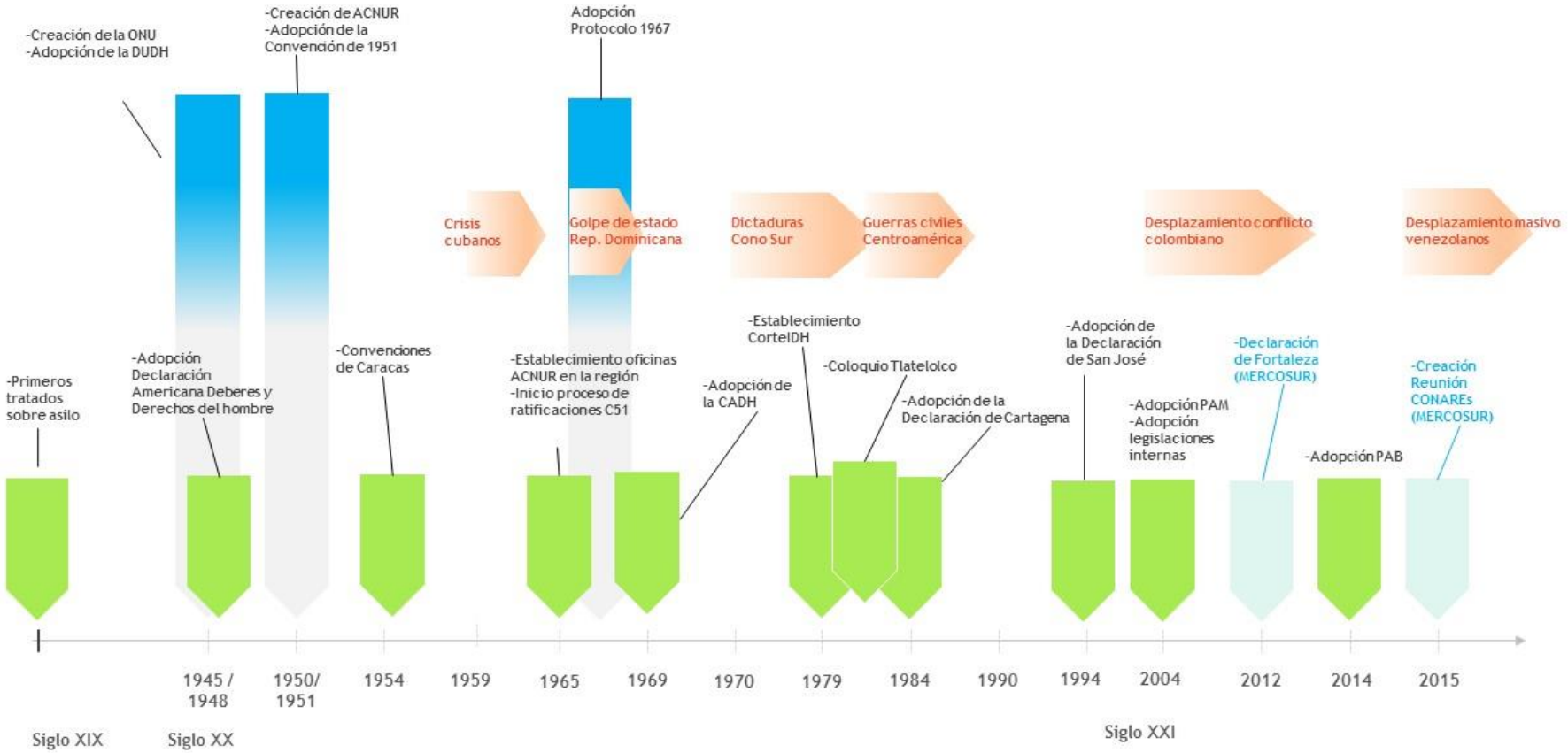
Venezuela nunca suscribió el Acuerdo de Residencia, aun siendo Estado Parte del bloque. Esto llevó a que Bolivia no aplicara el Acuerdo para los nacionales venezolanos, por ejemplo. Chile tampoco llegó a aplicarlo, ya que Chile restringe su aplicación a los signatarios originales (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay). Tras la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, algunos países dejaron de aplicar el Acuerdo a sus nacionales (Colombia y Ecuador). Sin embargo, otros sí continúan brindando a los nacionales venezolanos igual trato que al resto de los nacionales de los países del proceso regional (Argentina y Uruguay). En ese sentido, algunos autores consideran este régimen como una forma alternativa para la protección de personas refugiadas venezolanas (Leiza Brumat, 2021b)

[49] Las dificultades y demoras se relacionan directamente con el procedimiento para la entrada en vigor en el MERCOSUR de las normas derivadas, procedimiento establecido en el Protocolo de Ouro Preto y en las normas específicas complementarias dictadas posteriormente.

Finalmente, cabe mencionar, como otro Acuerdo de relevancia, el denominado Estatuto Migratorio Andino[50] adoptado por la Comunidad Andina. La CAN es un mecanismo de integración subregional creado en 1969 con el propósito de mejorar el nivel de vida y desarrollo equilibrado de los habitantes de los Países Miembros mediante la integración y la cooperación económica y social. Está conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La norma supranacional establece la Residencia Temporal Andina, que autoriza a los ciudadanos de los cuatro países a permanecer hasta por dos años en el territorio de un país miembro distinto al de su nacionalidad, y la Residencia Permanente Andina. Venezuela no forma parte del proceso.

[50] Comunidad Andina, Decisión 878 - "Estatuto Migratorio Andino".

Evolución del sistema de protección internacional en América del Sur



CAPITULO V. El desplazamiento de personas haitianas y venezolanas: contexto, características y categorización

Este capítulo busca realizar una descripción del contexto de desplazamiento desde Haití y Venezuela y las características de la movilidad y de las personas en movilidad. En este plano también existen múltiples narrativas y presentar esta descripción, enfatizando aspectos políticos, institucionales, económicos, ambientales, entre otros, constituye también una construcción. Además de los criterios de toda investigación científica, en particular para este capítulo se han seguido las normas y estándares de calidad que tanto ACNUR como otros organismos establecen para la búsqueda y análisis de información de los países de origen, relacionadas con la relevancia, la fiabilidad y equilibrio, la precisión y la transparencia y trazabilidad de las fuentes utilizadas.[51]

VI. 1. Haití. O cómo el desastre natural impactó en la categorización de los desplazados.

El 12 de enero de 2010 un terremoto de 7.0 en la escala de Richter sacudió el territorio haitiano. Organizaciones como *Human Rights Watch* estimaron que 222,750 personas perdieron la vida, 300,000 resultaron heridas, incluyendo entre 4 y 5 mil personas amputadas[52]. El terremoto, devastador en sí mismo, significó una catástrofe más en un escenario ya catastrófico derivado de la histórica violencia política, la inestabilidad social, la precaria situación económica y los desastres naturales.

La violencia política ha sido un continuo en la historia de este país, el primero en independizarse en el continente americano. Desde el terror ejercido por los Duvalier y sus "Tonton Macoutes" durante buena parte de la mitad del siglo XX, a los sucesivos golpes de Estado, Haití carga en su historia con miles de detenciones y asesinatos motivados políticamente. La inestabilidad política llevó también a bloqueos económicos, embargos y la implantación de gobiernos condicionados por los Estados Unidos, de enorme impacto para su población. Fueron también los avatares políticos los que dieron

[51] Véase, por ejemplo, el Curso online *Country of Origin Information (COI)* elaborado por ACNUR y Accord, disponible en la plataforma disasterready.org; así como el documento de Accord, Austrian Red Cross, *Researching Country of Origin Information, Training Manual*, 2013 Edition.

[52] Véase HRW World Report 2011, disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2011/country-chapters/haiti [Acceso 25/09/2023]

lugar, en 2004, a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas resolviera la intervención humanitaria a través de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH).

En 2009 la preocupación por la situación de los derechos humanos y la violencia en Haití llevaron a que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realizara un estudio en el que concluyen que Haití se encuentra sumida en una espiral de violencia que afecta a la población de diversas formas: tiene un impacto económico (perpetuando la pobreza y el hambre, derivando en delincuencia, particularmente robos); un impacto en la educación (el acceso a la educación se ve afectado por los niveles de violencia); y un impacto psicológico, dejando a la población traumatizada (International Committee of the Red Cross, 2009). El mismo año, la CIDH también incluyó a Haití en su Informe Anual debido a la preocupación por la situación de los derechos humanos, destacando particularmente la frágil situación de seguridad debida a la debilidad de las instituciones, la corrupción, la impunidad; la limitada capacidad del sistema de justicia, la ausencia del debido proceso y la falta de asistencia legal efectiva; y la particular situación de algunos grupos como las mujeres, los niños y los defensores de derechos humanos (CIDH, 2009, par. 375).

En el plano económico, conforme datos publicados por el CICR, en 2009 su economía era la más pobre del continente; el 55% de los haitianos vivía con menos de 1.25 dólares al día; el 58% de los niños estaban subalimentados y el 58% de la población no tenía acceso a agua potable. Más de medio millón de niños de entre 6 y 12 años no asistía a la escuela, mientras que el 38% de la población mayor de 15 años era analfabeta. El desempleo era de más del 80%.

En lo que concierne a los desastres naturales, su particular posición geográfica lo ubica en el corredor de las más devastadoras tormentas y huracanes del continente. A eso se le suma su ubicación sobre la intersección de dos placas tectónicas, lo que lo hace particularmente proclive a los sismos. En los 15 años previos al terremoto de 2010, Haití sufrió una veintena de desastres naturales. Tan sólo en el 2008 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó los daños y pérdidas causados por cuatro

ciclones consecutivos en casi US$900 millones, representando el 14,6% del PIB de ese país.

El terremoto de 2010 vino a dar el golpe de gracia a un país que ya se encontraba en una situación de extrema vulnerabilidad social, económica y política (OIM & IPPDH, 2017). El impacto del terremoto de enero de 2010 fue devastador, no sólo en términos de víctimas. Cerca de 1.6 millones de personas resultaron sin hogar y desplazadas. Las evaluaciones realizadas un año después del fenómeno estimaron los daños en un 120% del PBI. Veintiocho de veintinueve edificios ministeriales fueron dañados o destruidos. Las estimaciones de las organizaciones de la sociedad civil y del Banco Mundial dieron cuenta que el gobierno había perdido entre un 20 y un 40% de sus funcionarios. Conforme datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), casi dos millones de personas perdieron sus hogares y más de 500.000 se han refugiado en otras zonas de Haití, como Miragoane, Petit Goave, Grande Goave, Cap Haitien, Les Cayes y Gonaives. El sistema de salud sufrió graves daños en su infraestructura y organización. Además de que se dañaron numerosos hospitales y centros de salud, se derrumbó el edificio del Ministerio de Salud y muchos miembros del personal sanitario perdió la vida, mermando notoriamente la capacidad de atención del sistema.

Si bien existía con anterioridad, el desplazamiento de personas haitianas explota a posteriori del terremoto. Buena parte de la población desplazada solicita protección internacional como refugiada. Conforme su informe anual Tendencias Globales, para 2010 ACNUR contabilizaba un total de 25.892 refugiados haitianos, y 7.202 solicitantes de asilo. En 2011, las cifras crecerían a 33.661 refugiados y 7.468 solicitantes.

Este proceso emigratorio es alimentado por una serie de catástrofes que le suceden. En junio de 2010 se desata una epidemia de cólera que perdurará hasta la actualidad. La epidemia, según varios expertos, es consecuencia de la presencia de los llamados cascos azules de Naciones Unidas. La organización reconoció en 2016 su responsabilidad, no en haber introducido la enfermedad en Haití, pero sí en “no haber hecho lo suficiente” para frenarla. Desde su aparición, el cólera mató más de 9000 personas en Haití. En agosto de 2012 el huracán Isaac impactó con fuerza causando estragos en un país muy

devastado. Dos meses después, en octubre, el huracán Sandy destrozó cosechas, devastó gran parte del país y desató un nuevo brote de cólera.

A su vez, una sucesión de hechos de carácter institucional y político se sumaron a la catástrofe. El dictado por parte del Tribunal Constitucional de la República Dominicana de la Sentencia del 23 de septiembre de 2013 generó una crisis política y diplomática de dimensiones internacionales. La Sentencia, bajo el Nº168-13, estableció que dejarían de tener la nacionalidad dominicana los nacidos en el país cuyos padres hayan estado en situación de indocumentación. La medida, además, resultó retroactiva para todas las personas nacidas en el país desde el año 1929 y afectó desmedidamente a aquellas personas dominicanas de ascendencia haitiana a quienes el Estado dominicano venía ya, de hecho, quitando sus documentos de identidad dominicanos desde el año 2007. Hacia 2016, ACNUR advertía que, a raíz de esa sentencia, más de 133 mil personas se encontraban en situación de apatridia. Esta situación contribuyó a que República Dominicana no fuera considerada un destino deseado para quienes emprendían el desplazamiento.

El año 2016 es particularmente dramático para Haití. En enero, las elecciones presidenciales previstas debieron suspenderse como producto de las tensiones sociopolíticas. En junio, la Comisión de Verificación de las elecciones decidió la anulación de los comicios celebrados el año anterior, lo que sumó a la escalada de violencia. Las elecciones se realizarían finalmente en noviembre, llevando al poder a Jovenel Moïse (quien sería asesinado ejerciendo su cargo en 2021). A su vez, en 2016 también, un nuevo huracán, Matthew, golpea nuevamente el país causando un millar de muertes, cuantiosos daños materiales y enfermedades.

En los años sucesivos, la situación social, política, institucional y económica de Haití se siguió deteriorando dramáticamente. La presencia de grupos armados (pandillas) sumó un elemento más a un escenario dramáticamente crítico deteriorando la seguridad ciudadana. Un estudio encargado por ACNUR (Aryadne Bittencourt-Waldely, 2021) da cuenta de la gravedad de la situación e identifica en este escenario una serie de perfiles de riesgo de persecución entre los que incluye a defensores de derechos humanos, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, abogados y jueces,

activistas de partidos políticos y de comunidades empobrecidas asociadas con la oposición como Bel-Air y Cité Soleil. Asimismo, da cuenta de violaciones de derechos humanos por parte del gobierno y la incapacidad de brindar protección frente a los abusos cometidos por terceros.

Retomando el trabajo de Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018), en el contexto descripto, podríamos considerar la movilidad de haitianos como un desplazamiento forzado: las personas adoptan deciden movilizarse como la opción menos mala de un rango de alternativas limitadas o inexistentes. Frente a la pregunta de en qué medida podrán disfrutar de una calidad de vida razonable si no migran, la respuesta es “prácticamente, en ninguna”.

Pero si reflexionamos respecto al carácter forzado de la migración también desde sus causas, en términos de Cédric Audebert (2017), el desplazamiento responde a una “vulnerabilidad multidimensional”: un conjunto de elementos sociales, económicos, institucionales, políticos que limitan el rango de alternativas.

Su categorización legal, como migrantes o refugiados, depende, en cambio, del contexto del lugar de asentamiento y sus políticas migratorias. Lo cierto es que el escenario descripto podría ser considerado una situación de violencia generalizada o de violaciones masivas de los derechos humanos dando por cumplido así el elemento situacional de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena. Sin embargo, mayoritariamente, los gobiernos de la región no aplicaron dicha definición.

Con relación a las respuestas institucionales a nivel regional frente el fenómeno, comenzaremos por los sucesos de enero de 2010.

En América del Sur hubo amplias declaraciones y acciones de solidaridad tras el terremoto. El 9 de febrero de ese año, los Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) emitieron una declaración de solidaridad amplia, abarcando cuestiones relacionadas a la ayuda humanitaria y la cooperación internacional, aunque sin tratar en particular la cuestión de los desplazados fuera de las fronteras internacionales. En ella, sólo se decide “Exhortar a los Estados Miembros que aún no lo han hecho la aplicación de procesos especiales de regularización migratoria a favor de

ciudadanos haitianos".[53] Paralelamente, ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitieron un llamamiento conjunto a los países para "que no retornen de manera forzosa a haitianos en este momento y que continúen concediendo medidas de protección provisionales por motivos humanitarios".[54]

Si hasta entonces, la inestabilidad política, la violencia y el conflicto armado, podían haber dado lugar a que los Estados consideraran a las personas haitianas como refugiadas, el terremoto del 12 de enero de 2010 constituyó el episodio concreto por el cual los Estados reconfiguraron esa etiqueta. Desde ese momento, la identidad de la población desplazada pasó a ser reconstruida, tanto desde el discurso político como desde la opinión pública. Ya no se trataba de personas con mayor o menor grado de involucramiento político que huían de las persecuciones individuales y/o de la violencia indiscriminada generada por la inestabilidad política, sino personas privadas de todo, a causa de los efectos catastróficos de un desastre natural. Como veremos en lo sucesivo, las respuestas se han basado fundamentalmente en la consideración de la población haitiana como víctimas de ese (y posteriores) desastre natural.

Como es bien sabido, a pesar de la magnitud del reto que supone el desplazamiento de millones de personas por desastres, el Derecho internacional actual no dispone de ninguna provisión que asegure que, quienes se han visto obligados a huir de sus hogares por un desastre natural a través de una frontera internacional, sean admitidos en otro país y reciban protección. En América del Sur tampoco existen normas específicas regionales que regulen la protección de las personas desplazadas por desastres y existe consenso en que los desastres no constituyen ninguno de los elementos de la definición ampliada regional. Como señala Cantor (2015), los Estados de la región consideran la legislación migratoria, antes que el derecho de los refugiados, como la principal herramienta de respuesta frente a las personas afectadas por desastres. Sin embargo,

[53] Artículo 6 de la Declaración "Solidaridad de UNASUR con Haití", disponible en: https://www.elmundo.es/america/2010/02/09/noticias/1265753749.html [Acceso 25/09/2023]

[54] Véase Comunicado de prensa "OACNUDH y ACNUR piden la prolongación de la suspensión de los retornos a Haití", 12 de febrero de 2010, disponible en: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2010/2/5b7e703437/oacnudh-y-acnur-piden-la-prolongacion-de-la-suspension-de-los-retornos-a-haiti.html [Acceso 25/09/2023]

existen algunas herramientas regionales que posibilitan articular acciones de protección. En particular en el marco de la Conferencia Suramericana de Migración se elaboró en el año 2016 un documento destinado a servir de guía de acción frente al desplazamiento inducido por desastres (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2016). En la actualidad, la situación de Haití es de una tremenda gravedad en varios aspectos. En palabras de la CIDH, es la agudización "de la crisis social, política e institucional, permeada por un grave contexto de pobreza estructural, que impide la protección efectiva de los derechos humanos de la población haitiana" (CIDH, 2021). A la violencia política, que incluye un magnicidio en julio de 2021, se le suma la inseguridad ciudadana.

> *"Desde 2019, la Comisión viene observando los crecientes desafíos en materia de seguridad ciudadana, así como el incremento de protestas sociales, tensiones políticas y crisis de gobernabilidad en Haití. Además, la CIDH advierte el aumento de actos violentos como secuestros, asesinatos y de la violencia basada en género, y de otros ataques por parte de grupos armados en contra de la población civil. (…) En particular, le preocupa a la CIDH el deterioro de la seguridad ciudadana que se presenta en distintos sectores de la capital Puerto Príncipe, donde han ocurrido masacres en barrios populares —tales como la Saline, en noviembre de 2018; Bel-Air, en noviembre de 2019, y Cité Soleil, en mayo de 2020*" (CIDH, 2021, p. 1).

El accionar de las bandas criminales ha motivado un enorme desplazamiento interno de población. Un informe de la OIM de 2022 evaluó en 96 mil las personas desplazadas internamente por la violencia perpetrada por bandas en Puerto Príncipe, la formación de mafias, los secuestros extorsivos y un aumento de las actividades delictivas. Para esa fecha, además, 17 mil personas permanecían desplazadas a raíz de un violento terremoto ocurrido en agosto de 2021 (OIM, 2022).

Un análisis de la situación actual imperante en el país de origen podría dar lugar a respuestas jurídicas bajo el sistema de asilo, muy especialmente si consideramos una definición ampliada del término refugiado. Se trata de un desplazamiento multidimensional. Sin embargo, la categorización, y la consecuente adopción de medidas, se ha realizado sobre la base casi exclusivamente de los efectos de los desastres naturales. De allí que la mayoría de las medidas adoptaran por parte de los Estados, aunque sumamente diversas, fueran por la vía de las normas comunes de inmigración, como analiza este trabajo.

VI. 2. Venezuela: el "flujo mixto".

Sin lugar a duda, el fenómeno de desplazamiento que mayor preocupación generó en la región sudamericana en los últimos años es el de las personas que abandonan Venezuela. El venezolano es el desplazamiento más grande y de mayor velocidad en la historia reciente de América Latina (Andrew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán, 2019).

Para noviembre de 2020, conforme datos de la Plataforma de Coordinación R4V, casi 4.6 millones de personas venezolanas había abandonado su país. En un 80 % se dirigieron a los países de América Latina y el Caribe. Para entonces, se encontraban mayoritariamente en Colombia (1.7 millones), Perú (1 millón), Ecuador (417 mil), Chile (457 mil), Brasil (262 mil) y Argentina (179 mil), entre otros países de la región.[55] En términos porcentuales, los venezolanos han llegado a ser una parte relativa importante de las poblaciones en varios países del Caribe: en el caso de Curazao se registraban 26 mil venezolanos para la misma fecha, que representaban el 15% de la población total de esa isla, mientras que en Aruba se contabilizaron 16 mil venezolanos, equivalente al 10% de la población total. Hasta 2020, más dos millones de venezolanos se habían beneficiado de permisos de residencia y de estancia regular. A su vez, se habían registrado casi 600 mil solicitudes de estatuto de refugiado.

Los motivos del desplazamiento venezolano son diversos, pero básicamente podrían resumirse en: a) el colapso económico, b) la crisis humanitaria, c) la violencia, y d) las persecuciones individuales.

a) El colapso económico de uno de los países más prósperos de América Latina comenzó con la llegada al poder de Hugo Chávez, hace ya 23 años, aupado por el descontento social generado en el país por la mala situación económica de las décadas previas. Desde entonces, las intervenciones estatales en el sector privado, incluyendo expropiaciones de empresas tanto nacionales como extranjeras, el aumento masivo de importaciones para satisfacer una creciente demanda interna y

[55] Vale recordar que este estudio abarca el periodo 2010-2020. Sin embargo, cabe mencionar que, hacia agosto de 2024, 7.7 millones de venezolanas y venezolanos habían abandonado el país, conforme los datos de R4V.

la acumulación insostenible de deuda externa, entre otros elementos, crearon un círculo en el cual la economía adquiría una enorme fragilidad y dependencia de la industria petrolera. La caída del precio del petróleo llevó al colapso de la economía, en la medida en que constituía la principal fuente de divisas en el país. Mientras el precio del crudo se desplomaba, el gobierno respondió a través de drásticos recortes de las importaciones. No había suficientes dólares para el pago de productos importados, y aquellos disponibles eran usados para pagar los servicios de la deuda externa. Los recortes en las importaciones se evidenciaron en productos alimenticios, medicinas, y materiales necesarios para la producción. Dado que finalmente la deuda externa se tornó impagable, el país se declaró en default. No obstante, como producto de la impresión de moneda, el país entró en una espiral inflacionaria. De esa forma, además de la escasez y el desabastecimiento, la población vio fulminarse sus salarios tornando la situación incontrolable.

b) Así, la recesión económica, agudizada por las sanciones impuestas por los Estados Unidos que impidió a Venezuela recurrir a inversores extranjeros o acceder a mercados financieros de ese país, junto con la inflación descontrolada, llevaron a una crisis de enorme envergadura que se evidencia en la grave escasez de alimentos, medicinas y otros insumos, así como la provisión inestable de luz y agua (OEA, 2019). Hacia fin del periodo analizado, Venezuela no estaba en condiciones de suplir esas importaciones porque gran parte de la infraestructura fue destruida y no es posible importar la materia prima necesaria para la producción. Como resultado, mientras que en los años 1990's producía el 70% de los alimentos que consumía e importaba el 30%, hacia fin del periodo analizado, los porcentajes se han invertido (Javier Ochoa, 2020); entre 2013 y 2019 su PBI se redujo en un 50% (OEA, 2019); y la inflación alcanzó cifras récord -el Fondo Monetario Internacional estimó que al cierre de 2018 sobrepasó el 1.370.000%-.

   Según los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI-2019), la pobreza alcanzó para fin de la década niveles alarmantes. Si se determina a través de la línea de pobreza, se encuentra que 96% de los hogares están en situación de pobreza y 79% en pobreza extrema, lo que significa que los ingresos percibidos son

insuficientes para cubrir la canasta alimentaria. En lo que concierne a la seguridad alimentaria, el informe señala que:

> *"El marco conceptual de la Inseguridad Alimentaria en el hogar se inicia con ansiedad y preocupación por la provisión de alimentos. Sigue con ajustes en el presupuesto del hogar afectando a la calidad de la dieta. Los adultos limitan la calidad y cantidad de la ingesta de alimentos y, por último, se afecta igual a los niños. En el 2018 de cada 10 hogares solamente 1 podía categorizarse como Sin Inseguridad Alimentaria (SIA) y según la última medición (ETA 2020) habría solamente 3% en esa condición"* (ENCOVI-2019)

Los indicadores de salud también empeoraron de forma dramática. La mortalidad infantil alcanzó 21 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2016, una tasa muy por encima de las 15 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2017 para el conjunto de América Latina y el Caribe (Jenny García, Gerardo Correa & Brenda Rousset, 2019); los pacientes con enfermedades crónicas graves (cáncer, insuficiencia renal, diabetes tipo 1) así como las personas viviendo con HIV no pueden acceder a la medicación necesaria (OEA, 2019); la infraestructura hospitalaria es claramente deficiente; y según datos de la OPS, Venezuela experimenta brotes de enfermedades prevenibles – y ya erradicadas en el país y en la región, como el sarampión, la tuberculosis, la malaria - debido a la falta de vacunas.

Esta crisis humanitaria constituye uno de los principales motivos del desplazamiento masivo. Pero, por otro lado, otra de las razones por las que las personas se ven forzadas a desplazarse es por la violencia.

c) Existe una muy alta tasa de criminalidad a la que se suma la impunidad de una gran parte de los crímenes. Según reportes del Observatorio Venezolano de la Violencia para 2018 – uno de los años que más personas se desplazaron desde Venezuela hacia la región – la tasa de muertes violentas se estimó en 81.4 por cada 100 mil habitantes, lo que lo transformaba en el país más violento de América Latina, superando incluso a los del Triángulo Norte de Centroamérica. El informe da cuenta de 10.422 homicidios, 7.523 cadáveres catalogados como fallecidos por resistencia a la autoridad (es decir, producto del accionar policial) y 5.102 casos de averiguaciones de muerte. El informe de 2019 menciona:

"Durante este año 2019, en Venezuela se ha incrementado la destrucción del pacto social por la suma perversa y en apariencia contradictoria de anomia y autoritarismo, lo cual ha provocado, por una parte, una actuación arbitraria y discrecional de instituciones que incumplen sus obligaciones y violan derechos humanos, y por otra parte, la desconfianza de la población en instituciones y funcionarios cuyo desempeño está sujeto a normativas y regulaciones que son frecuentemente modificadas, con cambios impredecibles y sin un claro fundamento" (ENCOVI-2019, p.1) .

d) También las personas venezolanas huyen por razones vinculadas a la definición clásica de refugiado, fundamentalmente como producto de la persecución motivada por la manifestación o imputación de una opinión política contraria al gobierno. La manifestación o imputación de una determinada opinión política conduce en ocasiones a la pérdida de los puestos de trabajo o las limitaciones en el acceso a derechos básicos.

Por otra parte, se han registrado numerosos casos de graves violaciones a los derechos humanos, que incluyen detenciones políticas, torturas, sanciones por traición, e incluso asesinatos motivados políticamente.[56] Más allá de encarcelamientos (o exilio forzoso), existen importantes ataques y abusos generalizados y sistemáticos contra la población civil, tal como lo documenta un panel de expertos independientes convocados por la OEA.[57] Según el informe, muchos de estos actos podrían ser catalogados como crímenes de lesa humanidad de conformidad con lo que establece el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.[58] A su vez, siguiendo el informe, entre enero de 2014 y noviembre de 2018, 12.949 personas fueron detenidas arbitrariamente en Venezuela. De esta cifra, casi el 60% fueron investigadas penalmente y se

[56] Véase Amnistía Internacional, *Hambre de Justicia: Crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, AMR 53/0222/2019, 13 de mayo de 2019 y ONU, Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, Número de documento de la ONU A/HRC/48/69, 16 de septiembre de 2021.

[57] OEA, *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes Sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela,* 29 de mayo de 2018.

[58] El Observatorio Venezolano de la Violencia, en su informe 2020, dio cuenta de un notable crecimiento de las llamadas "desapariciones". La magnitud de esa categoría obligó a los investigadores a separarla de las muertes en averiguación.

encuentran con medidas cautelares que sustituyen la privación de libertad (presentación periódica, arresto domiciliario, prohibición de declarar en medios de comunicación), entre otras.[59]

En este contexto estructural es evidente que el desplazamiento de la población venezolana es multifactorial y, siguiendo el razonamiento de Marta Erdal & Ceri Oeppen (2018), podría considerarse que la mayoría de las elecciones migratorias se adoptan ante la falta de alternativas aceptables a la migración – en tanto implicarían violaciones a derechos humanos fundamentales – tornándola forzada.[60] Como destacan L. Feline Haga clic o pulse aquí para escribir texto.Freier & Soledad Castillo-Jara (2020a) la crisis institucional conlleva a la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos en los ámbitos que son fundamentales para el funcionamiento de un Estado, como la preservación de la vida, la libertad y la seguridad personal.

Pero precisamente por su naturaleza multicausal, por el hecho de que de forma simultánea e interrelacionada hubiera causales económicas, de violencia y otras, la migración de personas venezolanas comenzó a ser definida como un "movimiento mixto", particularmente por los organismos regionales e internacionales. Ese posicionamiento de los organismos, a mi entender, no sólo contribuyó al etiquetamiento de la migración de una manera determinada, sino que sirvió de justificación para que los Estados adoptasen determinadas prácticas.

Una de las primeras medidas contundentes de la comunidad sudamericana se dio en el ámbito del proceso de integración regional del cual Venezuela ya era Estado Parte: el MERCOSUR. Como mencionáramos, en agosto de 2017, el proceso resolvió suspender al país caribeño en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de

[59] Para un análisis más actualizado, véase el evento organizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Derechos Humanos en Venezuela: Perspectivas desde la CIDH y la Misión Internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela creada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU", 12 de octubre de 2022. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=lJKTrVxFEes. (Participación virtual).

[60] Morffe-Peraza, en su ponencia en el *Seminario Internacional Movilidad forzada: debates y reflexiones actuales en Latinoamérica* (2023), parte de considerar la migración venezolana como forzada y centra su análisis en el relato de población migrante en Venezuela para comprender, más allá de los elementos estructurales ampliamente descriptos, las alternativas escasas o nulas que las personas tenían para permanecer y no migrar. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=-VIjfSkOEAE [Acceso 22/02/2024]

Estado Parte del bloque regional. Esta decisión, como veremos a lo largo de trabajo, impactaría en las respuestas a la población desplazada.

La CIDH aprobó, en marzo de 2018, la mencionada Resolución Nº 2/18 sobre la migración forzada de personas venezolanas, en la que exhorta a los Estados a garantizar el acceso al territorio, el reconocimiento de la condición de refugiado, el principio de no devolución, considerar la adopción de respuestas colectivas de protección, entre otros aspectos. El lenguaje de la Resolución es claramente un lenguaje de protección internacional que busca reforzar la categorización de la población como necesitada de ella. Entre sus considerandos se destaca:

> *"La CIDH considera que las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia a otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros"* (CIDH, Resol. Nº2/18)

En junio de 2018, la OEA -con el voto de 19 países- emitió una resolución que considera ilegítimas las elecciones presidenciales de mayo, en las que había sido reelecto Nicolás Maduro y, a su vez, activar el proceso para suspender a Venezuela del organismo interamericano. Además, la OEA pidió permiso al gobierno venezolano para el envío de ayuda humanitaria y reafirmó la posibilidad de una intervención militar en casos de ruptura del orden democrático.

En septiembre de 2018, dada la gravedad de la situación, a instancias de Ecuador, 11 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) se reúnen en Quito con el objeto de "intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región" y adoptan la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. El lenguaje utilizado en dicho instrumento es relativamente neutro: "ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana". Dos meses más tarde, se realizaría una

segunda reunión de seguimiento de lo que para entonces se denominaría Proceso de Quito, adoptándose un plan de acción. Desde este encuentro, del análisis de sus Declaraciones y otros documentos específicos de los diferentes Talleres, se evidencia un claro enfoque migratorio en los acuerdos alcanzados en torno a la regularidad de la condición legal.

Paralelamente, los Estados desarrollaban diversas estrategias en el ámbito internacional por lo que consideraban graves delitos contra los derechos humanos cometidos por el régimen venezolano. Por ejemplo, ese mismo mes de septiembre de 2018, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una Resolución presentada por 11 Estados de la región (entre ellos Argentina, Chile, Colombia y Perú)[61] manifestando una profunda preocupación por las violaciones de derechos humanos en Venezuela. Paralelamente, los mismos cuatro gobiernos, junto a los de Canadá y Paraguay) remitieron un pedido de investigación sobre la situación de Venezuela a la fiscal de la Corte Penal Internacional.

Mientras en foros internacionales proclamaban la condena del régimen por la supuesta violación masiva de derechos humanos, como veremos, en el plano regional y, particularmente, en el plano interno, estos elementos no incidían en la construcción de la etiqueta de "migrantes económicos" a las personas desplazadas como consecuencia del supuesto accionar de ese régimen.

En cuanto a los organismos internacionales, desde el inicio del desplazamiento a gran escala, en sus documentos oficiales, tanto el ACNUR como la OIM se refirieron a él como un "movimiento mixto" y adoptaron diferentes recomendaciones y acciones.

En lo que respecta a ACNUR, en marzo de 2018, el Organismo emitió la Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos (ACNUR, 2018a) tendiente a orientar a los Estados en la determinación de las necesidades de protección. En ella, destacaba que "mientras las circunstancias individuales podían variar, las necesidades de protección internacional se hacían evidentes para una proporción significativa de la población

[61] Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en fecha 27 de septiembre de 2018 Nº 39/1. "*Promotion and protection of human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*", en: https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-39-1/ [Acceso 25/09/2023]

venezolana que abandonaba el país"; y que "si un Estado ha incorporado en su legislación, la definición ampliada del término refugiado establecida en la Declaración de Cartagena, ACNUR alienta a que se aplique esta definición al caso de los solicitantes de asilo venezolanos. De hecho, consideraba que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en ella, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional".

Por su parte, la OIM apuntó principalmente al aspecto operativo, publicando un mes después el Plan de Acción Regional para las Américas y el Caribe en el que describe el apoyo a brindar a los gobiernos. El Plan de Acción tiene por finalidad "fortalecer la respuesta regional a flujos en gran escala de venezolanos, dando su apoyo a los esfuerzos que los gobiernos han puesto en marcha en toda la región". Previsto para un periodo de dos años, el Plan de Acción prioriza una serie de países y realiza una estimación de 32.3 millones de dólares para la consecución de sus objetivos.[62]

Ese mismo mes de abril, el Secretario General de las Naciones Unidas dio directrices para que la OIM y el ACNUR lideraran y coordinaran una respuesta regional coherente y consistente para promover la protección, el acceso a servicios básicos, la autosuficiencia y la integración socioeconómica de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, así como a las comunidades que las acogen. A su vez, en junio, fue designado Eduardo Stein como Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los Refugiados y Migrantes Venezolanos, desarrollándose el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes venezolanos (que luego se actualizaría anualmente).[63] Tres meses después, esta respuesta coordinada entre las agencias daría origen a la Plataforma R4V.

El "matrimonio por conveniencia" entre ACNUR y OIM – que analizaremos más en detalle en un capítulo posterior – dio como resultado la utilización creciente de la expresión "refugiados y migrantes de Venezuela". La caracterización como flujo mixto llevaba a considerar que, dentro del universo de personas en movilidad, coexistían estas

[62] OIM, *Plan de Acción Regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe*. Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/press_release/file/plan_de_accion_regional_en_espanol.pdf [Acceso 12/07/2022]

[63] Disponibles en https://www.r4v.info/ [Acceso 22/02/2024]

dos categorías. Como Nicholas Van Hear, Rebecca Brubaker & Thais Bessa (2009) señalaban a principios de siglo, la narrativa de la "migración mixta" parece haber vencido en la "batalla discursiva", en este caso sobre la migración venezolana, e impactado negativamente en su protección. La imprecisión en la definición, la connotación al carácter abusivo de las solicitudes de asilo presentadas por quienes integran ese *movimiento mixto* y el énfasis en el carácter irregular de los arribos parecen haber incidido en la opinión pública y en la definición de las políticas adoptadas en consecuencia.

Los informes estadísticos anuales de ACNUR denominados Tendencias globales comienzan a dar cuenta del incremento de las solicitudes de venezolanos a partir de 2015 (ACNUR, 2016c, 2017), pero son los informes de 2017 y 2018 los que ponen en evidencia las contradicciones del organismo en la caracterización de la población. Mientras que en el primero, se da cuenta de que "el amplio desplazamiento de venezolanos por su región hizo palpable la situación de refugiados, con unos 3,4 millones de ellos fuera del país a finales de 2018" (ACNUR, 2018b, p. 3), en el segundo se inaugura una nueva categoría específica de personas desplazadas, exclusiva para la población venezolana: "venezolanos desplazados en el extranjero" (ACNUR, 2019c, p. 3). De esa forma, no se la encuadraba ni como refugiada ni como solicitante de asilo, ni como en situación similar (*refugee like situation*). En un trabajo con un enfoque similar al nuestro, (L. Feline Freier, 2023) analiza el impacto que esta categorización ha tenido tanto en los funcionarios de los organismos internacionales como en los *policymakers.* La autora sostiene que los gobiernos en la región desarrollaron respuestas políticas *ad hoc* para con la población que reflejan y probablemente fueron moldeadas por la creación de esta categoría por parte de ACNUR, y que esto contribuyó a delinear respuestas tendientes a tratar al desplazamiento venezolano como una migración voluntaria antes que como un escenario de personas en necesidad de protección internacional.

En mayo de 2019, considerando que las condiciones en Venezuela se habían deteriorado de manera significativa desde la emisión de la Nota anterior (ACNUR, 2018a), ACNUR emitió una actualización (ACNUR, 2019b). En ella, reitera su llamado a los Estados que reciben venezolanos para que permitan el acceso a su territorio y a los procedimientos de asilo y vuelve a afirmar que las personas venezolanas con ciertos perfiles pueden

tener necesidades de protección internacional según las disposiciones de la Convención de 1951 (dependiendo de las circunstancias de cada caso individual). A su vez, considera que la gran mayoría de los ciudadanos venezolanos se encuentran en necesidad de protección internacional bajo los criterios contenidos en la Declaración de Cartagena sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela.

De todas formas, para entonces, parecía ya no haber vuelta atrás para hacer comprender a los Estados que podían (y debían) considerar dar asilo a las personas venezolanas conforme el marco normativo regional para la protección de refugiados; y que podían (y debían) hacerlo mediante un enfoque *prima facie* o de determinación colectiva.

Precisamente, en la forma de "etiquetar" el movimiento reside el fundamento de la respuesta institucional que se brinda. Y en ese sentido, como se demostrará, los Estados enfatizan de forma desmedida el componente migratorio por sobre el componente de necesidad de protección internacional. Se consideró a la migración (como fenómeno) como un movimiento "mixto", pero a las personas como "refugiados y migrantes" (o como "migrantes y refugiados"). La expresión, así, inseparable, se repite en el discurso político, en las normas, en el discurso de los organismos humanitarios, incluso en alguna literatura académica. "Refugiados y migrantes". Y el énfasis en uno u otro, lejos de ser producto de análisis individualizados de cada caso particular o análisis general de las circunstancias del país de origen, estuvo siempre mediado por la ideología política de las autoridades "calificadoras" de turno, sumado a sus relaciones con el régimen venezolano.

En contraste con esto, la literatura especializada coincide en que se debería aplicar a la mayoría de las personas venezolanas la definición de refugiado, ya sea porque existen situaciones de persecución individual (Michael Camilleri & Fen Osler Hampson, 2018; Joao Jarochiski-Silva & Liliana Jubilut, 2018; Andrew Selee & Jessica Bolter, 2022), como porque aplica al caso la definición ampliada del término refugiado (Diego Acosta & Laura Madrid, 2020; Isabel Berganza, Cécile Blouin & L. Feline Freier, 2020; Michael Camilleri & Fen Osler Hampson, 2018; L. Feline Freier, 2023; Omar Hammoud-Gallego, 2021; Joao

Jarochiski-Silva & Liliana Jubilut, 2018; Javier Ochoa, 2020; Andrew Selee & Jessica Bolter, 2022). En efecto, del análisis técnico de la información disponible sobre la situación en Venezuela, el cual excede este trabajo, es posible considerar que se encuentran cumplidas las condiciones para calificar la situación como, al menos, una en la que existen otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.[64]

En definitiva, la etiqueta impuesta a las personas venezolanas fue variando desde aquella de víctimas de un régimen autoritario y opresivo que pregonaban los organismos regionales y los gobiernos nacionales en los años 2017/2018 a la de ciudadanos en situación de movilidad humana de la Declaración de Quito. Esto tiene como efectos la legitimación de un tratamiento por la vía de la normativa migratoria, más o menos flexible según los países,[65] y la no aplicación de la definición ampliada del término refugiado en la mayoría de las jurisdicciones. Así, el conjunto de los migrantes se uniformiza, generalizando su situación a una mera migración casi voluntaria e invisibilizando toda necesidad de protección.

[64] En su análisis de la situación de Venezuela a la luz de la definición ampliada, Berganza et al. (2020) concluyen que se dan tres de los cinco elementos de la definición ampliada: violación masiva de derechos humanos, violencia generalizada y eventos que perturban gravemente el orden público.

[65] Para un análisis de la falta de gobernanza regional en el desplazamiento venezolano, véase la presentación del Dr. Pablo Ceriani-Cernadas en la Reunión Científica IICSAL "Migración Venezolana. Entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica", organizada por FLACSO Argentina 1 y 2 de noviembre de 2022, en la que tuve la oportunidad de participar. Grabación disponible en: https://youtu.be/_tjpyvIRgdc.

PARTE 3. RESPUESTAS NACIONALES

CAPITULO VI. Argentina

Según datos de su organismo de estadísticas, hacia 2022, Argentina tenía una población de 46 millones de habitantes.[66]

Hasta el inicio del periodo bajo análisis, Argentina había sido históricamente el principal país receptor de inmigrantes de la región. La inmigración fue y continúa siendo un elemento fundamental de su conformación como sociedad.

Sin embargo, el porcentaje de no nativos sobre la población total ha venido decreciendo sistemáticamente, tal como lo evidencian los censos nacionales: mientras que en 1970 los extranjeros representaban el 9,5% de la población total, en 1980 el 6,8%, en 1991 el 5%, en 2001 el 4,2% y en 2010 el 4,5%. De ellos, un 70% correspondían a nacionales de los países limítrofes. Ante la ausencia de datos censales,[67] se estima que en el país residen aproximadamente 2.2 millones de personas migrantes (ONU Argentina, 2020), entre las que se destacan nacionales de países limítrofes (Paraguay, Bolivia) y Perú.

Entre los extranjeros, los haitianos tienen una pequeña representación (mientras las autoridades informan cerca de 5 mil personas, las estimaciones de las asociaciones de migrantes rondan las 15 mil para 2020). Asimismo, a febrero de 2021 contaba con 179 mil personas venezolanas.[68]

Con respecto a las características sociodemográficas de la población venezolana, al momento de mayor número de arribos (hacia mediados de 2018), el 55% eran hombres

[66] Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

[67] El Censo Nacional de Población y Vivienda fue realizado en mayo de 2022 y aún no fueron publicados los resultados sobre migración.

[68] Datos de R4V.

y el 45% mujeres. A su vez, el 75% contaba con un título superior (universitario o técnico), mientras que un 24% contaba con el título de escolaridad secundaria.[69]

Argentina fue el primer país en modificar su legislación migratoria a inicios de este siglo, aprobando una norma que reconoce la migración como un derecho humano (Ley de Migraciones Nº 25.871 del año 2003). La norma brinda un tratamiento preferencial para el ingreso y permanencia de los nacionales de los países del MERCOSUR. A su vez, aprobó también la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado Nº 26.165, acorde a los estándares internacionales y considerada una de las leyes en la materia más progresistas del mundo (L. Feline Freier & Jean Paul Gauci, 2020).

En el periodo bajo análisis se alternaron gobiernos de centroizquierda y un gobierno de centroderecha. Cristina Fernández de Kirchner gobernó el país entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015, sucediendo a su esposo Néstor Kirchner, ambos por la coalición denominada Frente para la Victoria (FPV). Este Frente tiene como partido mayoritario al Partido Justicialista ("peronismo") y a otras agrupaciones políticas de izquierda. Sus gobiernos han tenido un fuerte énfasis en lo social y un rol preponderante del Estado en el plano económico. En el ámbito exterior, sus gobiernos apostaron por la integración sudamericana y formaron parte del eje de países con gobiernos de izquierda (Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela) que enarbolaron las banderas del proyecto bolivariano. Tras la derrota electoral de 2015 asumió el poder el centroderechista Mauricio Macri, quien gobernaría hasta diciembre de 2019 implementando políticas económicas neoliberales, medidas recesivas en el plano social, y contrayendo una deuda multimillonaria con el Fondo Monetario Internacional. Macri llevaría adelante una política exterior diametralmente opuesta a la de sus antecesores, acercándose a Estados Unidos y la Unión Europea, retirándose de la UNASUR, y distanciándose asimismo del proceso MERCOSUR. En lo que respecta a su posición hacia el régimen venezolano, como veremos en lo sucesivo, mantuvo una política de aislamiento del gobierno de Maduro, impulsando su denuncia ante organismos internacionales por violaciones a los derechos

[69] Datos de la DTM – Monitoreo de Flujo de la población venezolana, Ronda 1, julio de 2018, elaborada por la OIM y disponible en: https://dtm.iom.int/reports/argentina-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-1-julio-2018?close=true [Acceso 22/02/2024]

humanos; reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela y propició la suspensión del país caribeño del MERCOSUR.

A fines de 2019 inicia un nuevo gobierno justicialista, liderado por Alberto Fernández, que, a poco de iniciar, se vería sorprendido por la pandemia producida por la COVID-19. Fernández asumiría acompañado de la expresidenta Cristina Fernández (para entonces, ya viuda de Kirchner) como Vicepresidenta de la Nación. El cambio de rumbo en la política exterior a partir de diciembre de 2019 incluyó, entre otros aspectos, una postura más afín al gobierno venezolano, aunque más errática que la que tuvieran los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

Los avatares económicos del país (con una de las inflaciones más altas del mundo) han jugado un rol crucial en la elección de Argentina como destino para las personas desplazadas. No obstante, las facilidades para el ingreso legal y para la regularidad migratoria siempre constituyeron un elemento a favor de esa elección.

VI. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones

En materia de protección de refugiados, Argentina aprobó la adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 en 1961 y 1967 respectivamente.[70] Desde 1979 es Estado Miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR. Tras el retorno a la democracia a fines de 1983, el Estado argentino asumió sus compromisos internacionales en materia de refugiados. En marzo de 1985 por un Decreto presidencial crea el Comité de Elegibilidad para los Refugiados.[71] Desde entonces, un conjunto de normas de distinto rango fueron completando el marco de la protección. Estas, que habían establecido un estándar en materia de protección, son recogidas en la Ley que se aprobaría finalmente en 2006 (Figueroa & Marcogliese, 2012).

En 2006 Argentina aprobó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 que respondió a un momento histórico determinado: la cuestión migratoria en general estaba siendo abordada bajo un enfoque diferente de aquel de seguridad

[70] Leyes Nº 15.869 y Nº 17.468.

[71] El C.E.Pa.Re. fue creado por Decreto Nº 464/85.

que había dominado en las décadas anteriores. El paradigma de derechos humanos comenzó a regir el tratamiento de muchos aspectos de la política pública, y la cuestión de los refugiados no podía ser ajena.[72] Entre otras disposiciones, la Ley crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), órgano interministerial encargado de la resolución de las solicitudes y la coordinación de políticas públicas en materia de asistencia e integración. Asimismo, incorpora la definición regional de refugiado.

[72] El legislador tuvo en cuenta, a la hora de sancionar la Ley, no sólo las obligaciones legales del Estado derivadas de la ratificación de los instrumentos internacionales sino también la obligación de solidaridad derivada de la protección que miles de argentinos recibieron cuando se vieron forzados a abandonar el país. En el debate, el Diputado Remo Carlotto, miembro informante en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, señaló que, a pesar de haber ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, desde hace más de cuarenta años la República Argentina no contaba con una ley que regule de manera integral el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, sus derechos y garantías y de los solicitantes. Pero se consideró, además, que se trataba "del cumplimiento de una deuda pendiente dado que durante los años de dictadura miles de argentinos han recibido por parte de distintos países la posibilidad de refugiarse, de proteger su vida y la de sus familias, de partir hacia el exilio con la garantía de contar con elementos mínimos esenciales en momentos de persecución, cuando las decisiones que se tomaban incidían sobre la vida y la muerte"

Tabla 4. Sistema de asilo: Argentina

ARGENTINA	
Derecho de asilo	No está contemplado explícitamente en la Constitución Nacional (1994). Sin embargo, el artículo 75, inc. 22, establece que los tratados de Derechos Humanos tienen jerarquía superior a las leyes. Entre ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos que sí lo contempla.
Legislación	Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado Nº 26.165
Organismo encargado	Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE)
Composición	Representantes de los siguientes Ministerios: del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social; y del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. [73]
Otra participación	Un representante de una organización de la sociedad civil y de ACNUR (con voz y sin voto)
Funciones	Entre otras, resolver sobre el reconocimiento y cesación de la condición de refugiado; resolver solicitudes de reunificación familiar y reasentamiento; y convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones en lo que concierne a la asistencia de los refugiados y sus familiares y su inserción en la vida social y económica del país.
Definición de refugiado aplicable	a) Definición clásica (de la Convención de 1951) b) Definición ampliada (Declaración de Cartagena)
Concepto de unidad familiar	El cónyuge o a la persona con la cual el refugiado se halle ligado en razón de afectividad y de convivencia, ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado que de él dependan económicamente.
Derechos de personas solicitantes	Los solicitantes de asilo tienen derecho a un documento provisorio que le permita permanecer legalmente en el territorio nacional y desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios y beneficios básicos sociales, de salud y educación.
Derechos de personas refugiadas	Los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país.
Procedimiento previsto para situaciones de afluencia masiva	En caso de producirse un incremento sustancial de solicitudes de condición de refugiado a causa de un ingreso masivo, se adoptará el criterio de determinación por grupo, según el cual, una persona es refugiado por su pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados.

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa interna.

[73] En un claro retroceso hacia enfoques más securitistas, por un Decreto del Poder Ejecutivo de septiembre de 2024, bajo el Gobierno de Javier Milei, esta composición fue modificada, incorporándose a un representante del Ministerio de Seguridad y eliminando la participación del INADI, organismo desarticulado bajo su gestión.

En cuanto a otras formas de protección internacional, existe una regulación específica en la legislación migratoria,[74] pero que no se trata de una protección complementaria propiamente dicha. La norma incluye la posibilidad de que algunas personas puedan beneficiarse de un permiso de residencia por razones humanitarias cuando, a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), justifiquen un tratamiento especial. Para ello, la norma establece que se tengan especialmente en cuenta, entre otras, las siguientes situaciones: personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas, se encuentran amparadas por el principio de no devolución; personas respecto de las cuales se presuma verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional; personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes; personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico. En ese sentido, el articulado engloba personas no refugiadas necesitadas de protección internacional por estar protegidas contra la devolución (una figura análoga a la protección complementaria) y personas no refugiadas a quienes se les puede otorgar residencia por cuestiones puramente humanitarias (Laura Madrid & María José Marcogliese, 2021)

Si bien la autoridad que determina la elegibilidad para este tipo de residencia es la Dirección Nacional de Migraciones, la CONARE puede emitir recomendaciones a la DNM en casos puntuales. Conforme la Disposición de la DNM que regula los procedimientos y requisitos para las tramitaciones de este tipo de residencia,[75] cuando a un extranjero se le haya denegado la solicitud de asilo, la autoridad migratoria tendrá especial consideración en aquellos casos en que la CONARE haya informado que se configuran razones humanitarias para la permanencia del extranjero en el territorio. También la autoridad judicial puede ordenar a la DNM el otorgamiento de una residencia temporaria en dichos supuestos.

[74] Art. 23 m) de la Ley 25.871.

[75] Disposición Nº 72.033/2007

En diciembre de 2003, el Congreso sancionó la Ley de Migraciones N° 25.871. Hasta entonces, se encontraba vigente una norma restrictiva emanada de un gobierno militar y basada en la doctrina de la seguridad nacional. Por lo tanto, la entrada en vigencia de la nueva Ley, bajo un paradigma radicalmente diferente, significó un cambio histórico para la Argentina (Rubén Giustiniani, 2004). Es considerada una referencia regional en la región (OIM & IPPDH, 2017) en la medida en que en ella se reconoció por primera vez que "El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad".[76]

La Ley Nº 25.871 regula el ingreso, la permanencia y la salida de personas del territorio nacional y fue reglamentada en el año 2010, luego de un amplio proceso consultivo.[77] El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. En lo que respecta a los procedimientos de admisión, la Ley reconoce tres tipos de categorías: permanente, temporaria y transitoria; y, a su vez, define distintas subcategorías de residencia las que representan, en definitiva, los motivos o criterios (trabajo, estudios, reagrupación familiar, etc.) por los que las personas extranjeras deciden solicitar una radicación en el país. Entre ellos, a los fines de este estudio, merece destacarse el criterio de *razones humanitarias* (art. 23, inc. m) mencionado previamente, y el de *nacionalidad* (art. 23, inc. l).

Como destaca Adriana Alfonso (2015), el aporte del Ejecutivo al texto de la Ley se concretó en una serie de principios básicos entre los que se destaca el reconocimiento a todo nacional del MERCOSUR de su derecho a radicarse en el territorio argentino bajo el criterio de su nacionalidad. Y lo hace, incluso, aun cuando el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no había entrado en vigor. Explícitamente, la norma resalta la importancia de la consolidación de una política migratoria regional en el marco del

[76] Art. 4 de la Ley 26.165.

[77] Decreto Nº 616/2010.

MERCOSUR y sobre esta base incluye entre los criterios para la obtención de la residencia el ser nacional de uno de los Estados del bloque.[78]

En virtud de este criterio, en el periodo 2010-2020 y según datos de la DNM, Argentina brindó aproximadamente 1.8 millones de residencias a personas provenientes principalmente de Paraguay, Bolivia, Perú y, como veremos, Venezuela (Dirección Nacional de Población, 2021). Además, más de un millón de residencias permanentes, gran parte de ellas a quienes habían obtenido previamente una residencia temporaria. Es decir que, a partir de 2004, los nacionales de algún país del bloque regional (incluidos venezolanos) encontraron grandes facilidades para regularizar su condición.

La Ley de Migraciones Nº 25.871, en su artículo 6º, establece que el Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Y a su vez, en su artículo 8º precisa que no podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Por su parte, la Ley en materia de protección de refugiados, reconoce el acceso de éstos a los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país.

En cuanto al acceso a la educación, las normativas migratoria y de protección de refugiados también establecen el derecho irrestricto al acceso a los establecimientos educativos para la población migrante, refugiada y solicitante de asilo, cualquiera sea su condición de regularidad. Es decir que, en ningún caso la irregularidad migratoria puede ser impedimento para la admisión de estudiantes extranjeros en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. En el caso de las personas solicitantes de asilo y

[78] El artículo 23, inc. l) de la Ley Nº 25.871 establece que se considerará residentes temporarios a los ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples. Un año más tarde y por Disposición DNM N° 29.929/2004 se señaló que el detalle de países incluidos en dicho inciso es meramente enunciativo, debiendo considerarse incluidos a todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

refugiadas, en aplicación del principio de ayuda administrativa, se han adoptado diversas medidas para facilitar el acceso a los establecimientos educativos (María Soledad Figueroa & María José Marcogliese, 2012, 2017). En los últimos años, atento las particularidades de la población venezolana desplazada, se adoptaron medidas similares: tratamiento preferencial en los trámites administrativos de reconocimiento de estudios de la educación obligatoria; eximición del requisito de la legalización; y posibilidad de rendir un examen global en caso de carecer de toda documentación educativa probatoria. Asimismo, se aprobó un procedimiento de facilitación para la convalidación de títulos universitarios.[79]

En lo que concierne al trabajo, las legislaciones migratorias y de protección de refugiados contemplan este derecho. Desde el inicio de la tramitación de una solicitud de estatuto de refugiado o de residencia, la persona solicitante tiene autorización para desempeñar tareas remuneradas.

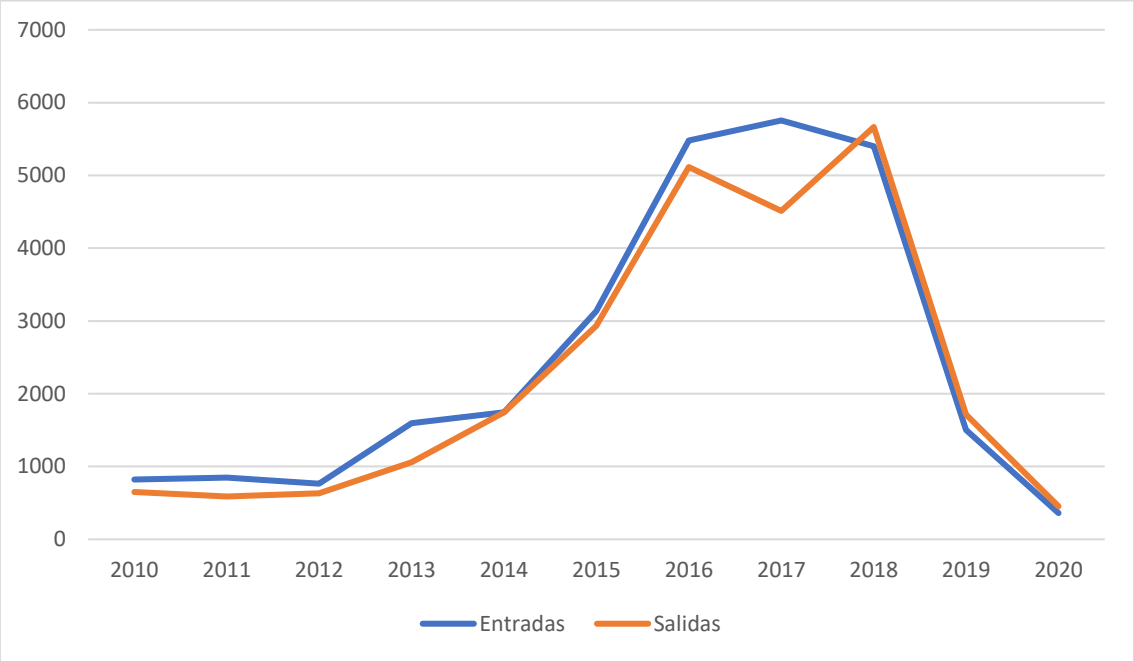
VI. 2. Medidas adoptadas

a. La llegada de personas haitianas

Si bien minoritaria, la movilidad de haitianos hacia a Argentina existía con anterioridad al terremoto. Argentina, junto con Chile, Ecuador y Perú, no exigía visa para el ingreso a las personas de esa nacionalidad. El terremoto incrementó el arribo de haitianos, aunque nunca llegó a ser un fenómeno masivo.

[79] Resolución ME Nº232/2018.

Gráfico 1. Argentina: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2010-2020)



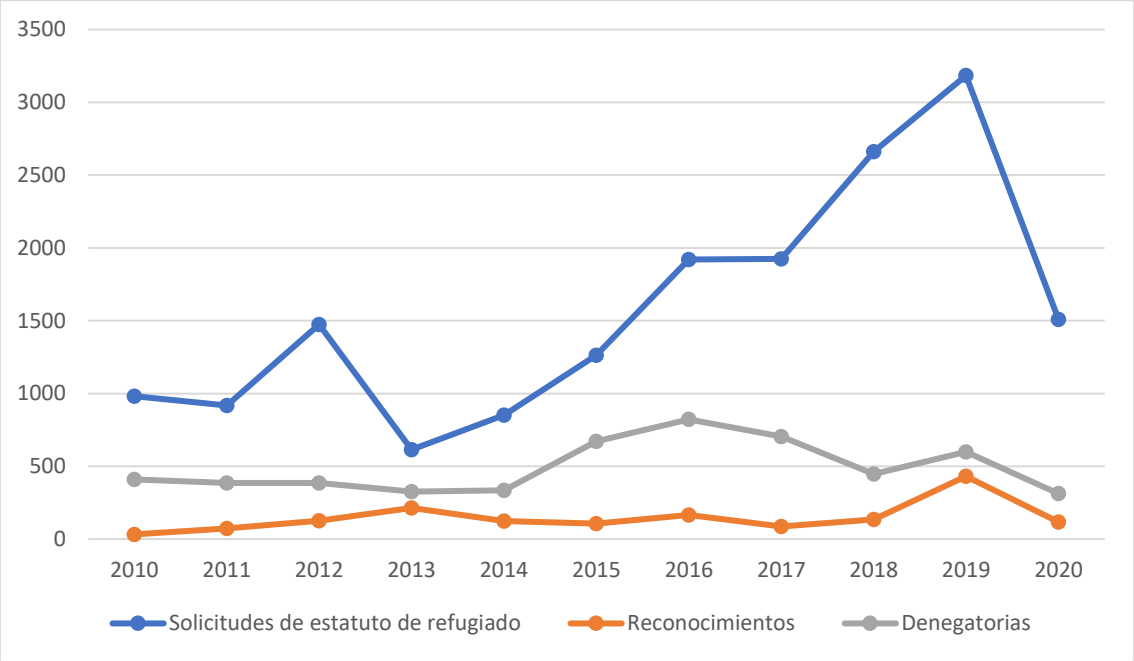
Fuente: registros de la Dirección Nacional de Migraciones.

A diferencia de Brasil, el arribo a Argentina implica unos costos económicos de importancia. Conforme el estudio realizado por la OIM y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Argentina recibe en los primeros años del periodo mayoritariamente estudiantes haitianos de nivel terciario o universitario cuyas familias podían sostener sus estudios y residencia en el exterior (OIM & IPPDH, 2017). En función de eso, buena parte de los recién llegados – y de quienes ya se encontraban en el país, pero no podían regresar luego de los sucesos de 2010 – tramitarían y obtendrían visados temporales de estudiantes. Sin embargo, para los que no podían regularizar su situación migratoria por esa vía, la solicitud de estatuto de refugiado constituyó una salida provisional aceptable. A nivel de la legislación migratoria, el tratamiento de la situación de las personas haitianas se rige por todo lo dispuesto para los "no-MERCOSUR", por lo que resultaba difícil regularizar la condición legal por esa vía.

El sistema de asilo en Argentina era, en los primeros años del periodo, uno de los más desarrollados institucionalmente en la región. Si bien no registró un número importante de solicitudes, su tasa de reconocimiento era relativamente alta y sus procedimientos,

acordes a los estándares internacionales (María Soledad Figueroa & María José Marcogliese, 2012, 2017; L. Feline Freier & Jean Paul Gauci, 2020).

Gráfico 2. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Todas las nacionalidades (2010-2020)



Fuente: Datos de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE y de UNHCR Refugee Data Query.

Antes del terremoto de enero de 2010, Argentina había reconocido como refugiados a 35 personas haitianas sobre un total de 55 casos resueltos.[80] Conforme los informantes claves, la inestabilidad política de Haití, las persecuciones individuales y la violencia, habían sido los argumentos de dichos reconocimientos. En la mayoría de las ocasiones, en aplicación de la definición clásica de refugiado, mientras que, en otras, se había considerado que el nivel de violencia en determinados momentos y en determinadas zonas del país podía ser enmarcado en alguna de las situaciones definidas en la definición ampliada. La etiqueta de refugiados aplicaba al caso haitiano.

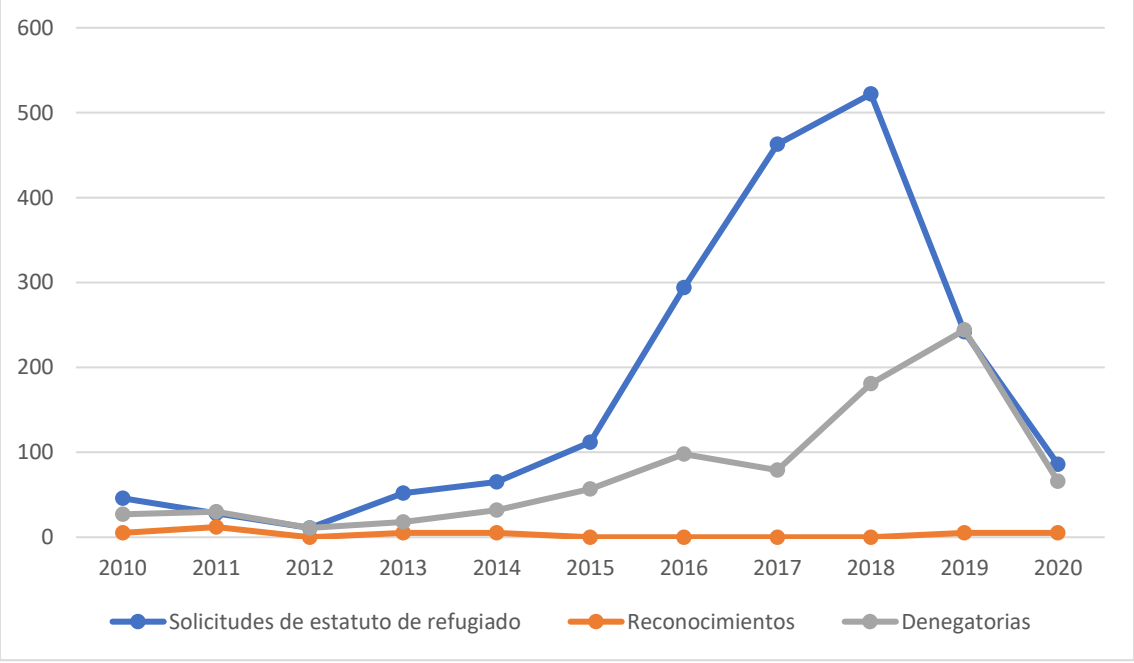
Sin embargo, luego del terremoto de 2010 en Haití, rápidamente el etiquetamiento de las personas se modificó. Los haitianos pasaron a ser personas desplazadas como consecuencia de un desastre natural, una situación que las autoridades de asilo

[80] Datos extraídos del sitio UNHCR Refugee Data Finder [Acceso 16/03/2022 – Datos de la búsqueda: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=YLl55v].

consideraban no amparada por las definiciones de refugiado (ni la definición convencional ni tampoco la definición ampliada). Entendían que eran personas necesitadas de algún tipo de protección, sí, pero no aplicaba a ellos la categoría de refugiadas. Incluso, conforme se identificara en el trabajo de campo realizado, esta etiqueta llegó a velar en ocasiones situaciones de persecución individual por algún motivo contemplado en la definición legal de refugiado. De hecho, esto se observa en las cifras (ver Gráfico 3): las resoluciones denegatorias aumentaron, aun cuando la inestabilidad política y la violencia que existían ya antes del terremoto (y que ya habían dado lugar a la aplicación de la definición ampliada de refugiado) se habían agudizado a consecuencia de este. Una ex funcionaria de la CONARE señala:

> *"Sí, yo recuerdo que antes (los reconocimientos) eran en términos de persecución política por todo el conflicto con Aristide. Creo que por esas razones sí se los reconocía. Después sucedió el terremoto y en parte eso era un agravante, había como un desorden institucional, un montón de situaciones, pero (se consideró que) no configuraban ninguno de los eventos situacionales de Cartagena. Eso fue después del terremoto" (Entrevista 8).*

Gráfico 3. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Haití (2010-2020)



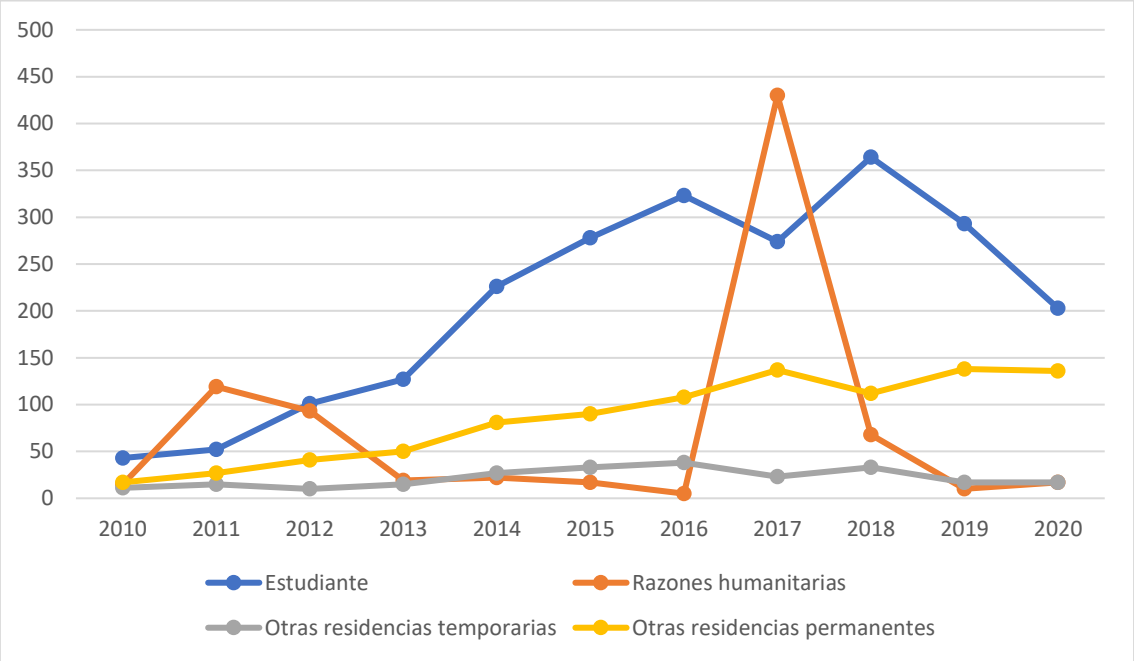
Fuente: Datos de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE y de UNHCR Refugee Data Query.

Es más, no siempre siquiera aplicaba la etiqueta del desplazado por un desastre natural. La inserción educativa de gran parte de la población haitiana en establecimientos terciarios y universitarios llevó a las autoridades, particularmente migratorias, a considerarlos mayormente como estudiantes y a forzar la regularización de la situación legal por la vía de la residencia como estudiantes, incluso en casos que no tenían intenciones de insertarse en una institución educativa. Esta consideración de las personas haitianas como estudiantes (acompañado de toda una serie de atributos en términos de nivel social y económico) invisibilizaba aún más sus necesidades de protección. Como se evidencia en el Gráfico 4, en los primeros años comenzó a incrementarse el número de residencias otorgadas conforme la categoría "estudiantes" en detrimento de otras categorías migratorias.

Quien no encajaba en la categoría legal de estudiante u otra categoría temporaria o permanente ordinaria, fue categorizado como migrante "por razones humanitarias", y se le concedió un permiso de residencia. El requerimiento de ACNUDH y ACNUR de no devolución de haitianos a su territorio fue un elemento que llevó a la CONARE a insistir a la autoridad migratoria para la adopción de esta postura. En virtud de una consulta realizada por el IPPDH, la Dirección Nacional de Migraciones informó:

> *"En particular, con posterioridad al terremoto ocurrido en Haití en enero de 2010, la Argentina así como muchos otros países de la región, otorgó residencias temporarias por razones humanitarias a ciudadanos de ese país – siempre en forma subsidiaria cuando el caso no presentara encuadre en ningún otro criterio migratorio clásico. Esto incluye los casos referidos por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en el marco del mecanismo previsto por la Disposición Nº 72.033/2007. Dicho mecanismo establece que cuando a un extranjero se le haya denegado la solicitud de asilo, la CONARE podrá evaluar si se configuran razones humanitarias para su permanencia en el territorio nacional, y efectuar una recomendación a la autoridad migratoria, que deberá tener especial consideración al momento de resolver sobre la situación migratoria siempre que la persona no se encuentra comprendida en otra subcategoría migratoria" (OIM & IPPDH, 2017, p. 116).*

Gráfico 4. Argentina: Residencias otorgadas según categoría. Nacionales de Haití (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de (OIM & IPPDH, 2017)

Si bien desempeñaban tareas de manera relativamente coordinada (de hecho, se insertan institucionalmente en el mismo Ministerio del Interior), las autoridades migratorias y las autoridades de asilo tenían una concepción muy diferente de la situación haitiana. Para las primeras, se trataba de abordar el movimiento con las herramientas burocráticas puestas a disposición. Para las segundas, aunque consideraran que no se enmarcaban en la categoría de refugiados, se trataba de personas que requerían algún tipo de tratamiento especial.

La concesión de una residencia por razones humanitarias respondía a una solicitud de la CONARE, pero difícilmente la DNM la otorgaría de *motus propio*. No existía una evaluación de las necesidades de protección humanitarias, sino meramente la verificación del cumplimiento de requisitos formales. Los datos lo demuestran: si bien en los primeros años se otorgaron residencias bajo la categoría de razones humanitarias, estas fueron declinando, a la par que crecía el otorgamiento de residencias como estudiantes. Esta situación se extendería en los años siguientes, incluso luego de la asunción del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015.

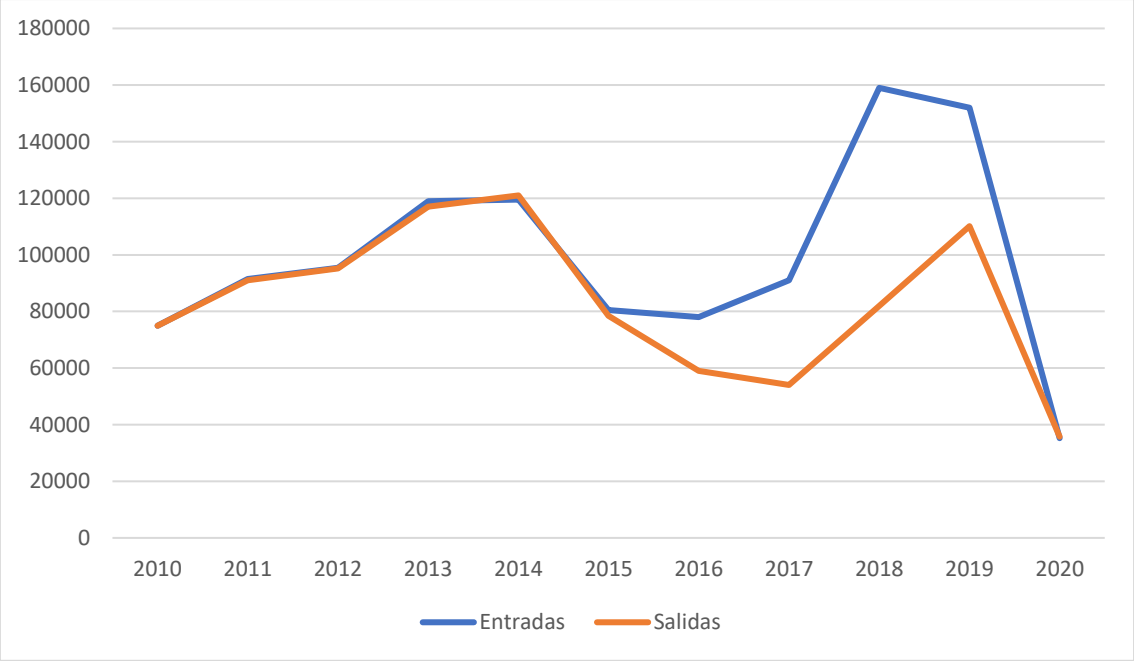
En resumen, ya sea por la vía de la residencia por razones humanitarias como la de estudiantes, las medidas se han articulado en torno a la normativa migratoria, antes

que, por la vía de la protección internacional, otorgando estatutos precarios y temporarios. Paralelamente, la situación de la población haitiana evidenciaría las contradicciones y visiones distintas al interior del Estado, entre gestores de la migración y el asilo, que posteriormente volverían a manifestarse frente a la llegada de venezolanos.

b. La llegada de personas venezolanas

El arribo de personas venezolanas que había comenzado a partir de los años 2014/2015, encontraría su pico en los años 2017 y, particularmente, 2018, año en el que arribaron al país casi 159 mil personas.

Gráfico 5. Argentina: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2020)



Fuente: (Pacecca & Liguori, 2019) *y registros de la Dirección Nacional de Migraciones.*

Del Gráfico 5 se evidencia que, mientras que en la primera mitad de la década el número de ingresos y egresos de personas venezolanas es coincidente (para entonces, diversas razones favorecían el turismo), esta situación comienza a variar a partir de 2014/2015. Desde entonces, y en los años sucesivos, el saldo migratorio positivo crece vertiginosamente. En esos años, también se modifican las formas de traslado y los pasos por los que ocurrió el ingreso a Argentina (María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019): mientras que, en la primera mitad del periodo, las personas ingresaban vía aérea por el

Aeropuerto Internacional de Ezeiza, en los años siguientes se incrementan notoriamente los ingresos terrestres. La reducción de vuelos, los controles migratorios de salida y la necesidad de reducir los costos de los traslados contribuyen a esta variación. Este patrón de aumento que se sostendría durante 2019 para desacelerarse hacia el año siguiente, con una estabilización de los ingresos a principios de año y una fuerte caída luego del primer trimestre, producto del impacto de los cierres de fronteras dispuestos en el marco de la pandemia COVID-19.

Respecto a los perfiles, se trata – sobre todo en un primer momento – de profesionales o personas con un alto nivel de educación. Diversos estudios coinciden en señalar que en un alto porcentaje detentan un título universitario e incluso han realizado estudios de posgrado (Roberto Aruj, 2018; Pablo Biderbost, María Elisa Núñez y Raquel López, 2021; Ariel González-Levaggi & L. Feline Freier, 2023). El alto nivel educativo, considerado como un factor de desarrollo económico, será, como veremos, un elemento a considerar en el análisis de la construcción de una etiqueta particular sobre esta población; además, fue un elemento de relevancia en la positiva percepción pública respecto a su llegada.

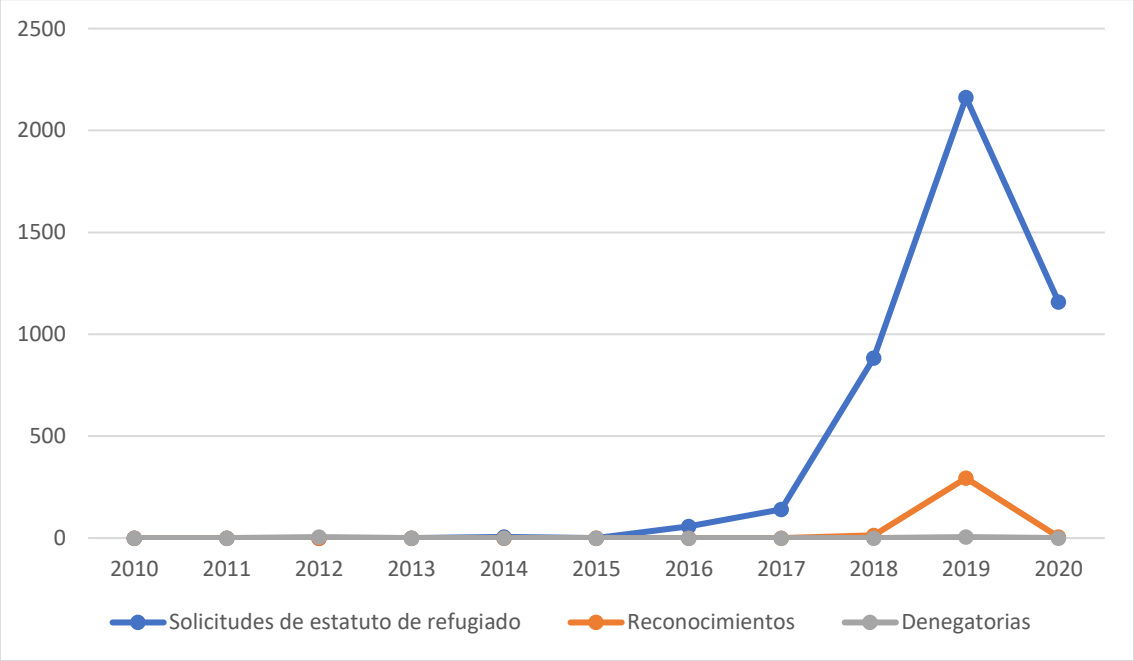
Con respecto a la distribución por género, la información da cuenta que, en el marco de los trámites migratorios, el 49% correspondieron a mujeres y 51% a varones. En el marco de las solicitudes de asilo, en cambio, la proporción es 40% a 60% (María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019)

En un primer momento, la discusión era similar a la que se había dado con los haitianos: ¿cómo se los categoriza? ¿bajo la categoría de refugiados o de migrantes?. Desde un primer momento, existió una rápida intencionalidad por parte de las autoridades, particularmente las de la Cartera de Interior, de “traccionar” la cuestión hacia el sistema migratorio y esto, como veremos, se verifica en los datos estadísticos relacionados a las solicitudes de asilo y a la tramitación de permisos de residencia.

Con respecto a las solicitudes de asilo, surge un elemento interesante de analizar que se relaciona a la autopercepción de las personas como refugiadas. Un estudio basado en un centenar de entrevistas realizado conjuntamente por la organización CAREF, la OIM y el ACNUR (María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019) identifican un primer

momento en el que el flujo de venezolanos estaba conformado por personas con alto nivel educativo, con cierto poder adquisitivo, que arribaban al país vía aérea, y que "no se autopercibían" como refugiados. En un segundo momento, que podríamos ubicar en los años 2016 a 2018, las razones para migrar combinan cuestiones económicas, de inseguridad y de escasez de alimentos o medicamentos. Esta diferencia en la experiencia vivida, sumado a dificultades burocráticas para la regularización, llevaron a que más personas se volcaran al sistema de asilo. El informe también destaca que, según información de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), se identifican entre los solicitantes de asilo tres perfiles recurrentes: "opositores al gobierno; ex integrantes de fuerzas de seguridad, funcionarios públicos o judiciales; y personas que han atravesado situaciones de vulneración de derechos económicos, sociales o culturales" (María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019, p. 39). En los dos primeros casos es posible asumir que existen motivos para considerar a las personas refugiadas convencionales mientras que, en los segundos, podría considerarse la aplicación de la definición ampliada.

Gráfico 6. Argentina: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Venezuela (2010-2020)



Fuente: Datos de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE y de UNHCR Refugee Data Query.

Del trabajo de campo surgen algunos puntos de interés en lo que concierne a la autopercepción como refugiados y la representación que la población venezolana

misma tiene de lo que significa tal estatuto: en algunos casos, vinculado a una vulnerabilidad que no se relaciona con su autoestima y, en otros casos, a una errónea concepción del refugiado como beneficiario de la asistencia estatal. La responsable de una organización de la sociedad civil narra:

> *"Yo creo que, al principio, la posibilidad de solicitar asilo estaba más abierta, pero lo que pasaba era que la población venezolana no se percibía como refugiada. A mí me llamaba mucho la atención porque cuando atendíamos y hablábamos con las familias, las situaciones que a veces relataban eran terribles, pero decían cosas del estilo "no, no, nosotros no venimos acá a esperar nada del Estado; nosotros venimos a ganarnos la vida por nosotros mismos". Y era... bueno... pero ¿qué tiene que ver? ¿cuál es la imagen sobre una persona refugiada? ¿una persona que vive del Estado? no, se están equivocando" (Entrevista 14)*

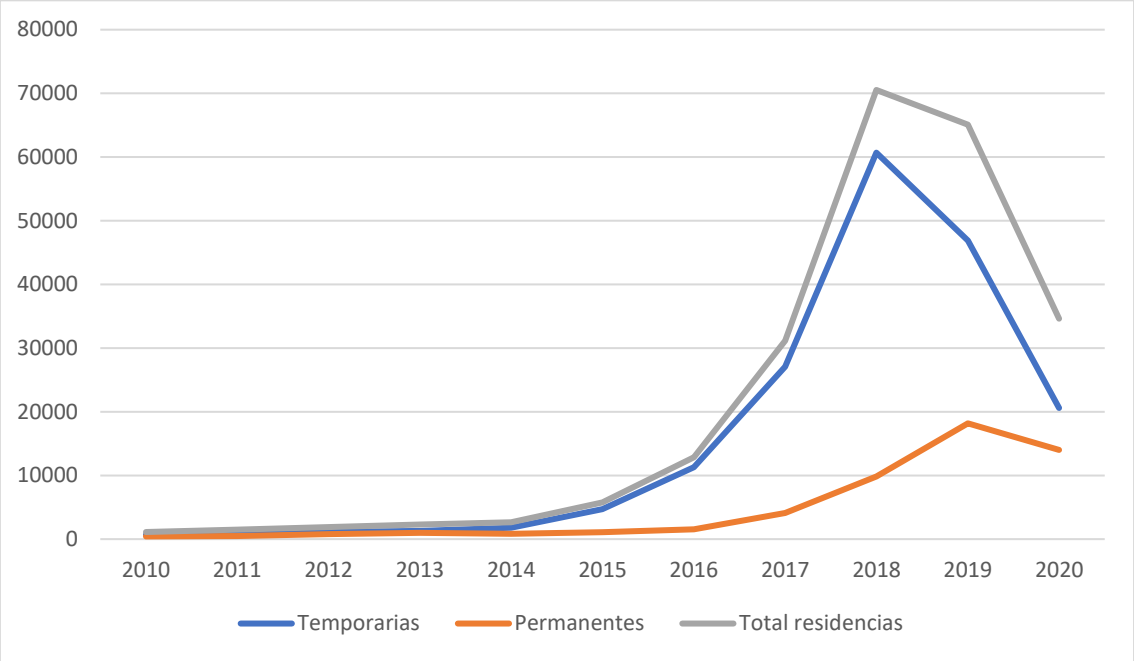
Esta segunda oleada de población, con una situación económica más precaria, lleva a que las solicitudes de protección internacional sean presentadas por personas más necesitadas desde el punto de vista asistencial. Una funcionaria de la CONARE recuerda:

> *"hay toda una cuestión.. no me gusta a mí la palabra... pero más "asistencial". Y fue muy claro, en personas que venían y decían específicamente 'necesito iniciar la solicitud de refugio porque necesito un subsidio habitacional' y no fueron casos aislados, sino que se repetían constantemente. En ese momento, 2017 ó 2018, es cuando yo empecé a notar mayor afluencia de venezolanos (en la CONARE). Todavía estábamos trabajando con el hogar de la SENAF y venían directamente con el dato de que había un refugio, sí, venían por una cuestión asistencial. Eso fue muy muy claro" (Entrevista 2)*

Pero, más allá de la falta de auto-reconocimiento de las personas como necesitadas de protección internacional, es evidente que las autoridades construyeron al colectivo venezolano como el de personas migrantes económicas, víctimas de una situación humanitaria apremiante, si se quiere, pero no necesitada de protección internacional, articulando respuestas desde el campo migratorio. A diferencia de las personas haitianas, aplica para el caso de los venezolanos el trato diferenciado previsto por la legislación para el otorgamiento de la residencia a nacionales del MERCOSUR ampliado.[81]

[81] Incluso, cuando en agosto de 2017 se resolvió la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, mientras otros Estados dejaron de aplicar los beneficios del Acuerdo de Residencia a sus nacionales, Argentina continuó teniendo ese trato diferenciado para con ellos en virtud de su legislación migratoria y en el entendido de que, aunque temporalmente suspendida, Venezuela es Estado Parte del bloque regional. Nótese que la Decisión de la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR señalaba en su artículo 2 que "Los Estados Parte definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano".

Gráfico 7. Argentina: Residencias temporarias y permanentes otorgadas. Nacionales de Venezuela (2010-2020)



Fuente: Dirección Nacional de Población (2021) y registros administrativos de la DNM (2012-2020)

Las autoridades alegaron diferentes razones para adoptar la posición de resolver por la vía migratoria (y no la vía del asilo) la cuestión de la regularidad de la condición legal: en primer lugar, mero pragmatismo, en tanto la vía migratoria es más sencilla; en segundo término, que la vía por la cual se adquiere esa regularidad no es tan relevante, ya que los estatutos de refugiado y de residente no implican demasiada diferencia en la práctica; y en tercer lugar, que no existe capacidad para gestionar una cantidad masiva de solicitudes de asilo.

En cuanto al pragmatismo, las autoridades alegaron que el sistema migratorio brindaba una respuesta ágil y fácil, prevista por la legislación. Sin embargo, así sean mínimos, los requisitos para la obtención de la residencia MERCOSUR no siempre fueron fáciles de conseguir para la población venezolana, particularmente la certificación de carencia de antecedentes penales. Además, las autoridades afrontaron serios problemas de gestión, ya que el número de solicitudes de residencia era tal que obligó, durante algunos periodos, a dar citas previas a dos años vista.

En segundo lugar, la afirmación con relación a que el estatuto de residente no se diferenciaba mucho del estatuto de refugiado se evidenció en el discurso de algunos funcionarios entrevistados:

> *"Lo que yo digo siempre es que acá en Argentina, y eso no ocurre en otros países, la diferencia entre un migrante y un refugiado respecto a acceso a derechos es ínfima. No hay diferencia. Un refugiado accede a lo mismo que un migrante. La única diferencia es que el refugiado está protegido contra la devolución. Por eso es que, darle una residencia migratoria o darle una categoría como refugiado implica, en términos de acceso a derechos, lo mismo; lo que quizá en otros países no ocurre, porque quizá un refugiado puede acceder a otras cosas que no accede un migrante" (Entrevista 15)*

> *"El tema es que ser considerados refugiados no implica nada, no implica ni un régimen de beneficios especiales, nada" (Entrevista 15).*

Jurídicamente, la justificación es errónea. Los estatutos se diferencian, y mucho. Principalmente, en la imposibilidad de devolver a un refugiado a un país de origen. Un residente no está exento de un problema legal por el que se resuelva su expulsión del territorio. En el caso de un refugiado, esa expulsión no procedería. Pero, además, en otra serie de principios y derechos garantizados por los instrumentos internacionales en materia de refugiados, como la ayuda administrativa y el derecho a no acudir a las autoridades consulares del país de origen, lo cual, en el contexto migratorio, fue requerido masivamente a fin de tramitar documentación que las personas migrantes no habían traído consigo.

En tercer término, el posicionamiento respecto a "canalizar" a las personas venezolanas a los trámites migratorios es justificada también en la imposibilidad práctica de manejar grandes números de solicitantes de asilo. Una de las funcionarias señala:

> *"Yo creo, además, que la región en su totalidad, que siempre ha sido reconocida por una apertura y respeto a los principios que rigen la materia (de protección de refugiados), se ha visto conmovida por la cantidad. Porque una cosa es sostener determinados principios cuando vos podés manejar perfectamente la cantidad de peticionantes y otra diferente es cuando es una cosa que es imposible de abarcar. Imposible. Entonces la cuestión pasa a ser de carácter práctico" (Entrevista 13).*

Este argumento también resulta falaz en la medida en que la normativa de asilo pone a disposición herramientas para la tramitación de casos en situaciones de afluencia masiva, brindando alternativas a la engorrosa determinación individual caso a caso. Definir la situación de Venezuela como una de aquellas contempladas en la definición

ampliada hubiera permitido la determinación *prima facie* y de carácter grupal. El problema entonces no es técnico-administrativo, sino evidentemente político.

De forma coincidente con las razones señaladas, una funcionaria entrevistada señala que no es posible aceptarlos como refugiados con las salvaguardas de derechos y prestaciones que ello supone:

> *"Vos me decís que nuestra ley prevé (mecanismos para casos de afluencia masiva). Sí, los prevé. Nunca se ha llevado adelante. Creo que no hay mecanismos preparados para llevarlo adelante. ¿Estamos pensando a lo mejor en un campamento?, porque si vienen todos juntos" (Entrevista 13)*

Esto, además, coincidía con la propia percepción de los venezolanos que, explícitamente, argumentaban que no venían "a vivir del Estado".

No menos importante resulta el comentario de la misma funcionaria sobre la posible reacción social negativa ante un reconocimiento como refugiados que, en el imaginario colectivo, supondría un trato privilegiado por parte del Estado:

> *"... creo que es un poco más que nada, el temor a lo desconocido, porque ahí saldría mucho más a la vista para la sociedad de acogida el tema de que estamos receptando refugiados y ¿entonces?... normalmente, cuando hablamos de refugiados, allí es donde la sociedad hace ruido... ¿estamos aceptando y trayendo gente y acá nosotros no tenemos trabajo? porque siempre se entiende, respecto a refugiados, que el Estado les da muchas cosas, aunque no sea cierto. Es como que, si pide asilo, el Estado lo ayuda" (Entrevista 13)*

Subyace en esta aseveración, por un lado, la concepción dicotómica de refugiado / migrante voluntario: en este último caso, se considera, el Estado no tiene obligaciones en materia de acogida para con ellos. Una persona categorizada como no refugiada, se supone, migra "voluntariamente" y debe valerse por sí misma para procurar integrarse en la sociedad de acogida. Por otro lado, subyace también una suposición que las autoridades hacen -con más o menos asidero- sobre la representación que la opinión pública tiene sobre recibir inmigrantes o acoger refugiados que sería muy interesante contrastar empíricamente.

Lo cierto es, como se muestra en el Gráfico 7, que las residencias otorgadas por la DNM se multiplicaron exponencialmente particularmente entre los años 2015-2018. El gráfico incluye tanto residencias temporarias como permanentes, por lo que puede haber

duplicidad de casos. Vale resaltar que, conforme la normativa y para todas las nacionalidades, el cambio de categoría de residencia de temporaria a permanente se logra mediante la renovación a tiempo de la residencia temporaria luego de dos años. Al igual que identifican otros estudios (María Inés Pacecca & Gabriela Liguori, 2019), en particular en el periodo 2014-2018, se evidencia una notable consistencia entre los saldos migratorios acumulados (aproximadamente 130.000) y los trámites de residencia temporaria (alrededor de 126.000). Es decir que la mayoría de la población venezolana lograba, al menos hasta entonces, un estatuto legal.

c. El tratamiento de ambos colectivos bajo el gobierno de Macri: articulando respuestas en función de la "deseabilidad".

A nivel interno, como mencionáramos, el incremento de los arribos de venezolanos coincide con el inicio de la presidencia de Mauricio Macri. La nueva Administración adoptó muy rápidamente una postura sumamente crítica hacia el régimen venezolano en los foros regionales e internacionales. A diferencia de lo ocurrido en Chile, por ejemplo, esta postura crítica repercutiría en una buena voluntad de recepción y predisposición a regularizar la situación migratoria, que no mostrarían con otros grupos nacionales. Las entrevistadas señalan:

> *"Se dieron 'un montón' de residencias, calculo que sin problema alguno (…) al inicio de la crisis, coincidió con el gobierno anterior, el de Macri, que tenía una postura muy crítica con relación a Venezuela, había denunciado a Venezuela en la Corte Penal (Internacional), entonces no tenía ningún problema en favorecer la migración venezolana" (Entrevista 7)*

> *"Yo diría que hubo un primer momento, que fue durante el macrismo, donde el posicionamiento político-partidario del gobierno, en clara oposición al chavismo y a Maduro, abrió los canales para la recepción de la población y generó, para mi gusto, un montón de flexibilidades y aperturas que terminaron siendo discriminatorias para el resto" (Entrevista 14).*

No obstante, el nuevo gobierno asumiría la gestión de los flujos migratorios con pre-conceptos propios de un gobierno conservador. Con la bandera de la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico, el nuevo gobierno cuestionaría insistentemente la legislación migratoria vigente por las supuestas dificultades para la expulsión de "delincuentes" como consecuencia de lo que consideraban un excesivo garantismo. Esto

se traduciría en la adopción de medidas de carácter regresivo, algunas prácticas y otras normativas.

En la práctica, tres hechos que, si bien parecen menores, inciden en limitar el acceso a la regularidad migratoria. Por un lado, la creación de un complejo sistema informático de tramitación virtual de las residencias. El sistema, con indicaciones y campos exclusivamente en español, no tomaba en consideración las dificultades tecnológicas y de alfabetización digital de buena parte de la población migrante, pero además no contenía campo alguno para solicitar la exención del pago de la tasa migratoria por motivos de pobreza o humanitarios, algo previsto en la normativa, limitando el acceso de quienes no podían pagar las tasas. En segundo término, el cierre del denominado Programa de Abordaje Territorial, que permitía que brigadas móviles de las autoridades migratorias se desplazaran a zonas remotas o de difícil acceso a fin de que las personas migrantes más vulnerables pudieran acceder a la regularidad migratoria (sin necesidad de desplazarse hasta el centro de la ciudad capital). Y, en tercer término, un aumento de hasta 1000% del costo de las tasas, fundamentado en la inflación (aunque la superaba con creces), tornando los trámites excluyentes para quienes no pudieran pagarlas.

En lo normativo, el corolario de la regresión en las políticas se da en enero de 2017 con la adopción de su medida más polémica: basados en la concepción del "migrante-delincuente", por Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 70/2017[82] intentan modificar disposiciones de la Ley de Migraciones endureciendo la política en materia de extranjería, atendiendo a una supuesta situación de crisis que exigía una solución inmediata. El Decreto, sumamente criticado por los organismos de derechos humanos, establecía la posibilidad de que sean expulsados del país, en trámite sumario, aquellos involucrados en una investigación penal (sin condena), aunque estén acusados de un delito leve e independientemente de su situación familiar. La medida sería declarada inconstitucional en diversas oportunidades, pero sería derogada recién en marzo de 2021 bajo el gobierno que le sucedió.

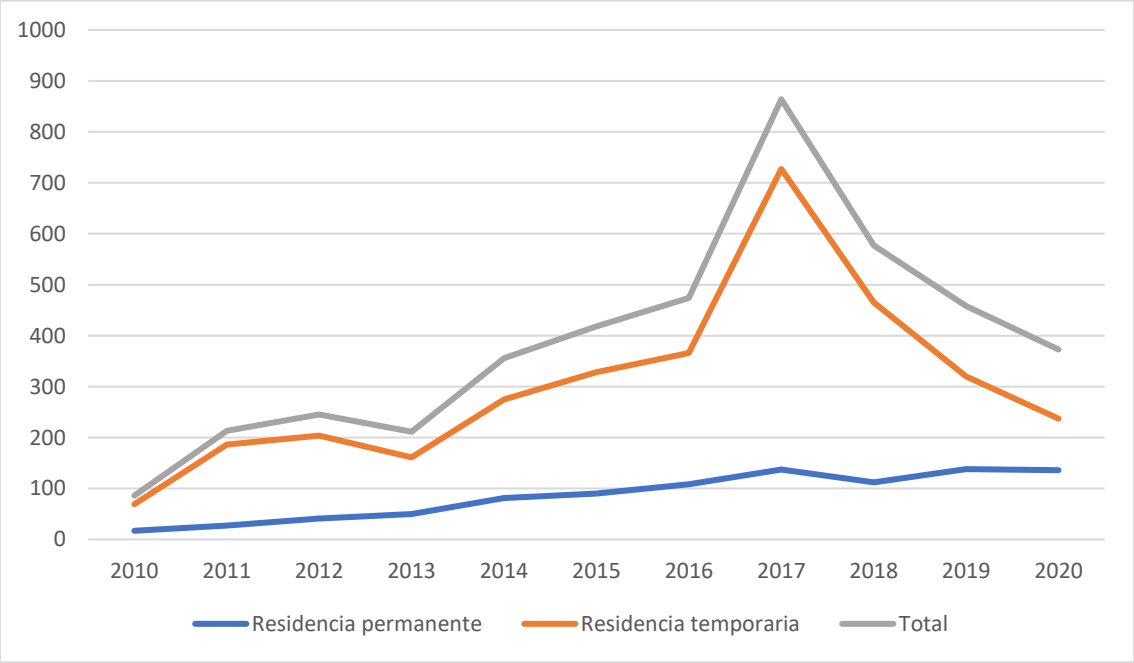
[82] Un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) es una herramienta que tiene el Poder Ejecutivo para normar una cuestión en situaciones excepcionales. A pesar de ser sancionada sólo por el Poder Ejecutivo, tiene validez de ley.

Dos meses después de la adopción del DNU Nº70/2017, el gobierno decide actuar con relación al colectivo haitiano.

➢ *La residencia por razones humanitarias para los haitianos*

La complejidad de las respuestas burocráticas había llevado a que buena parte de la población haitiana no pudiera mantener su situación migratoria regular, incluidos los estudiantes (ya que este tipo de residencia era anual y sólo prorrogable en la medida en que la persona continuara en la institución educativa). La presencia de este colectivo en situación irregular resultaba problemática en la medida en que las autoridades sabían de su especificidad. A la luz de la opinión pública, y particularmente de las organizaciones de derechos humanos, resultaba evidente que era un colectivo migrante diferente a todos los demás residiendo en Argentina. Se construía una representación de los y las haitianos como víctimas. La irregularidad, y consecuente vulnerabilidad, de la población haitiana jaqueaba una imagen bastante deteriorada desde el punto de vista del respeto a los derechos humanos como consecuencia de la adopción del DNU Nº70/2017 y la categorización del "migrante-delincuente".

Gráfico 8. Argentina: Residencias temporarias y permanentes otorgadas. Nacionales de Haití (2010-2020)



Fuente: Dirección Nacional de Población (2021) y registros administrativos de la DNM (2012-2020)

La etiqueta de los y las haitianos como víctimas de los desastres naturales llevaba tiempo siendo sostenida desde el discurso político. En ocasión de la despedida de un contingente de cascos azules que viajó a Haití a colaborar con la población tras el paso del huracán Matthew, el entonces Presidente Macri manifestó la obligación de colaborar con "esta nación hermana a la que lamentable y sistemáticamente le suceden tragedias climáticas".[83] En marzo, entonces, se expide una resolución específica para estos casos, estableciendo la posibilidad de conceder residencia temporaria por razones humanitarias.[84] La medida se adopta fundamentada en el "deterioro de la situación humanitaria", la "inseguridad alimentaria", el "impacto directo y las consecuencias de repetidos desastres naturales" y la "huida" de la población "ante la desesperante situación". Aun así, se establece que podrán acceder a esta categoría por un plazo de "seis meses", las personas titulares de pasaporte ordinario, que hubieran "ingresado a la REPÚBLICA ARGENTINA en calidad de turistas antes del 1º de marzo de 2017". El objetivo de la medida fue la regularización, antes que la protección. En palabras de una funcionaria:

> *"Migraciones en 2017 aprueba esa disposición para los haitianos y se fundamenta en el terremoto y el huracán que había habido, pero era para haitianos que ya estaban acá en Argentina y estaban irregulares y entonces… fue la manera de regularizar esa población" (Entrevista 15).*

Tanto en España, como en el resto de los países europeos, los distintos procesos de regularización realizados durante el último tercio del siglo XX y los primeros años del siglo XXI comparten una serie de características. Tienen un carácter excepcional y colectivo, constituyen un período limitado de tiempo en el que se establecen unos requisitos menores y/o parcialmente diferentes para acceder al status de regularidad y se suspenden algunas medidas represivas, como la expulsión (Francisco Torres, 2011, pp. 250–251). Normalmente, estos procesos se han vinculado a la aprobación de nuevas normas o el inicio de una "nueva etapa" y se han justificado en la necesidad de reducir la bolsa de indocumentados, "poner el contador a cero" (Arango, 2004), y de establecer

[83] Casa Rosada – República Argentina, "El presidente Mauricio Macri despidió a los Cascos Azules que parten hacia Haití" (vídeo), disponible en: https://www.youtube.com/live/cpICXovasG0?feature=share [Acceso 30/01/2023]

[84] Argentina - DI-2017-1143-APN-DNM#MI del 15 de marzo de 2017 por el que se concede residencia temporaria a los nacionales de Haití.

las “garantías de estabilidad de las nuevas medidas legislativas que se adoptaban” (Ángeles Solanes, 2002).

En el presente caso, se trató de una medida ceñida a un grupo nacional, pero indudablemente, la imposición de un plazo, y fundamentalmente, de una fecha límite de ingreso al país, dejaban en evidencia que se buscaba dar una respuesta en materia de regularización de quienes ya estaban en el territorio y cerrar la puerta a nuevos ingresos, lo cual no es acorde a su mentado objetivo humanitario. Incluso, el objetivo de regularización también es dudoso ya que se establecen requisitos sólo obtenibles en el país de origen (como un certificado de antecedentes penales apostillado) o de muy alto costo (involucra traducciones al español, por ej.) de muy difícil cumplimiento para la mayoría de la población. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó un informe respecto a la medida en el que pone en palabras este mismo planteo:

> *“…queda en evidencia, y el Estado Nacional lo reconoció a través de la sanción de la Disposición N°1143, que la situación social, política, económica y humanitaria en Haití es grave; y que lo es desde hace por lo menos una década. Entonces nos preguntamos ¿cómo puede una medida de estas características fijar un plazo de tiempo inmodificable? ¿Cómo se explica que a unas personas se les reconozca el derecho a solicitar que su situación encuadre en un pedido de razones humanitarias y a otras no? Cómo se informa a una persona que por el hecho de haber realizado su viaje con diferencia de escasos días -incluso horas- respecto a otras, no es sujeto al que le asista el derecho de protección en iguales términos”*
> (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, p. 12).

Si a estas cuestiones le sumamos el hecho de que se trata de un permiso de residencia acotado (dos años, sin previsión de obtener residencia permanente), para cuya renovación no se establecen criterios de protección, sino requisitos formales discrecionales, es evidente que la medida resultó insuficiente en términos protectivos, reproduciendo, de hecho, la vulnerabilidad de la población y reforzando el etiquetamiento como personas vulnerables. Una entrevistada resume muy bien la naturaleza de estas respuestas:

> *"Para mi gusto, nunca se les dio el tratamiento que se correspondía, ni siquiera acorde a la norma, no solamente de decisión política. Y creo que siempre se puso a los haitianos en el lugar de lo endeble, de lo vulnerable, aún en las condiciones de regularidad que les fueron otorgando. Y de lo arbitrario también, ¿no? porque sabemos que el tema de razones humanitarias termina siendo muy discrecional. Es el caso a caso. Y termina también siendo muy endeble, en esto de tener que renovar anualmente. Es como que, de las posibilidades de acceso a la regularidad, es de las más débiles" (Entrevista 14).*

Finalmente, es de destacar que, entre 2015 y 2019 se tramitaron 2334 residencias. Del total de residencias, 1393 fueron clasificadas como correspondientes al "género masculino" frente a 941 correspondientes al "género femenino". Merece la pena hacer una breve mención respecto a ellas. Como destaca Carolina Trabalón (2021), sobre las mujeres haitianas recae una construcción social particular que se desprende de la llegada en los años 2000 de mujeres dominicanas que resultaron ser víctimas de trata con fines de explotación sexual, y que se extiende a las mujeres haitianas (también negras, también caribeñas). Esta construcción, asociada al trabajo sexual, genera en ellas una etiqueta adicional, ya no ligada a la vulnerabilidad, sino a una tarea socialmente cuestionada, que va a condicionar sus relaciones con la sociedad en su conjunto.

- ***La flexibilidad de la normativa migratoria común para los venezolanos***

Si bien contaban con la simpatía del gobierno, paralelamente se empieza a complejizar la obtención de la residencia para los nacionales venezolanos en Argentina como consecuencia de una serie de dificultades, e incluso imposibilidades, de tramitación de algunos requisitos. Por un lado, debido a las dificultades operativas en Venezuela, los altos costos y la negativa de las autoridades del país caribeño a tramitar el certificado de antecedentes penales, se tornó cada vez más complicado su obtención. Por otro lado, los costos y dificultades para la renovación o emisión de un documento de viaje (pasaporte, cédula, u otro) eran cada vez mayores. Finalmente, la migración cada vez más frecuente de niños evidenció el hecho de que los menores de 9 años carecían de un documento que acreditara identidad (en Venezuela los menores de esa edad no tienen un documento identificatorio, sino que portan sólo su partida de nacimiento). Sin embargo, la legislación argentina prevé la presentación de un documento de identidad como requisito para la tramitación de la residencia.

Esta complejidad llevaba a que algunas personas acudieran al sistema de asilo, ante lo cual las autoridades decidieron actuar:

> *"Por otro lado, lo que también pasó es que los venezolanos no podían acceder a las categorías migratorias por temas documentales. Entonces, lo que se hizo es facilitar, eximir, o ponerles plazos para que lo presenten posteriormente, para que vayan por la vía migratoria y no por la vía del refugio. Porque si no, los venezolanos que iban por la vía del refugio lo hacían porque no tenían la documentación para iniciar por la vía migratoria" (Entrevista 15)*

En febrero de 2018 se decide implementar medidas "de protección" que facilitarían la regularización de las personas venezolanas, como veremos a continuación, alineando la política migratoria con la política exterior.[85] La Disposición de la DNM Nº 594/18 autoriza —aunque no obliga— a arbitrar medidas para, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, facilitar el acceso a la regularidad de los venezolanos cuando razones ajenas a la voluntad "impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación".[86] La Disposición fue adoptada con una gran visibilidad pública, y acompañada de declaraciones basadas en una retórica de la solidaridad y hospitalidad. Incluso, de reconocimiento de necesidades de protección.[87] Era preciso que la medida tuviera buena aceptación por parte de la opinión pública ya que involucraba un punto tan sensible como eximir a las personas de la presentación de un documento que acreditara carecer de antecedentes penales. Es interesante observar que fue tomada por un gobierno conservador y, frente a ella, la oposición de centroizquierda no podía sino verla

[85] Recordemos que, en agosto de 2017, Argentina había pasado a formar parte de la instancia multilateral denominada Grupo de Lima, que se estableció tras la denominada Declaración de Lima del 8 de agosto de 2017. El Grupo de Lima tiene como objetivo dar seguimiento y acompañar a la oposición venezolana para buscar una salida pacífica a la crisis. Entre otras cuestiones, exige la liberación de presos políticos, pide elecciones libres, ofrece ayuda humanitaria y critica la ruptura del orden institucional en el país sudamericano.

[86] Disposición DNM Nº 594/2018 del 14/02/2018.

[87] Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Ministro del Interior que destaca que la medida se adopta debido a "la situación tremenda que está viviendo ese país latinoamericano en términos de persecución política y de crisis económica casi terminal" (Argentina.gob.ar, *Nuestro país abre las puertas a los venezolanos que quieran formar parte del crecimiento argentino*, Publicado el jueves 15 de febrero de 2018, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/nuestro-pais-abre-las-puertas-los-venezolanos-que-quieran-formar-parte-del-crecimiento [Acceso 21/03/2022].

con buenos ojos, en base al carácter progresista y a favor de los derechos de las personas migrantes.

➢ *La imposición de visados para los haitianos*

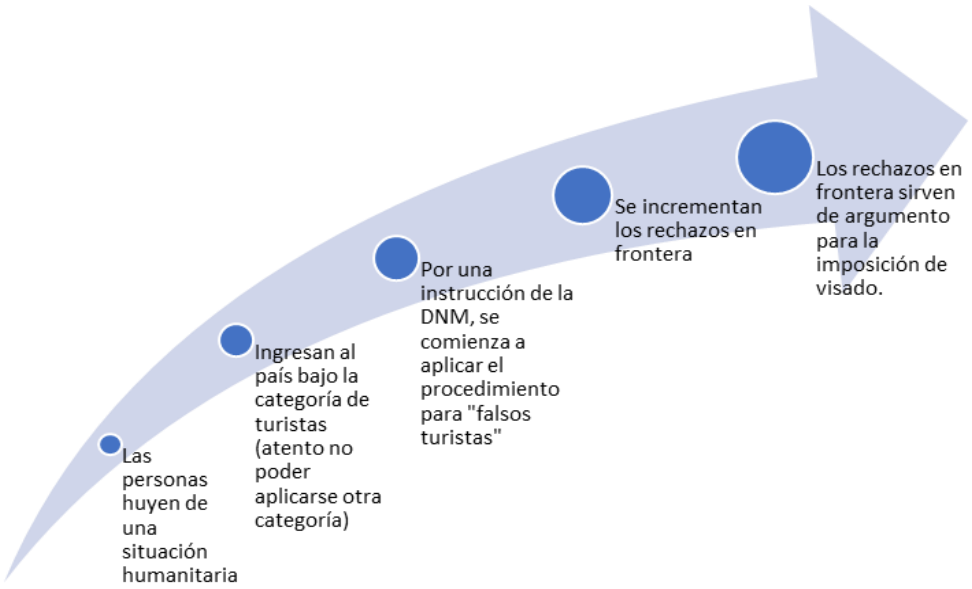
En agosto de 2018, la gestión Macri adopta una decisión categórica para con la población haitiana. A poco de terminar su mandato, el gobierno resuelve exigir la tramitación de una visa consular de turismo para poder ingresar al país.[88] Esta decisión se basa, argumentativamente, en dos razones: el incremento de los rechazos en frontera aplicados a "falsos turistas" y el aumento de las solicitudes de asilo "infundadas". En los dos casos, se trata de situaciones construidas por el Estado que, luego, utiliza para legitimar la adopción de medidas restrictivas. A continuación, lo exponemos en detalle:

Como destacan los entrevistados, y al igual que identificaran otros estudios (Carolina Trabalón, 2019), la aplicación del procedimiento de "falsos turistas" [89] a personas haitianas venía ocurriendo los meses previos como producto de una instrucción interna específica de la DNM. Se considera "falso turista" a la persona que pretende ingresar alegando fines de turismo y, sin embargo, no dispone de los medios para justificar esa alegación. En el caso de las personas haitianas, es de esperar que, dado que huyen de una situación humanitaria apremiante, no tengan los medios (dinero, reserva de hoteles, etc.) para justificar su pretensión de ingresar como turistas, sencillamente porque no son turistas. Al aplicar este procedimiento, se incrementó el rechazo en frontera de quienes pretendieran ingresar.

Entonces, el Estado promueve la definición de las personas como falsos turistas y luego aplica el argumento de la falsedad, de la mentira, de la mala intención, para justificar la medida de restricción del ingreso.

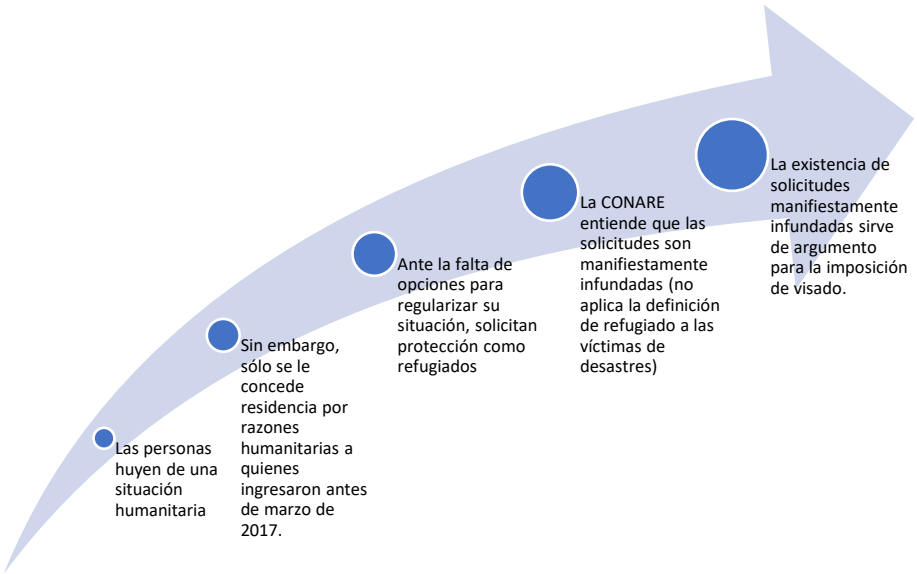
[88] Mediante la Resolución Nº 477/2018 (RESOL-2018-477-APN-MI), la República de Haití fue excluida del Anexo I de la Resolución 189 de 1995 que establece qué países están eximidos de la tramitación de visado consular de ingreso al territorio.

[89] En el año 2014, la Dirección Nacional de Migraciones aprobó la Disposición Nº 4362/2014 que establece el "Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la Subcategoría Turista", en el que se fijan unos criterios y documentación a solicitar por la autoridad migratoria de frontera para probar la correspondencia de quien pretende ingresar con la figura de turista.



Asimismo, la Resolución plantea en sus considerandos como una segunda razón para su adopción, el incremento de solicitudes de estatuto de refugiado ante la CONARE que "mayoritariamente han sido denegadas por ser consideradas manifiestamente infundadas". Es evidente que el aumento de las solicitudes de estatuto de refugiado responde a la falta de opciones para la regularización, dado el establecimiento de un requisito temporal para recibir protección.

Nuevamente se produce la misma paradoja en la que el Estado construye una determinada situación que luego se vuelve el argumento para la adopción de una medida aún más restrictiva.



Esta incongruencia entre la retórica del humanitarismo y la adopción de restricciones para el ingreso, vela y niega las necesidades de protección de la población desplazada y constituyen, al igual que en Chile, como veremos, casi una forma de hostilidad en vez de hospitalidad (Irene Duffard, 2016). La etiqueta impuesta a las personas haitianas se modifica. Los haitianos son "falsos turistas", personas que *falsean,* adrede, mienten, con miras a obtener un beneficio. Y no sólo mienten al pretender ingresar. Lo hacen también al formular peticiones de asilo sin fundamento, *manifiestamente infundadas.* El proceso de etiquetamiento sirve para la adopción de prácticas estatales que, de manera perversa, producen situaciones que, posteriormente, son utilizadas como argumento para la implementación de políticas de control. Como se pregunta la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

> *"¿Cómo es posible que el Estado no aplique un tratamiento diferencial favorable, a una población que estuvo habilitada hasta poco tiempo antes, a solicitar una residencia por razones humanitarias? ¿Qué Estado que publicita una apertura e interés humanitarios, rechaza el ingreso al país de personas que en el mejor de los casos lograron pagar el pasaje hacia Argentina sin contraer una deuda?"* (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, p. 12).

En Argentina, en la construcción de las respuestas, el Estado (particularmente el Poder Ejecutivo y dentro de él la Dirección Nacional de Migraciones) resultó prácticamente omnipotente, enmascarando la discrecionalidad, la selectividad y la estrategia de control en consideraciones de protección y humanitarias. Y transformando una cuestión de derechos humanos en el otorgamiento gracioso de un beneficio. En el caso de los haitianos, en la arena política donde las medidas se articularon no parece haber habido grandes oponentes a la decisión del Ejecutivo. Dos situaciones se identifican:

Por un lado, la comunidad haitiana no tenía recursos ni posibilidades de cuestionar las medidas y presionar a las autoridades o a la opinión pública para hacer valer sus derechos. Una entrevistada lo señala así:

> *"El Estado actúa reactivamente, ¿entendés? si la comunidad haitiana no presiona para que se cumpla con sus derechos, para que haya algún programa específico para ellos, el Estado ni se mosquea, porque no es un problema (…) No son tantos y, si hay problemas, no son tan llamativos como para dar respuesta, está mal... ahí yo le pondría un poco de*

responsabilidad a la comunidad, de…, de organizarse, de ejercer sus derechos, de reclamar, de pararse y decir "soy una persona, hay derechos que me protegen (…) Es como que están ahí, pero no se posicionan en el lugar de tener derechos" (Entrevista 2).

Por otro lado, en contraste con el éxodo sirio, con una importante comunidad histórica en Argentina, la situación de Haití no despertó la misma preocupación ni solidaridad de parte de las organizaciones de la sociedad civil ni de parte de la opinión pública. Según la responsable de una de las organizaciones más reconocidas:

"Yo creo que, con el tema de Haití, si yo tuviera que mirar qué es lo que hicimos en su momento como sociedad civil, no sé si estoy tan conforme con el rol que cumplimos, me parece que no fuimos lo suficientemente impetuosos (…) (la situación de haitianos) despertó mucha menos solidaridad que la que despertó la situación de Siria, que en número fueron menos que los haitianos, los que llegaron, pero sin embargo… Recuerdo cuando se publicó la nota de ese pequeñito muerto en la playa, Aylan,[90] nosotros en la organización recibíamos llamados, mails, diciendo que si llegaban niños sirios los podían recibir, algo que nunca nos pasó con Haití. (…) Me parece que algo de eso también entra en juego: cómo unos naturalmente pueden ser pobres, empobrecidos, desgraciados, vulnerables, excluidos, marginados y otros, más cercanos a lo propio, despiertan solidaridad" (Entrevista 14).

➢ *El Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos*

Con relación a la población venezolana, la Disposición que se había adoptado en febrero de 2018 resolvió parte de su problemática dejando, sin embargo, otros temas sin resolver. En particular, la cuestión de los niños y niñas sin documentación de viaje. De allí que, frente a las dificultades para la obtención de una residencia por la vía ordinaria, las personas comenzaran a acudir al sistema de asilo. Ese año se produce el pico de solicitudes, superando las 2100.

Como destaca el informe de María Inés Pacecca & Gabriela Liguori (2019), lo cual es consistente con lo relevado en el trabajo de campo,

"Casi el 30% de las solicitudes interpuestas por personas venezolanas durante 2017 y 2018 correspondieron a niños y niñas, que en todos los casos arribaron a Argentina acompañados de su padre, su madre o ambos (…) De estos niños y niñas, 80% (casi 230) eran menores de 11 años".

[90] La entrevistada hace referencia a la publicación de la fotografía del niño sirio Aylan Khoury muerto en una playa de Túnez.

Los entrevistados coinciden en señalar que la solicitud de asilo, incluso sólo del niño o niña, fue una estrategia para regularizar la situación de los menores que carecían de documentación de identidad. No se trataba de niños no acompañados o separados de sus padres, sino de niños cuyos padres sí tramitaban residencia (porque cumplían los requisitos para ello) pero que no podían acceder a la regularidad.

En enero de 2019 se adoptó una nueva Disposición con relación a los venezolanos, bajo el Nº 520/19.[91] Basada en la "compleja crisis política, económica, social y humanitaria" y "con la firme voluntad de ayudar al pueblo venezolano que vive una crisis humanitaria sin precedentes en la historia", la Disposición establece el "Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos" para facilitar el ingreso, la regularización de su condición migratoria y la inserción social, a través de una serie de medidas. Entre ellas: 1. autoriza el ingreso y el inicio de la solicitud de residencia temporaria a personas que porten documentos de identidad aún vencidos en los dos años previos; 2. autoriza el ingreso y el inicio de la solicitud de residencia temporaria de menores de 9 años excepcionalmente con la partida de nacimiento; 3. autoriza el inicio del trámite de residencia con la presentación de un certificado de carencia de antecedentes penales sin legalización. Durante 2019, más de 65 mil personas venezolanas obtuvieron permisos de residencia.

> *"La 520 vino a subsanar todo este lío, donde se hacían cosas que eran totalmente incongruentes, del estilo de: había una familia compuesta por 4, la mamá tenía toda la documentación, ingresaba por la vía migratoria; el papá tenía la cédula vencida, entonces capaz que era el solicitante de asilo junto con los niños. O cosas peores, como que los padres tenían la documentación, ingresaban por la vía migratoria, y a los niños solitos se les otorgaba la condición de refugiado porque no tenían la documentación. Eran cosas que no tenían sentido, la verdad" (Entrevista 14)*

Paralelamente, la Dirección Nacional de Migraciones, un órgano de control migratorio, lidera la realización de reuniones destinadas a ir más allá de la mera regularidad, facilitando también la inserción social de este colectivo en particular.

> *"Se hacían reuniones en Migraciones especialmente dedicadas a los venezolanos para hablar de mercado de trabajo en Argentina; se dispusieron facilidades para la reválida de títulos universitarios; se armaron acuerdos, promovidos desde Migraciones también con Provincias para que personal médico y enfermeros (venezolanos) pudieran ser*

[91] Disposición DNM Nº 520/2019 (DI-2019-520-APN-DNM#MI)

contratados aunque todavía no tuvieran resuelta la reválida (…) digamos, existió como mucha cuestión proactiva y propositiva de Migraciones que nunca antes habíamos visto con ningún otro grupo (…) quedaron ceñidas a personas de Venezuela" (Entrevista 14).

En efecto, la entrevistada se refiere a toda una batería de medidas, acuerdos, normas, que surgieron, particularmente ese año 2018, con miras a facilitar la inserción de profesionales venezolanos en diversas ramas y respecto a las cuales la DNM cumplió un rol preponderante, que excedía el marco de su competencia específica.

Un ejemplo lo constituye el intento de la DNM misma de articular la oferta y la demanda de mano de obra calificada, requiriendo información que permitiera orientar los flujos hacia sectores y áreas geográficas de vacancia laboral y erigiéndose en órgano rector del mecanismo, articulando y coordinando medidas con otras autoridades nacionales y gobiernos provinciales. Si bien no se hacía explícito, el mecanismo estaba destinado exclusivamente a la población venezolana. De esa forma, al momento de registrarse online a fin de obtener la residencia mediante el sistema informático de la DNM denominado Radicación a Distancia (RADEX), los inmigrantes debían incorporar información sobre sus credenciales educativas y competencias a fin de establecer la articulación con aquellas áreas en las que esas competencias eran requeridas. Se llegaron a establecer así acuerdos con tres provincias patagónicas (y petroleras): Chubut, Rio Negro y Neuquén. Como destacaba el sitio oficial www.argentina.gob.ar,

> *"Como la DNM está comprometida con la promoción de la regularidad y la voluntad de contribuir a la orientación de los flujos migratorios con un concepto demográfico de distribución poblacional, vale destacar que dentro del trámite de Radicación a Distancia (Radex) se encuentra una "Encuesta de aptitudes profesionales" que permitirá que el inmigrante pueda compartir su perfil laboral indicando idioma, experiencia de trabajo, nivel de estudio, títulos y otros detalles que contribuyan a su inserción social".*[92]

Paralelamente, también a instancias de la DNM, la OIM encargó un estudio sobre las calificaciones laborales de los y las ingenieros y técnicos de origen venezolano en Argentina y la demanda del mercado de trabajo nacional (particularmente en las

[92] Argentina.gob.ar, "Se puso en marcha la radicación a distancia", publicado el 12/11/2018, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-puso-en-marcha-la-radicacion-distancia [Acceso 10/08/2022]

pequeñas y medianas empresas industriales, la industria metalúrgica, el sector del software y en la empresa de energía Edenor) (Gabiela Sala, 2019). El estudio incluye un análisis de las posibilidades de relocalización geográfica y el acceso a la capacitación para la reconversión laboral. De manera similar, también a fin de brindar insumos para la toma de decisiones gubernamentales, la OIM condujo un estudio con relación a los profesionales de la salud venezolanos. El estudio, encargado al experto Hugo Mercer, señala que el país necesita mejorar, según estándares internacionales, muchos de sus indicadores en el campo de la salud, particularmente incrementar el stock de enfermeros y médicos y propiciar la desconcentración geográfica de los sanitarios, y en ese sentido, el estudio analiza las calificaciones laborales de los profesionales de la salud venezolano, la identificación de las áreas geográficas en las que existe una mayor demanda de profesionales y las posibilidades de relocalización (Hugo Mercer, 2019). El rol de la OIM en su apoyo técnico al Estado en sus aspiraciones de relocalización y articulación con la demanda de mano de obra resulta sumamente interesante de ser abordado. Como veremos a lo largo del estudio, a diferencia de ACNUR, la OIM parece haber desempeñado un papel de importancia en la definición de las políticas para con este colectivo.

Otro ejemplo lo constituyen las medidas adoptadas en el campo de la homologación de títulos universitarios. Ese mismo año, el Ministerio de Educación adoptó la Resolución 230-E/2018 que permite convalidar los títulos, diplomas o grados académicos universitarios expedidos por instituciones universitarias venezolanas. La Resolución se basa en una previa, la N° 3720 de fecha 5 de octubre de 2017, que había establecido ya mecanismos para la realización de excepciones para casos especiales entre los que se incluyen “asilados, refugiados, o con visado por razones humanitarias o de zonas o países en crisis, conflicto armado y/o afectados por desastres naturales. Entre sus considerandos se señala que “corresponde conforme a la Constitución de la Nación Argentina y por razones netamente humanitarias otorgarles una solución a estos profesionales para que puedan ejercer lícitamente su profesión y continuar formándose en nuestras instituciones universitarias”. A su vez, mediante la Resolución 232-E/2018 se dispone también eximir a los ciudadanos venezolanos de presentar la documentación legalizada cuando esta resultase probatoria de sus estudios obligatorios realizados en

su país de origen y, en caso de carecer totalmente de documentación como consecuencia "de una salida intempestiva de la residencia de procedencia", se facilita la posibilidad de realizar un examen global frente al Servicio de Educación a Distancia del Ministerio de Educación a fin de facilitar la prosecución de sus estudios.

Retomando entonces, todas estas acciones especiales fueron tomadas con miras a un colectivo particular, que las autoridades construían como una migración con un enorme potencial para contribuir al desarrollo, lo cual fue criticado por las organizaciones sociales por considerarlas medidas discriminatorias y, como veremos, por varios de los entrevistados durante el trabajo de campo.

Es cierto que, en el ámbito de los derechos humanos, la adopción de acciones afirmativas para prevenir o compensar las desventajas estructurales o para proteger a grupos particularmente vulnerables no son consideradas discriminatorias. Las acciones afirmativas están dirigidas a quitar obstáculos al avance de grupos en desventaja, tales como los refugiados, por ejemplo. Sin embargo, del trabajo de campo surge cierto consenso entre los actores clave respecto a que estas acciones, antes que proteger a un grupo vulnerable, se relacionaban más con la ponderación de una migración que se consideraba *deseada,* fundamentalmente por su formación y capacidades profesionales y técnicas, muy diferentes de los tradicionales flujos migratorios a Argentina provenientes de Paraguay, Bolivia o Perú.

> *"(el gobierno de Macri) hacía todas estas acciones, que tenían que ver con una lógica casi darwiniana de la selección de los más capacitados a los que impulsaba y ponderaba… Eran la migración deseada, ¿entendés? La migración perfecta, esa migración formada, esa migración que nos venía a fortalecer (…) El problema era que estaba ceñido a un grupo nacional" (Entrevista 14).*

Y existe consenso también respecto a que, en efecto, dentro de la población migrante en el país, había muchos otros grupos que también podían requerir este tipo de acciones y, sin embargo, no eran beneficiarias de ellas. Por ejemplo, los haitianos. O los refugiados, en general.

> *"Lo que yo digo es que, no está mal que ante una circunstancia que provoca vulnerabilidad en migrantes se tomen medidas que están contempladas en la ley migratoria. Al contrario, está bien. Lo que está mal es que esas mismas medidas sean negadas a otros colectivos migratorios poniendo a nuestro país al punto de ser atacado por discriminación manifiesta" (Entrevista 10).*

Mientras la Administración Macri se esmeraba en adoptar medidas que aprovechasen el potencial de la población recién llegada, no hubo mayores cambios en las vías para la regularidad migratoria. Incluso la retórica política de los venezolanos como víctimas de "persecución política"[93] y de una "crisis humanitaria sin precedentes" no se correspondió con la práctica de la concesión del asilo.[94] Bajo la administración de Macri se reconocieron como refugiados un total de 308 personas sobre 3248 solicitudes presentadas. No hubo una decisión de reconocimiento grupal. No hubo un encuadre de la situación de Venezuela como una de las contempladas en la definición ampliada. Aun analizados individualmente, ni siquiera hubo una rápida resolución de los casos sobre la base de las "necesidades de protección" que discursivamente se señalaban. Como parte del paradigma de la disuasión que mencionáramos en el CAPITULO II, las autoridades optaron por el silencio. El número de resoluciones (incluso negativas) fue extremadamente bajo y los tiempos de demora en la resolución de los casos se incrementaron significativamente. Bajo la administración de Alberto Fernández esta práctica se exacerbaría.

En resumen, el gobierno de centroderecha resultó receptivo a la masiva migración venezolana y avanzó en medidas para facilitar la regularidad de la condición legal e incluso su inserción laboral. Esta receptividad se basaba, por un lado, en una simpatía ideológica y una postura en materia de política exterior contraria al régimen de Maduro y, por el otro, en una clara lógica utilitarista y economicista de aprovechamiento de la potencialidad, calificaciones y capital que los migrantes podían traer consigo, antes que de reconocimiento de derechos. La migración venezolana fue construida como una migración económica, pero deseada, y las medidas que se articularon, en consecuencia, si bien aperturistas, permitieron a las autoridades conservar un grado significativo de discrecionalidad a la hora de admitirlos en el territorio. Esto se evidenció en las bajísimas cifras de personas reconocidas como refugiadas, la negativa a considerar la aplicación de la definición ampliada de refugiado y el reconocimiento colectivo del estatuto, un

[93] Declaraciones del Ministro del Interior (véase Nota nº 87).

[94] Cabe destacar que, en septiembre de 2018, un grupo de Estados Parte del Estatuto de Roma (Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú) remitió un pedido a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en relación con la situación en Venezuela desde el 12 de febrero de 2014, solicitando que se inicie una investigación sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad.

injustificado retraso administrativo en la resolución y el silencio de la administración frente a las peticiones como herramienta disuasoria. En contrapartida, la canalización de los casos por la vía migratoria ordinaria se vería facilitada a través de la flexibilización de los requisitos documentales.

d. La Administración Fernández y las consecuencias de la ideologización de la migración venezolana

Tres elementos principales se destacan en el análisis respecto al tratamiento de la migración venezolana bajo la nueva Administración: por un lado, la postura ideológico-política más cercana al régimen venezolano y la negativa a reconocer en la situación venezolana elementos que podrían dar lugar a la protección internacional de quienes se desplazan; en segundo término, la identificación entre los desplazados venezolanos y la gestión de Mauricio Macri, al punto de considerar que la política receptiva de este último tenía un mero fin electoralista; y en tercer lugar, un cambio en la etiqueta de la población migrante mediante un proceso de manipulación y reconstrucción, con consecuencias en las respuestas que se articulan a posteriori.

El justicialista Alberto Fernández asumió la Presidencia a fines de 2019 acompañado de la expresidenta Cristina Fernández vda. de Kirchner (aliada en su momento del gobierno de Hugo Chávez) como Vicepresidenta de la Nación. El cambio de rumbo en la política exterior a partir de diciembre de 2019 incluyó, entre otros aspectos, un posicionamiento diferente con relación al gobierno venezolano[95] y a los desplazados venezolanos hasta concebirlos como meros migrantes económicos.

La nueva política exterior se caracterizaría por un acercamiento al gobierno caribeño. En palabras de una entrevistada, esta nueva política implicaba:

[95] La política exterior de la administración Fernández hacia Venezuela ha sido errática y ha evidenciado también serias contradicciones al interno del Frente que gobierna el país. Mientras que en un primer momento Fernández se abstuvo de condenar a Venezuela en foros internacionales como la OEA, a mediados de 2020, dio un giro relevante al respaldar el informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michele Bachelet, que denuncia violaciones a los derechos humanos del régimen venezolano. Sin embargo, en marzo de 2021, Argentina se retiraría del denominado Grupo de Lima, foro que buscaba aislar al régimen de Venezuela, y meses más tarde, retiraría su apoyo a la demanda contra ese país ante el Tribunal Penal Internacional (TPI) por presuntos crímenes de lesa humanidad, decisión que Maduro elogió como de "un valor simbólico importante".

> *"una mirada sobre el gobierno de Maduro muy diferente a la del macrismo, mucho más cercana, la lógica bolivariana, recuperando la historia con Chávez durante los gobiernos kirchneristas, mucho más cercana políticamente, por lo cual el reconocimiento de la vulneración masiva de derechos no es algo que el gobierno esté dispuesto a hacer" (Entrevista 14)*

Este reposicionamiento traería aparejada la negativa a reconocer situaciones que podrían derivar en el otorgamiento de protección internacional a quienes abandonan Venezuela. Las nuevas autoridades argentinas negarían la existencia de situaciones de persecución individual o de violaciones de derechos, redefiniendo la situación en el país de origen como una crisis político-económica. Una exfuncionaria del gobierno justicialista afirma:

> *"No es que se niegue la crisis venezolana. Se niega que sea una crisis humanitaria (…). Es una crisis política, podés decir que es una crisis social, pero ¿hay una crisis humanitaria? no matan venezolanos, no están matando venezolanos" (Entrevista 10).*

Y esto se pondría en evidencia, por ejemplo, en el plano de las solicitudes de asilo. Si bien no parece haber sido explícito, varios entrevistados parecen coincidir en la existencia de una suerte de "instrucción" respecto a no considerar siquiera recibir solicitudes de asilo (salvo excepciones) ni considerar refugiadas a las personas venezolanas (por cierto, los pocos reconocimientos de la condición de refugiado que se dieron desde el inicio de la crisis fueron en 2019 pero bajo el gobierno anterior); y que esta instrucción se basaría, meramente, en cuestiones político-ideológicas sobre la situación de Venezuela. Personas vinculadas a la defensa legal de los solicitantes de asilo señalan:

> *"estamos logrando quizá que algunas situaciones particulares se entiendan como solicitudes, se recepcionen, pero siempre bajo la lógica de la Convención de 1951, persecuciones personales: exmilitares, exfuncionarios, ese tipo de situaciones, pero cosas muy puntuales" (Entrevista 14).*

> *"Ideológicamente, jamás van a reconocer que los venezolanos son refugiados" (Entrevista 7).*

En segundo término, a la llegada del gobierno justicialista, la población venezolana quedó presa de una disputa político-partidaria que articularía las respuestas posteriores, y uniformizaría al conjunto de la población venezolana. Todas aquellas medidas de facilitación para la regularidad y de apoyo a la integración que eran vistas como discriminatorias con relación a otros grupos nacionales fueron puestas en tela de juicio

por las nuevas autoridades, vinculándolas a una gestión pasada que se pretendía superar.

> *"Me parece también que todo lo que se ensalzó a la población venezolana durante el macrismo le jugó muy en contra a la propia población venezolana en este nuevo contexto" (Entrevista 14)*

Un buen ejemplo de ello es la relación que las autoridades actuales establecen entre la actitud receptiva del gobierno anterior y el fin meramente electoralista: Macri, sostienen, dio facilidades a la población venezolana para ampliar su base electoral, particularmente en las elecciones municipales de la Ciudad de Buenos Aires. Una exfuncionaria vinculada al gobierno justicialista plantea la situación explícitamente:

> *"a los venezolanos en la Ciudad de Buenos Aires se les permitió votar (…). Con eso, más todos los beneficios extra... ¡son todos macristas!" (Entrevista 10).*

El relato recogido durante el trabajo de campo da cuenta incluso de las diferentes posturas político-partidarias entre los y las entrevistadas mismas. Con una óptica diferente, una representante de la sociedad civil señala:

> *"una de las cosas que para mí fue muy llamativa, pero la escuché yo misma de las autoridades de Migraciones, es que son votantes del macrismo, que vienen, que se asientan en la Ciudad de Buenos Aires y que votan a Larreta.[96] Y que por eso el macrismo quiere que vengan los venezolanos (…) Entonces, la comprensión de un fenómeno supercomplejo como este se circunscribe a una lectura partidaria y electoralista..." (Entrevista 14).*

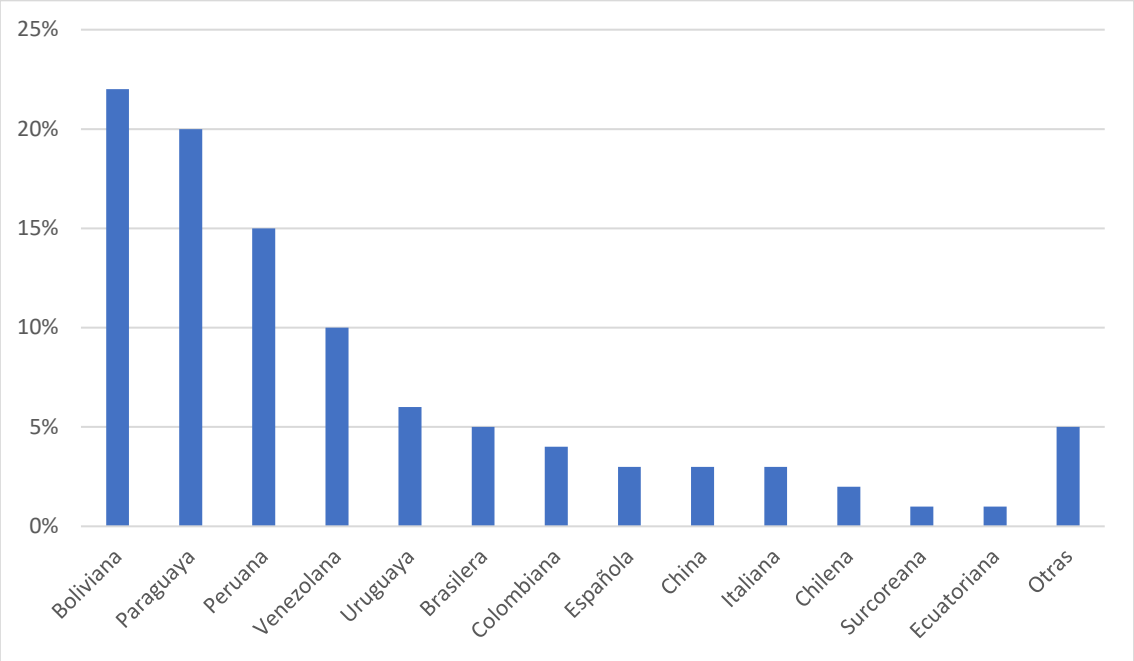
¿Se otorgaron privilegios a los venezolanos respecto a otros colectivos en el tema de los derechos políticos? Este interrogante merece detenernos en el análisis de lo sucedido.

Tras dos años de trabajo parlamentario, en octubre de 2018, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó su primer Código Electoral. Para ello, se había llevado adelante un proceso abierto y participativo en el que colaboraron activamente organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, entre otros. Uno de los puntos en los que las organizaciones vinculadas a migrantes insistieron más fervientemente fue el tema del empadronamiento automático de extranjeros residentes en la Ciudad. Hasta entonces, para poder ejercer el derecho al voto, las

[96] Horacio Larreta era el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Propuesta Republicana, partido al que pertenece Mauricio Macri.

personas interesadas debían inscribirse en un registro ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, cumpliendo una serie de requisitos: la residencia continua de 3 años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, domicilio establecido en la Ciudad y la categoría migratoria de residente permanente (además de no estar incursos en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional). El flamante Código Electoral estableció el empadronamiento automático para aquellos residentes en la Ciudad, habilitando a votar a partir de los 16 años a quienes cuenten con residencia permanente y DNI válido. Como destacó la investigadora Ana Paula Penchaszadeh en un seminario realizado en junio de 2022, los registros estadísticos de la DNM demuestran que las personas venezolanas avanzaron en la consolidación de su integración legal en el país a través del acceso a residencia permanente. Entre 2019 y 2021, producto del empadronamiento automático derivado de la implementación del Código Electoral, se va a observar un salto cuantitativo en todo el padrón y la emergencia del colectivo venezolano, que pasará a representar el 10% del voto migrante (unos 40 mil electores en términos absolutos), cambiando el perfil del electorado migrante en la Ciudad. Es decir, un análisis más objetivo e imparcial permite entender el porqué de la aparición repentina de la fuerza electoral venezolana en el distrito, la implementación del Código Electoral, y, a la vez, permite poner en cuestión su peso relativo en el padrón migrante, así como en el padrón general de la Ciudad, que contaba, a noviembre de 2021, con 2.25 millones de personas habilitadas a votar.

Gráfico 9. Peso relativo de los diferentes grupos nacionales en el padrón electoral de extranjeros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021)



Fuente: Presentación realizada por Ana Paula Penchaszadeh en el Seminario Diagnóstico sobre los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Argentina (junio de 2022)

Antes que como evidencia de manejo ideológico, político-partidario, clientelista, electoralista, del colectivo, resulta más apropiado leer la cuestión del surgimiento de la fuerza electoral venezolana en términos de la relación entre la regularidad migratoria y el ejercicio de derechos políticos, en este caso el derecho al voto en el ámbito municipal. En el caso resulta destacable el muy rápido acceso de buena parte de la población a un estatuto estable, el de residente permanente, que no se constata en el caso de los haitianos, a quienes se les brindó un estatuto "humanitario" más débil y temporario, ni, como veremos, se constata en otros países de la región.

El tercer elemento a destacar, vinculado a los anteriores, se refiere al cambio en la etiqueta del desplazamiento venezolano: de una migración víctima de una grave situación humanitaria, con potencial para aportar al desarrollo del país, a una migración económica, sospechosa de simpatías ideológicas con la administración anterior, a la que rápidamente se añaden su carácter indocumentado y semillero de posibles delincuentes. Analizaremos cómo se desarrolla ese proceso de reconstrucción.

En materia de regularidad, si bien la Disposición de enero de 2019 de facilitar el ingreso y la residencia continuaba vigente, la administración justicialista que inicia a fines de ese

año la rechaza, levantando el fantasma de los "migrantes delincuentes", la suplantación de identidad y el robo de niños. Según palabras de la Directora Nacional de Migraciones, refiriéndose a la gestión de Mauricio Macri:

> *"… a mí me parece que no fuimos nosotros los que hicimos entrar a los delincuentes. Te voy a contar algo: cuando llegamos había una Disposición, la 520/19, que permitía que una determinada nacionalidad pudiera entrar a la Argentina (y entraron más de 600 mil), sin documentos, con documentos vencidos y sin verificar antecedentes penales (…). Hoy tengo en Migraciones más de 35 mil chicos que no sé quiénes son: si son hijos de padres que dicen ser, si son esas personas, si se robaron algún chico…"*[97]

La cuestión puntual de los niños y niñas indocumentados puso en evidencia la centralidad de la autoridad migratoria – dentro de la estructura del Ejecutivo, bajo la órbita de la Cartera de Interior – en la definición de cuestiones vinculadas a la población extranjera que exceden su competencia y que le imprimen un abordaje basado en la lógica de control antes que en la de la protección de derechos. Una representante de la sociedad civil relata:

> *"Entonces la preocupación era 'pero cómo podemos discernir quiénes son efectivamente hijos de, quiénes no (…). Ante lo cual nosotras decíamos 'bueno, pero no tiene por qué ser una decisión pura y exclusivamente migratoria. Acá tienen que intervenir los organismos de niñez, o sea, gente que tenga esta capacidad de hacer una entrevista, de mirar más allá de la lógica securitista, poder mirar otras cuestiones. Con un enfoque de protección' (…) todo termina llevando a Migraciones a ocupar el lugar del que decide. Es un tema migratorio, decide Migraciones. No importa si hay niños en el medio. Es migratorio. Resuelve Migraciones. Y no. Eso es lo que nosotras estamos tratando de discutir, porque acá hay cuestiones de protección, que van más allá de las cuestiones migratorias. O, por lo menos, entendida desde la perspectiva en que Migraciones sigue entendiendo su rol que es básicamente de control. De control de ingreso, de permanencia y cuestiones de seguridad" (Entrevista 14).*

En particular, con relación a los niños, el fantasma del robo y suplantación de identidad llevó a la adopción de prácticas, no sólo éticamente reprochables, sino jurídicamente ilegales. Una representante de la Defensa pública señala:

> *"El otro día conocí el caso de una familia: mamá, papá, niñita de 4 o 5 años y la suegra. Dos veces fueron (a solicitar asilo en frontera) (…) "Queremos pedir refugio". Tenían la nota escrita, por CAREF, o sea, estaban asesorados, con información, etc... (…) Los 'rebotaron' dos o tres veces (…) (Al final) entraron la madre y la suegra regular y el 'pibe'*

[97] Declaraciones de Florencia Carignano, Directora Nacional de Migraciones, en el programa televisivo "Buenos días América" el 13 de marzo de 2021, disponible en: https://www.clarin.com/politica/video-declaraciones-directora-migraciones-rechazaron-venezolanos-argentina_3_nywUhwDX-.html [Acceso 22/03/2022]

entró con la chiquita a 'upa', de noche, por el medio de la selva. Llegaron a Buenos Aires y pidieron refugio. ¿Entendés lo que hacen (las autoridades)? ¿a lo que invitan...? ¿por qué? porque la chiquita no tenía DNI (…). Entonces, ahora tenés a ese papá con un ingreso irregular y con una solicitud de asilo que estará pendiente eventualmente hasta que cambie el gobierno. No lo sé". [98] *(Entrevista 7)*

La transformación en la etiqueta de las personas "que huyen de una situación humanitaria" a los "migrantes económicos indocumentados y posibles criminales" traería aparejado un cambio de prácticas en lo que concierne no sólo al control fronterizo (para el cual la pandemia resultó una excusa perfecta) y a la tramitación de las residencias, sino también al acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Se desalentaba activamente, por parte de los funcionarios, que se formalizara una petición de asilo y se reorientaba a las personas por la vía migratoria. Una representante de la sociedad civil señala:

"…cuando las personas se presentaban diciendo que solicitaban la condición de refugiado, por las condiciones en las que estaban llegando, porque no podían volver a su país de origen, por diferentes razones, etc. lo que les planteaban (…) era decirles 'mire, la verdad es que el trámite por la vía del asilo tarda un montón, Ud. nunca va a obtener un DNI por ahí porque, además, cuando traten su caso no lo van a aprobar. Por la vía migratoria va a ir más rápido, así que...' (...) lo que se hacía era reencauzar o reconducir a la gente por la vía migratoria. Hubo un momento en que se le hacía firmar a las personas que habían sido informadas y que ellas desistían de formalizar una solicitud de asilo. De ese papelito que firmaban no les permitían llevarse una fotocopia. Nosotros nos enterábamos de eso porque hubo alguna que otra persona lo suficientemente lúcida como para sacarle una foto y nos mandaron la foto. O sea, toda una serie de prácticas totalmente restrictivas, regresivas, ridículas, violatorias de toda garantía que se te ocurra, era como… ¡¿por favor, qué es esto?! Y todos los días era una sorpresa distinta... (Entrevista 14)

Respecto a este último punto, la situación cobró tal gravedad que llevó a un grupo de las principales organizaciones de Derechos Humanos del país a denunciar la imposibilidad de ejercer el derecho de asilo, en particular por parte de personas venezolanas, en una nota dirigida al Ministro del Interior. Resultan interesantes, además, los desacuerdos entre los distintos organismos del Estado ya que, a las

[98] Si bien excede el marco temporal de este trabajo, cabe destacar que por Disposición Nº 1891/2021 de la DNM se aprobó el "Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos" para aquellos menores de 18 años que hubieran formalizado su solicitud de regularización migratoria con anterioridad al dictado de la medida. El Régimen permitió la eximición del documento de identidad válido y vigente y de la legalización de la partida de nacimiento para la obtención de la residencia temporaria. En cambio, estableció que para el cambio de categoría a residente permanente (a los dos años) era obligatoria su presentación.

denuncias contra el accionar de la CONARE y de la DNM, se sumarían la Defensoría General de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que, mediante sendas notas, instaron a la adopción de medidas urgentes para impedir que se vulnere el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo en territorio argentino advirtiendo que ello era contrario a las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado. Como señala una entrevistada:

> *"(advertimos a las autoridades) que esto no lo habíamos hecho nunca, que esto vulneraba garantías constitucionales, que esto ponía al Estado en responsabilidad internacional, violaba tratados de derechos humanos, que nos desprestigiaba, en un país en el que siempre habíamos actuado bien en la protección de refugiados, (…) y que además era incongruente con la posición que se tenía (en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU) en Ginebra" (Entrevista 7).*

En definitiva, bajo la Administración Fernández, se reconfigura y reconstruye la etiqueta dada a los desplazados venezolanos negándose sus necesidades de protección y situando el desplazamiento en el ámbito de la migración económica. El manejo político e ideológico del colectivo se agudiza, uniformizándose a un grupo de ya más de 200 mil personas como posicionados políticamente de una forma determinada. Paralelamente, esto tiene implicancias en la construcción del colectivo como sospechoso, posibles delincuentes, vinculándoselos a hechos de enorme impacto como la posible sustracción de niños. Y, en consecuencia, se crea un contexto para justificar la adopción de medidas aún más restrictivas, de forma similar a como se hizo con la población haitiana.

e. Pandemia: cierre de fronteras, irregularidad y vulnerabilidad.

Desde la detección de los primeros casos de COVID-19 en el país, a principios de marzo de 2020, el Estado argentino adoptó una serie de medidas con miras a ralentizar el contagio y, paralelamente, paliar el impacto social y económico del aislamiento en los sectores más desfavorecidos.

En primer término, se dispuso el cierre de fronteras a partir de marzo de 2020. Al impedirse el ingreso al territorio, se han verificado, como resulta del trabajo de campo, situaciones de rechazo en frontera y también de separación familiar (ONU Argentina, 2020). No se dispuso procedimiento alguno para permitir el ingreso de personas con necesidades de protección internacional (a pesar de que las autoridades así lo afirmaran). Esto tuvo un impacto particularmente significativo en la regularidad de la

condición legal de las personas venezolanas. Aunque se carece de datos certeros, los entrevistados coinciden en que fue alto el número de personas venezolanas rechazadas en fronteras terrestres, aún ante una solicitud explícita de protección internacional. Los rechazos en frontera, en un país con 9000 kilómetros de fronteras terrestres y consecuentes dificultades prácticas para controlarlas, dieron como resultado un importante número de ingresos irregulares. En palabras de las personas entrevistadas:

> *"En el año 2020, en marzo, se decretó el cierre de fronteras y, aunque los oficiales de la DNM y de la CONARE decían urbi et orbi que ellos tenían un procedimiento de excepción por razones humanitarias y de necesidades de protección, pues no. Eso era mentira. Solo se resolvieron uno o dos casos, con cuentagotas, teniendo que llamar día a día al oficial de turno. Pero han rechazado en frontera…" (Entrevista 7)*

> *"Diversas normas establecieron la prohibición de ingreso de extranjeros, en un primer momento, y de nacionales también, posteriormente, al territorio nacional. Al impedirse el ingreso al territorio, hemos verificado situaciones graves de violación de derechos, por ejemplo, de separación familiar en zonas de frontera. Se hizo evidente la ausencia de mecanismos para solicitar la admisión al territorio con miras a solicitar protección internacional o por razones humanitarias. Las normas no hacen expresa mención al principio de no devolución ni el acceso al territorio de personas en necesidad de protección internacional" (Entrevista 1)*

En ese contexto, la solicitud de asilo se tornó en una necesidad, ya que era la única vía por la cual las personas podían requerir ingresar al territorio. Sin embargo, las autoridades entendieron la situación como un abuso del sistema del cual las organizaciones de la sociedad civil eran parte:

> *"…durante la pandemia fueron incrementándose la cantidad de solicitudes de la condición de refugiado de personas venezolanas y para la CONARE - según la lectura que ellos hacían, y me lo dijeron abiertamente - eso tenía directamente que ver con nuestro trabajo. Y éramos nosotras las responsables del abuso del sistema de asilo" (Entrevista 14).*

En segundo término, la obligatoriedad del llamado "aislamiento social preventivo y obligatorio" tuvo consecuencias también en el acceso a los mecanismos de protección, al cerrarse la atención presencial en las oficinas migratorias y de asilo. Si bien se prorrogaron automáticamente las residencias,[99] las personas en situación irregular

[99] La DNM dispuso, en virtud de la Disposición N° 1714/2020 del día 18/03/2020, la prórroga de la vigencia de las residencias temporarias y transitorias, así como también de los Certificados de Residencia Precaria otorgadas en el marco de los trámites de radicación y de solicitudes de estatuto de refugiado. A su vez, la suspensión de los plazos para el cumplimiento de toda intimación, emplazamiento o citación, así como

permanecieron así durante que duró el aislamiento social hasta el mes de noviembre de ese año. Es más, quienes ingresaron irregularmente no lograron tampoco regularizar su situación en tanto el ingreso irregular constituye un impedimento en la normativa migratoria para la obtención de residencia. De allí que, aun habiéndolos formalizado, los pedidos se resuelvan desfavorablemente.

En tercer lugar, y como es evidente, la falta de acceso a la regularidad migratoria conlleva dificultades para el acceso a otra serie de derechos: trabajo, acceso a determinados programas sociales, acceso al sistema bancario, contratación de servicios de telefonía móvil o internet.

La pandemia tuvo un impacto socioeconómico desmedido en la población desplazada. Un estudio realizado por el colectivo Agenda Migrante 2020, destaca que:

> *"Por un lado, la falta de documentación (el 29% no cuenta con documentación, está tramitándola o cuenta con una residencia precaria) afecta la posibilidad de acceder a otros derechos. Por otro lado, esta población se encuentra más expuesta a la informalidad laboral —el 75% trabaja en changas, de manera informal o no trabaja—; a enfrentar dificultades habitacionales —el 81% tiene que pagar alquiler y un 28% indicó haber tenido problemas con su alquiler desde que se inició el aislamiento—, además, tiene escaso acceso a beneficios y derechos sociales —79% no recibe ninguna ayuda social—. Asimismo, cabe remarcar que todas estas exclusiones y marginaciones se agudizan si la migración es reciente (…)"* (Agenda Migrante 2020, 2020, p. 1).

Para afrontar las consecuencias económico-sociales del aislamiento se dispusieron una serie de medidas de protección social que, sin embargo, no tomaron en consideración las especificidades de las personas desplazadas. La más abarcativa se denominó Ingreso Familiar de Emergencia" (IFE), un subsidio económico para paliar la disminución o pérdida de los ingresos que, sin embargo, exigía regularidad migratoria y un plazo mínimo de residencia. Según el informe de ONU Argentina, 372.000 personas migrantes y refugiadas no tuvieron acceso a dicho subsidio. En este grupo, la nacionalidad más

del cumplimiento de intimaciones a regularizar, y operativos de extrañamiento (expulsiones) dispuestos Estas medidas fueron a su vez prorrogadas sucesivamente (Disposiciones N° 1923/2020, N° 2205/2020 y N° 2434/2020)

representada es la venezolana con el 32,8% (ONU Argentina, 2020). De igual forma, las medidas de seguridad social (que incluyeron licencias médicas para todas aquellas personas que sean factores de riesgo, así como para personas con hijos dependientes, entre otros) tuvieron impacto en la población extranjera en la medida en que estuviera formalmente registrada mientras que aquellos trabajadores informales -la mayoría de los recién llegados- no se vieron beneficiados. Como destaca una funcionaria:

> *"Uno de los mecanismos más relevantes destinados a paliar el impacto económico de la pandemia en la población fue el IFE, una prestación monetaria no contributiva, excepcional, destinada a compensar la pérdida de ingresos producidas por la pandemia. El IFE establece también como uno de sus requisitos ser argentino nativo o naturalizado o residente, con una residencia legal en el país no inferior a 2 años. Esto, nuevamente, excluye inmediatamente a los refugiados y migrantes que llegaron al país recientemente. De la mano, viene también la Tarjeta Alimentar, un subsidio que permite la compra de todo tipo de alimentos, que se dirige a personas que reciben ya la Asignación Universal por Hijo (AUH), o bien embarazadas que cobran la Asignación por Embarazo. Esto implica que, para beneficiarse de la Tarjeta Alimentar, es preciso ser beneficiario ya de un subsidio previo el cual, a su vez, tiene como requisito tener DNI (previa regularización de la situación migratoria) y contar ya con tres años de residencia legal en el país. Tampoco se beneficiaron de otras medidas, como por ejemplo la suspensión de los desalojos de inmuebles, porque mayormente viven en hoteles familiares o habitaciones, donde los contratos se pactan informalmente. Lo mismo con las medidas de seguridad social, como licencias médicas, en plena pandemia. Si trabajan informalmente, estas medidas no los benefician" (Entrevista 1)*

VI. 3. Conclusiones del capítulo

El tratamiento brindado en Argentina a las personas desplazadas de Venezuela y de Haití resulta paradigmático respecto a cómo ciertos colectivos son etiquetados por los distintos actores, pero particularmente por los Estados, de una manera determinada y cómo se articulan respuestas en consecuencia.

Las personas haitianas eran originalmente categorizadas como refugiadas en el sentido tradicional del término: personas que migraban forzadamente como producto de una serie de factores políticos que hacían sumamente dificultosa su permanencia en Haití. La inestabilidad política del país en la primera década del siglo XXI configuró una representación de las personas arribadas como víctimas de persecución política. Pero inmediatamente después de enero de 2010 particularmente desde el Estado, pero también de parte de otros actores, incluyendo los organismos regionales e internacionales, así como la sociedad civil, se reconstruyó la etiqueta hacia personas

desplazadas sobre la base de condiciones humanitarias apremiantes, como víctimas de un desastre natural, personas desfavorecidas que huían del país más pobre de América, un país que parecía maldito por una sucesión de catástrofes. Legalmente, no se aplicaba a ellos la definición de refugiado, inclusive la que propone la Declaración de Cartagena. De esa forma, toda una serie de atributos fueron asociados a esa etiqueta. Este proceso respondía a un interés: poder dar una respuesta, sí, pero que no supusiera un compromiso permanente; poder dar una respuesta que apelara a la solidaridad, a la compasión, pero que fuera transitoria. Y ese proceso de categorización, simplista, se instrumentalizó a través de la estereotipación de las personas como víctimas vulnerables justificando intervenciones basadas en necesidades que, como señalaba (Nando Sigona, 2003) respecto de los gitanos, no se condicen necesariamente con la experiencia vivida. No obstante, esto llevó a la adopción de una respuesta política, una categorización legal como migrantes humanitarios (o sub-categoría), un producto más de la fragmentación de las categorías de protección que rodean, circunvalan, el otorgamiento del asilo.

Pero las etiquetas no son constructos cerrados, mutan y, como hemos visto, mutan también como producto de la práctica misma. Como destaca la literatura, existe una relación de circularidad de la relación entre la etiqueta y las políticas públicas. En el caso de la población de Haití esta situación se evidencia nítidamente: la práctica burocrática construyó una situación por la cual las personas pasaron a ser farsantes y abusadores del sistema de protección. Y los efectos de esta construcción articularon las posteriores respuestas políticas a partir de una estereotipación y estandarización de todos los haitianos como migrantes “fraudulentos”.

En el caso del desplazamiento venezolano, siguiendo la línea regional, se abordó el fenómeno como un “movimiento mixto” de “refugiados y migrantes”, que establece en la práctica un *continuum* entre las dos situaciones (refugiados y migrantes), con diferente consideración y tratamiento.

Esta construcción, en la que los organismos internacionales y regionales tuvieron un papel influyente, atendía más a complacer las diferentes posturas políticas internas e internacionales, casi partidistas, dicotómicas, entre los más próximos a Maduro y los

que consideran que en Venezuela se impone una dictadura, que a establecer una conceptualización clara - la aplicación de la definición ampliada-, que orientara a los Estados.

Esta conceptualización incluye la idea de que las personas venezolanas toman la decisión migratoria en distintos puntos del continuum del que nos habla la literatura.

Los diferentes gobiernos argentinos, de diferente signo, pudieron accionar y modificar la etiqueta y el tratamiento sin salirse del marco del "movimiento mixto" aplicando a la vez o en diferentes momentos las de migrantes económicos, víctimas de la situación humanitaria, víctimas de la persecución, migrantes irregulares.

Sin embargo, hubo una constante: las autoridades nunca incluyeron a los venezolanos en la categoría de "refugiados", traccionando por lo tanto todo lo concerniente a su regularización hacia el sistema migratorio. Aun cuando para el gobierno de derecha eran vistos como personas necesitadas de protección – por razones humanitarias, por persecución individual, por la crisis social de su país – que huían de un régimen represor y violador de derechos humanos, la respuesta fue la adopción de mecanismos o medidas alternativos (el régimen migratorio para nacionales de países del MERCOSUR, aún más flexibilizado). Para el gobierno "progresista" que le sucedió, la etiqueta de "migrantes económicos / NO refugiados" frenó toda medida protectiva y negó toda eventual necesidad de protección. Es más, justificado en la amenaza sanitaria en plena pandemia, y la inseguridad que podía suponer flexibilizar requisitos para el acceso a la residencia (certificado de carencia de antecedentes, acreditación de vínculos filiales), la etiqueta fue mutando hacia la de "migrante amenaza" y articulando así respuestas caracterizadas por la restricción.

El actor fundamental en las respuestas dadas a ambos colectivos han sido las sucesivas administraciones de gobiernos nacionales, aunque no han sido los únicos. Los organismos internacionales, particularmente la OIM, ha desempeñado un rol de importancia como apoyo técnico para ciertas medidas, lo cual amerita un análisis que procuraremos realizar posteriormente. Los gobiernos provinciales también se involucraron en los planes y proyectos de inserción laboral, pero sin demasiado impacto. También las organizaciones de la sociedad civil se destacan en el juego político, aunque

su incidencia no ha resultado significativa. En el análisis de los actores sí es preciso resaltar la falta de unanimidad al interior de los gobiernos nacionales, particularmente entre las autoridades de exterior y de interior, primando casi siempre esta última en la definición de la respuesta en materia de regularidad de la condición legal e, incluso, asumiendo competencias correspondientes a otras áreas del Estado. En la definición de estas respuestas no se evidencian exigencias relevantes de la opinión pública, una opinión pública más abierta históricamente a la recepción de personas extranjeras, a diferencia de países como Chile, donde la presión pública ha sido definitoria en el accionar del Estado.

Los procesos de categorización se cristalizan en un discurso público, en políticas públicas e instrumentos normativos, pero también en consecuencias para las personas que son objeto de esos procesos. Hacia fines del periodo bajo análisis, el escenario incluye serias dificultades para acceder al territorio para estos grupos y para acceder a alguna forma de protección; un número difícil de cuantificar de personas en situación irregular; un gran número de casos de solicitudes de residencia sin resolver ante la DNM; y un sistema de asilo colapsado por casos sin resolución (conforme los datos oficiales casi 4.000 de ellos corresponden a venezolanos). Paralelamente, crecientes dificultades para la autosuficiencia y la inserción en el contexto pandémico. Pero, sobre todo, un discurso político (antes que público) que no sólo niega las necesidades de protección, sino que echa un manto de sospecha respecto a la intencionalidad de estos colectivos.

Ilustración 1. Crédito: Twitter

"Estamos facilitando el ingreso para que aquellos venezolanos que se ven prácticamente expulsados de su país puedan venir a la Argentina a trabajar y formar parte de este proceso de desarrollo y crecimiento"

Rogelio Frigerio, Ministro del Interior de la República Argentina, 15/02/2018

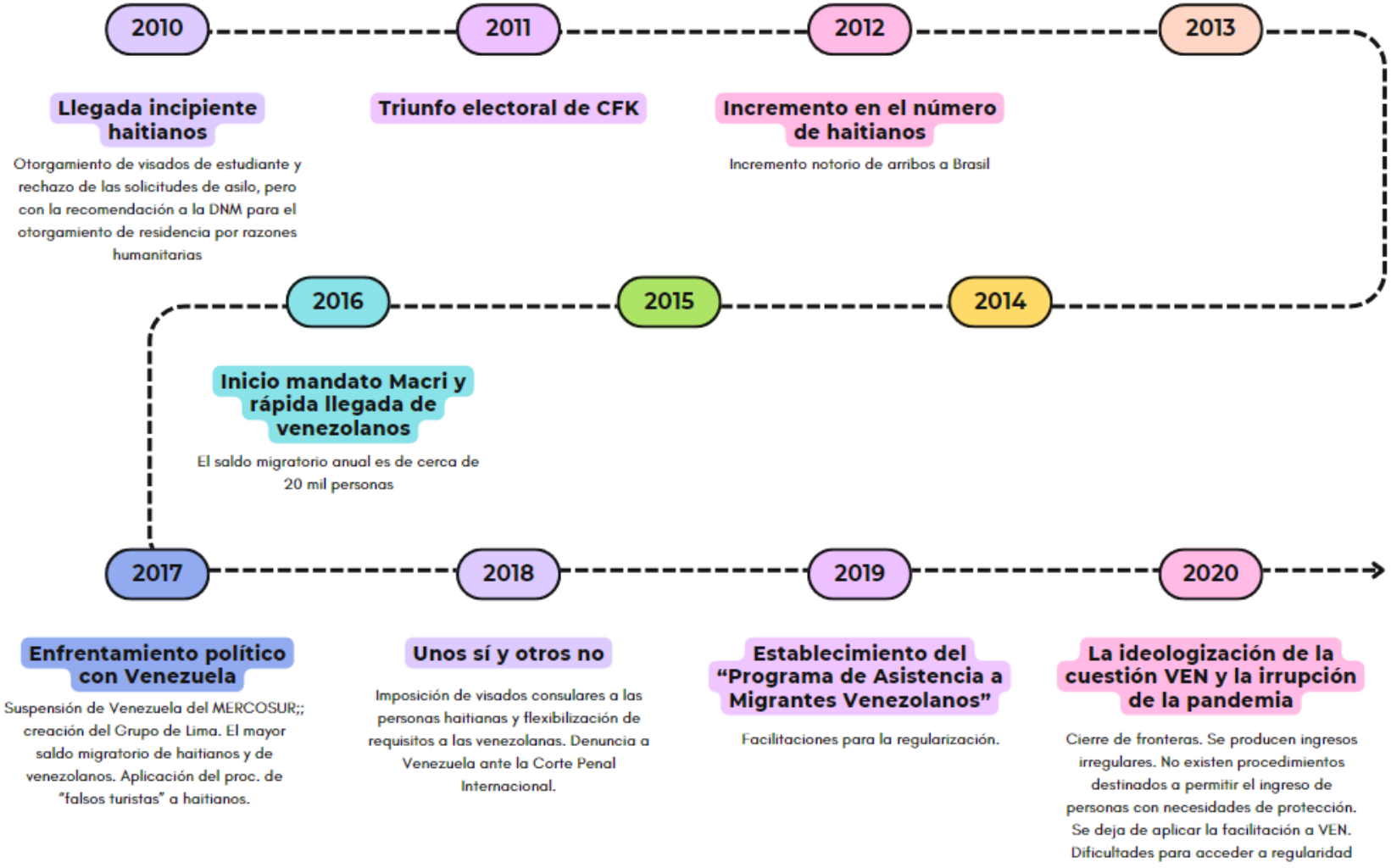


Ilustración 2. Resumen Argentina. Principales acontecimientos

CAPITULO VII. Brasil

Según datos de su organismo de estadísticas, hacia 2021, Brasil tenía una población estimada de 213 millones de habitantes.[100]

Durante todo el periodo analizado, Brasil es el país con menor cantidad relativa de población extranjera en su territorio. Conforme datos de UNDP, a inicios del periodo la población nativa representaba el 0.3% de la población total del país y a 2020 el número había ascendido a 0.6%.

Entre 2011 y 2020, se estima, conforme los registros administrativos de solicitudes de residencia y de estatuto de refugiado, residían en Brasil aproximadamente 1.3 millones de extranjeros, entre los que sobresalían venezolanos (con 172 mil residencias temporarias y permanentes tramitadas y 153 mil solicitudes de estatuto de refugiado) y haitianos (con 149 mil residencias y 38.5 mil solicitudes de estatuto de refugiado). En el caso de los venezolanos, hay una leve preponderancia masculina, al igual que en los demás países (51.9%), mientras que en el caso de la población haitiana esta predominancia es mucho más notoria (63.4%) (Antônio Oliveira, 2021). A principios de 2021, las personas venezolanas alcanzaban las 263 mil.[101]

Brasil fue el primer país de la región en adoptar normativa interna en materia de protección de refugiados, en el año 1997, la cual continúa vigente. Durante buena parte del periodo bajo análisis rigió en el país la legislación migratoria conocida como Estatuto del Extranjero, que fue adoptada en la década de 1980's bajo una dictadura militar. En 2017, el Estatuto fue reemplazado por una nueva legislación en consonancia con los principios de su Constitución Federal que, entre otros preceptos, reconoce la no discriminación en virtud de los medios de entrada al territorio nacional, acogida humanitaria mediante la expedición de visado o residencia específicos para situaciones no previstas anteriormente (a la luz de la experiencia brasileña con la emisión de visas

[100] Población estimada por O Instituto Brasileiro de Geografía e Estatistica - IBGE.

[101] Datos de R4V.

de carácter humanitario a nacionales de Haití) y el derecho a la migración y al desarrollo humano como derechos inalienables para todas las personas.

Durante el periodo, gobernaron el país Luiz Inacio Lula da Silva (lo hizo hasta el 31/12/2010) y Dilma Rousseff (quien gobernaría desde el 01/01/2011 hasta el 31/08/2016 cuando fue destituida), ambos por el izquierdista Partido de los Trabajadores; Michel Temer (Vicepresidente de Rousseff que asumiría la presidencia tras su destitución); y, desde inicios de 2019, el derechista y nacionalista Jair Bolsonaro.

VII. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones

Impulsado por el proceso de democratización de los años 1990's, Brasil adoptó una ley específica en materia de protección de refugiados en 1997 (Ley Nº 9.474 del 22/07/1997) que, además de incorporar los principios de la protección internacional, incluye una definición del término refugiado más amplia que la convencional, considerando también a quienes huyen como consecuencia de la "grave y generalizada violación de derechos humanos". La terminología se asemeja a uno de los elementos de la definición contenida en la Declaración de Cartagena, aunque con diferencias, pero la norma no incluye los demás elementos de esta definición. La Ley crea el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) como un órgano interministerial con roles operativos y políticos: determinar la condición de refugiado, promover políticas públicas relacionadas, diseñar programas de reasentamiento. El CONARE se encuentra en el ámbito del Ministerio de Justicia e incluye representantes de otras carteras, así como ACNUR y la sociedad civil. En los últimos años se ha sumado también la Defensoría Pública de la Unión, con voz y sin voto.

El haber sido pionero en la aprobación de normativa interna, sumado a su carácter de promotor o facilitador de iniciativas regionales como el Programa de Reasentamiento Solidario (enmarcado en el Plan de Acción de México de 2004), la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Refugiados y Apátridas en el Continente Americano (2010), o el Plan de Acción de Brasil (2014) llevaron a considerarlo un líder regional en el campo de la protección de refugiados (Leiza Brumat & Andrew Geddes, 2022; Liliana Jubilut & Joao Jarochinski-Silva, 2020).

Tabla 5. Sistemas de asilo: Brasil

BRASIL	
Derecho de asilo	Previsto en el Artículo 4 de la Constitución Política (1988): "La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por (...) la concesión de asilo político"
Legislación	Ley 9474/1997
Organismo encargado	Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)
Composición	Representantes de los Ministerios de: Justicia, Relaciones Exteriores, Salud, Educación, así como por la Policía Federal y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la asistencia, integración local y protección de los refugiados en Brasil.
Otra participación	El ACNUR y la Defensoría del Pueblo de la Unión tienen un asiento en el CONARE con derecho de voz, pero no de voto.
Funciones	Conforme el Art. 12 de la Ley 9747/97: "Compete ao CONARE: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei".
Definición de refugiado aplicable	a) Definición clásica (de la Convención de 1951) b) será reconocido como refugiado todo individuo que: "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (Art. 1, III, Ley 9474/97)
Concepto de unidad familiar	Por extensión: "ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional".
Derechos de personas solicitantes	Protocolo provisorio como solicitantes, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) y un Número de Identificação Fiscal Individual (CPF). Acceso al sistema de salud y educación y otros servicios sociales.
Derechos de personas refugiadas	Cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem. Acceso al sistema de salud y educación y otros servicios sociales.
Procedimiento previsto para situaciones de afluencia masiva	No.
Previsiones en cuestiones de integración local	El CONARE tiene la función de orientar y coordinar acciones necesarias en materia de asistencia.

Durante el periodo bajo análisis rigieron dos normas en materia migratoria. Hasta 2017, se encontró vigente la Ley 6.815/80 conocida como el Estatuto del Extranjero cuyo texto

tenía una marcada impronta en cuestiones de seguridad y denotaba la construcción del extranjero (tal es el término utilizado) como un enemigo potencial, cuya entrada y permanencia debía ser estrictamente controlada (Joao Jarochinski-Silva, 2018). El contexto migratorio de mediados de 2010's puso en evidencia la franca contradicción del Estatuto con los preceptos constitucionales de un Brasil más moderno. Así, en noviembre de 2017, se aprobó la nueva Ley de Migración bajo el Nº 13.445/17[102] que, al igual que en otros países de la región, se basó en un nuevo paradigma en el abordaje de la cuestión migratoria, teniendo los derechos humanos como guía y principios rectores. La Ley, además, alude al fortalecimiento de la integración regional latinoamericana y la libre movilidad de personas (Art. 3.XIV).

La nueva legislación incorpora el concepto de "acogida humanitaria", tanto como uno de sus principios (Art. 3º) como también como base para el otorgamiento de una visa temporaria (Art. 14º). Como veremos, la experiencia del país con relación al desplazamiento de haitianos, primero, y de venezolanos, después, motivó el debate en torno a cómo atender situaciones de necesidades de protección que llevaron a la adopción de estas disposiciones dentro de la nueva normativa migratoria.

Este tipo de visa puede ser concedida a la persona apátrida o al nacional de cualquier país en situación de grave o inminente inestabilidad institucional, de conflicto armado, de calamidad de grandes proporciones, de desastres ambiental o de grave violación de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o de otras hipótesis. Sin embargo, a pesar del reconocimiento claro de necesidades de protección, no otorga un estatuto jurídico particular, sino que es meramente un criterio más para la obtención de un permiso de residencia temporario. Llama la atención cómo algunas de las hipótesis cubiertas en el articulado no son, ni más ni menos, que motivos para el otorgamiento de otro estatuto jurídico: el estatuto de refugiado.

La Ley del año 2017 incorpora la perspectiva de derechos en el tratamiento de la cuestión migratoria, lo cual supuso un salto cualitativo de importancia. Es de destacar que, al igual que en otros países donde se han dado avances jurídicos, poco después, a nivel del Ejecutivo se producían modificaciones que suponían un claro retroceso: tras su

[102] Reglamentada por Decreto Nº9199/2017.

asunción, el Presidente Temer vetó veinte de sus artículos más progresistas y aprobó el Decreto 9.199 de 2017 de implementación parcial de la nueva ley donde, por ejemplo, se utilizan términos como "inmigrantes clandestinos" (Art. 172) y se permite la detención por motivos de irregularidad migratoria.

Finalmente, cabe mencionar que Brasil suscribió el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. El Acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional en 2005 cuando aún permanecía vigente la legislación de 1980, por lo que su impacto para con los inmigrantes provenientes de la región fue notoriamente positivo.

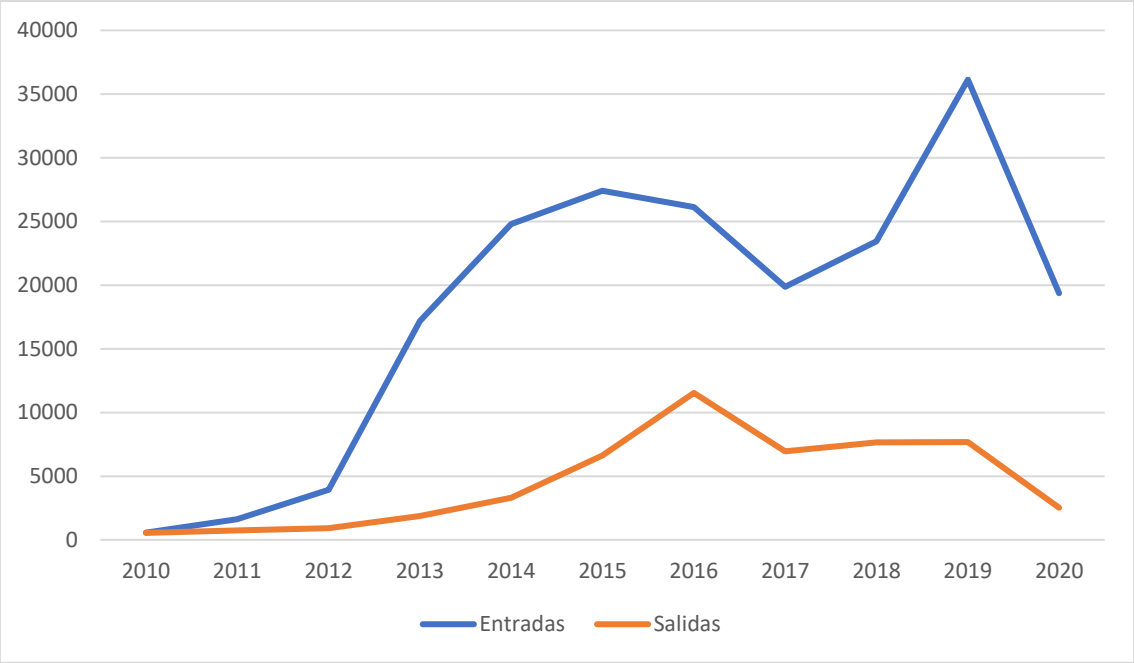
VII. 2. Medidas adoptadas frente al desplazamiento de haitianos y venezolanos

a. La llegada de personas haitianas

Las razones por las cuales Brasil se convierte en un destino priorizado por la migración haitiana son diversas. En primer lugar, la percepción, entonces vigente, de Brasil como potencia económica regional (Nieto, 2014). Bajo la presidencia de Lula da Silva, el país mostraba internacionalmente indicadores macroeconómicos sumamente positivos. A su vez, la organización del Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 y de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 suponían una demanda de mano de obra que resultaba un factor de atracción adicional. Algunos estudiosos del periodo coinciden en señalar que el liderazgo de Brasil de la Misión de Paz en Haití (MINUSTAH) fue un elemento central en la definición de Brasil como un destino atrayente para los haitianos. La presencia significativa de ONGs en diversos aspectos de la cooperación o la manutención por el Ejército brasilero de diversos proyectos en Haití, como la ayuda para la construcción de una usina hidroeléctrica o programas agrícolas, favorecieron la buena impresión respecto al país sudamericano (Rivana de Oliveira, 2014; Duval Fernandes & Maria Castro, 2014). Por último, estarían presentes también discursos sobre la ausencia de discriminación en Brasil hacia los afrodescendientes (Carlos Nieto, 2014) y la ausencia de expulsiones de migrantes haitianos por parte del gobierno brasileño.

Siguiendo a Carlos Nieto (2014), es posible identificar tres etapas distintas en la respuesta que Brasil brinda para la regularidad de la condición legal de las personas haitianas.

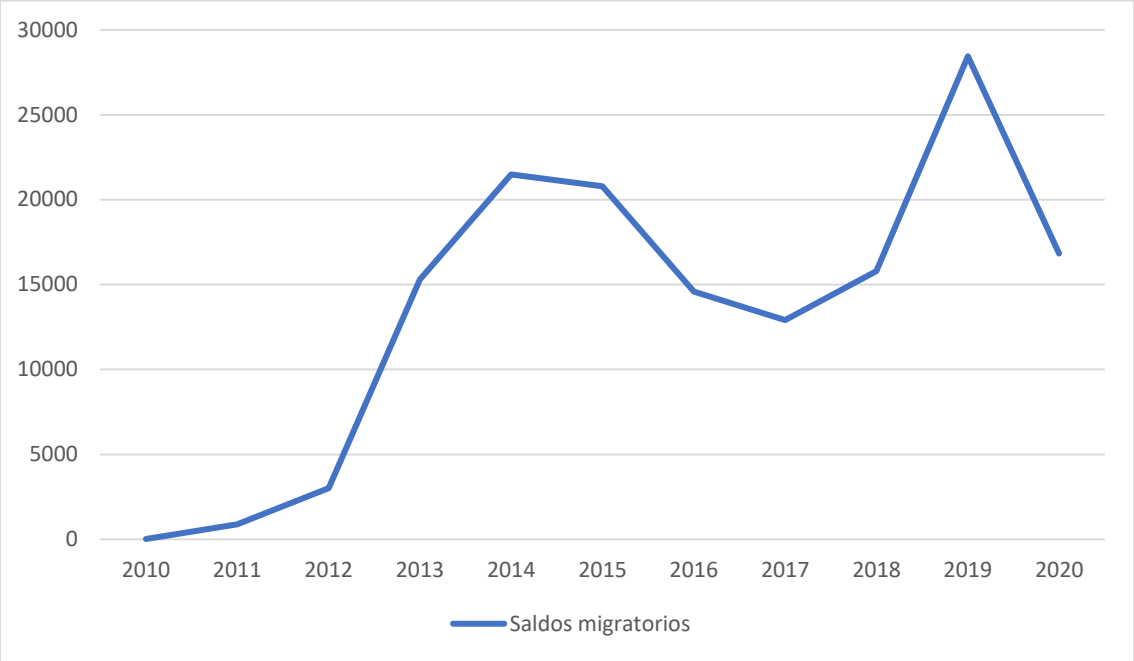
Gráfico 10. Brasil: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2010-2020)



Fuente: Sistema de Tráfego Internacional (STI)[103], disponibles en el portal Datamigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sti [Acceso 25/03/2023]

[103] El STI es un sistema de la Policía Federal desarrollado para registrar los datos de las entradas y salidas de las personas en Brasil a través de los puestos de control fronterizo terrestres, aéreos, marítimos y fluviales. De esa manera, son registrados todos los tipos de visados posibles, incluidos los concedidos por motivo de turismo, que representan la mayor proporción de los registros (y que no están contemplados en el sistema SisMigra.

Gráfico 11. Brasil: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2010-2020)



Fuente: Sistema de Tráfego Internacional (STI) disponible en el portal DataMigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sti [Acceso 25/03/2023]

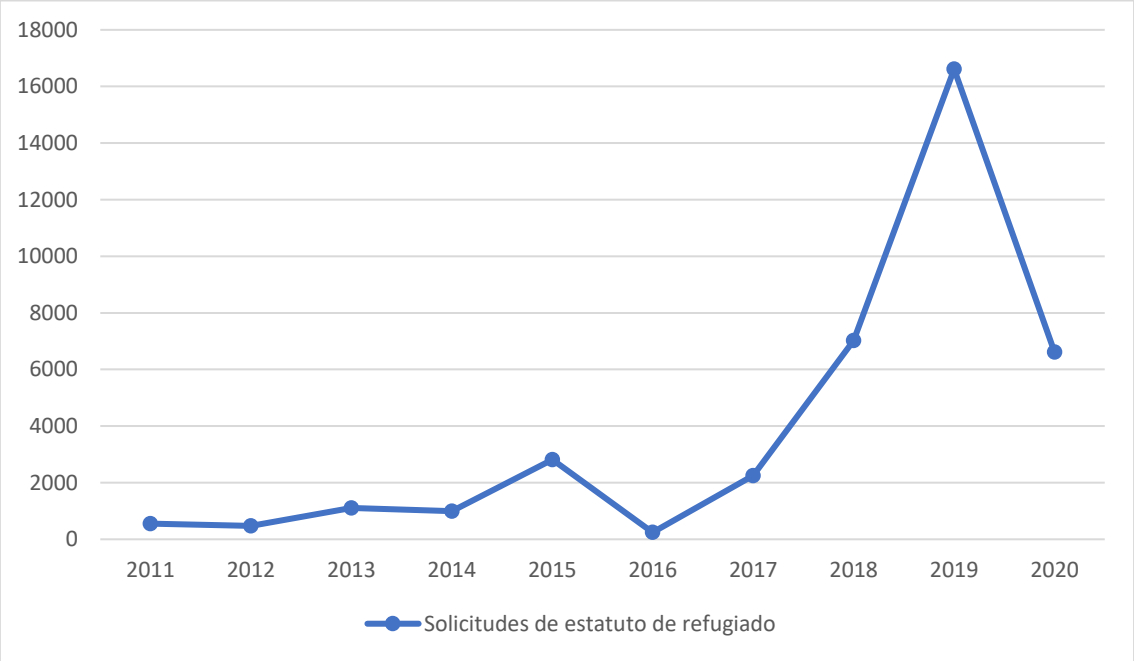
En primer lugar, podría considerarse el periodo comprendido entre enero de 2010 y febrero de 2011, cuando las personas haitianas llegaban directamente a la frontera con Brasil, ya sea en Tabatinga, en el Estado de Amazonas, o Brasilea, en el Estado de Acre, ambos en la frontera con Perú, y allí solicitaban asilo. Este procedimiento era largo, pero les permitía ingresar al territorio, obtener documentos como solicitantes de protección, provisorios, y una habilitación para trabajar. A diferencia de Argentina y, como veremos, de Chile en un primer momento, Brasil exigía visado de ingreso; de allí que las personas solicitaran protección para poder acceder al territorio. El gran cúmulo de casos hacía que las personas pudieran estar varadas por varios meses en las ciudades fronterizas hasta tanto se formalizara su solicitud de asilo y se le expidieran los documentos que acreditaran su condición.

Al analizar los casos, el Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) resolvió por la denegatoria de las solicitudes, entendiendo que se trataba de personas víctimas de un desastre natural, cuya situación no guardaba relación con la definición de persona refugiada contenida en la normativa brasilera. Aquí surge un primer elemento en el proceso de categorización: la homogeneización que hacen las autoridades del colectivo haitiano parece invisibilizar otros factores que contribuyeron a la salida de la población.

Lentamente, se empieza a consolidar una construcción de las personas haitianas como víctimas, sí, pero de un desastre general, colectivo, negando las causalidades individuales que pueden haber influido en la decisión migratoria.

Las denegatorias de las solicitudes de protección internacional llevaban a las personas a una situación migratoria irregular. Consecuentemente, la Policía Federal se negó a recibir sus solicitudes en el entendido que el CONARE había concluido que no había fundamentos para el otorgamiento del estatuto de refugiado para los haitianos en el país. Paralelamente, el gobierno federal decidió prohibir el ingreso de ciudadanos haitianos. Este hecho dio lugar a la primer "crisis humanitaria": las personas que buscaban acceder a territorio brasilero quedaron varadas en las fronteras con Perú, sin albergue y sin recursos para sostenerse. Una crisis provocada como producto del proceso de etiquetamiento ("víctimas de un desastre", "víctimas de una crisis humanitaria") y la consecuente práctica burocrática misma que sirve, asimismo, para reforzar la etiqueta.

Gráfico 12. Brasil: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Haití (2011-2020)



Fuente: Datos del portal DataMigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/stimar [Acceso 25/03/2023]

A diferencia de Argentina y Chile, no obstante, existía una creciente presión de la opinión pública por encontrar una vía para la regularización de personas que, se consideraba,

necesitaban algún tipo de protección. Quizá en parte por la falta de experiencia inmigratoria, la opinión pública brasilera, así como la sociedad civil, jugaron un rol importante en el proceso.

En marzo de 2011, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), un órgano vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) estableció que, a través de la Resolución Recomendada N° 08/06 se diera trámite a las solicitudes de asilo de los haitianos para obtener, a través del CNIg, un permiso de residencia en Brasil por razones humanitarias. Esta Resolución se fundamentaba en "las graves consecuencias de una catástrofe natural, el terremoto de enero de 2010, que afectó a la población y a toda la estructura social y gubernamental". En cuanto al proceso de regularización, se hacía básicamente a través del sistema de asilo: la Policía Federal expedía un protocolo preliminar como solicitantes de refugio, lo que les permitía a las personas acceder a los mismos derechos que los nacionales en materia de salud y educación y obtener un permiso de trabajo. Luego de su registro en la Policía Federal, la documentación pasaba a ser evaluada por el CONARE y el CNIg. Con la entrada en vigor de esta resolución, los haitianos que llegaban entre marzo y diciembre de 2011 a las fronteras brasileñas podían solicitar un permiso de residencia legal por razones humanitarias.

En enero de 2012, el Gobierno Federal, a través del CNIg emite la Resolución Nº 97/2012 mediante la cual se resuelve que se podrá otorgar a las personas haitianas una visa denominada "visa permanente por razones humanitarias". Este hecho da inicio a un segundo periodo en la respuesta federal al flujo de población haitiana. Las autoridades argumentan que la adopción de esta nueva medida se orienta a ordenar y controlar mejor la creciente migración. A los fines de la resolución, se consideran razones humanitarias aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población como consecuencia del terremoto de enero de 2010. La visa otorga un permiso de residencia por cinco años, transcurrido el cual las personas podrían acceder a una residencia permanente. La Resolución establecía una cuota de visados a otorgar de 1200 al año y sólo podían obtenerse en el consulado brasilero de Puerto Príncipe. Más allá de ese visado especial, las personas haitianas podían obtener cualquier otro tipo de visado conforme la normativa migratoria, en la medida en que cumplieran con

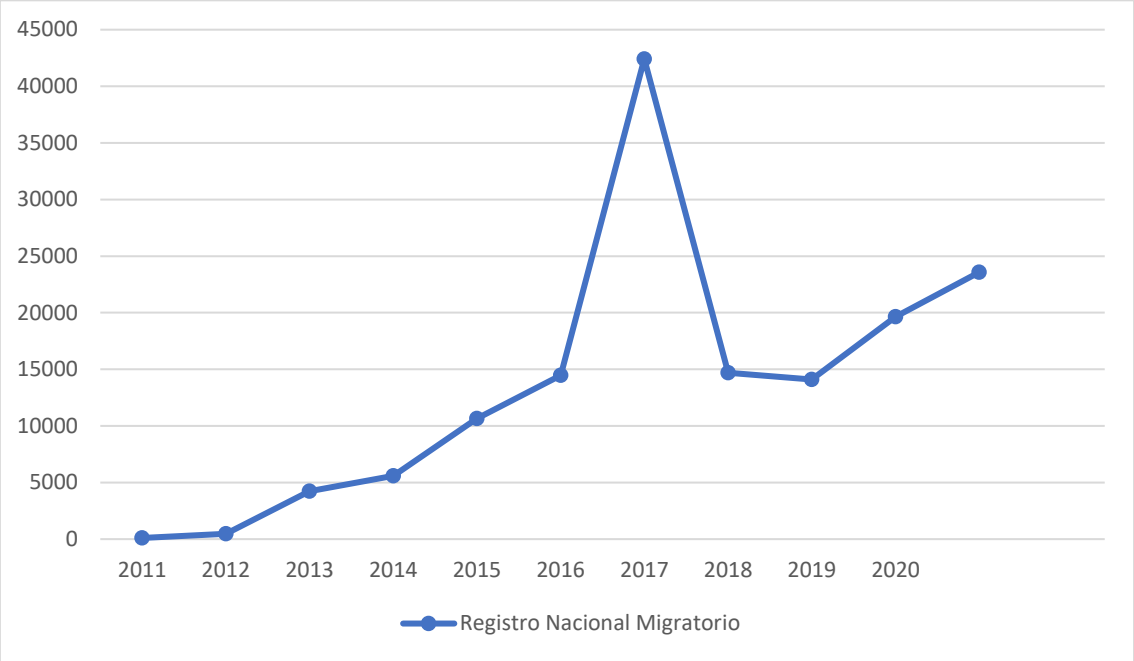
los requisitos. Finalmente, la Resolución señalaba que la misma estaría vigente por dos años.

Como recuerdan dos de las entrevistadas, Brasil tenía herramientas jurídicas para brindar protección como refugiadas a las personas haitianas en virtud de su definición legal de refugiado y, sin embargo, no lo hizo. Y en esto, afirman, es de relevancia el rol jugado por ACNUR, promoviendo la adopción de una solución específica y desalentando el reconocimiento como refugiados para no generar un precedente de considerar como refugiadas a las personas desplazadas por desastres naturales:

> *"Con los haitianos, el ACNUR tuvo un papel muy importante para que Brasil adoptara el visado humanitario, para que no se reconociera a los haitianos como refugiados, porque tenían mucho miedo de la etiqueta de migrantes ambientales = refugiados y que eso pudiera crear un precedente para todo el mundo. Y ACNUR, ya desbordado, no quería tener más personas bajo su paraguas. Yo me acuerdo de que lo que pasó con los haitianos fue que ACNUR presionó al gobierno brasilero para que se adoptara una solución específica y ad hoc para los haitianos (…) es que Haití es un país de diáspora hace un siglo o más, ni siquiera ahora se debería hablar de cuestiones ambientales. El país está colapsado, si tú vas al Manual del Instituto (de Derecho Humanitario de) Ginebra y ves 'grave y generalizada violación de derechos humanos', ves que todas las condiciones, todos los indicadores, se daban en Haití. ¿Entonces? (Entrevista 17)"*

> *"Hay una cosa que Carolina Claro (experta en el tema de migrantes ambientales) siempre dice y es que ACNUR hizo presión al Ministerio de la Justicia para que los haitianos no fueran reconocidos como refugiados, porque si no, Brasil iba a atraer muchos migrantes ambientales y eso no iba a ser bueno" (Entrevista 19).*

Gráfico 13. Brasil: Nacionales de Haití registrados en el Registro Nacional Migratorio, por año de registro (2010-2020)



Fuente: Datos de SISMIGRA,[104] disponibles en el portal DataMigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sisMigraAnoRegistro [Acceso 25/03/2023]

Varios elementos pueden identificarse del análisis. Por un lado, la retórica compasiva y humanitaria fue constantemente utilizada para la implementación por parte de los Estados de medidas que, lejos de cumplir su mentado propósito protectivo, suponen una restricción en el acceso a la protección internacional. Las declaraciones públicas de las autoridades brasileras justificaron la adopción de la medida en el objetivo de proteger los derechos humanos de los migrantes, abriendo un canal regular para el flujo haitiano, y paralelamente, luchar contra las redes de trata y tráfico ilícito de migrantes (Carlos Nieto, 2014). Por otro lado, esta situación parece abonar a la idea de (Nando Sigona, 2003) respecto a la circularidad de la relación entre la etiqueta y la práctica política. El argumento de la "protección de los derechos humanos de los migrantes", más que una justificación real, resultaba una predicción: en tanto los canales de ingreso al país permanecían abiertos, las redes de trata y tráfico no operaban; por el contrario,

[104] El SisMigra está constituido por los registros administrativos de la Policía Federal y tiene por objetivo registrar a todos los inmigrantes con visas de residencia regular en el país, excepto aquellos temporarios concedidos por motivo de turismo.

comenzaron a operar cuando el Estado impulsó la medida de restricción de acceso al territorio.

Al exigirse el visado para el ingreso al país y no permitirse solicitar asilo, el Ministerio de Justicia, a través de la Policía Federal, impidió la entrada de muchos haitianos al territorio brasilero alegando que no contaban con el visado necesario para ingresar y militarizó la frontera a fin de evitar el paso irregular. Además, dejó de prestar apoyo humanitario a quienes ingresaran irregularmente. Adicionalmente, la cuota prevista de 1200 al año se evidenció rápidamente como insuficiente. Al igual que ocurriría para el ingreso a Chile, como veremos más adelante, aquellas personas que se encontraban en tránsito cuando cambió la norma se encontraron en un limbo, en tanto no habían solicitado el correspondiente visado en el país de origen y tampoco se les permitía ingresar al territorio brasilero sin él. A su vez, otras personas emprendieron el viaje aun sabiendo que carecían de visado. Así, un número importante de personas llegaron a la frontera con posterioridad al 13 de enero sin poder ingresar al territorio brasilero y permaneciendo varados en esa situación por meses en la pequeña localidad peruana de Iñapari. Esto dio lugar a lo que las autoridades denominaron una segunda "crisis migratoria".

Tres meses después de la Resolución de enero de 2012, el gobierno decide reabrir temporalmente las fronteras de Iñapari y Tabatinga al paso de los ciudadanos haitianos y conceder residencia por razones humanitarias a los recién llegados. La presión de las organizaciones sociales, organismos de derechos humanos y eclesiásticos forzó la decisión (Carlos Nieto, 2014, p. 63).[105] Sin embargo, al volverse a cerrar los pasos días después, el número de personas varadas volvería a crecer, llevando a una situación crecientemente crítica meses después que derivó en roces entre las autoridades del Estado de Acre y el Gobierno Federal y entre éste y su par de Perú.

[105] Según el autor, la llamada Iniciativa MAP, conformada por organismos de tres países distintos, tuvo un rol destacado, emitiendo la Declaración de MINI-MAP Derechos Humanos donde se denuncia la grave crisis humanitaria por la que atravesaban las personas haitianas. Se conoce como MAP a la región del bioma amazónico compartida entre Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia). La iniciativa MAP surge en 2002 como una articulación de activistas académicos, ONG, organizaciones urbanas, organizaciones de campesinos y de pueblos indígenas, universidades y algunas instituciones públicas de los tres países, para generar propuestas de desarrollo regional.

Dado el aumento vertiginoso de personas varadas sin poder ingresar al territorio, en abril de 2013, el CNIg modificó la Resolución de enero de 2012 ampliando el número de visados humanitarios a conceder vía consular.[106] De esa forma, se inicia el tercer periodo en el tratamiento del desplazamiento haitiano. La Resolución de 2013 dispuso también que el visado podía ser obtenido en otros consulados brasileros de la región y no sólo en el país de origen.

La medida permitió así el ingreso sin restricciones de las personas haitianas y la concesión de todas las visas humanitarias requeridas. Si bien las autoridades habían anunciado que esta medida estaría vigente hasta diciembre de 2013, fue prorrogada anualmente hasta octubre de 2017.[107] Como evidencia el Gráfico 11, a partir de 2016 las entradas de personas haitianas disminuyen (aunque posteriormente volverían a incrementarse). Si bien los movimientos resultan bastante invisibles, se estima que atraídos por oportunidades económicas emprenden un nuevo proceso migratorio.

> *"Yo creo que muchos haitianos (eso es algo que hoy día veo por investigaciones de compañeros) muchísimos haitianos se han ido a Chile y luego desde allí intentan ir a Estados Unidos. Ya con la crisis económica en Brasil en 2016 empezaron a irse. Porque los haitianos empezaron a llegar en 2010, 2011, 2012, 2013, muchísimos. En 2014 se adopta para 49 mil haitianos el visado humanitario, pero luego entre 2016 y 2018 se van muchísimos haitianos a Argentina y Chile. Es que también son movimientos muy difíciles de controlar, porque se mueven sin dejar información" (Entrevista 17).*

Ahora bien, el hecho de crear una categoría de visa humanitaria particular para las personas haitianas significó la construcción del colectivo como un conjunto homogéneo de personas necesitadas, pero situándolos en el contexto de la migración "voluntaria", una migración que se gestiona en el contexto del sistema migratorio de respuesta, lo que permite al Estado tener un amplio grado de discrecionalidad con relación a la entrada y la permanencia. Desde el punto de vista jurídico, la protección a través del estatuto de refugiado se vincula a un marco de protección de derechos humanos que

[106] Resolución Normativa CNIg Nº 102 del 26/04/2013

[107] Las prórrogas de la vigencia de la Resolución CNIg Nº 97/12 se establecieron por: Resolução Normativa CNIg Nº 106 DE 24/10/2013 (por doce meses); Resolução Normativa CNIg Nº 113 del 09/12/2014 (prorroga hasta el 30/10/2015); Resolução Normativa CNIg Nº 117 del 12/08/2015 (prórroga hasta el 30/10/2016) y la Resolução Normativa CNIg Nº 123 del 13/09/2016 (prórroga hasta el 30/10/2017). Las sucesivas prórrogas fueron aprobándose hasta tanto entró en vigencia la nueva legislación migratoria en 2017.

suponen la imposibilidad de negarse la entrada y la permanencia (salvo situaciones de gravedad claramente definidas) de las personas. Y un estatuto protectivo que permanece en tanto las condiciones que dan lugar a esa protección subsistan. Una experta describe así el razonamiento gubernamental detrás de la medida,

> *"Si se hace así, como una solución ad hoc, mejor... después de todo, no tienen estatuto de refugiado, podemos cancelarles su residencia cuando nos plazca, etc. No tenemos ninguna obligación de no devolución. Son protecciones mucho más precarias. La precariedad de una protección que te da una Portaria, una ordenanza. Incluso la protección de una Ley que no está basada en derecho internacional es mucho más precaria; y es mucho más fácil echar a esta gente del país" (Entrevista 17).*

Aunque la Resolución Nº 97/2012 reconoce tácitamente la grave y generalizada violación de derechos humanos de las personas haitianas agravada por el desastre natural, el tratamiento político – jurídico dispensado a las desplazadas está limitado al campo de la normativa migratoria (el Estatuto del Extranjero) y la política migratoria *voluntaria*. La creación de una "visa humanitaria" parece responder a un interés del Estado brasilero de distanciarse de los principios de la protección (Giuliana Redin & Juliana Graffunder-Barbosa, 2014). Subyace, además, una concepción, que es globalizada ya – y a la que ACNUR ha contribuido, además - que define el estatuto de refugiado como un privilegio sumamente excepcional al que, como decía Chimni, sólo pueden acceder unos pocos.

> *"Algunas personas veían la visa humanitaria como una ventaja, pero yo no. Algunas personas incluso de la sociedad civil decían 'bueno, es que el refugiado tiene sus características...' como si fueran características casi... ¡divinas!, como si no se los pudiera ni tocar. 'No puedo poner a esta persona en la cajita de refugiados porque refugiado es solo una persona en una situación muy excepcional'" (Entrevista 19)*

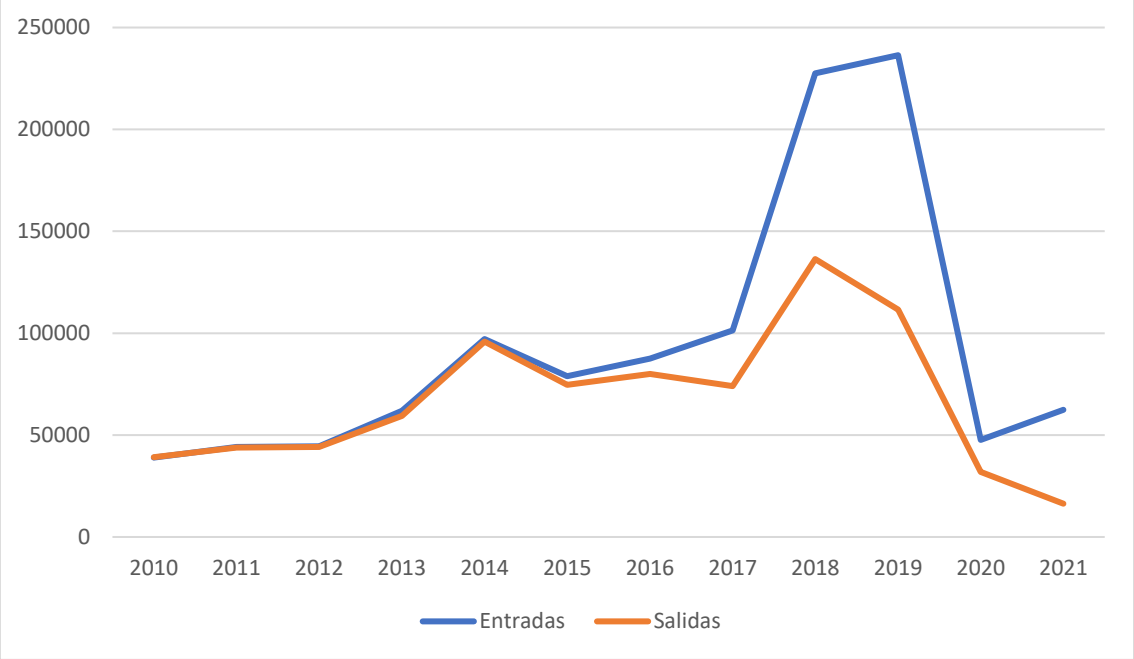
Resulta interesante que la medida se articuló como producto de un proceso profundo de etiquetamiento que se hiciera de la población haitiana (víctimas, vulnerables, que huyen de una crisis humanitaria) en un determinado momento y por parte de unos determinados actores (el Estado, la opinión pública, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales); y que solo en el caso de las personas haitianas se brindara tal tratamiento. No ocurrió lo mismo con otros casos (por ej. Bangladesh) donde las personas abandonaron el país por un desastre natural en todo o en parte del país. Y esto también se traduce en las normas que se adoptan: el hecho de que la autorización de residencia por acogida humanitaria para las personas de Haití

permanezca en vigor por una Portaria[108] aun habiéndolo incorporado en la Ley, la forma en la que el Estado regula el tema no es general, sino caso a caso (Laís Alves y Joao Jarochisnki-Silva, 2018).

b. La llegada de personas venezolanas

El aumento significativo en el arribo de personas venezolanas a Brasil se inicia en 2015 coincidentemente con el incremento en la tensión entre Venezuela y Colombia y el cierre de fronteras entre ambos países. A diferencia de las personas haitianas que se ubicaban en zonas de Brasil distantes a aquellas por las que habían ingresado al territorio, los venezolanos permanecían cercanos a su país. Si bien ambos países comparten 2200 kilómetros de frontera terrestre, la mayor parte de ella es selvática o se trata de reservas indígenas, por lo que los ingresos se dieron principalmente por la ciudad fronteriza de Pacaraima (Rosana Baeninger & Joao Jarochinski-Silva, 2018). Un elemento remarcable es la presencia de grupos indígenas de la etnia warao entre la población que ingresa a Brasil (Joao Jarochinski-Silva, 2018).

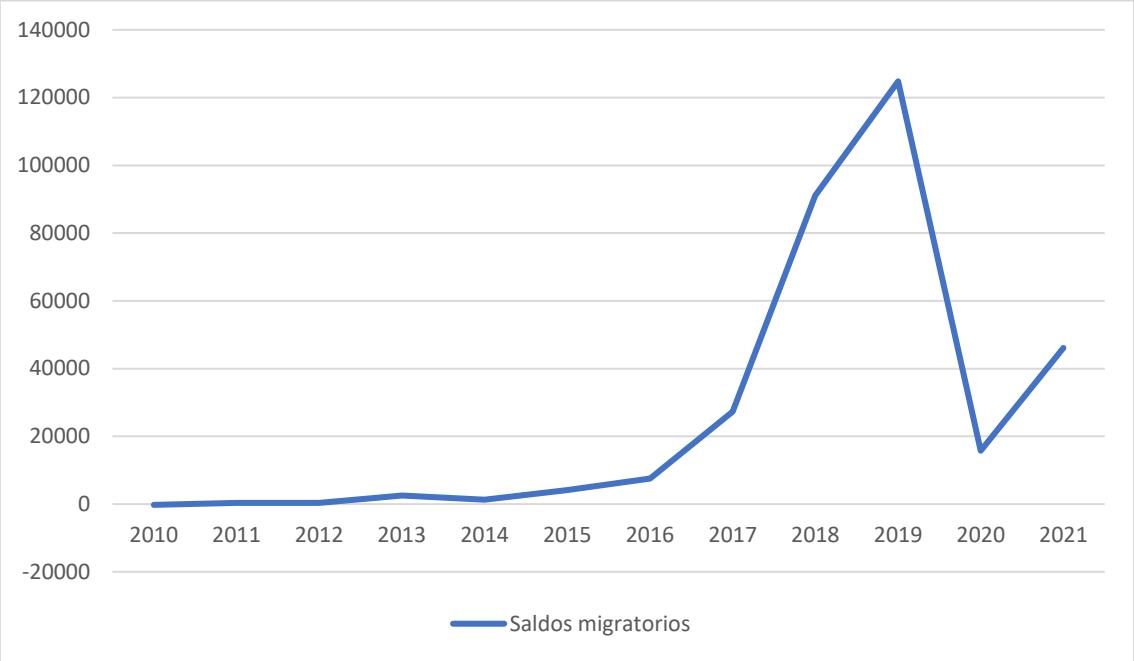
Gráfico 14. Brasil: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2021)



Fuente: Sistema de Tráfego Internacional (STI) disponible en el portal Datamigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sti [Acceso 25/03/2023]

[108] Portaria Interministerial Nº10 del 09/04/2018.

Gráfico 15. Brasil: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2010-2021)



Fuente: Sistema de Tráfego Internacional (STI) disponible en el portal Datamigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sti [Acceso 25/03/2023]

Como veremos, en el proceso de etiquetamiento de la población venezolana el elemento político-ideológico cobra una importancia vital y se traduce en un tratamiento en materia de regularización de la condición legal confuso y variable conforme el gobierno de turno (Joao Jarochiski-Silva & Liliana Jubilut, 2018).

Como surge de los gráficos, el número de personas venezolanas que arriban a Brasil comienza a incrementarse a partir de 2016. Bajo el Gobierno de Dilma Rousseff, la inestabilidad política previa al *impeachment* llevó a la cuestión migratoria a un segundo plano. Tras el derrocamiento de Rousseff ese mismo año, la llegada al poder de Michel Temer implica un significativo cambio en la política exterior de Brasil respecto al gobierno de Nicolas Maduro. De una relación de socios continentales, el gobierno de Temer asume una clara posición crítica y contraria al régimen de Maduro y llega a apoyar la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, la creación del Grupo de Lima y medidas similares (Gilberto Rodrigues, 2022).

Buena parte de los arribados en un primer momento solicitaron asilo. El número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado ha sido uno de los más importantes en la región, después de Perú. Algunos autores atribuyen el incremento en

el número de solicitudes al hecho de ser un procedimiento sin costos y que garantiza, desde su formalización, la regularidad migratoria, permitiendo acceder a servicios públicos y obtener documentos tales como la *carteira de trabalho* (Joao Jarochinski-Silva, 2018). Sin embargo, en un primer momento, los casos no se resolvieron. Brasil llegó a tener uno de los stocks de casos de asilo pendientes de resolución más grande de la región: casi 100 mil hacia 2018.

Al igual que en Argentina, la disyuntiva respecto a cómo rotular a la población venezolana y cómo, en consecuencia, categorizarla legalmente, llevó a cierta pasividad política en materia de regularidad de la condición legal. No se resolvía su situación por la vía del asilo, pero tampoco se daba una respuesta migratoria. Si entendemos el proceso de etiquetado como un proceso eminentemente político, este periodo no hace más que evidenciar las disputas de intereses de los diversos actores involucrados. Es la arena donde esos distintos intereses pugnan por imponerse: entre el Gobierno y la sociedad civil; entre el Gobierno y los organismos internacionales; pero también al interno del Gobierno. La cartera de Relaciones Exteriores presentaba discursivamente a la población venezolana como las víctimas de un régimen opresor y actuaba en consecuencia, pero la cartera de Justicia (que, como destacan los entrevistados pasa a ser bajo el gobierno de Temer de "Justicia y Seguridad Pública" y tener una óptica basada en la seguridad) no articulaba medidas políticas acordes para su regularización.

Gráfico 16. Brasil: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Venezuela (2011-2020)

Fuente: Datos del portal DataMigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/stimar [Acceso 25/03/2023]

A diferencia de otros países de la región, otros actores gubernamentales, como la Defensoría Pública de la Unión (DPU), y organizaciones de la sociedad civil tuvieron un rol destacado en el proceso de etiquetado del colectivo venezolano y la adopción de respuestas políticas. La llegada de la población, en condiciones bastante precarias, particularmente en Pacaraima y Boa Vista, capital del Estado de Roraima, despertó la preocupación de las organizaciones internacionales, así como de otros organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Para entonces, se definía el problema como una cuestión de asistencia humanitaria. En palabras de un Defensor Público,

> *"En Roraima se consideraba más un tema de asistencia social de personas en situación de calle que un tema de flujo masivo de refugiados; fue ACNUR quien insistió muchísimo en eso" (Entrevista 18)*

Al identificar los problemas relacionados con la protección legal, en febrero de 2017, diversos organismos públicos (el Ministerio Público Federal, la Defensoría Pública de la Unión y el Ministerio Público del Trabajo) presentaron un documento ante el Consejo Nacional de Inmigración proponiendo una serie de recomendaciones y solicitando la adopción de medidas humanitarias. El documento llevaba la firma de otras organizaciones de defensa de los derechos humanos como el Instituto Migrações e

Direitos Humanos, Cáritas do Rio de Janeiro y de São Paulo, entre otros (Joao Jarochinski-Silva, 2018).

La presión ejercida por dichos organismos tuvo como resultado la publicación, en marzo de 2017 – a dos años del inicio del desplazamiento masivo y aún bajo la vigencia de la normativa migratoria de 1980 – de una Resolución específica para estos casos. La Resolución Normativa Nº 126 otorga una residencia temporaria de dos años a extranjeros de países limítrofes para los cuales el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no está vigente; esto incluía a los venezolanos.[109] La Resolución fue adoptada por el CNIg, un órgano dependiente del Ministerio de Justicia, del cual también dependía el CONARE, y evidencia, no sólo la preponderancia del Ejecutivo en la adopción de medidas -y dentro de él, la cartera vinculada a la seguridad-, sino también un interés por responder desde la normativa migratoria antes que desde el sistema de asilo.

> *"En ese periodo había en Brasil un órgano con un poder suplementario de normas muy grande que era el Consejo Nacional de Inmigración, que ya había tenido un rol muy destacado y protagónico en la cuestión de la migración haitiana (…) fue en este contexto que se creó la Resolución Normativa 126 (…). Entonces, Brasil, de alguna manera utilizó las experiencias anteriores, las de los haitianos, el aprendizaje, la idea general y utilizó la práctica de CNIg como un órgano normativo suplementario para crear esta norma; el tema nunca fue si aplicar o no Cartagena, el tema siempre fue hacerse cargo de una cuestión de gobernanza migratoria, qué hacer con la gente de Roraima que no tenía los beneficios de MERCOSUR y no sobrecargar el sistema de refugio, que en ese momento ya estaba muy colapsado, con miles de solicitudes pendientes" (Entrevista 18)*

Como señala Joao Jarochinski-Silva (2018), la medida parece haber sido formulada más para contentar a los otros órganos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en respuesta a su reclamo, que para beneficiar a la población. Desde su implementación en marzo y hasta agosto de 2017 se registraron 154 solicitudes de residencia. El 1º de agosto de 2017, por resolución judicial, se introdujo una medida de eximición de pago de tasas migratorias. Así, entre agosto de 2017 y diciembre de 2017, se registraron 1537 solicitudes (diez veces más) y a febrero de 2018, se emitieron alrededor de 8500 permisos más a través de esta Resolución (Joao Jarochinski-Silva & Bernardo Abrahão, 2019). Al igual que otras medidas que hemos visto y veremos a lo largo de este trabajo,

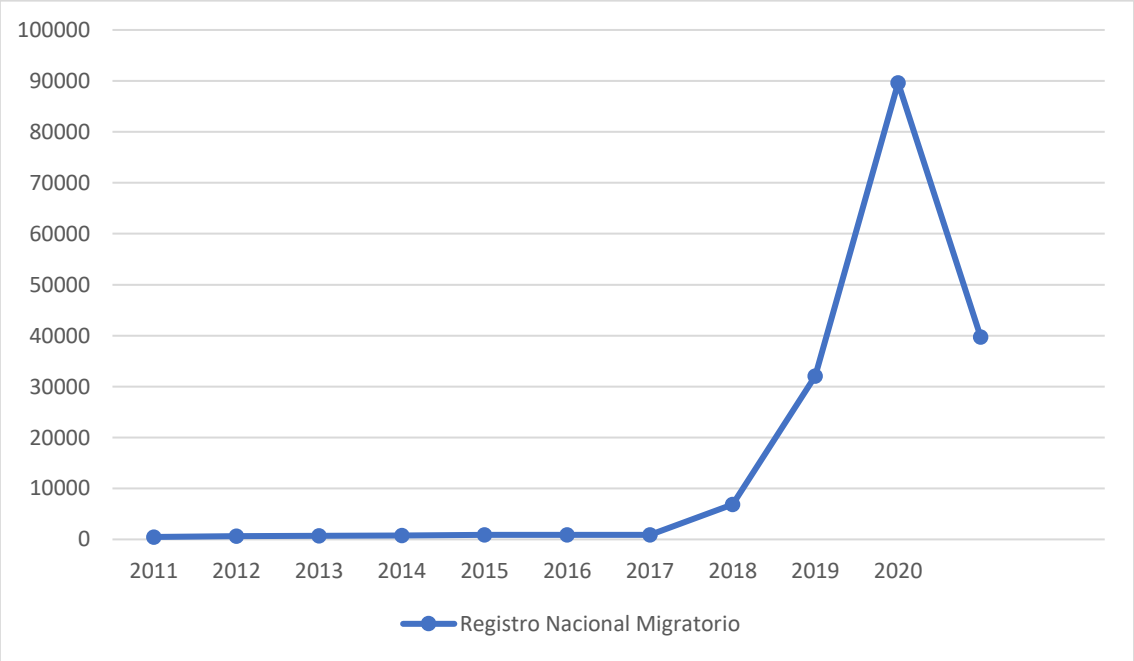
[109] Dado que Venezuela no había cumplido su obligación, en tanto Estado Parte, de incorporar el acervo jurídico del MERCOSUR —incluyendo el Acuerdo de Residencia— Brasil había decidido no aplicar el Acuerdo para con los nacionales venezolanos.

la respuesta política con relación al estatuto legal de la población es precaria, ad hoc, discrecional y endeble, en tanto puede ser revocada o discontinuada conforme el gobierno de turno.

El 14 de marzo de 2018, la Portaria Interministerial Nº 9 reglamentó el permiso de residencia, en virtud de la nueva Ley sobre Migración de Brasil, estableciendo que la autorización de residencia sería por dos años, y permitiéndose la eximición de ciertos requisitos de difícil cumplimiento para la población venezolana. Por ejemplo, la cédula de identidad o pasaporte en caso de ser población indígena; la legalización de las certificaciones de nacimiento y matrimonio, en caso de imposibilidad; e incluso, permitiéndose la presentación de copia simple de la cédula de identidad o pasaporte en situaciones de vulnerabilidad e imposibilidad de aportarlos. Y, fundamentalmente, no exige la constatación de un ingreso regular. Paralelamente, CONARE aprobaría una norma por la cual se podría archivar sin mérito una solicitud si se constatase que la persona regularizó su situación por la vía migratoria.

Con esta estructura normativa, inicia sus actividades la Operación Acogida.

Gráfico 17. Brasil: Nacionales de Venezuela registrados en el Registro Nacional Migratorio, por año de registro (2010-2020)



Fuente: Datos de SISMIGRA, disponibles en el portal DataMigra: https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sisMigraAnoRegistro [Acceso 25/03/2023]

c. La respuesta humanitaria: la Operación Acogida

Hacia febrero de 2018, aún bajo la Presidencia de Temer, comenzó una iniciativa del Gobierno Federal novedosa en la región, denominada Operación Acogida.

La Operación Acogida[110] se define como una respuesta gubernamental para garantizar la atención humanitaria de las personas migrantes y refugiadas de Venezuela. Se trata de un trabajo ejecutado y coordinado por el Gobierno Federal en el que las Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) brindan apoyo logístico a la operación con acciones en infraestructura, transporte, salud y administración. Las agencias de la ONU y las entidades de la sociedad civil (más de un centenar) también brindan apoyo dentro de la operación.

La Operación está sustentada en tres ejes: gestión en frontera, acogida e interiorización.

La *gestión en frontera* supone la existencia de estructuras que aseguran la recepción, identificación, fiscalización sanitaria, inmunización, regularización migratoria y triaje. El puesto de recepción e identificación orienta a las personas respecto a diversos temas, entre ellos la regularización de la condición legal. El puesto de triaje, en cambio, es la instancia en la que las personas pueden optar por tramitar una solicitud de residencia temporal o pedir asilo y en virtud de eso se le emite la correspondiente documentación, incluidos el número de identificación fiscal y la cartera de trabajo. El eje de la *acogida* se focaliza en brindar albergue y atención a los recién llegados en uno de los 13 refugios en Roraima, donde se realizan las primeras atenciones. La gestión de los refugios es compartida entre el Ministerio de la Ciudadanía, Fuerzas Armadas y ACNUR. Finalmente, la estrategia de *interiorización t*iene como objetivo explícito el de ofrecer mayores

[110] Diversas normas constituyen la base legal de la Operación Acogida. En 2018 se dictó la Medida Provisional No. 820/2018, posteriormente convertida en Ley Nº. 13.684, de 21 de junio de 2018. Esta ley prevé acciones de atención de emergencia para la recepción de personas en situación de vulnerabilidad por el flujo migratorio provocado por crisis humanitarias, aplicando especialmente al caso venezolano. Al mismo tiempo, el Decreto Nº 9.286/2018 estableció la estructura de coordinación de la Operación a través de un Comité Federal de Asistencia de Emergencia, con la participación directa de 12 ministerios, coordinado por la Oficina Civil de la Presidencia de la República y definido un Coordinador Operativo para organizar las obras en Roraima. Con el inicio del nuevo gobierno, en enero de 2019 se inició la segunda fase de la Operación Acogida, con un nuevo decreto de estructura de la Operación -Decreto Nº 9.970/2019-, manteniéndose el Comité Federal de Asistencia a Emergencias, coordinado por la Casa Civil, y el coordinador Operativo Local.

oportunidades de inserción socioeconómica y disminuir así la presión sobre los servicios públicos del estado de Roraima, reubicando voluntariamente a las personas desde este hacia otros estados brasileños con el apoyo del Gobierno Federal y organizaciones socias.[111]

Varias razones llevaron a su creación. Por un lado, el número creciente de personas arribadas y la precariedad de su situación. Por el otro, el conflicto que suscitaba su presencia en los estados fronterizos. La federalización de la asistencia humanitaria respondió a la solicitud de las autoridades locales de Roraima, especialmente de Boa Vista y Pacaraima, que tenían limitaciones para atender a los recién llegados. Pero a su vez, hay dos factores que llevan a su creación y que condicionarán también la forma en que se construye una identidad *vulnerabilizada* en torno a las personas venezolanas: la búsqueda de financiamiento internacional por parte de organismos internacionales y cierto afán por poner al Ejército en el centro de la escena.

Respecto a la primera, consultados al respecto, los actores entrevistados destacan el volumen de la inversión y la falta de transparencia en la gestión de los fondos.

> *"sí, claro, claro, se recibieron muchos recursos de ACNUR y OIM!. Después llegaría también UNICEF, UNFPA y muchas organizaciones implementadoras de ACNUR: AVSI, ADRA, etc. Y mucha inversión. Y mucha inversión en especial de países europeos (…) España, Holanda, Francia, Luxemburgo... De Estados Unidos también, financiando mucho a la OIM" (Entrevista 18)*

> *"Muchísimo financiamiento llegó! se decía... necesitamos de los militares porque solo ellos tienen el expertise, solo ellos saben trabajar en ese tipo de situación (…) pero nunca hubo transparencia con toda la financiación" (Entrevista 19)*

Y, a su vez, el hecho de que fueran recursos destinados a esa población en particular.

> *"todo este dinero, que vino de Europa, de Estados Unidos, pero también de las organizaciones internacionales, estaba totalmente enfocado en los venezolanos. Y los migrantes de otras partes, como por ejemplo los haitianos, estaban totalmente abandonados" (Entrevista 17)*

[111] Desde el inicio de la estrategia de interiorización, en abril de 2018 hasta marzo de 2021, habían sido interiorizadas más de 50 mil personas para más de 660 ciudades brasileñas en todos los Estados de la Federación, aunque mayoritariamente en los del sur (para un análisis detallado de la distribución de las personas interiorizadas, véase la presentación de Jarochinski en el Webinar "Impact of Venezuela Migration on Latin America", 16/11/2021. Previo a la pandemia, en 2019, fueron interiorizadas más de 22 mil personas.

Esa inversión para la atención humanitaria se basaba en una concepción de los recién llegados como personas vulnerables, extremadamente vulnerables. Sin vulnerabilidad, no hay necesidad y sin necesidad no hay fondos.

Otro aspecto destacable de la Operación Acogida es el papel central que otorga al Ejército. La institución se presenta como el "brazo fuerte y la mano amiga" de la dimensión humanitaria del gigante regional que es Brasil. Con misiones humanitarias previas en la República Democrática del Congo, Haití y otros países, la Operación Acogida continúa esa línea de actividad del Ejército, ahora en terreno propio. Además, legitima un aumento del gasto militar y contribuye a brindar una buena imagen de las Fuerzas Armadas. Respecto al afán por jerarquizar la labor del Ejército, un entrevistado explica:

> *"El Ejército brasileño tiene en su plan geopolítico la idea de que Brasil tiene un rol de responsabilidad humanitaria, porque en el futuro habrá más crisis migratorias y Brasil es un factor de estabilización y por esto la MONUSCO, en Congo, la MINUSTAH en Haití (…) (Con la Operación) había cierta continuidad, la idea de que el Ejército era la "mano amiga", que es el discurso oficial del Ejército brasileño: el eslogan es "Brazo fuerte, mano amiga". Y creo que el Ejercito percibió que tenía esta oportunidad de tratar el tema como humanitario. Era una posibilidad para el Ejército también de aumentar sus gastos, el presupuesto militar, porque es un operativo grande, mucha gente involucrada (…) era una manera de destacar al Ejército" (Entrevista 18).*

Precisamente, la Operación tenía la extraña particularidad de implicar el trabajo conjunto de los organismos y organizaciones humanitarias internacionales con el Ejército brasilero. Esta característica de la Operación fue muy criticada por la comunidad académica y jurídica por su perfil militarizado y vertical (Gilberto Rodrigues, 2022), en el que el Ejército aglutinaba el poder y los demás actores se sometían a sus decisiones:

> *"Siempre la crítica, lo que yo consideré muy raro también, era que las agencias de Naciones Unidas y todos, en realidad, estaban sometidos a lo que los militares decidían" (Entrevista 19)*

> *"...lo que pasó en Brasil con la Operación Acogida, es que la OIM y el ACNUR trabajaban con las organizaciones de la sociedad civil en Brasil para acoger y brindar la ayuda de primera necesidad a estas personas cuando llegaban a Brasil, luego diseñar los proyectos de recepción, pero el control estaba con las Fuerzas Armadas. El tema de construcción por ejemplo de 'abrigos' en la frontera, de la construcción del hospital por la pandemia, etc. todo esto estaba bajo control de las Fuerzas Armadas. Y ACNUR y OIM ahí trabajaban casi como ejecutores, junto a la sociedad civil, y no tenían mucho control, tenían mucho miedo de que las Fuerzas Armadas les echasen de ahí" (Entrevista 17)*

Para los críticos, el perfil militarizado de la Operación obedecía a una concepción del otro – el extranjero – como un asunto de seguridad. La situación crecientemente tensa en Roraima suponía una amenaza que debía ser abordada desde esa lógica, enviando centenas de hombres del Ejército y la Policía Federal. Esto, sumado a intentos de cierre de frontera y de establecimiento de cuotas de acceso, de negación de acceso a los servicios públicos básicos, etc. van configurando lo que (Joao Jarochinski-Silva & Bernardo Abrahão, 2019)), definen como un cuadro de "xenofobia institucional", de contención, vigilancia, represión. Sin embargo, a su vez, esta tiene una contracara en la compasión: las personas son, al mismo tiempo, representadas como víctimas de un gobierno autoritario, hermanos latinoamericanos, que requieren asistencia, caridad, ayuda, y el Ejército lo hace posible con un amplio dispositivo. En términos de Didier Fassin, la tensión entre desigualdad y solidaridad coma y entre relación de dominación y relación de ayuda coma es constitutiva de todo gobierno humanitario (Fassin, 2017).

Ilustración 3. Logo Operación Acogida

En su análisis del discurso del brazo militar de la Operación Acogida, Victoria Machado (2021) describe muy bien esa dualidad: la política discursiva humanitaria consigue movilizar el apoyo público, pero, al mismo tiempo, dar cuenta de la capacidad estatal para lidiar con la amenaza de inestabilidad y el riesgo que la diferencia entraña. Es una función pendular y ambigua, que va desde el filtro ante la hostilidad y la amenaza, a la concreción de la hospitalidad y el sentido de compasión. El Ejército pasa a cumplir una función salvadora, implementando la Operación como una "benevolencia nacional humanitaria" en la que se establece una etiqueta y se construye una identidad -la del refugiado-víctima- pero también la identidad benigna y salvadora de la nación en su conjunto (Victoria Machado, 2021, p. 52).

Si bien la conceptualización del refugiado víctima era mayoritaria, había una disputa entre las agencias del sistema de Naciones Unidas, particularmente ACNUR y OIM, respecto a su categorización como migrantes o refugiados. Quien tuviera la competencia sobre la población, ostentaba el rol central.

> *"Había una pelea en Boa Vista, en Roraima, entre OIM y ACNUR. Y eso quedó muy claro para las organizaciones de la sociedad civil que teníamos oficinas allá y cuando había reuniones veíamos que sí, que había una competencia para ver si van a ser migrantes o refugiados porque, claro, había mucha plata para ese flujo migratorio, lo que no pasó con los haitianos. Entonces había mucha influencia de ACNUR y de OIM, por ver cómo iban a ser consideradas las personas (…) Cuando la persona llegaba en Pacaraima, en el puesto de frontera, recibía jugo, unos bizcochos y una explicación para ver si se iba a la fila de ACNUR o a la fila de OIM" (Entrevista 19)*

Pero esta disputa iba más allá del debate jurídico y tenía una consecuencia práctica: en el puesto fronterizo había dos filas diferenciadas en las que, en cierta medida, se daba una distribución de la población:

> *"Desde el principio de la Operación en Pacaraima y Boa Vista en 2018 se crearon dos medios de regularización y dos filas; y desde 2018 yo percibo que es como si fuera una disputa, de algún modo, de división del mercado de regularizaciones entre ACNUR y OIM" (Entrevista 18)*

Esta situación se profundizaba debido a la deficiente información, sumado a las diferencias lingüísticas y semánticas de los conceptos. El mismo entrevistado relata:

> *"…había dos filas y había un soldado que estaba en la puerta del operativo humanitario y era la persona que decía qué era una y qué era otra y había muy mala información, información muy poco calificada de qué es asilo, qué es permiso de residencia. Muchas veces las personas decían que querían el permiso de residencia de la Portaria N 9, de residencia TEMPORAL, porque 'me voy a quedar sólo un año en Brasil' (…) Otros decían 'voy a quedarme con RESIDENCIA porque mi hermano ya tiene una dirección'. 'Residencia' en Brasil es derecho de residir, es un concepto migratorio, pero un concepto civil también: residencia es vivienda. De otro lado, había mucha gente que iba a la fila 'REFUGIO' porque en Venezuela se utiliza la palabra refugio únicamente para albergue, acogida física. Para derecho de refugio se dice 'ASILO'. Y ahí decían 'voy a buscar la fila 'refugio' porque necesito de un refugio, no tengo dónde quedarme'. ACNUR decía, la residencia es un derecho NACIONAL; el refugio te brinda una protección INTERNACIONAL. Y ahí la gente pensaba 'es mejor quedarme en la cola refugio porque es internacional, estoy más protegido que en el ámbito nacional". Y había una disputa, en especial impulsada por ACNUR de quién tenía más flujo de gente. Y me parece que de alguna manera hubo una división porque todos terminaron teniendo una parte, de algún modo" (Entrevista 18).*

La identidad del refugiado-víctima se profundiza con la vulnerabilidad que, según uno de nuestros entrevistados, se hace omnipresente en la intervención militar. Los militares no sabían cómo conceptualizar a la población y las Agencias utilizaban diferente denominación. Los militares optaron por el término "vulnerables", que se hizo de uso común para referirse a los desplazados venezolanos.

> *"los militares no sabían cómo llamar a la gente, si llamarla venezolanos, migrantes... si llamaban migrantes, ACNUR decía que eran refugiados... Y muy rápido se implantó el concepto de vulnerables y ahí se decía 'mira, hay cerca de 30 vulnerables aquí' y 'hay más de cien vulnerables en la fila'. Vulnerables quedó como el concepto utilizado" (Entrevista 18).*

Otro elemento de interés surge de esta aseveración: los mecanismos sutiles (y no tanto) para traccionar la respuesta política fuera del ámbito de la protección de refugiados. Esto, que hemos visto también en el caso argentino, y veremos en los demás, se evidencia en las medidas para hacer más "atractivos" los estatutos migratorios frente a la protección de refugiados. En el caso de Brasil, la residencia ofrece la ventaja frente a la solicitud de asilo, de permitir la libre entrada y salida del país, aspecto muy valorado por los venezolanos. No se pensó en flexibilizar ese límite para los solicitantes de asilo:[112]

> *"lo que me parece es que mucha gente que tenía un caso de asilo empezó a buscar la residencia por la cuestión de la "definitividad", porque percibió que con la solicitud tenía un papel que se iba renovando una vez al año, y residencia sería algo convertible por plazo indeterminado. Hay también el tema de personas que quieren hacer movimientos pendulares a Venezuela de retorno y reingreso en Brasil; esto es posible para solicitantes de asilo, pero con una burocracia de comunicar al CONARE, el temor de que no puedan regresar, etc. En el caso de la residencia, no, la salida y el reingreso es libre y por esto me parece que la solución del permiso de residencia fue más consolidada y hoy creo que es la prioritaria" (Entrevista 18)*

> *"Yo hice encuestas en 2018 a la población venezolana. Ellos tenían miedo de no poder volver a Venezuela. Muchos querían quedarse en el norte del país para poder visitar a la familia en Venezuela, cuando fuera necesario. Y las personas tenían muchas dudas si podían volver si se los reconocía como refugiados" (Entrevista 19)*

Esta situación contribuía a hacer más atractiva la vía migratoria para la regularización. Sin embargo, a medida que las personas continuaban llegando, existía una autopercepción de las personas como refugiadas, vinculadas a lo vivido en el país de origen, pero también al trato que se espera recibir:

> *"En el caso de venezolanos es muy interesante que la gran mayoría tiene orgullo de ser refugiado. No sé si esto es lo que se ha creado en Brasil o si ya salieron con esta idea, porque decían soy refugiado porque soy víctima de un sistema que destruyó Venezuela,*

[112] Nótese que muchos de los países de la región limitan el movimiento fuera del territorio de asilo de las personas solicitantes de protección internacional. En algunos casos se considera que el retorno al país de origen de un solicitante es motivo de archivo de su petición e, incluso, que el retorno de una persona refugiada es motivo de cesación o cancelación del estatuto de refugiado. Desde un punto de vista jurídico, la interpretación no es del todo acertada ya que existen movimientos transitorios que no pueden ser considerados el restablecimiento del refugiado en su país de origen, como reza el artículo 1.C de la Convención de 1951 (cesación).

etc. (…) Yo percibí que tenían un orgullo de ser beneficiado por ACNUR, pero también porque esperaban beneficios de Brasil: la idea de interiorización, de los vuelos, para gente que nunca había visto un avión, ingresar en un avión del Ejército, transportarse hasta el sur de Brasil, las bolsas gigantes de ACNUR, de OIM, había como una... inversión sentimental en esta categoría". (Entrevista 18)

Como mencionaba Roger Zetter (2015), ser presentado discursivamente como refugiado o no influencia el tratamiento que los individuos recibirán por parte de todos los actores e impacta por ende en la experiencia migratoria.

d. El reconocimiento prima facie de la condición de refugiado de venezolanos.

Desde finales del gobierno de Temer, la sociedad civil, organismos gubernamentales como la Defensoría Pública de la Unión, y organismos internacionales habían estado bregando por el reconocimiento como refugiadas de las personas venezolanas en aplicación de la definición ampliada. En particular, el rol de ACNUR parece haber sido particularmente relevante (Leiza Brumat & Andrew Geddes, 2022; Natalia Cintra de Oliveira Tavares & Vinicius Pureza Cabral, 2020). El gobierno brasilero había sido reticente sistemáticamente a aplicarla. Pero en el proceso de categorización diversos actores y factores inciden para transformar las etiquetas y, en consecuencia, para recategorizar legalmente a ciertos individuos. Y en el caso de las personas refugiadas, los factores inherentes al marco de políticas externas son, en ocasiones, lo suficientemente poderosos como para producir esa transformación.

Como ya ha señalado Aristides Zolberg (1983), los sistemas de asilo son frecuentemente utilizados como herramientas para la transmisión de mensajes en el escenario internacional: si un Estado rotula como refugiados a los emigrantes de otro Estado está dando un mensaje político claro contra su régimen. Y en esto, a partir de 2019, Brasil se diferencia claramente de sus vecinos sudamericanos.

Previo a la asunción de Bolsonaro al poder, en enero de 2019, el ultraderechista y nacionalista político había hecho declaraciones relativas a la inmigración en Brasil abiertamente xenófobas (Leiza Brumat & Andrew Geddes, 2022). Tras su llegada al Palacio del Planalto, una de sus primeras medidas fue retirar a Brasil del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y regular, argumentando la preservación de los

valores nacionales.[113] Sin embargo, el discurso del Presidente y sus funcionarios con relación a la situación de Venezuela y las personas desplazadas fue notoriamente diferente, recalcando que se trata de personas que huyen de una dictadura, que no pueden ser librados a su suerte.

> *"En un principio pensamos que Bolsonaro estaría contra la migración, porque es super xenófobo, había dicho que Brasil no podía ser el basurero de la humanidad, o algo así, pero en menos de dos meses empezó a decir que la Operación Acogida era maravillosa y a hablar de 'hermanos venezolanos huyendo del comunismo'. Eso quedó como el discurso oficial: 'hermanos venezolanos', 'víctimas'. (Entrevista 18)*

Así, el gobierno pasó a considerar como muy positiva la Operación Acogida y, más todavía, a reconocer *prima facie* a los desplazados como refugiados. En este giro, sorprendente en un gobierno ultraderechista, operaron razones de política internacional (condena radical al régimen venezolano, consolidar la alianza con la Administración de Donald Trump y contrarrestar su imagen negativa exterior con una medida humanitaria), así como de política nacional (utilidad frente a la oposición de izquierda, mostrar los efectos del "comunismo" bolivariano y, a su vez, legitimarse). Veámoslo en detalle.

Por un lado, se evidencia en el discurso una construcción de las personas como víctimas de un régimen socialista al que el gobierno se opone fervientemente. En ese sentido, esa construcción responde a un claro uso político de las personas venezolanas en su beneficio. Como destaca otro experto en una entrevista:

> *"Bolsonaro utiliza un discurso que dice que el socialismo excluye y Brasil acoge para mostrar una dicotomía entre el vil socialismo y el benévolo capitalismo, que nos permite acoger a nuestros hermanos. Mientras que su discurso era una vez contrario a la migración y en contra de que entraran aquí los migrantes, Bolsonaro se aprovechó de la Operación Acogida como una oportunidad para mostrar otra cara del gobierno, una que beneficia a los migrantes – mientras, en realidad, los sigue tratando como ciudadanos de segunda clase".*[114]

[113] Página 12, *Brasil se cierra a la migración,* 10 de enero de 2019, disp. en Brasil se cierra a la migración | Bolsonaro deja de adherir al pacto migratorio global de la ONU | Página|12 (pagina12.com.ar) [Acceso 04/11/2023]

[114] Citado por Magnani, Amanda, Revista Crisis: https://revistacrisis.com.ar/notas/la-inmigracion-venezolana-y-una-dudosa-acogida-de-bolsonaro

En parte, ese discurso tenía también una motivación instrumental de alinearse con el gobierno estadounidense de Donald Trump en sus esfuerzos de minar el régimen de Maduro. Basta escuchar los discursos de ambos mandatarios en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019.[115]

El mensaje político del Gobierno no era solamente a nivel internacional. También tenía como destinataria a la oposición interna de izquierda.

> *"La primera decisión que reconoció a los venezolanos como refugiados fue en 2019, con Bolsonaro ya. Y en esto, había un uso político para decir que las personas estaban viniendo de un país de izquierda, de un país comunista, y entonces el 'maravilloso' gobierno de Bolsonaro estaba ahí recibiéndolos (…) hubo un gran uso político: vamos a reconocerlos porque vienen de un país comunista y si Brasil no tuviera a Bolsonaro, Brasil sería como Venezuela, y mira cómo están los venezolanos" (Entrevista 19)*

No sólo Bolsonaro y su gobierno se favorecían de esta consideración de los venezolanos como refugiados. Los organismos internacionales que habían estado presionando al respecto encontraron una ocasión ideal:

> *"Con los venezolanos, ACNUR y la OIM vieron una oportunidad de sacar ventaja de un gobierno de extrema derecha por la politización del tema, de forma muy pragmática: presionaron para que el país reconociera a los venezolanos como refugiados por grave y generalizada violación de derechos humanos" (Entrevista 17)*

En junio de 2019, el CONARE determinó que la situación en Venezuela equivalía a una de las "graves y generalizadas violaciones de derechos humanos", en los términos de la definición ampliada del término refugiado contenida en su legislación nacional. Esta conclusión se adopta tras evaluar una Nota Técnica elaborada por la Coordinación General del CONARE sobre las condiciones imperantes en Venezuela (Brasil, 2019), recomendando que el Comité adopte procedimientos simplificados para el reconocimiento prima facie de las solicitudes de estatuto de refugiado presentadas por personas venezolanas con base en una presunción de inclusión.[116]

---

[115] BBC News Mundo, *Trump y Bolsonaro en la ONU: las fuertes críticas a Venezuela y otras 5 similitudes de sus discursos nacionalistas*, 24 de septiembre de 2019, en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49820175 [Acceso 09/11/2023]

[116] A su vez, CONARE emite otra Resolución Normativa Nº 29 de junio de 2019 que establece el uso de SISCONARE, un sistema en línea para el registro y procesamiento de solicitudes de asilo en el país, y autoriza el establecimiento de procedimientos acelerados o simplificados con la posibilidad de prescindir de una entrevista de elegibilidad en el caso de solicitudes "manifiestamente fundadas".

En función de esta recomendación, el CONARE estableció procedimientos simplificados para solicitudes presentadas por personas venezolanas (o personas apátridas con residencia habitual en Venezuela) prescindiendo de la entrevista de elegibilidad cuando la persona solicitante satisface una serie de criterios.[117] En diciembre de 2019, tras la aprobación de estos criterios, se reconoció como refugiadas a más de 21 mil personas solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana.[118] En una reunión posterior, ya en 2020, el CONARE reconoció a otras 20 mil personas y extendió el reconocimiento por motivos de reunificación familiar a otros 1664, particularmente menores. Sin embargo, posteriormente a esa reunión, no volvieron a haber reconocimientos grupales.

La consideración de que la situación en Venezuela equivale a una de graves y generalizadas violaciones de derechos humanos fue válida por un período de 12 meses y extendida en agosto de 2020 y de 2021 (cesaría luego tras la llegada al poder de Lula da Silva).

La decisión de Brasil de reconocer *prima facie* a los venezolanos como refugiados fue considerada un "gran avance para la protección" por ACNUR,[119] así como una "buena práctica".[120] Sin embargo, claramente respondió a una medida eminentemente política, basada en la postura ideológica de Bolsonaro y su gobierno. La medida, además, le daba a Brasil credenciales internacionales en el campo de los derechos humanos de las cuales el gobierno Bolsonaro carecía:

> *"Brasil utilizó la Operación y el reconocimiento prima facie como una cosa buena de Derechos Humanos, porque desde 2019 tenemos muchos problemas de desarrollo social, indígenas, medio ambiente, comunidades tradicionales, aumento en la cantidad de*

[117] Estos incluían una entrada oficial a Brasil (destinada a establecer presencia en el país); posesión de un documento nacional de identidad o pasaporte venezolano, independientemente de la fecha de vencimiento del documento, para establecer la nacionalidad venezolana; carencia de antecedentes penales en Brasil; ser mayor de 18 años; y no poseer otro permiso de residencia en Brasil.

[118] Governo Federal, *Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos*, 31 de enero de 2020, en https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos [Acceso 04/11/2023]

[119] ACNUR, Comunicado de prensa, ACNUR felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena, 29 de julio de 2019, en ACNUR felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena | ACNUR [Acceso 04/11/2023]

[120] Véase la plataforma de ACNUR, asiloamericas.org: Brasil-Reconocimiento-prima-facie-de-refugiados-venezolanos.pdf (asiloamericas.org) [Acceso 04/11/2023]

armas, violencia, violencia contra mujeres, etc. y, si vas, por ejemplo, a los discursos de la ONU, todas las veces Bolsonaro hablaba de los 'hermanos venezolanos' y la migración, porque era la única cosa buena en materia de Derechos Humanos para mostrar. Fue algo muy de marketing de su gobierno". (Entrevista 18)

Por otra parte, la etiqueta de los "hermanos latinoamericanos refugiados" y "vulnerables" por parte del gobierno, el Ejército, la sociedad civil y los actores internacionales, se transmitió en la sociedad a través de una fuerza que no se identificó en otros países: la religión. Es sabido que los líderes evangélicos auparon a Bolsonaro durante su campaña electoral y, posteriormente, lograron tener una enorme influencia en su gobierno, impulsando una agenda claramente conservadora. Muchos líderes religiosos tuvieron puestos de vital importancia, como la pastora Damares Alves, devenida Ministra de la Mujer, Familia y Derechos Humanos. De esa manera, la etiqueta del "refugiado que requiere de la caridad cristiana" se fue transmitiendo en un amplísimo sector conservador. Como señala una experta:

"en los estados fronterizos, la opinión pública estaba muy en contra (del arribo de esta población). Luego en el sudeste, por ej., en San Pablo, (…) había un discurso un poco de solidaridad, pero también muy, muy, muy politizado y muy vinculado a la religión, sobre todo la religión evangélica. Porque lo que ocurrió es que muchos de los temas de lo que llamamos interiorización e integración fueron pasados a personas que trabajaban en organizaciones religiosas. No solo las tradicionales, que son las católicas, CARITAS, los jesuitas, sino con mucha fuerza a las organizaciones evangélicas. Es muy interesante. Los evangélicos, los mormones también…" (Entrevista 17).

Sin embargo, la apelación a la caridad y la ayuda al prójimo sólo parecía focalizarse en este grupo nacional específico:

"pero fíjate, (las personas religiosas estaban a favor) solo de la recepción de los venezolanos. Porque también había un discurso muy xenófobo y discriminatorio hacia migrantes de Siria, que seguían viniendo, de Haití, que seguían viniendo, y de otros países también" (Entrevista 17).

"nunca escuché comentarios xenófobos muy pesados de los venezolanos como escuchaba de los haitianos. Las personas de la derecha veían que los venezolanos estaban huyendo del comunismo, entonces había compasión por eso" (Entrevista 19).

Como destacan algunos estudios (Juliano Spyer, 2020) fue muy importante para el avance de los evangélicos en Brasil su actuación en los medios de comunicación masiva, mediante la compra de espacios. De allí también que este mensaje favorable a la recepción fuera compartido por los medios.

> *"los medios han sido muy abiertos a la recepción de los venezolanos, muy abiertos, han celebrado mucho que Brasil los haya reconocido como refugiados, y también dan mucha visibilidad a lo que pasa en los pueblos de acogida, el tema del racismo, la xenofobia, los ataques a los abrigos de venezolanos" (Entrevista 17).*

De manera bastante inquietante, se da cuenta de la recepción de los venezolanos y de la Operación Acogida en particular, como un intento de evangelización de la población recién llegada.

> *"Otra crítica que ahora se empieza a analizar en trabajos académicos es que fue una operación muy militarizada, muy politizada, y con mucha influencia de la religión, sobre todo de la religión evangélica. Hay estudios que analizan esta Operación como una forma de catequización, de evangelización de los migrantes" (Entrevista 17).*

En definitiva, algunas medidas parecen demostrar que el afán de pasar un mensaje contra el gobierno de Maduro (internacionalmente, pero también hacia sus adversarios políticos de izquierda) llevó al gobierno derechista a "tolerar" su presencia. Su postura anti-inmigración siempre estuvo presente. Esto se demuestra en que, incluso en 2019, el gobierno, a la par de los reconocimientos grupales, aprobó Portarias – recordemos, un instrumento de carácter administrativo – basada en una óptica securitista y xenófoba: las Portarias 666[121] y 770[122] establecieron la deportación sumaria de "personas peligrosas".

En ese sentido, el proceso de etiquetado de la población venezolana en Brasil es más complejo que en el de los países vecinos. Ellos son hermanos venezolanos, refugiados, víctimas de una dictadura. Son vulnerables. Son evangelizables. Y son la expresión de una política no querida. En 2021, en una visita a Roraima, Bolsonaro diría: "No queremos esto en nuestro país. Nuestro bien mayor es nuestra libertad. Decisiones incorrectas llevan a esto".[123] Pero también son potenciales amenazas.

---

[121] Portaria Nº 666 del 25 de julio de 2019, Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, en https://dspace.mj.gov.br/handle/1/280 [Acceso 06/11/2023]

[122] Portaria Nº 770, del 11 de octubre de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769 [Acceso 08/02/2023]

[123] El Nacional, *Bolsonaro viajó a la frontera para conocer la situación de los migrantes venezolanos*, 27 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.elnacional.com/venezuela/bolsonaro-viajo-a-la-frontera-para-conocer-la-situacion-de-los-migrantes-venezolanos/ [Acceso 08/02/2023]

e. Pandemia

Tras la declaración de la pandemia, las personas venezolanas pasaron a ser también una amenaza sanitaria. Una nueva Portaría, bajo el Nº 120[124] estableció la restricción temporaria de la entrada de extranjeros procedentes de Venezuela por razones sanitarias, a la par que criminalizó a quienes intentaran llegar al país y suspendió la posibilidad de pedir protección internacional, en contra de las obligaciones internacionales asumidas. Como señala un experto:

> *"La política migratoria hacia Venezuela sufrió un gran deterioro a partir del inicio de la pandemia con el cierre de las fronteras terrestres con el argumento de frenar el virus y el aumento de devoluciones en frontera: se ha hecho cada vez más selectiva" (23.11.2022. Entrevista informal Académico. Cuaderno de campo).*

Las personas entrevistas concuerdan:

> *"En la pandemia, la primera Portaria - que es un acto de ejecutivo - fue exclusivamente para la frontera con Venezuela. Entonces Brasil cerraba la frontera con Venezuela. Y decían que había un peligro sanitario porque en Venezuela las personas no tenían nada, no tenían cuidados (…) Hubo una previsión de inhabilitación del pedido de refugio, que es algo que no existe en el derecho internacional de los refugiados. Entonces si la persona venezolana entra en el territorio (irregularmente), su pedido va a ser inhabilitado por entrar en esta condición. Las personas seguían viniendo y no conseguían regularizarse y tenían muchos problemas, había una amenaza de deportación en el aire, y las personas tenían miedo de acercarse a servicios de salud" (Entrevista 19).*

No obstante esta percepción, para quienes ya estaban en el país, algunos estudios dan cuenta que Brasil es uno de los países que mejor respondió en materia de protección social de la población migrante en la región (Gisela Zapata, Marcia Vera-Espinosa & Luciana Gandini, 2022). Las personas pudieron acogerse a los beneficios de programas existentes, como el denominado Bolsa Famìlia y, adicionalmente, pudieron beneficiarse de nuevos programas de transferencia de dinero como el Auxílio Emergencial. Finalmente, el Sistema Básico de Protección Social, que incluye asistencia social y de

[124] Portaria Nº 120, del 17 de marzo de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454 [Acceso 08/02/2023]

salud, así como seguridad para las familias en condiciones de vulnerabilidad es universal y fue garantizado a todas las personas independientemente de su estatuto migratorio.

f. Conclusiones del capítulo

El caso de Brasil resulta sumamente interesante por su papel de supuesto liderazgo en los temas de protección internacional. Diversos elementos, además, diferencian el caso brasilero del de sus vecinos.

La llegada de las personas de Haití no fue numéricamente tan relevante pero, sin embargo, tuvo un enorme impacto (que, por cierto, se refleja en la vasta producción académica al respecto): fue la primera experiencia regional de fragmentación de la categoría de refugiado, llevó al establecimiento del concepto del migrante "humanitario", inspiró al desarrollo de respuestas similares por parte de otros Estados de la región y produjo un cambio normativo a nivel nacional de relevancia.

Pero, además, el caso es paradigmático de un proceso de categorización que supone la homogeneización de un colectivo y la invisibilización de los múltiples factores individuales y estructurales que contribuyen a su desplazamiento, la estereotipación del grupo como víctimas desprotegidas de sucesos inevitables e inesperados, y de traficantes y tratantes que aprovechan su situación.

Esta categorización que las autoridades brasileras han hecho de la población como víctimas de un desastre natural, justificadas en la solidaridad, la compasión y el humanitarismo, legitimó la articulación de una serie de respuestas políticas por fuera de los sistemas de asilo, precarias y endebles, al igual que en el caso argentino. Sirvieron para darle al Estado amplia discrecionalidad para determinar cuántos y hasta cuándo podrían seguir ingresando y permaneciendo. Pero con la particularidad de que en el proceso también participaron – y con roles sumamente relevantes – los organismos internacionales y la sociedad civil reforzando y retroalimentando esa etiqueta.

Cuando comienza a llegar la población venezolana, la experiencia de los haitianos era reciente y el planteo respecto a cómo categorizar a la población y cómo responder en consecuencia parecía seguir un razonamiento similar. Pero había una diferencia sustancial: el elemento político-ideológico. Como hemos visto en el caso argentino, esto

se traduce en un tratamiento en materia de regularidad de la condición legal sinuoso, conforme el gobierno de turno. Así las personas pasan de ser migrantes con necesidades de asistencia humanitaria a ser refugiados víctimas y vulnerables para transformarse posteriormente en refugiados que huyen del comunismo.

En el proceso de categorización de la población venezolana, se destaca la amplia pluralidad de actores involucrados, particularmente en la Operación Acogida.

Por un lado, los gobiernos, que han sido durante el periodo analizado de diferente signo y con diferentes intereses nacionales e internacionales. Así por ejemplo, en el plano nacional, con la llegada de Temer al poder, y en particular bajo la administración de Bolsonaro, la construcción del colectivo por parte del Gobierno cobró la forma de personas sumamente vulnerables, hermanos latinoamericanos – una identidad que refiere a un 'nosotros' - que huyen, ya no de Venezuela, ya no de Maduro, sino de un modelo de gobierno ("comunista", tirano, autoritario) que no se quiere, del cual *nos hemos librado*, y que por lo tanto merecen *nuestra compasión*. Son lo que no queremos llegar a ser. Representan las víctimas de un modo de producción al que nos oponemos.

En el plano internacional, esa categorización también fue funcional a intereses estratégicos tales como la consecución de credenciales en materia de derechos humanos, la búsqueda de cooperación financiera para la atención y una relación más estrecha con Estados Unidos. La edificación de un mecanismo y estructuras colosales como ha sido la Operación Acogida es el producto más evidente de esa construcción.

En la implementación de la Operación surge un actor central, con un rol decisorio en la definición de políticas, con el que los demás actores – incluidas las agencias internacionales – se ven llamados a trabajar. Un actor que se suma un escenario que le es absolutamente funcional a sus intereses de posicionamiento estratégico. Llamativamente, ante la falta de una categorización clara, el Ejército termina añadiendo un elemento, al denominar "vulnerables" a la población.

Por otro lado, las agencias de la ONU, muy en especial ACNUR y OIM, que pugnan por categorizar a la población de una manera u otra, refugiada o migrante, ya que en esa disputa se juega su competencia y roles. Esta división de sus *personas de interés* se basa

en la concepción binaria migrantes – refugiados y a la vez la profundiza. Más allá de esa disputa, aprovecharon el escenario en la medida en que las personas podían ingresar, se las recibía y se las atendía. Era un modelo sumamente exportable para todos los países que recibieran venezolanos. Era una muy *buena práctica.*

A su vez, al conjunto de actores se añaden las organizaciones de la sociedad civil que, en ocasiones, presionaron a las autoridades para la adopción de ciertas medidas, logrando cambios significativos; los medios de comunicación, que incidieron en la construcción de las sucesivas caracterizaciones y en la percepción por parte de la opinión pública. Y finalmente, la Iglesia evangélica, que jugó un rol muy particular en la acogida e integración de la población. En efecto, para parte de la población brasilera, la construcción de la categoría de víctima, vulnerable, refugiada, se traduce en el merecimiento de caridad, lo mejor de nosotros – incluyendo su evangelización-. La decisión de reconocerlos como refugiados es consecuencia también de esa construcción.

Finalmente, ese constructo se traduce en implicaciones para la población afectada. Con su Operación Acogida, Brasil desarrolló un modelo interesante de acogida inicial y de distribución de la población entre los Estados de la Federación, que fue innovador en el contexto sudamericano. Posteriores líneas de trabajo deberían indagar la eficiencia del mecanismo para la efectiva integración de la población al país de asilo.

Ilustración 4. Operação Acolhida: Comitiva visita Base em Roraima. Portal BIDS | 27 janeiro, 2023

"Brasil se ha convertido en una referencia internacional, teniendo en cuenta nuestro compromiso y entrega en el apoyo a los refugiados venezolanos que llegan al país a través del estado fronterizo de Roraima (…) Brasil sigue comprometido con los principios básicos, los principios fundacionales de la carta de las Naciones Unidas, la paz y la seguridad internacional, la cooperación entre las naciones, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales"

Jair Bolsonaro. Discurso ante la Asamblea General de la ONU, 22/09/2020

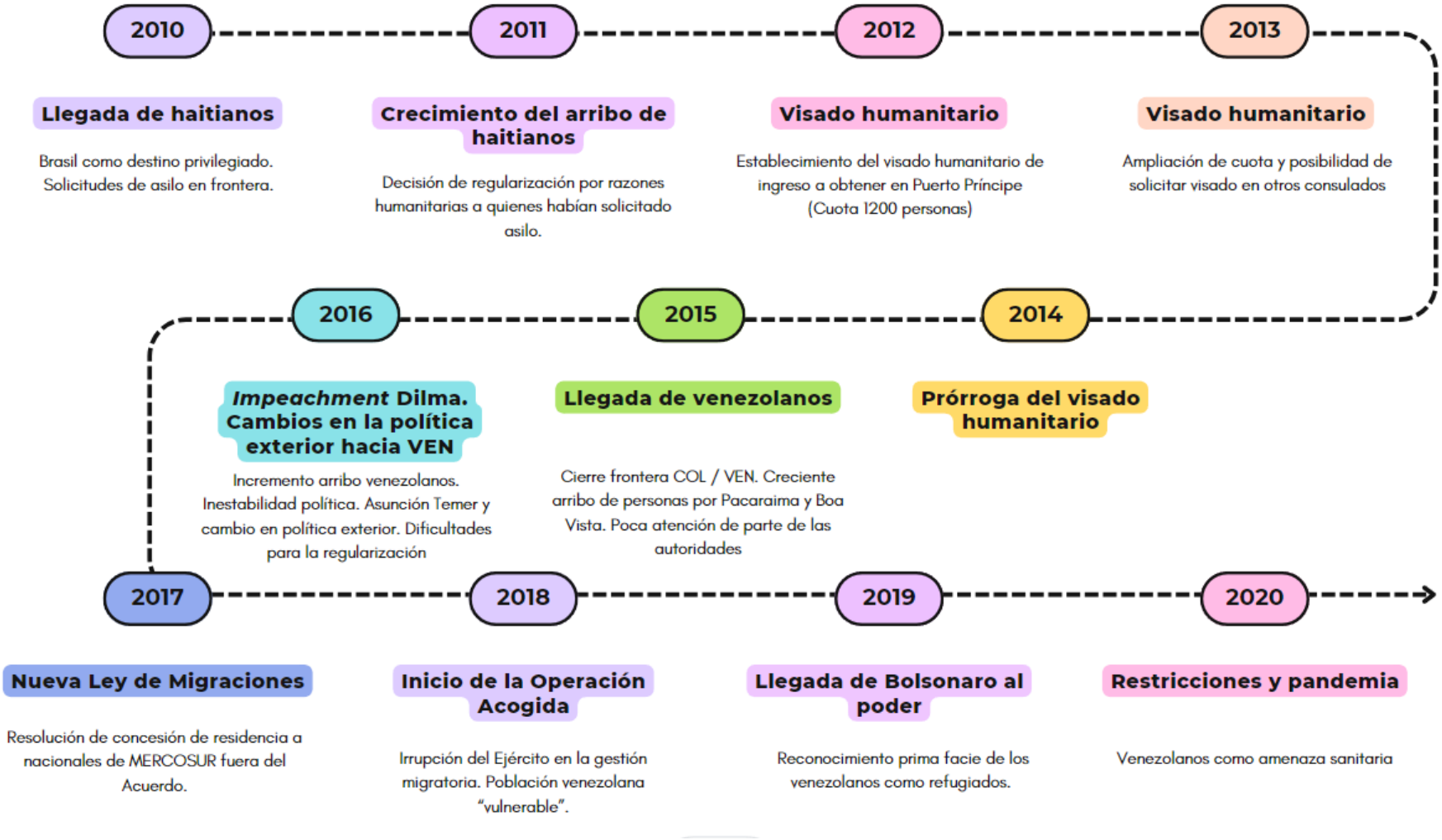


Ilustración 5. Resumen Brasil. Principales acontecimientos

CAPITULO VIII. Chile

El último censo de población y vivienda realizado en Chile (2017) indica que la población alcanzaba un total de 17.574.003 personas.[125] Estadísticas del Banco Mundial señalan que a 2021 el número alcanzaba los 19.5 millones.[126]

Desde mediados de los años 1990's, tras el retorno de la democracia y el crecimiento económico, Chile comienza a transformarse en un país receptor de flujos migratorios, especialmente regionales.

El porcentaje de inmigrantes sobre la población total pasa de 1% en 1992 a 2.3% en 2014 según estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Según estimaciones del Servicio Nacional de Migraciones y el Instituto Nacional de Estadísticas, al 31 de diciembre de 2020 esa cifra había crecido a 7.6%, calculándose en 1.462.103 personas la población extranjera residente habitual en Chile.[127] Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas indican que a fines de 2020 el número de venezolanos superaba los 440 mil, representando un tercio del total de extranjeros.

Hasta el año 2021 rigió en el país la normativa migratoria dispuesta en 1975, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet. Como bien destacan diversos autores (Luciana Gandini, Fernando Lozano-Ascencio & Victoria Prieto, 2019; Fernanda Gutiérrez-Merino & Claudia Charles-Pacheco, 2019), la política pública migratoria en Chile ha tenido, incluso en democracia, un claro enfoque de seguridad nacional, lejos de una perspectiva

[125] Instituto Nacional de Estadísticas (INE), https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda [Acceso 10/04/2023].

[126] Banco Mundial, Población, total – Chile, disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=CL [Acceso 10/04/2023]

[127] Véase "Tercera estimación de población extranjera residente en Chile", 29 de julio de 2021. [Acceso 10/04/2023]

de derechos humanos. Y la vigencia de esa normativa durante 45 años evidencia una concepción aún muy arraigada en la sociedad.

El aumento vertiginoso durante la década de 2010 llevó al tema migratorio a ocupar un rol de suma importancia en la agenda política, siendo un tópico central en las campañas electorales recientes. Paralelamente, la retórica anti-inmigración se volvió muy común en los medios de comunicación y el discurso y protestas públicas llegaron a alcanzar niveles de violencia y xenofobia sumamente alarmantes.

En el periodo bajo análisis gobernaron alternadamente la centro-derecha y el socialismo. No obstante, aun habiendo adoptado, unos y otros, diversas medidas en el campo migratorio y de protección, pocas cuestiones se modificaron sustancialmente. Como analizaremos, dos puntos resultan destacables: el primero es la sucesión de medidas basadas en la retórica del carácter "humanitario" y la "responsabilidad democrática" pero eminentemente restrictivas; el segundo es la politización de la respuesta al desplazamiento de personas venezolanas y su incongruencia para con las víctimas de ese desplazamiento.

VIII. 1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones

En materia de protección de refugiados, Chile ratifica la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 en el año 1972. En 1975, bajo la dictadura militar, la materia pasó a ser regulada por la Ley de Extranjería.

Años después de recuperada la democracia, se sanciona la Ley Nº 20.430 (2010) que establece disposiciones sobre protección de refugiados. Con la entrada en vigor de la Ley Nº 20.430 y su respectivo Reglamento,[128] Chile da un paso significativo al adecuar su legislación a los estándares internacionales y establecer un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En lo que concierne a la determinación de la condición de refugiado, la Ley dispone la intervención de dos organismos: el Ministerio del Interior, a quien le corresponde decidir sobre el otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado, mediante resolución

[128] Decreto Nº 837/2010 del 14/10/2010.

del Subsecretario del Interior y la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, encargada de asesorar al Ministerio del Interior.

Tabla 6. Sistemas de asilo: Chile

CHILE	
Derecho de asilo	No está contemplado en la Constitución
Legislación	Ley Nº 20.430 y su Reglamento Decreto Nº 837 (2011)
Organismo encargado	Ministerio del Interior (mediante Resolución del Subsecretario de Interior y previa recomendación de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado)
Composición	1. El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, quien la presidirá; 2. Dos representantes del Ministerio del Interior; y 3. Dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Otra participación	ACNUR, con voz y sin voto
Funciones	Proponer el reconocimiento o rechazo, así como la exclusión, cesación, cancelación y revocación del estatuto de refugiado; la aceptación o rechazo de las solicitudes de reunificación familiar de refugiados reconocidos; las solicitudes de reasentamiento. Planificar, promover y coordinar políticas en materia de protección de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados; coadyuvar en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas para los refugiados.
Definición de refugiado aplicable	a) Definición clásica (de la Convención de 1951) b) Definición ampliada (Declaración de Cartagena)
Unidad familiar / Reunificación familiar	Tendrán derecho a que se les reconozca el estatuto de refugiado por extensión, el cónyuge del refugiado o la persona con la cual se halle ligado por razón de convivencia, sus ascendientes, descendientes y los menores de edad que se encuentren bajo su tutela o curatela. El Subsecretario del Interior resolverá, en cada caso, las solicitudes de reunificación familiar, teniendo en cuenta la existencia de un genuino vínculo de dependencia, así como las costumbres y valores sociales y culturales de sus países de origen.
Derechos de personas solicitantes	Los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados gozarán de los derechos y libertades reconocidos a toda persona en la Constitución Política de la República, sus leyes y reglamentos, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos y sobre refugiados de los que Chile es parte, en particular los derechos reconocidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. De la misma manera, los refugiados y sus familias tendrán derecho a acceder a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo, ya sea en condiciones de trabajador dependiente o por cuenta propia, en igualdad de condiciones que los demás extranjeros.
Derechos de personas refugiadas	Ídem.

Tipo de residencia a otorgar a las personas refugiadas	A las personas a quienes se les haya reconocido la condición de refugiado y sus familias, se les otorgará un permiso de residencia permanente
Procedimiento previsto para situaciones de afluencia masiva	En caso de producirse, como consecuencia de un ingreso masivo de refugiados, un incremento sustancial de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, se podrán implementar procedimientos especiales de determinación, prima facie o por grupos

En cuanto a otras formas de protección específicas, la normativa vigente en el periodo estudiado no preveía el otorgamiento de ningún tipo de protección diferente al estatuto de refugiado. No obstante, si bien excede el marco temporal de este estudio, cabe resaltar que en 2021 se aprobó la Ley 21.325 de Migración y Extranjería. La Ley entró en vigor en febrero de 2022, al aprobarse su Reglamento. En su artículo 10 la Ley contempla la figura de la protección complementaria, que se le podrá otorgar de oficio o a petición de parte por la autoridad en materia de refugiados a los extranjeros solicitantes de refugio que no les fuere reconocida tal calidad, conforme a los requisitos y visados que al efecto establezca la Política Nacional de Migración y Extranjería, la que asimismo establecerá las causales de cesación de dicha protección complementaria. Dadas las dificultades actuales para acceder al procedimiento de asilo, es de prever que esta protección – prevista para quienes hayan visto rechazada su solicitud de protección internacional como refugiados – sea aplicada en situaciones sumamente excepcionales.

En materia migratoria, durante la década de análisis, como se mencionara, rigió en el país la legislación aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet.[129] La legislación migratoria vigente en el periodo preveía el otorgamiento, por un lado, de visados con la categoría "residente sujeto a contrato", de carácter temporal, para quienes viajaran al país (o se encontraran ya en él) con el objeto de dar cumplimiento a un contrato de trabajo. Su particularidad es que la visa está vinculada a un solo empleador, y caduca al finalizar la relación laboral. Además, que el empleador tiene el compromiso de pagar el traslado al país de origen al extranjero una vez finalizado el contrato. Por otro lado, otras visas posibles son las de "residente estudiante" y "residente temporario".

Esta última se otorga a aquellos extranjeros que acrediten tener vínculos de familia o intereses en el país y cuya residencia se estime útil y conveniente. Su plazo de permanencia es por un período máximo de un año, renovable por otro período, al término del cual se debe solicitar una Permanencia Definitiva.

Por otra parte, la Permanencia Definitiva es el permiso otorgado a los extranjeros que tengan vigente una visa, para residir indefinidamente y desarrollar cualquier actividad

[129] Decreto Ley Nº 1.094 de 1975 —Ley de Extranjería.

lícita en el país con el requisito de que no hayan estado más de 180 días fuera de Chile durante la vigencia de la visa.

Chile suscribió asimismo el Acuerdo sobre Residencia para los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Sin embargo, su implementación ha sido muy demorada. Solo logró hacerse una implementación administrativa (no fue incorporada en el ordenamiento jurídico sino hasta recientemente) mediante instrucción del Ministerio del Interior (Circular N° 26.465). No obstante, su implementación ha sido parcial (Doña-Reveco, 2022), no siendo aplicado a nacionales de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; asimismo, otorga un permiso de residencia de un año -a diferencia de otros países que hacen uso de lo establecido en el Acuerdo y otorgan residencia de "hasta dos años"- y no puede ser tramitado en los consulados chilenos en el exterior.

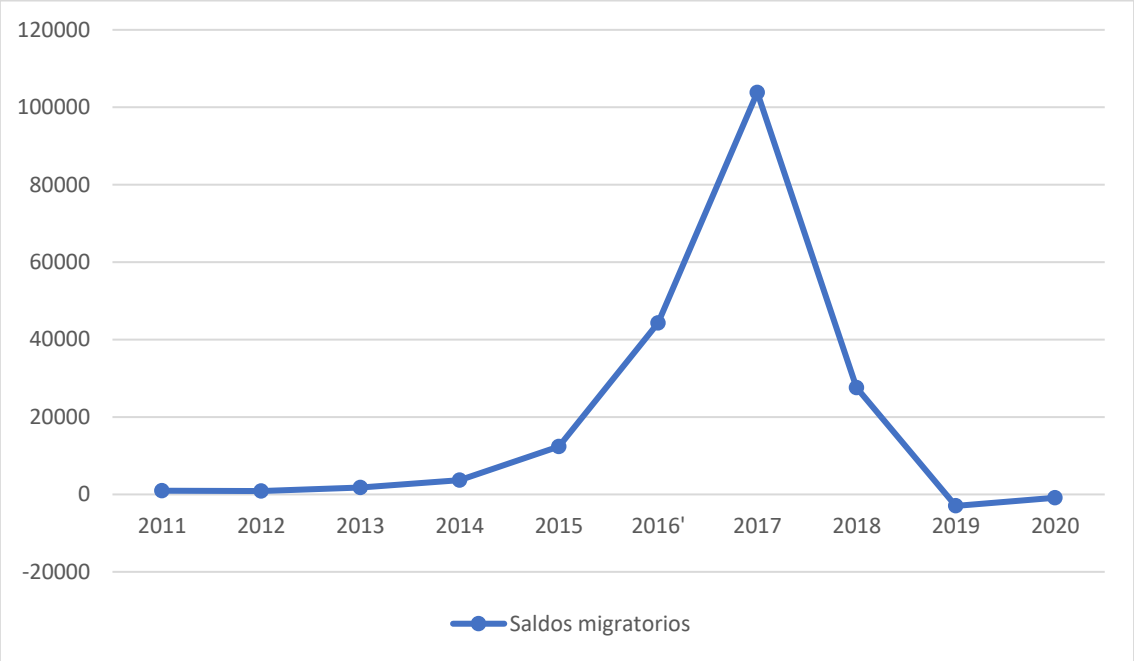
VIII. 2. Medidas adoptadas: la restricción fundamentada en el *humanitarismo* y la *responsabilidad* de protección

a. La llegada de personas haitianas

Las personas haitianas arriban a Chile, al igual que a Brasil, atraídos fundamentalmente por la demanda de mano de obra. Y al igual que en el caso de Brasil, el rol jugado por Chile en la cooperación humanitaria a Haití, particularmente con el asesoramiento técnico en construcción antisísmica luego del terremoto y su participación en la MINUSTAH, puede haber sido de influencia en la selección del país como destino. Pero, sobre todo, durante décadas el país ha sido considerado como un milagro económico como producto de las evidentes mejoras en sus indicadores macroeconómicos, y su política económica ha sido señalada por organismos financieros regionales y mundiales como un modelo a seguir.

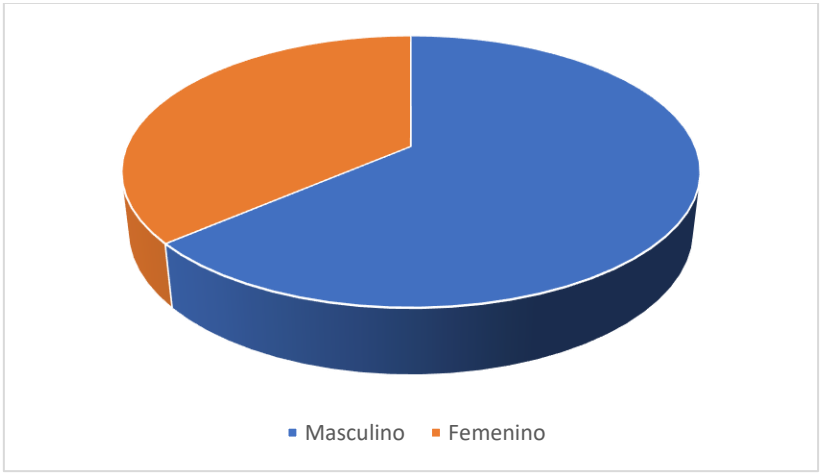
La llegada de haitianos empieza a registrar un notorio aumento desde 2010. A diferencia de la migración hacia Brasil, en Chile las personas que ingresaron inmediatamente después del terremoto son principalmente profesionales o con experiencia laboral, lo que les permite de manera más o menos sencilla, obtener visados de residencia "sujetos a contrato" (OIM & IPPDH, 2017) e insertarse fácilmente en el mercado de trabajo chileno.

Gráfico 18. Chile: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2011-2020)



Fuente: Elaborado en base a información del Servicio Jesuita de Migración sobre datos de la Policía de Investigación (PDI). Nótese que la información se refiere a los saldos migratorios registrados por pasos habilitados (entradas menos salidas)

Gráfico 19. Estimación de personas nacionales de Haití residentes habituales en Chile, por género, 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, agosto 2020.

Cuando ocurre el terremoto en Haití, Chile era uno de los cuatro países sudamericanos que no requerían visado para el ingreso de los nacionales haitianos a su territorio. Desde el comienzo de la llegada de haitianos a Chile, el tratamiento dado por las autoridades resultó eminentemente migratorio. No se implementó ningún tipo de flexibilización ni mecanismo alternativo, sino que se aplicaron al caso las normativas migratorias

comunes para todo extranjero. Las solicitudes de estatuto de refugiado fueron casi nulas. Aún a 2022, para las autoridades, las personas haitianas son migrantes económicos, al punto tal de ser "orientados" en la sede del Servicio Nacional de Migración (SERMIG) respecto a que la solicitud de protección no es un trámite para ellos, como pude observar en persona en visitas a las sedes del Servicio en las ciudades de Santiago, Iquique y Arica, en junio de 2022 (Cuaderno de campo). Como destaca una funcionaria:

> *"¿Haitianos? No… vienen muy pocos (a pedir protección internacional), pero no son pedidos de refugio. Vienen a averiguar para tener documentos, son migrantes económicos" (Entrevista 16).*

Las personas entrevistadas son coincidentes en señalar que los haitianos no solicitaban asilo por una serie de razones: por un lado, porque existía una vía (particularmente a partir del año 2015 como veremos a continuación) para acceder a una visa laboral de carácter temporario, mediante un contrato de trabajo. Además, porque no se percibían a sí mismos como refugiados. Sin embargo, a nuestro juicio, esta auto-percepción se construye como consecuencia de prácticas derivadas de la imposición de una etiqueta que las autoridades construyen de los migrantes haitianos como colectivo. Y en el caso de las personas haitianas, desde un primer momento hubo una negación de sus necesidades de protección internacional como refugiados y una construcción del colectivo como una migración económica.

Una de las herramientas fundamentales que utilizan las autoridades en función de esa consideración, se relaciona con el establecimiento de una entrevista de pre-admisibilidad. Ya desde la aprobación de la normativa en materia de refugiados, las autoridades chilenas impusieron una práctica no prevista en la legislación de realización de una entrevista personal "orientadora" previamente a la formalización del pedido. Al igual que otros autores identificaron en el contexto europeo (Thomas Gammeltoft-Hansen, 2011; María Teresa Gil-Bazo, 1998; Ana López-Sala & Gracia Moreno-Amador, 2020), la existencia de mecanismos de pre-admisibilidad constituye una de las principales herramientas de disuasión de la solicitud de protección internacional. El etiquetado de determinados flujos de población como mera migración económica, humanitaria o víctima de un desastre natural – y por lo tanto no merecedora de dicha

protección – conduce al desarrollo de prácticas burocráticas destinadas a impedir el acceso al territorio o al procedimiento de determinación de la condición de refugiado y esta es una de ellas. En Chile, la práctica fue denunciada por las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de asistencia jurídica, como el Servicio Jesuita de Migrantes, la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales.[130] De esa manera, las necesidades de protección se ven veladas, negadas. En palabras de una entrevistada:

> *"es increíble, porque recuerdo... te estoy hablando de seis años atrás, cuando las intendencias expulsaban (a los migrantes haitianos) por ingresar por pasos no habilitados, recuerdo haber hablado con la abogada de la intendencia, y ella me dijo '¿por qué nunca nadie me habla de que estas personas necesitan protección internacional?'. Y es que en Chile nunca nadie ha dicho esto" (Entrevista 12)*

En el año 2012, frente al aumento en los arribos, al igual que en el caso argentino, comenzaron a implementarse una serie de requisitos informales para el ingreso al país de los ciudadanos haitianos, (Nicolás Rojas-Pedemonte & José Koechlin, 2017) tales como la presentación de una carta de invitación, disponer de mil dólares al momento del ingreso y otros, discrecionales, impuestos por las autoridades fronterizas. Como destacan varios autores, la práctica dio como resultado el rechazo en frontera (particularmente el Aeropuerto de Santiago) de un 50% de las personas que intentaron ingresar e impulsó los ingresos irregulares (Nicolás Rojas-Pedemonte & José Koechlin, 2017; Carolina Trabalón, 2019). Una vez dentro del territorio, las personas debían obtener residencia por alguno de los criterios establecidos por la normativa común. Los estudios dan cuenta que en, su mayoría, las personas accedían a la regularidad de su situación legal a través de la visa sujeta a contrato (OIM & IPPDH, 2017).

En 2015, la llegada al poder de Michele Bachelet supuso una postura diferente en el tratamiento de la cuestión migratoria. El Instructivo Presidencial Nº5 propuso reformas progresistas que incluyeron la promoción de la participación inmigrante en el diseño de las políticas y el restablecimiento de derechos tan elementales como la atención de salud para mujeres embarazadas y niños independientemente del status migratorio, así

[130] La situación sería posteriormente analizada por la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 892 del 11 de enero de 2019, concluyendo que "aparece que tanto la Ley N°20.430 como su reglamento, prevén los requisitos y procedimientos necesarios para solicitar y tramitar las solicitudes de refugio, sin contemplar trámites ni entrevistas previas a su recepción".

como el acceso igualitario a subsidios habitacionales y otros servicios (Cristian Doña-Reveco, 2022). En el plano de la regularidad migratoria, se crea por vía administrativa la figura de la visa temporaria por motivos laborales. A diferencia de la residencia sujeta a contrato, la visa temporaria permitía trabajar o estudiar durante su vigencia, firmar un nuevo contrato cuando finaliza el vigente sin pedir una nueva visa, y reducía a un año el tiempo de permanencia requerido para pedir la residencia definitiva.

> *"Existía en esa época la llamada visa temporaria por motivos laborales, es una visa que se creó en el año 2015 que permitía a la persona pedir rápidamente un permiso de trabajo con un contrato de trabajo o una oferta laboral e insertarse rápidamente en el mercado laboral. Entonces ese camino era un camino expedito para las personas haitianas" (Entrevista 9)*

Para entonces, el perfil de la población haitiana había comenzado a modificarse. Si bien en los primeros años se trató de profesionales, a partir de 2014 comienzan a llegar personas más jóvenes y con menor nivel educativo, con dificultades para insertarse laboralmente (OIM & IPPDH, 2017). Dada la falta de mecanismos de protección específicos para esta población, las dificultades para la inserción laboral atentaban contra la regularidad migratoria. Y viceversa: la irregularidad limitaba las posibilidades de inserción y, con ello, la percepción de la opinión pública con respecto al colectivo comenzó a modificarse, consolidándose la etiqueta de una migración laboral pobre e indocumentada.

En este proceso el peso de la discriminación social y el racismo cobran una importancia crucial. Este elemento es resaltado en la literatura y también identificado en el trabajo de campo, algo que no se evidencia en otros países de forma tan potente. Los autores que analizan el racismo de la sociedad chilena y las diferentes vulnerabilidades con las que carga la población haitiana, destacan que existe una discriminación interseccional[131] por su condición de migrante, pobre, negra y, en un 40% de los casos, mujer (Nicolás Rojas-Pedemonte, Nassila Amode & Jorge Vásquez-Rencoret, 2015; Nicolás Rojas-Pedemonte & José Koechlin, 2017). La Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizada en 2018 por el Instituto Nacional de Derechos Humanos pregunta sobre las

[131] La expresión discriminación interseccional fue acuñada por Kimberlé Crenshaw en 1989, en sus trabajos en el marco de la teoría crítica de la raza, refiriéndose particularmente al género femenino y la etnia negra. Ella define la interseccionalidad como "el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en base a su pertenencia a múltiples categorías sociales".

principales razones por las que se discrimina en Chile. Los motivos más nombrados de discriminación son el color de piel (48%), en segundo lugar, no tener dinero o ser pobre (42%) y en tercer lugar la orientación sexual (37%). A esto le siguen la forma de vestir, forma de hablar, ser migrante o ser indígena que, además, se pueden relacionar con las tres primeras razones de discriminación, posibilitando que se genere con esto una probable interseccionalidad en las razones de la discriminación.

Las personas entrevistadas coinciden en la existencia de esta actitud negativa hacia la población migrante, en general, y la migrante pobre, en particular que, en el caso de las personas haitianas, se ve exacerbada por ser de raza negra:

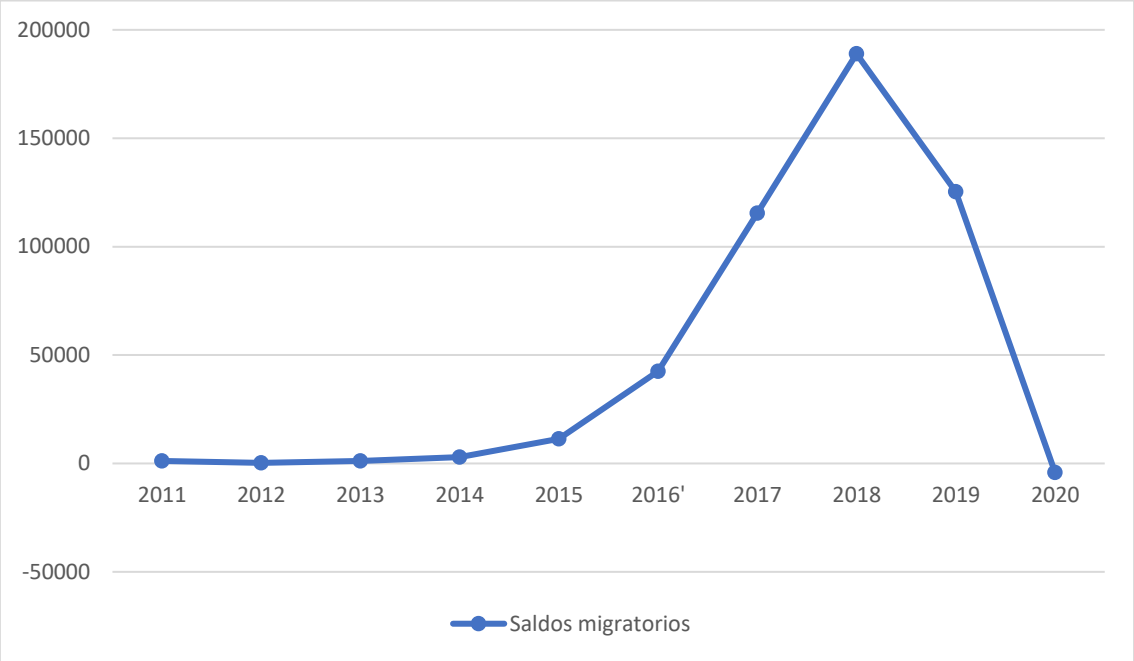
> *"Para Chile, Haití es una migración cien por ciento voluntaria y además es una migración indeseada (…) Lo que he podido ver, en conversaciones con personas extranjeras y con personas chilenas, en el marco de este trabajo de la clínica jurídica, es que la migración en sí es indeseada. De cualquiera, de cualquiera. De alguien latinoamericano. Aquí se hace la distinción entre "él es extranjero" y "él es inmigrante" porque el extranjero es el europeo, el estadounidense, que por muy pobre que sea, siempre va a ser estadounidense, ¿vale? Entonces, yo diría que hay una cuestión general. Y claro, con las personas haitianas se mezcla, desde esta lógica de intersección, se mezcla la visión negativa que se tiene sobre la inmigración en general con la pobreza y con el racismo. Entonces, es una mezcla de aporofobia con racismo y xenofobia genérica (…) Si yo te pongo a diez personas a opinar sobre migración, al haitiano las diez lo van a encontrar mal, porque es migrante, porque es negro y porque es pobre..." (Entrevista 12).*

> *"Yo creo que, más que nada, la discriminación en Chile es por la pobreza. Entonces, el haitiano en general es más pobre que el venezolano. Pero también al venezolano pobre lo discriminan. Y el haitiano, además de ser pobre, es negro. Entonces... hay mucha discriminación" (Entrevista 11).*

b. La llegada de personas venezolanas

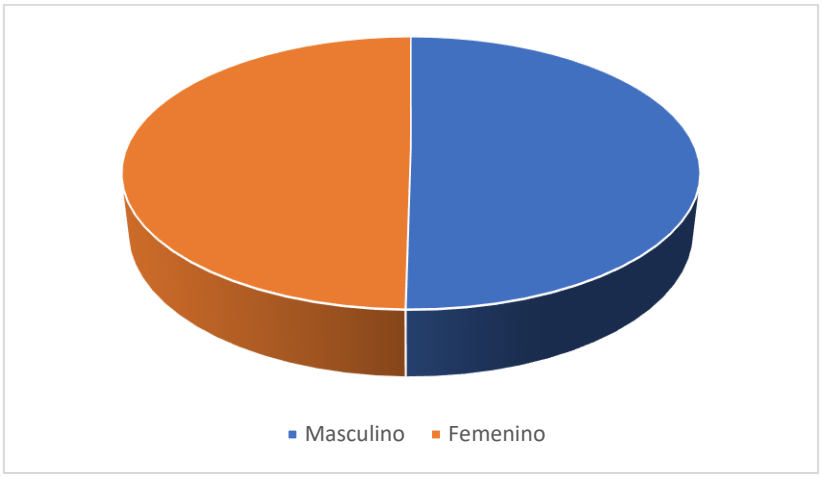
Por su parte, a partir de 2016 comienza a evidenciarse el incremento notorio en el arribo de personas venezolanas a Chile: mientras en 2015 se había registrado un saldo migratorio de más de 11 mil personas, éste pasa a ser de más de 42 mil en 2016; 115 mil en 2017; alcanzando la cifra de 188 mil en 2018.

Gráfico 20. Chile: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2011-2020)



Fuente: Elaborado en base a información del Servicio Jesuita de Migración sobre datos de la Policía de Investigación (PDI). Nótese que la información se refiere a los saldos migratorios registrados por pasos habilitados (entradas menos salidas)

Gráfico 21. Estimación de personas nacionales de Venezuela residentes habituales en Chile, por género, 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, agosto 2020.

El perfil de las personas venezolanas en Chile era muy diferente a las haitianas. Especialmente en esos primeros años, se trataba de profesionales o personas con un alto nivel educativo, coincidentemente con el perfil de los llegados a otros países del

Cono Sur. La distribución por género es más equitativa que en el caso haitiano, como demuestra el Gráfico 21, y la presencia de niños y niñas hace presumir que se trató en gran medida de un desplazamiento del grupo familiar.

En un primer momento, los venezolanos podían ingresar a Chile como turistas sin visado, en tanto portaran un pasaporte de su nacionalidad. Esta situación, como veremos a continuación, se modificaría en 2019.

Al igual que los haitianos, los venezolanos comenzaron a regularizar la situación migratoria por la vía de la normativa vigente. Sin embargo, aunque en número muy reducido, sí solicitaron asilo. Tomando la información del Servicio Jesuita con relación a las personas que manifestaron su voluntad de solicitar protección al momento de su ingreso al país, se destaca que, si bien sólo se habían registrado 9 solicitantes venezolanos con anterioridad a 2018, ese año se registraron más de 8000 y al año siguiente, 16.700 (Servicio Jesuita a Migrantes, 2021). De ellas, solo un tercio lograron formalizar el pedido, como surge de las estadísticas del Departamento de Refugio y Reasentamiento (Chile - Ministerio del Interior - Departamento de Extranjería y Migración, 2021). De todas formas, el porcentaje de personas que solicitan protección es bajo con relación al número de personas venezolanas en territorio chileno y tomando en consideración las dificultades para la regularización. Los motivos son varios, pero una entrevistada los resume en dos:

> *"Primero, los venezolanos no solicitan asilo en Chile porque no se sienten refugiados. Hay un tema ahí como de... (…) "no, yo no soy igual que el resto". Eso es una primera cosa, con las primeras oleadas de migrantes venezolanos (…). Lo segundo es que esto se enmarca en un problema que hay en Chile genérico del procedimiento de asilo" (Entrevista 12)*

Lo concerniente a la autopercepción como refugiados es una línea de trabajo que debería abordarse, porque se distingue de los hallazgos en otros casos, como por ejemplo Brasil. De todas formas, es posible, a modo de hipótesis, pensar que el perfil de la población llegada, en especial, en un primer momento (profesionales, de cierto nivel educativo) buscaba diferenciarse del "resto" de los refugiados en Chile (fundamentalmente colombianos). No obstante, es una cuestión a explorar en el futuro. Respecto a los problemas del procedimiento de asilo mencionados, los veremos en un apartado posterior.

c. El paquete de medidas migratorias de 2018

Dado el notorio aumento en la llegada de venezolanos al país, sumado a la presencia ya consolidada de migrantes haitianos, tras su llegada al poder nuevamente en 2018, el Gobierno de Piñera estableció una serie de medidas claramente restrictivas. Como resultado del trabajo de campo surgen dos razones claramente definidas: la primera, relacionada con el aspecto cuantitativo (las dimensiones del flujo se percibían como desmedidas), y la segunda, con el aspecto cualitativo (el perfil de las personas no era *deseable*). Ya durante la campaña electoral, Piñera había evidenciado un discurso abiertamente xenófobo vinculando la migración con la delincuencia, llamando a "ordenar" la casa y a cerrar las fronteras "a la inmigración ilegal".[132] El fantasma de la "inmigración ilegal" sería un elemento recurrente en su discurso. En el 2018 el gobierno chileno se negó a suscribir el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas, para mantener su política de "migración responsable y segura", de la que uno de sus componentes principales son las expulsiones administrativas unilaterales de personas migrantes a sus países de origen, como veremos a continuación.

Si bien se retira del Pacto Mundial, la retórica de la migración "segura, ordenada y regular" adquiere un peso considerable en los documentos, las normas y el discurso político. Pero a diferencia del sentido protectivo que se le imprime en el Pacto Mundial, el gobierno chileno lo emplea para justificar la implementación de medidas restrictivas, basándose en una construcción de los principales colectivos migrantes (haitianos y venezolanos) como una migración económica y, en buena medida, irregular. Nótese que, de forma similar, la retórica en la Unión Europea apela a estos tres conceptos para justificar que, a partir de un determinado momento, de aquí en más, la migración será "ordenada" y por lo tanto se restringirá el ingreso; o sólo se permitirá a través de determinadas vías "seguras"; y será "regular" por lo que, entre otras medidas, se apela

[132] Véase nota de prensa "*Piñera: "Muchas de las bandas de delincuentes en Chile son de extranjeros*", La Tercera, 29 de noviembre de 2016, en https://www.latercera.com/noticia/pinera-muchas-las-bandas-delincuentes-chile-extranjeros/ [Acceso 10/11/2023]

a procesos de regularización extraordinarios, amnistías, medidas excepcionales, tendientes a reducir el cúmulo de personas irregulares.

En Chile, en primer lugar, el gobierno presentó un proyecto de Ley de Migraciones con el objeto de derogar la legislación de 1975 plasmando una serie de puntos claramente restrictivos. En segundo lugar, dispuso la eliminación de la visa por motivos laborales, argumentando que promovía la utilización de contratos falsos y restringía indirectamente las condiciones de negociación salarial (Luciana Gandini, Fernando Lozano-Ascencio & Victoria Prieto, 2019).

Paralelamente, anunció un proceso de regularización extraordinaria (amnistía) destinado exclusivamente a quienes se encontraran en situación irregular y que hubieran ingresado al país con anterioridad a una determinada fecha (incluyendo a quienes hubieran ingresado irregularmente).[133] Como destacan Victoria Finn & Sebastián Umpierrez, (2020a):

> *"El proceso de regularización se planificó para el período comprendido entre julio de 2018 y julio de 2019, durante el cual postularon 155 mil personas; entre ellas, 85 mil recibieron su visa. Después de una extensión, la regularización extraordinaria concluyó el 22 de octubre del 2019. De un estimado de 300 mil a 500 mil personas en situación irregular, se inscribieron un total de 155.483 solicitantes, de los cuales el gobierno autorizó 131.399 visados temporales, aunque la cifra definitiva de visados recibidos fue excluida en el anuncio oficial de enero 2020 del Departamento de Migración y Extranjería"(Finn & Umpierrez, 2020a, p. 1)*

A su vez, el gobierno reformuló la obtención de la visa temporal en el territorio chileno, la cual debía ser solicitada fuera del país, impidiéndose así a quienes habían ingresado como turistas cambiar la calidad migratoria.

[133] Una nueva regularización migratoria se repetiría en 2021, en este caso dirigido a quienes hubieran ingreso al país antes de marzo de 2020, por un paso habilitado y no tuviera ninguna sanción administrativa o judicial vinculada a la normativa de extranjería vigente para este proceso. Su impacto no fue numéricamente relevante.

Para el caso de las personas haitianas, se establece el "Visado Consular de Turismo Simple" y el "Visado Humanitario de Reunificación Familiar".[134]

La primera de ellas debía ser solicitada en el Consulado de Chile en Haití, cumpliendo una serie de complejos requisitos,[135] se otorgaba por un plazo de 30 días (a diferencia de otras nacionalidades en las que se concede hasta 90 días de permanencia), y quienes ingresaran con esta visa no podrían cambiar su categoría migratoria. La norma se basa en la existencia de un gran número de personas que, habiendo ingresado como turistas a Chile, permanecen luego en situación irregular con el consecuente riesgo de convertirse en "objeto de redes de tráfico de personas y a otros riesgos derivados de su situación irregular en el país".

La segunda, justificada también en argumentos humanitarios, supone claramente una exigencia adicional para el ingreso de personas haitianas por reagrupación familiar (los únicos a los que se les aplica), tiene una duración de doce meses renovable por una sola vez, y tiene un cupo máximo anual de 10.000, lo cual claramente no se condice con el mentado propósito humanitario.

> *"…en este paquete de medidas migratorias en 2018, lo que Chile quiso hacer fue frenar el tráfico, según lo que ellos decían, para proteger a la gente, frenar el tráfico de personas haitianas, que podían entrar sin visa y les pusieron visa: hay una de reunificación familiar y hay otra de turismo. Entonces, si tenés familia, aplicás a la de reunificación familiar y sino, a la de turismo, en Puerto Príncipe. Pero no es una medida de protección, todo lo contrario, más que humanitario era una cuestión para cerrar el flujo" (Entrevista 11).*

La otra medida relevante adoptada por el gobierno de Piñera a poco de asumir el poder con relación a los haitianos fue el denominado "Plan Humanitario de Regreso Ordenado". Si bien explícitamente dirigido a nacionales de cualquier país que estuvieran

[134] Decreto Nº776 (17/04/2018), Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Establece visto consular de turismo a nacionales de Haití.

[135] Según informara el Ministerio de Relaciones Exteriores, estos incluyen: copias de cuentas bancarias justificando la posesión de 60 dólares diarios para solventar la estadía en Chile, reservas de hoteles o carta de invitación legalizada consularmente y certificaciones de carencia de antecedentes penales en Haití.

en situación regular o irregular y que quisieran voluntariamente retornar a su país de origen, la medida tenía a la población haitiana como objetivo.[136]

> *"El gobierno dijo que esta medida era para todas las nacionalidades. Pero tú, cuando mirabas los dibujos, las infografías, eran solo personas de piel oscura (…) y en la página de Chile Atiende decía que se priorizaba a las personas haitianas para este proceso" (Entrevista 12)*

El Plan incluye la financiación de los pasajes a las personas interesadas y sus grupos familiares, siempre que cumplieran ciertos requisitos y se comprometieran ante notario a no volver a Chile en un plazo inferior a 9 años. Para abril de 2019, el gobierno reportó que 1262 personas haitianas habían retornado al país mediante este programa (Victoria Finn & Sebastián Umpierrez, 2020b).

Es posible hacer otro paralelismo con las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea por el gobierno español, en particular, pero también por otros. En el caso español, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones financia proyectos de retorno voluntario de extranjeros. Dejando de lado las diferencias de requisitos y procedimientos con el Plan chileno, se identifica la utilización de herramientas similares por parte de los Estados en cuanto a promover el retorno de los extranjeros *no deseados* o en circunstancias que los tornan *no deseados* (crisis económicas, crisis de seguridad, etc.).

En cuanto al Plan Humanitario chileno, una entrevistada advierte que las diferencias idiomáticas y culturales hacían que muchas personas no comprendieran la gravedad de esa situación y realiza un análisis jurídico interesante, que da cuenta de las representaciones subyacentes respecto a la población "beneficiaria":

> *"…fueron cientos de familias las que se fueron en estos vuelos, muchas veces engañadas. O sea, como que creían que esto iba a ser beneficioso, que iban a ir de vuelta a probar suerte y sino, podían volver. Pero traía aparejada una prohibición de reingreso por 9 años al país. Y en ese momento la única prohibición de reingreso que estaba regulada en el ordenamiento jurídico en Chile era la prohibición de reingreso para quienes, habiendo cometido delito en Chile, fueran expulsados por medida judicial como pena sustitutiva.*

[136] Los considerandos de la Resolución Exenta Nº 5744 del 26 de octubre de 2018 que establece el mencionado Plan son elocuentes al respecto, al mencionar "las complejas condiciones de vida de la comunidad haitiana al no haberse podido, en general, adaptarse a Chile". Asimismo, las campañas de comunicación difundiendo información sobre el Plan incluyeron textos en creole y con imágenes de personas afrodescendientes.

> *Y que era por diez años. Entonces, esto era un año menos para una persona que no había hecho absolutamente nada y sólo se estaba acogiendo a un proceso voluntario. Fue durísimo, durísimo" (Entrevista 12).*

Asimismo, la negación de la existencia de necesidades especiales de protección por parte de las autoridades incluía invisibilizar aquellas derivadas de las relaciones de género, en ocasiones violentas, al interno de los grupos familiares:

> *"…estos procesos eran supuestamente voluntarios, ¿ya? se suponía que las personas postulaban para el retorno a su país, pero, por ejemplo, postulaba la familia completa. Y eso, en un contexto de violencia de género, que sabemos que existe en la comunidad haitiana, es grave, porque hubo hombres que ponían a toda la familia para regresarse" (Entrevista 12)*

El desprecio por las opiniones de todos los miembros de la unidad familiar en la decisión del retorno voluntario, que afecta desmedidamente a las mujeres, se enmarca en un contexto de discriminación y racialización sexualizada hacia ellas. Diversos estudios abordan la cuestión de la discriminación y el racismo en Chile desde una perspectiva interseccional, en particular, sobre las mujeres migrantes (Patricia Fernández-Véliz, 2019; Mercedes Mercado-Órdenes & Ana Figueiredo, 2022; Carolina Stefoni & Fernanda Stang, 2017). No es nuestro objeto detenernos en ellos, pero vale destacar que las mujeres migrantes haitianas son particularmente vulnerables en este contexto, no sólo por las posibles violencias que deben enfrentar en el seno familiar, sino por las violencias ejercidas por buena parte de la sociedad chilena, incluyendo las autoridades.

Como destacan Fernanda Stang-Alva, Antonia Lara-Edwards y Marcos Andrade-Moreno (2020), la reactivación de un proyecto de reforma de la Ley de Migraciones, el plan de regularización extraordinaria, y la creación de algunos tipos de visa por vía administrativa eran indicios de una incipiente visión securitista y elitista de las migraciones que crecientemente llegaban a Chile.

"…anunciaban la orientación tanto del proyecto de ley que avanza en el parlamento como de la política migratoria en general: una mirada selectiva de las migraciones, de corte utilitarista y securitista, que recurre al discurso de los derechos humanos como fundamento, pero que los reconoce de modo parcial y condicionado, con amplios espacios para la arbitrariedad en su garantía" (Stang Alva et al., 2020, p. 183)

La imposición de visados no fue exclusivamente para haitianos. En el caso de las personas venezolanas, estableció la denominada "visa de responsabilidad democrática".[137]

La visa de responsabilidad democrática fue presentada en sociedad como el gran mecanismo protectivo que Chile ponía a disposición para las personas venezolanas forzadas a desplazarse por el régimen autoritario de Maduro. Anunciada por el Presidente de la República el 9 de abril de 2018, la medida se presentó como una respuesta a la "grave crisis democrática" que sufre Venezuela y en consideración a la "política humanitaria" que tuvo ese país durante la dictadura de Pinochet (1973-1990), cuando muchos chilenos debieron exilarse en Venezuela.

Básicamente, consistía en un visado consular para aquellos venezolanos que quisieran ingresar a Chile con el objeto de establecerse, válido por un año prorrogable. La visa, que sólo podía obtenerse en un primer momento en el país de origen (luego se permitiría tramitarla en otros consulados chilenos, pero siempre de forma previa a ingresar al territorio), tenía un costo de USD 30, exigía una certificación de antecedentes penales emitidos en Venezuela, y la presentación de pasaporte – ambos requisitos de casi imposible obtención en el contexto venezolano -.

Frente a la pregunta respecto a si se trata de un mecanismo de protección, las personas entrevistadas unánimemente responden por la negativa. No existe en él salvaguardas de protección. De tratarse de una protección complementaria al sistema de asilo, debía contener medidas para evitar la devolución directa o indirecta al país de origen, medidas de ayuda administrativa, entre otras. Se trata meramente de un mecanismo de control migratorio.

> *"mi opinión es 'no' (…). Cuando tú la analizas jurídicamente, no es una visa de protección complementaria, teóricamente. No cumple ningún requisito para ser una visa de protección complementaria. Y dentro de su evaluación, no se contempla ninguna, digamos, … cuando la persona postula, no hay ningún análisis de la situación del país de origen ni de sus necesidades de protección internacional. Entonces, suena a que es una visa de protección, pero en la práctica no lo es, desde cómo está planteada jurídicamente. (…) A 4 años la cifra es que se aprobó el 23% de las solicitudes, y todo el*

[137] Establecida por Oficio Circular Nº 96, de fecha 9 de abril del 2018 del Subsecretario de Relaciones Exteriores.

resto o estuvieron en trámite y se cerraron, o hasta hoy siguen en trámite, o fueron rechazadas. Entonces, ni siquiera en la práctica se transformó en una vía idónea de protección. Ya no lo era jurídicamente, pero en la práctica tampoco lo fue" (Entrevista 12).

"En la práctica no es una herramienta de protección propiamente tal sino más bien es un tipo de visa migratoria porque estando acá en Chile, primero no hay flexibilidad para la obtención de las visas, ¿si? tampoco hay ningún tipo de componente de protección estando acá en Chile. Entonces la gente obtiene la Visa de responsabilidad democrática y puede entrar, pero la cantidad de gente que la obtiene es superbaja. Y una vez acá en Chile, es una visa temporaria, en realidad... No es más que eso: una visa temporaria" (Entrevista 11)

"Yo creo que ambas visas (para haitianos y para venezolanos) efectivamente se asemejan en que ambas son difíciles de obtener, pero por razones distintas. Yo no las consideraría una medida efectiva de protección, en ningún caso. Yo creo que ambas visas son solamente una declaración. La visa de responsabilidad democrática terminó siendo un desastre" (Entrevista 9).

"…resulta que en 2018 crean la visa de responsabilidad democrática (…) un documentito que les pedía tantos requisitos que realmente, más valía volverse a Venezuela, porque realmente era imposible (…) no le hacían ninguna concesión documentaria. Le pedían todo. La única concesión que le hacían era que el pasaporte que tenía que ser emitido después de 2013, no podía ser emitido antes, podía estar vencido" (Entrevista 10).

En junio de 2019, Chile impone visado de turista a los nacionales de Venezuela,[138] cerrando así, como hizo con los haitianos, la posibilidad de ingresar regularmente para la gran mayoría de la población desplazada. Y, al igual que con los haitianos, se trató de una medida en reacción al aumento en los números y al cambio de perfil de las personas migrantes. En palabras de los entrevistados:

"después lo que pasó es que empezó a aumentar el ingreso de personas venezolanas y en junio de 2019 se produce un… no te digo un ingreso masivo porque no fue un ingreso masivo, pero como un atochamiento de personas venezolanas en la frontera entre Arica y Tacna. Hasta ese momento, hasta el 2018, la mayoría de la gente venezolana entraba por el Aeropuerto, porque tenían dinero, pero a partir de fines de 2018/2019 empezaron a ingresar por tierra, desde Perú. Y entonces frente a eso, impusieron esta Visa de responsabilidad democrática excluyente. Es decir, tenías que tener, o la visa consular de turismo o la visa de responsabilidad democrática, ¿si? no podías entrar si no era así" (Entrevista 11).

"primero se creó la visa de responsabilidad democrática, que fue confuso, que mucha gente pensaba que tenía que optar por esa visa, pero todavía quienes llegaban presencial, por aeropuerto, por tierra, podían entrar con un visado de turista y cambiar

[138] Diario Oficial de la República de Chile, sábado 22/06/2019, disponible en: https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/06/22/42386/01/1611284.pdf [Acceso 10/11/2023]

de estatuto. O sea, todavía las personas podían seguir entrando regularmente por la frontera. Entonces, creo que fue en 2019 a inicios donde se puso esta visa obligatoria de turismo. Entonces ya no había forma de presentarte en la frontera. Era consular de turismo o consular de responsabilidad democrática o consular... ¡la que te plazca!, pero era consular" (Entrevista 12)

No sólo la necesidad de solicitar un visado consular supuso una restricción. Aun cuando éste se solicitara, su aprobación resultaba muy difícil. Siguiendo el informe del Servicio Jesuita a Migrantes, desde su aprobación, y hasta enero de 2021, sólo el 27% de las visas de responsabilidad democrática solicitadas fueron aprobadas y un 25% de las visas de turista. Sólo fue alto el porcentaje de las visas concedidas a haitianos por reunificación familiar (aunque en términos absolutos el número es bajo).

Tabla 3.2.1: Situación administrativa de principales visas consulares desde abril de 2018* a enero 2021

	Visa de Responsabilidad democrática (personas venezolanas)		Visa de Reunificación Familiar (personas haitianas)		Visas consulares de turismo personas venezolanas		Visas consulares de turismo a personas haitianas	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Cerradas	164.783	72%	259	10%	36.125	81%	1.619	73%
En trámite	2.190	1%	95	4%	778	2%	52	2%
Otorgadas	60.650	27%	2.357	87%	9.295	21%	548	25%
Total de solicitudes	227.623	100%	2.711	100%	44.785	100%	2.219	100%

Fuente: Análisis desde SJM a partir de información solicitada por transparencia a Subsecretaría de Relaciones Exteriores.
* Nota: Todas estas se implementaron desde abril 2018, excepto la visa consular de turismo para personas venezolanas, que se implementó en junio 2019.

Fuente: Servicio Jesuita a Migrantes, 2021

Tal como ocurrió con otras experiencias de imposición de visados a nivel global, tras el establecimiento de los visados para ambas nacionalidades, las cifras de ingresos irregulares aumentaron significativamente, como destaca el estudio realizado por Servicio Jesuita de Migraciones.[139] Los entrevistados son coincidentes:

"En 2018, los ingresos de personas venezolanas por pasos no habilitados todavía no explotaban, eso fue posterior, fue en 2019, que explotaron... como consecuencia... ¡de las visas consulares!" (Entrevista 12)

[139] Servicio Jesuita a Migrantes (2020); véase también SJM, *Migración en Chile*. Disponible en línea en: https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/ [Acceso 10/11/2023]. Con relación a éste, caben destacarse dos cuestiones: la primera es que las cifras están tomadas sobre la base de denuncias por ingreso irregular. Evidentemente, el número de ingresos debe ser mucho mayor, pero imposible de registrar precisamente por su carácter irregular. De todas formas, los datos presentados por el SJM marcan una tendencia. La segunda se refiere al periodo posterior a marzo de 2020.

La práctica burocrática y la gestión migratoria reconstruyen la etiqueta inicial. Las personas venezolanas dejaban de ser presentadas como las víctimas de un régimen dictatorial (nunca categorizadas, sin embargo, como refugiadas) para convertirse (convertirlas, de hecho) en "migrantes ilegales", que pugnaban por ingresar masivamente a través de la frontera norte, a diferencia de las llegadas iniciales, regulares y por el aeropuerto internacional.

d. Problemas estructurales del sistema de asilo

En un artículo referido a la situación vivida en Europa en 2015, Didier Fassin reflexiona sobre la cuestión de los refugiados y el declive del asilo. El autor, haciendo un uso reformulado del concepto de economía moral, se refiere a las representaciones sobre los solicitantes en Francia, cargadas de sospechas de falsedad sobre sus pedidos y destaca que, mientras que un análisis de los discursos públicos, las estadísticas referidas a reconocimientos y la naturaleza agresiva de las entrevistas en el marco del procedimiento podrían hacer pensar que se actúa contra los ideales de 1951, para los funcionarios involucrados en el proceso es precisamente lo contrario: ellos defienden esos ideales, defienden la institución del asilo frente a solicitantes *abusadores*. Con relación al asilo, "cuanto menos se conceda, más precioso se vuelve su estatus" (Didier Fassin, 2015, p. 287). Esta situación parece darse en Chile, como dice una entrevistada:

> *"(las autoridades) creen que el asilo es una joya a la que hay que proteger, otorgándola super excepcionalmente" (Entrevista 11)*

En materia de asilo, tal como destacan los informantes claves, el sistema de asilo chileno es sumamente restrictivo y existen serios problemas para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Esta situación, como mencionáramos anteriormente, no es nueva, pero se ha agudizado a la par de la adopción de medidas crecientemente restrictivas en el plano migratorio.

Las dificultades de acceso al territorio por parte de quienes buscaban protección, los rechazos en frontera y la imposibilidad de acceder a los procedimientos como producto de la práctica de realizar entrevistas de pre-admisiblidad, habían dado un giro a partir de 2014 cuando la llegada al poder por segunda vez de Michele Bachelet. Desde entonces, y como muestran los gráficos, el número de solicitudes creció, ya no sólo por

un incremento en los arribos, sino y principalmente, por la mayor apertura (no por solidaridad, sino por el cumplimiento de obligaciones legales) de parte de las autoridades en permitir el acceso al procedimiento de protección internacional.[140]

Pero precisamente, tras la llegada al poder de Sebastián Piñera en 2018, nuevamente, como destacan los entrevistados y denuncian las organizaciones, se produjo la virtual denegación al derecho de asilo. Por un lado, las nuevas autoridades se centran en resolver el "problema" de las solicitudes pendientes, que para entonces se estimaban en más de 11 mil, a través del archivo de las solicitudes y, principalmente, del rechazo. Por otro lado, se consolida la práctica de la entrevista de admisibilidad al procedimiento, no prevista en la legislación, y que disuade, como mencionáramos, a los potenciales solicitantes de presentar una solicitud. A su vez, se busca, dotar a esta práctica de legitimidad a través de la modificación del Reglamento de la Ley de Extranjería, lo cual da cuenta del uso inconstitucional de las competencias del Presidente de la República. Subyace la concepción de que las personas solicitantes abusan del procedimiento de asilo (de hecho, así fue mencionado por el Director del SERMIG)[141], buscando regularizar la situación, pero que no son "verdaderos" refugiados. La práctica burocrática construye así, al igual que en Argentina, una representación cargada de una connotación de abuso y de falsedad. En palabras de una funcionaria del Servicio:

> *"Lo que hace el Servicio es una primera conversación de orientación, para ver a qué viene la gente, y la orientamos. Si necesita protección, si salió de su país por una persecución, le damos el formulario para que complete. Sino, le damos la información para que tramite una visa migratoria. La mayoría de la gente viene a trabajar, viene por la situación económica de Chile y para poder trabajar. Te dicen que algún amigo, o familiar, vino antes, y que le dijeron que acá se puede trabajar, pueden mandarle dinero a la familia, pero no necesitan protección. Te hablan de la situación, por ejemplo, de Venezuela, del desabastecimiento, de la inseguridad. Pero no son motivos para pedir refugio" (Entrevista 16).*

[140] No obstante esta postura más progresista, el sistema de asilo no recibió el apoyo político suficiente para afrontar el incremento de solicitudes y la nueva realidad de los flujos. Si bien era más fácil acceder al procedimiento (y, de hecho, lo hicieron algunas personas venezolanas) el efecto disuasivo se producía como consecuencia de la excesiva demora en la resolución de los casos.

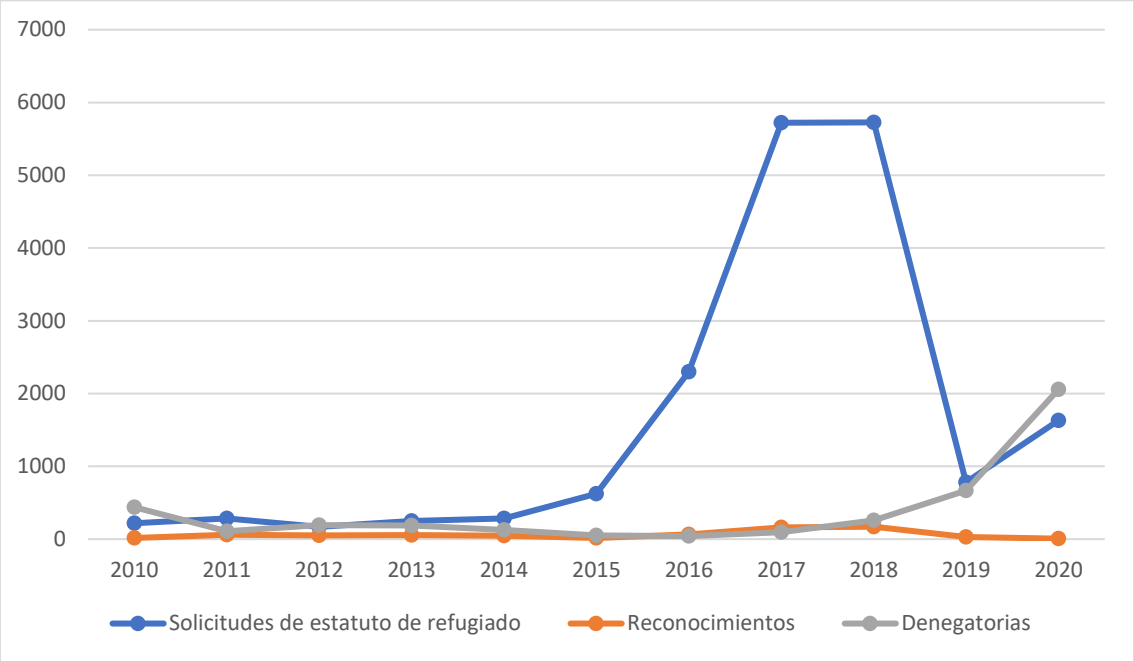
[141] Presentación realizada por el Director del SERMIG ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 19/07/2022. Disponible en: https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/relaciones-exteriores/comision-de-relaciones-exteriores/2022-07-18/173615.html [Acceso 10/11/2023]

Desde 2018, la Sección de Refugio del Ministerio del Interior se ha visto reducida, apartándose al personal más experimentado y restringiéndose cada vez más el número de personas que acceden al procedimiento y, desde ya, el número de personas reconocidas como refugiadas. A modo de ejemplo, para el caso de aquellas personas venezolanas que sí lograron acceder al procedimiento, el número a quienes se les reconoció el estatuto de refugiado es casi irrisorio: sólo 15 en el periodo comprendido entre 2018 y 2020 (Servicio Jesuita a Migrantes, 2021, p. 18). En palabras de los entrevistados:

> *"El sistema de asilo de Chile… lo cerraron, básicamente" (Entrevista 6)*
>
> *"…ellos (el Gobierno de Piñera) llegaron a solucionar ese problema y para eso lo que hicieron fue cerrar el acceso al procedimiento y durante 2018 y 2019 se dedicaron a archivar muchísimas solicitudes de refugio para bajar el número de solicitudes pendientes. (…) toda solicitud de refugio se entiende formalizada con la sola solicitud escrita, que se hace por lo general al llenar un formulario que la propia autoridad tiene la obligación de proporcionar. El problema es que la autoridad no te entrega el formulario, esa es la vía por la cual la autoridad está impidiendo el acceso al procedimiento. Entonces cuando las personas piden refugio, por ejemplo, en aeropuerto, en frontera, o en las propias oficinas, las autoridades le dicen 'no, usted no puede pedir refugio'. Así, sin más" (Entrevista 9)*
>
> *"…hay en Chile un problema genérico del procedimiento de asilo. Son muchos los problemas, pero yo los resumiría en dos: la puerta de entrada al procedimiento, que está cerrada para todos, para venezolanos, para colombianos, pero también está cerrada a veces para egipcios, para personas de Sudán. O sea, hay un problema de acceso al procedimiento que es masivo y aplica para todos y todas yo diría que casi que por igual. Y luego está el problema del reconocimiento, que a aquellos que logran vencer esta primera traba que es la entrada al procedimiento, se les rechaza masivamente las solicitudes. O sea, el 2.8% es la cifra de solicitudes aprobadas. ¡2.8!...¡nada! (…) Entonces, claro, los venezolanos que sí se sienten refugiados no logran acceder al procedimiento. Los pocos que logran ingresar, no se les reconoce como refugiados. Evidentemente hay un problema sistémico" (Entrevista 12).*
>
> *"… la tasa de reconocimiento es bajísima. El número de personas reconocidas es bajísimo. Creo que había 7 casos, es superbaja. Después el año pasado aumentó un poco, pero es muy baja la tasa de reconocimiento y el acceso al procedimiento acá está superrestringido. (Hasta ahora) era básicamente a través de recursos de protección, o recursos de amparo, y la gente no podía acceder al procedimiento" (Entrevista 11)*

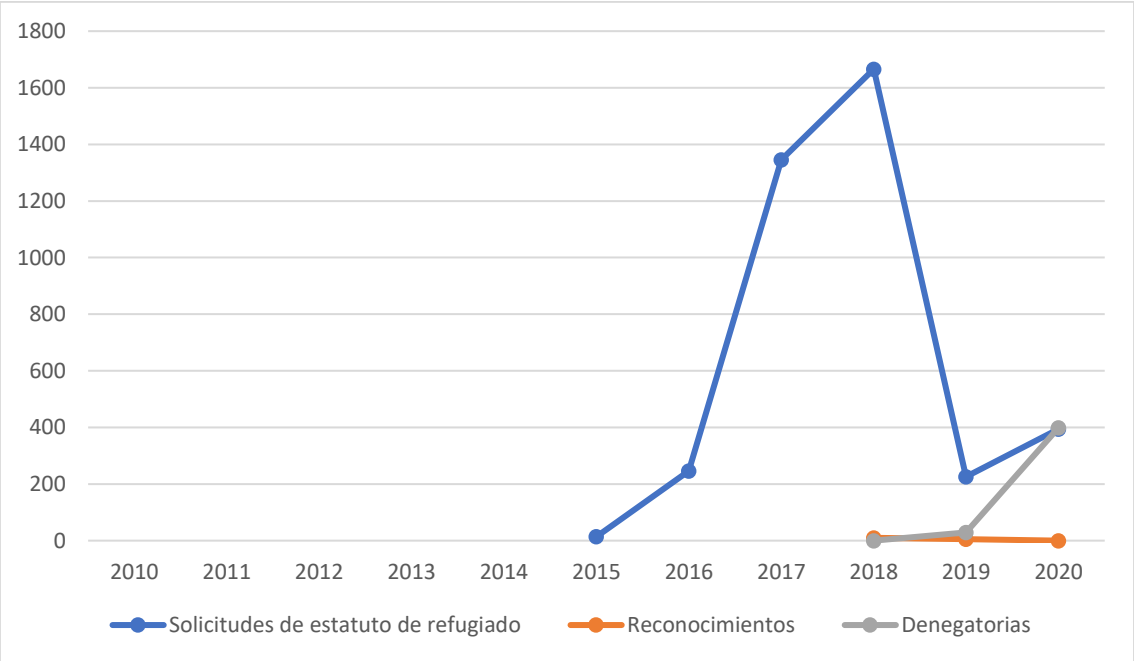
En efecto, la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado es una de las más bajas de la región. Sólo 687 personas fueron reconocidas como refugiadas en el periodo 2010-2020 representando el 3.8% de las solicitudes recibidas.

Gráfico 22. Chile: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Todas las nacionalidades (2010-2020)



Fuente: Datos del Departamento de Extranjería y Migración. Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Gráfico 23. Chile: Solicitudes de estatuto de refugiado, reconocimientos y denegatorias. Nacionales de Venezuela (2010-2020)



Fuente: Datos de UNHCR Refugee Data Query. Búsqueda: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8ytT0A [Acceso 16/03/2022]

La denegatoria al acceso al procedimiento de asilo constituye otra herramienta más de las prácticas derivadas de la construcción que las autoridades han hecho de las personas

desplazadas como “abusadoras del sistema”; particularmente, venezolanas. Una etiqueta que se forma como consecuencia de la percepción por parte de las autoridades de que la vía de la protección internacional es la única puerta de entrada accesible. En términos de una entrevistada ex funcionaria en materia de asilo:

> *“yo creo que el problema con el sistema de asilo es que no tienes ningún control, porque estás obligado a admitir al procedimiento, porque estás obligado a que ingresen si llegan a frontera y piden asilo, tienes que hacerlos entrar, porque tienen la no devolución, que debes garantizarla y todo eso limita -entre comillas- la soberanía. En el sistema migratorio, tú tienes un control. Esa es mi interpretación, que las obligaciones que imperan en los sistemas de asilo son totalmente limitantes de alguna manera desde la perspectiva del Estado y del control” (Entrevista 6)*

Sin embargo, es interesante el rol de otros poderes dentro del Estado. Los tribunales sistemáticamente fallaron respecto a la obligatoriedad del Departamento de Extranjería y Migración de recibir y analizar las solicitudes de asilo. A su vez, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° 892 del 11 de enero de 2019 (que, a diferencia de las sentencias, tiene carácter general y no particular) concluyendo que “aparece que tanto la Ley N° 20.430 como su reglamento, prevén los requisitos y procedimientos necesarios para solicitar y tramitar las solicitudes de refugio, sin contemplar trámites ni entrevistas previas a su recepción”.

e. Pandemia: cierre de fronteras, irregularidad y expulsiones.

Hacia 2020, el contexto pandémico y el consecuente cierre de fronteras, pero especialmente la imposición de visados para el ingreso de casi imposible obtención, impactaron en el incremento de los ingresos irregulares conduciendo a una situación humanitaria crítica, particularmente en la comuna de Colchane, en el norte del país, y, eventualmente, a la militarización de la frontera y la imposición de barreras físicas para acceder al territorio, como zanjas y muros. Asimismo, implicó para migrantes, forzados, vulnerables, necesitados de protección, el sufrimiento adicional de arriesgar la vida en condiciones sumamente adversas, atravesando el desierto, a 3500 m s.n.m. y a merced de bandas criminales. Esto fue acompañado por la construcción de los llamados “centros de primera acogida” por parte de ACNUR para responder a las necesidades más inmediatas.

Así como Nando Sigona (2003) identifica en su investigación, la regionalización del problema y la ubicación de las personas en estos centros, segregándolos físicamente, sirve para reforzar y legitimar la imagen pública de ese colectivo. Es una segregación física y simbólica. El corolario del proceso es que la imagen distorsionada ("migrantes ilegales") y la práctica y políticas públicas que se adoptan, ayudan a construir esa identidad, a la vez que modelan las actitudes de esa misma población.

Tabla 2.2.1. Ingresos por pasos no habilitados* entre 2010 y enero 2021, según año y nacionalidad

PAÍS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (a enero)	Total 2010-2021
BOLIVIA	161	486	568	271	206	204	318	300	322	755	844	451	**4.435**
COLOMBIA	80	222	312	843	992	348	234	253	270	439	742	130	**4.735**
CUBA	6	30	23	11	9	24	38	715	3.574	1.448	449	20	**6.327**
HAITI	2	12	4	1	11	15	31	12	19	644	1.089	112	**1.840**
PERU	132	107	90	107	105	111	145	70	120	117	332	40	**1.436**
REP. DOMINICANA	4	12	32	297	665	1.017	1.811	1.453	1.785	1.190	286	27	**8.552**
VENEZUELA	0	0	2	1	1	1	11	9	101	3.333	12.935	3.463	**16.394**
OTROS	30	53	78	133	108	59	77	93	119	122	171	28	**1.043**
TOTAL	**415**	**922**	**1.109**	**1.664**	**2.097**	**1.779**	**2.665**	**2.905**	**6.310**	**8.048**	**16.848**	**4.271**	**44.762**

Fuente: Análisis desde SJM a partir de datos solicitados por transparencia a PDI. Nota: Los números se encuentran del mismo color que el de la categoría que la línea del gráfico. * Cifra refleja la cantidad de denunciados a la autoridad administrativa producto de ingreso irregular (infracción artículo N°69 de Ley de Extranjería), ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncia. Así, el ingreso puede haber sido en una región distinta a la de la denuncia.

La obsesión por el combate a la "inmigración ilegal" del gobierno de Piñera tiene su correlato en la implementación creciente de deportaciones.

Las deportaciones adquirieron gran visibilidad particularmente a partir de 2020 y han sido duramente cuestionadas por las organizaciones sociales y organismos de derechos humanos, particularmente por las condiciones jurídicas en las que se resuelven. Las deportaciones se posibilitan gracias al mecanismo de la Declaración Voluntaria por Ingreso Clandestino (en un contexto en el que los ingresos regulares, no clandestinos, son prácticamente imposibles), comúnmente llamado "autodenuncia". La autodenuncia no sólo es una condición para cualquier tramitación migratoria sino también una condición para el acceso a derechos, como la atención sanitaria. Pero en la práctica, es el mecanismo que posibilita a las autoridades la identificación de quienes ingresaron por pasos no habilitados – y por ende ven imposibilitada su permanencia regular – con miras a su posterior expulsión. Si bien la Corte Suprema ha fallado sistemáticamente en contra de las órdenes de expulsión, por considerarlas ilegales y arbitrarias, el gobierno de Piñera continuó implementándolas.

Como denunciara la organización *Human Rights Watch*, en primer lugar, se trata de deportaciones masivas -prohibidas por el derecho internacional-. Si bien se emitieron resoluciones personales de expulsión, éstas no comprenden un análisis individual de las circunstancias de cada caso, incluyendo eventuales necesidades de protección internacional. En segundo lugar, las deportaciones se produjeron en circunstancias donde no se respetaron las garantías del debido proceso: falta de información sobre el proceso de deportación, imposibilidad de contactar un abogado, falta de tiempo y medios para impugnar la resolución, entre otras. A su vez, las deportaciones se produjeron en ocasiones, a pesar de la existencia de recursos de amparo pendientes de resolución en los tribunales correspondientes. Y, en tercer término, las deportaciones condujeron en algunos casos a la separación familiar, en tanto no se tomó en consideración la existencia de vínculos familiares en Chile.[142]

Es preciso añadir que las órdenes de expulsión pueden ser administrativas (en casos de irregularidad migratoria) o judiciales (por la comisión de delitos y a cambio del cumplimiento de la pena, un mecanismo vigente desde 2012). Las agencias de Naciones Unidas han advertido sobre la falta de un protocolo de gestión diferenciado para cada caso. Los procesos de expulsión que mezclan personas con órdenes de una u otra índole pueden derivar en riesgos de protección en el país de acogida, al asociar la deportación por una falta administrativa con la criminalidad.[143]

Las deportaciones han continuado incluso a pesar de los llamados de no retorno en el contexto pandémico. La pandemia ha impactado en la agudización de un enfoque securitista de las migraciones en Chile. Como destaca Fernanda Stang,[144] la imagen de

[142] Para más información, véase Human Rights Watch, Chile: Sentencias protegen los derechos de venezolanos deportados, 28 de julio de 2021. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2021/07/28/chile-sentencias-protegen-los-derechos-de-venezolanos-deportados [Acceso 10/11/2023]; ACNUR (Comunicado de prensa): Agencias de la ONU en Chile expresan preocupación sobre proceso de expulsiones, 8 de junio de 2021. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2021/6/60bf95fe4/agencias-de-la-onu-en-chile-expresan-preocupacion-sobre-proceso-de-expulsiones.html [Acceso 10/11/2023]

[143] ACNUR (Comunicado de prensa): Agencias de la ONU en Chile expresan preocupación sobre proceso de expulsiones, 8 de junio de 2021. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2021/6/60bf95fe4/agencias-de-la-onu-en-chile-expresan-preocupacion-sobre-proceso-de-expulsiones.html [Acceso 10/11/2023]

[144] Declaraciones de Fernanda Stang en el Podcast GT CLACSO – Migraciones Sur-Sur, Podcast Nº 3 Deportaciones de migrantes en Chile (febrero de 2022)

personas detenidas y escoltadas por la Policía de Investigaciones, enfundadas en un *overall* blanco de protección sanitaria, listas para ser deportadas, condensa, a los fines comunicacionales, la amenaza que las migraciones suponen: delincuencia y peste.

Para quienes permanecieron en Chile en ese contexto, debieron afrontar las consecuencias de la pandemia sin mayores medidas de protección social. Si bien el principal programa de subsidios permaneció vigente e incluso se crearon nuevos, para las personas desplazadas resultaba sumamente difícil acceder a sus beneficios debido a los requerimientos documentales. En la práctica, solo quienes gozaban de un estatuto migratorio legal pudieron beneficiarse. Las ayudas, además, han estado supeditadas a la emergencia lo que denota que las personas son concebidas como sujetos del humanitarismo antes que sujetos de derecho (Gisela Zapata, Marcia Vera-Espinoza & Luciana Gandini, 2022)

Por su parte, la visa de responsabilidad democrática, que se presentó como una medida de protección, fue evidenciándose como la herramienta de control que es. En 2020 se estimaban en más de 90 mil las solicitudes pendientes de resolver (Entrevistado 9) lo que condujo a que el gobierno resolviera rechazar masivamente. En palabras de un entrevistado:

> *"Lo que hizo el gobierno estando en pandemia fue, en noviembre de 2020, mandar un correo electrónico a todas las personas que tenían visas pendientes de resolución (incluso, se les mandó a personas que tenían la visa aprobada y no estampada), para decirles que sus solicitudes habían sido rechazadas y que se archivaban. Este correo electrónico fue un correo masivo que se mandó desde la Cancillería (…) El argumento era genérico, era para todas las personas exactamente igual. Y era (…) la frontera está cerrada, ¿cierto? por lo tanto usted igual no va a poder entrar. Segundo, nosotros tenemos un plazo para responder su solicitud y ese plazo ya se cumplió, por lo tanto, utilizaba el plazo en contra del administrado... Jurídicamente es aberrante, pero es así (…) Y el tercer argumento era que se invocaban causales de rechazo que están en la ley, pero de manera genérica. Por ejemplo, se dice, de acuerdo al Artículo 63 número 1 de la Ley las solicitudes que no cumplan con los requisitos deben ser rechazadas lo que ocurre en su caso. Punto. No te dice cuáles son los requisitos que tu incumples (…) Y simplemente cerraron todo. Rechazaron todas las solicitudes (…) eso fue en noviembre de 2020 y en enero de 2021 empezó la crisis migratoria en la frontera. La gente se empezó a venir por tierra, porque LA posibilidad que tenían de venirse legalmente se le cerró" (Entrevista 9).*

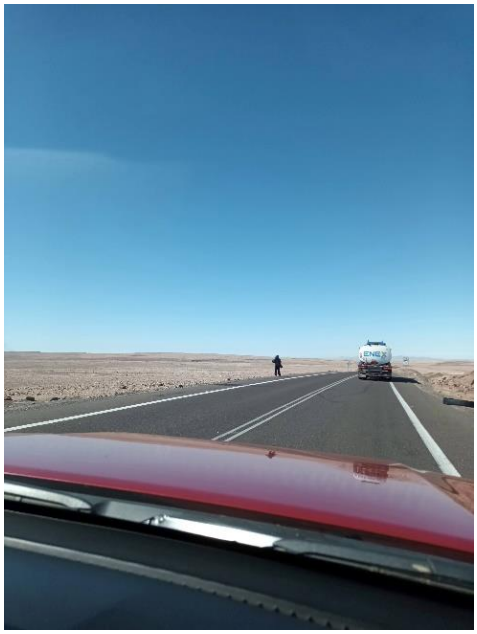


Ilustración 6. Migrante camina a la par de la ruta que une las localidades de Colchane con Huara, en su camino hacia Iquique. Foto: de mi autoría.

El entrevistado hace mención a la situación de la frontera norte donde, en este contexto de limitaciones, los ingresos irregulares continuaron su curso. Un análisis de la situación allí merecería un capítulo aparte. Pero basta señalar que quienes ingresaban a pie, valiéndose de traficantes, por el desierto, con temperaturas extremas, llegaban a la primera ciudad grande más cercana, Iquique, a 235 kms del paso fronterizo de Colchane, en condiciones paupérrimas y permanecían en situación de calle, ante la falta de alternativas. Allí, el discurso oficial orientado al combate de la inmigración "ilegal", la campaña comunicacional criminalizante de la migración, y la presencia de la población en las calles condujeron a una explosión de violencia y xenofobia contra la población venezolana sin precedentes. Si bien excede el marco temporal de este trabajo, vale destacar la manifestación realizada contra la migración en el mes de septiembre de 2021 que terminó en la quema de las carpas en las que dormían personas migrantes. En enero de 2022 una nueva manifestación en dicha ciudad terminó con el incendio de las pertenencias en un asentamiento venezolano bajo el discurso del combate a la inmigración ilegal y la delincuencia. Las imágenes,[145] que dieron vuelta al mundo, supusieron un elemento adicional en el proceso de definición de políticas. La construcción del colectivo como migrantes ilegales llevó a la adopción de medidas restrictivas que no hicieron más que "ilegalizar" la

[145] En esta, el detonante fue la agresión de siete venezolanos a dos policías chilenos que les pidieron la documentación. Véase: Euronews "Chile, Protesta antiinmigración contra los venezolanos de Iquique", 31/01/2022, en https://es.euronews.com/2022/01/31/chile-protesta-antiinmigracion-contra-los-venezolanos-de-iquique#:~:text=El%20detonante%20de%20la%20protesta,con%20violencia%20e%20intimidaci%C3%B3n%2018%25. Véase también NTN24: *"'¡Fuera ilegales!': Gran marcha en Iquique contra la migración irregular"*, 25 de septiembre de 2021, en https://www.ntn24.com/noticias-actualidad/fuera-ilegales-gran-marcha-en-iquique-contra-la-migracion-irregular-385562 [Acceso 09/11/2023]; El Comercio, *"Chile: Marcha xenófoba termina con la quema de pertenencias de los venezolanos"*, 27 de septiembre de 2021, en https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/chile-fuera-ilegales-gran-marcha-en-puerto-del-norte-de-chile-contra-la-migracion-venezolana-iquique-colchane-fotos-noticia/ [Acceso 09/11/2023]

presencia de la población, en una espiral ascendente de violencia y odio, de un lado, y de vulnerabilidad y desprotección del otro.

Volviendo a 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores impondría finalmente nuevos requisitos para solicitar la visa de responsabilidad democrática, que la convierten en una visa de reunificación familiar: la exigencia de que un familiar directo con residencia definitiva en Chile mande una carta de invitación y acredite sustento económico para ello.[146] La naturaleza de la visa, fundamentada en la cooperación con la crisis venezolana, cambió radicalmente. En definitiva, en palabras de una funcionaria de ACNUR:

> *"No hay ninguna medida, ninguna medida en Chile, que haya favorecido especialmente a las personas venezolanas, ni considerado sus necesidades de protección. Nada. Ninguna" (Entrevista 11).*

En el caso de la población haitiana, la deteriorada situación pandémica, las dificultades para la regularización, la xenofobia y discriminación y las expectativas de cambio de las políticas de Estados Unidos bajo la Administración Biden, llevaron a que miles de haitianos dejaran Chile y atravesaran toda América rumbo al norte. Como destaca la misma funcionaria:

> *"lo que pasó también con los haitianos acá es que a muchos les dieron residencia temporaria y acá después de tener un año de residencia temporaria, se te vence y podés optar a la residencia definitiva, ¿no? y muchos de ellos no pudieron pasar a la permanencia definitiva porque te exigen ciertos requisitos, haber trabajado y demás, y se fueron. Salieron los haitianos. Se fueron a Estados Unidos. Y cruzaron ilegalmente a todos los países, pasaron por pasos no habilitados, en forma irregular, llegaron a Panamá. Si vos ves las estadísticas, incluso de solicitantes de asilo en México, hay un montón de chilenos que son hijos de haitianos nacidos en Chile y tienen la nacionalidad chilena y que después Estados Unidos, vía Haití, no sé cómo, los devolvió. Y Chile no los dejó entrar y quedaron varados en el aeropuerto durante meses el año pasado. Entonces...¡cero política humanitaria!. ¡Nada!" (Entrevista 11).*[147]

[146] Oficio Circular Nº 212 del 4 de octubre de 2021.

[147] Al respecto, véase el reporte del noticiero T13 del Canal 13 de Chile titulado "*Haitianos regresan a Chile tras no poder entrar a EE.UU*" del 18 de noviembre de 2021, disponible en: https://youtu.be/mPxuWZ0rAEE [Acceso 10/11/2023]

VIII. 3. Conclusiones del capítulo

El etiquetado de la migración haitiana en Chile como un flujo económico y no merecedor, no sólo de obtener, sino siquiera de solicitar protección internacional, ha resultado en el aumento de la irregularidad y la adopción de medidas restrictivas entre las que destacan la imposición de visados de turismo, la imposición de visados de reunificación familiar y el Plan de retorno. La sociedad chilena no tenía experiencia inmigratoria relevante y tampoco parecía desear tenerla. La difícil recepción de peruanos y colombianos denotaba ya una opinión pública reticente a la llegada de inmigrantes. De allí que, tras los primeros arribos de haitianos, no se articulara ninguna medida especial que facilitara su inserción. Por el contrario, a medida que el flujo crecía y el perfil de las personas pasaba a ser de un status económico y educativo inferior, comienza a evidenciarse por parte de la opinión pública una oposición creciente y, por parte del Gobierno, la articulación de medidas restrictivas que respondieran a esa demanda.

La llegada al poder de Piñera condensó ese sentir y lo potenció. Enarbolando la bandera del combate a la migración *ilegal*, se sucedieron medidas restrictivas, *insolidarias*, faltas de *compasión y* rayanas a la violación de compromisos internacionales. Las restricciones al ingreso regular al territorio, sumado a las enormes dificultades para acceder a la regularidad migratoria, retroalimentaron el proceso, llevando a la consideración del flujo de haitianos como una migración económica, sí, pero además ilegal (ingresaba irregularmente), indocumentada (no accedía a la regularidad migratoria), pobre (no accedía al mercado laboral) y, en definitiva, no deseada. La negritud de la población sumó un componente negativo adicional al proceso.

Los y las venezolanas vinieron a asentarse en un escenario en que la presencia de haitianos ya constituía un problema político. Si bien tolerados en un principio por sus características sociales, educativas, étnicas, a medida que la afluencia se hacía masiva y el perfil se modificaba, también se modificó la actitud de la sociedad ante ellos. En este caso, entonces, muy a pesar del cínico discurso político que los ubica como víctimas de una dictadura, su etiquetado como una migración económica veló sus posibles necesidades de protección internacional, dando lugar al desarrollo de prácticas que

procuraban impedir su acceso al territorio. La construcción de la migración ilegal derivada de esas prácticas justificó no solo un conjunto de barreras para el acceso al procedimiento de asilo, para la regularidad migratoria sino también para la expulsión del territorio de los considerados indeseables. Lentamente, la migración venezolana pasó a ser una migración indocumentada, ilegal, no deseada y contraria a aquella "ordenada y regular" que se pregona como un ideal.

Retomando lo que mencionaban Victoria Finn & Sebastián Umpierrez (2020b), si bien los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se han extendido a nivel global, esto no ha disminuido la capacidad de los Estados para controlar la inmigración. Chile, en tal sentido, es un buen ejemplo. La situación planteada por el desplazamiento de haitianos y posteriormente de venezolanos llevó al Estado a la necesidad de mostrar credenciales de derechos humanos en la arena internacional y a adoptar internamente normas basadas en consideraciones "humanitarias". Pero en el caso de Chile se trató meramente de una cuestión retórica. El lenguaje en que están redactadas las normas (Plan *Humanitario* de Regreso Ordenado, Visa de *Responsabilidad Democrática*, Visa *Humanitaria* de Reunificación familiar) sugiere que el gobierno promueve una política inclusiva, acorde con el consenso sobre los Derechos Humanos pregonado en foros internacionales. Sin embargo, una evaluación que trascienda lo superficial indica que son medidas de control migratorio claramente restrictivas. No sólo se trató de medidas para circunvalar el otorgamiento de asilo. A diferencia de otros países de la región que adoptaron en mayor o menor medida alguna respuesta protectiva, en este caso se trató de una lógica perversa de exclusión, restricción y negación de derechos basadas en un discurso de protección humanitaria. Insisto, las medidas generaron un aumento de la irregularidad, tanto en el ingreso como en la permanencia, la que a su vez fue presentada por parte del Gobierno como una justificación para un endurecimiento creciente. Para la población, significó el incremento en la peligrosidad, los costos y la extensión de las rutas para llegar a Chile, y una mayor vulnerabilidad en su permanencia en el territorio, en una situación de constante "expulsabilidad".

El actor principal del proceso ha sido el gobierno, sea el de derecha como el que le antecedió, pero cuyo accionar se sujeta a la opinión pública. Una opinión pública en la

que sobresalen actitudes discriminatorias hacia los extranjeros y, en particular, hacia los extranjeros pobres y negros. A lo largo del proceso otros organismos estatales (como la Contraloría, por ejemplo) y organizaciones de la sociedad civil se integran, aunque su incidencia en las prácticas es mínima. Solo la justicia parece haber logrado (aunque no siempre) contrapesar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Ilustración 7.Manifestación anti-inmigrantes en la ciudad de Iquique. Foto: AFP

"Chile ha sido, es y va a seguir siendo un país abierto, acogedor con aquellos que vienen a buscar una nueva vida en nuestro país, pero que lo quieren hacer en forma honesta, quieren trabajar para poder alcanzar una mejor vida".

Sebastián Piñera, 27 de junio de 2018

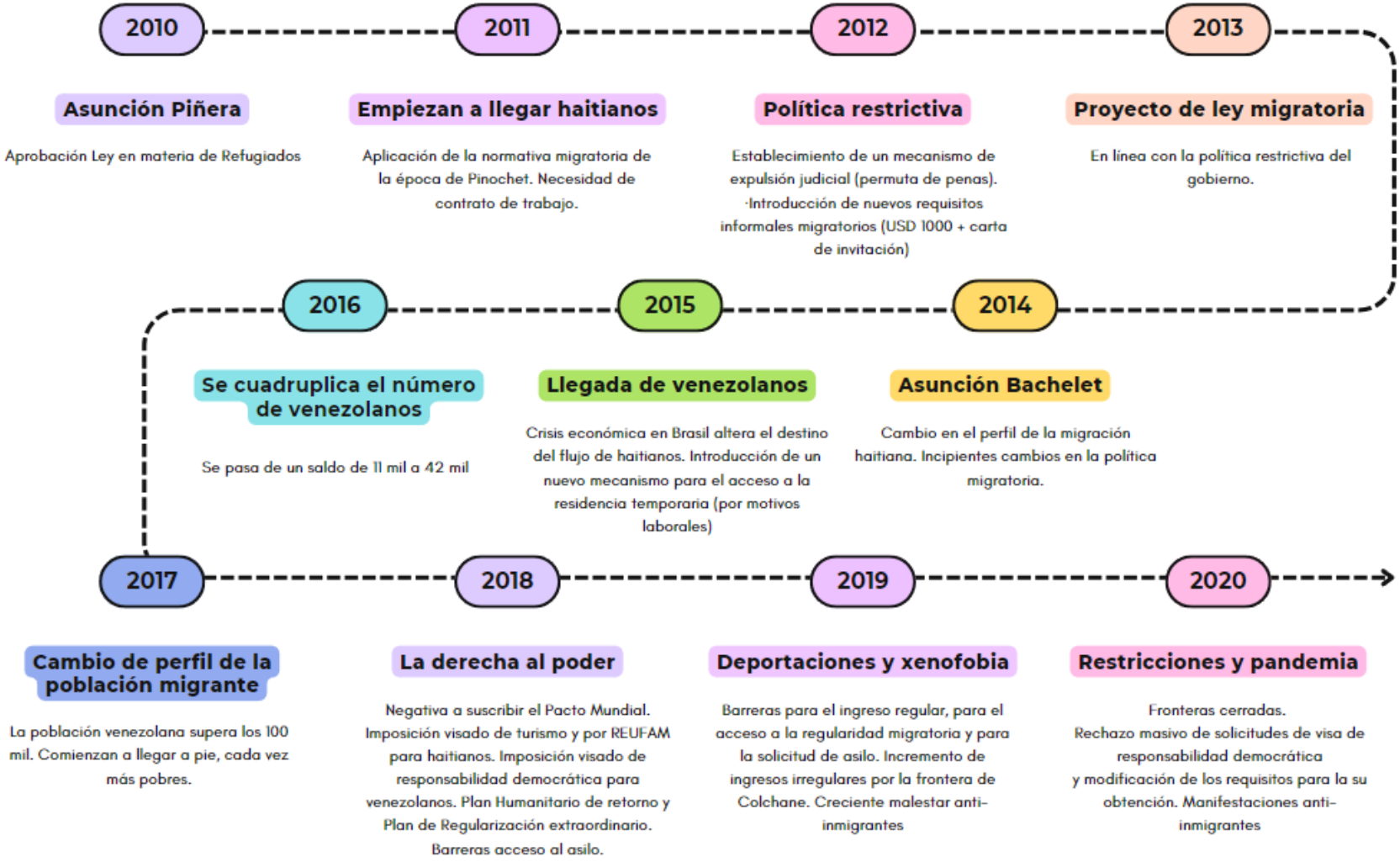


Ilustración 8. Resumen Chile. Principales acontecimientos

CAPITULO IX. Ecuador

Se estima que hacia 2021, Ecuador tenía una población de 17.8 millones de personas.[148] Tradicionalmente, ha sido un país de emigración: más de dos millones de ecuatorianos, según cifras de la Cancillería, residen en el exterior, principalmente en Estados Unidos, España e Italia. Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha convertido en un importante país receptor de flujos migratorios vecinos. Conforme el censo nacional de 2010, 181.848 extranjeros residían en el país (INEC, 2010).

Ecuador es uno de los países con mayor tradición en la recepción de personas refugiadas. Hacia 2010 había más de 121 mil personas que eran consideradas refugiadas bajo mandato de ACNUR, particularmente colombianas; más de 70 mil reconocidos como refugiados por el gobierno; y unos 50 mil que residían provisoriamente en el país como solicitantes de estatuto de refugiado. De los países analizados en este estudio, es el país que mayor número de refugiados reconocidos alberga en su territorio. El país se había posicionado en un rol de liderazgo en materia de protección internacional por su innovadora manera de gestionar los casos pendientes de resolución, a través de lo que se denominó el Registro Ampliado, implementado en 2009 (Johana Roldán, 2011).

En cuanto al desplazamiento venezolano, en el censo de 2010, Ecuador registraba menos de 5000 venezolanos en su territorio. Para 2018, la cifra había aumentado a más de 250.000 según datos del Ministerio del Interior. A noviembre de 2020, la cifra había ascendido a más de 416.000 venezolanos (R4V, 2020).[149] Esto lo llevó a ocupar el cuarto lugar como principal receptor de población venezolana, detrás de Colombia, Perú y Chile. Los estudios estiman que más de dos millones de venezolanos han ingresado a

[148] Datos del Banco Mundial, disponibles en: https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=EC [Acceso 14/04/2023]

[149] Si bien excede el periodo estudiado, cabe destacar que, a noviembre de 2023, la cifra alcanzaba ya más de 530 mil personas.

Ecuador desde el inicio del desplazamiento masivo, pero la mayoría continuó su ruta hacia Perú y Chile. A pesar de las cifras de personas venezolanas en su territorio, Ecuador no reconoció la existencia de una situación de crisis en Venezuela sino hasta la llegada de Moreno al poder en 2017.

Ecuador resulta de interés en este estudio en la medida en que ha sido el país que tenido uno de los discursos más liberales respecto al tema migratorio y una de las legislaciones más progresistas, en la que reconoce el principio de libre movilidad (Diego Acosta & L. Feline Freier, 2015; Ana Margheritis, 2011; Jacques Ramírez-Gallegos, 2013).

Como señala Jacques Ramírez-Gallegos (2020), desde la llegada de Rafael Correa al poder en 2007, el tema migratorio ha sido un componente fundamental de la política exterior ecuatoriana tanto bilateral como multilateral, destacándose entre sus acciones más sobresalientes la de proponer el principio de ciudadanía universal, eliminar las visas de ingreso al país para todas las nacionalidades, impulsar la propuesta de ciudadanía suramericana en el seno de la UNASUR, entre otros. En 2008 Ecuador aprobó por referéndum universal un nuevo texto constitucional. En varios artículos de la Constitución de 2008 se manifiesta el derecho a la libre circulación y a migrar sin restricción de fronteras.

> "Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (…)"
>
> "Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.
>
> No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.
>
> El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley".

En 2017 Ecuador aprobó una legislación que engloba las diferentes categorías de movilidad humana. La norma, sumamente progresista, categoriza a migrantes y refugiados como "personas en situación de movilidad humana". Como veremos, el desplazamiento masivo de personas venezolanas ha puesto a prueba tanto la legislación migratoria como sus principios constitucionales.

En el periodo bajo análisis gobernó el país, como se mencionara, Rafael Correa (2007-2017) para, tras unas elecciones bastante reñidas y luego de denuncias de fraude electoral, asumir el gobierno Lenín Moreno. Ambos pertenecen a una alianza de izquierda denominada Alianza PAIS. Sin embargo, tras la llegada al poder de Moreno la política exterior y la política migratoria fueron virando, distanciándose del carácter liberal y progresista anterior. Moreno gobernaría hasta 2021.

IX.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional y migraciones

Con un claro enfoque de derechos humanos, Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, "la LOMH"), aprobada en 2017 bajo el Gobierno de Rafael Correa, establece cuatro principios rectores: la ciudadanía universal, la libre movilidad humana, la igualdad ante la ley y no discriminación, y la interpretación y aplicación pro – persona en materia de movilidad humana.[150]

La LOMH se refiere al mecanismo de la protección internacional como la protección que se concede a través del reconocimiento de la condición de persona refugiada, asilada o apátrida. No contempla un mecanismo de protección complementaria. La LOMH establece que se considerarán refugiadas en el territorio las personas que reúnan las

[150] En su artículo 2 la Ley describe la *Ciudadanía Universal* como el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero; la *Libre Movilidad Humana* como el reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva; la *Igualdad ante la ley y no discriminación* como la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales; y el principio *Pro – persona en movilidad humana* como el desarrollo e interpretación en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad de que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos.

condiciones previstas en la definición clásica de refugiado como también la definición ampliada. La protección internacional permite acceder a todos los derechos de conformidad con la Constitución, incluyendo el derecho al trabajo en el territorio ecuatoriano a las personas reconocidas y solicitantes de ese reconocimiento.

En cuanto al procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional, Ecuador implementa un procedimiento formal (a diferencia de Chile, por ejemplo) de admisibilidad de las solicitudes, que se basa en aspectos formales (la norma establece un plazo de 90 días desde el ingreso al territorio para formalización) y de fondo (el contenido de la solicitud).

A pesar de los esfuerzos por reducir el cúmulo de casos pendientes, existen grandes demoras en el procesamiento de las solicitudes de protección internacional, en la medida en que se lleva adelante un procedimiento caso a caso.

Por otra parte, la LOMH incluyó la nacionalidad sudamericana como una categoría migratoria (Arts. 83-89). Así, permitía el ingreso y la residencia en Ecuador a los nacionales de algún país de UNASUR, entre ellos, Venezuela. Las personas podían tramitar una residencia temporal de dos años que eventualmente podía transformarse en permanente (Art. 84). De acuerdo con la normativa, tanto el ingreso como la residencia podían tramitarse con la presentación de un pasaporte o la cédula de identidad, además de un certificado de antecedentes penales (Art. 61). La visa tenía un alto costo, de aproximadamente USD 250.

Otro aspecto a considerar con relación a la institucionalidad migratoria es la bifurcación funcional entre la autoridad de Movilidad Humana y la autoridad de Control Migratorio (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022). El artículo 1 del Reglamento de la LOMH dispone que la autoridad en la materia (definición de objetivos, toma de decisiones) es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana mientras que la autoridad de ejecución es el Viceministerio de Movilidad Humana. A su vez, concibe la política con cierto espacio de delegación de competencias y, entre ellas, el control migratorio propiamente dicho es encargado al Ministerio del Interior (actualmente denominado Ministerio de Gobierno). Finalmente, la implementación de programas de integración económica, laboral y social está a cargo de los gobiernos autónomos.

Por último, cabe destacar que Ecuador adhirió y aplica el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para ocho países de la región (excluyendo Venezuela, por estar suspendida del bloque).

IX.2. Medidas adoptadas

Como veremos a continuación, la política migratoria y de asilo de Ecuador muestra una transición desde la apertura y la facilitación a la movilidad, fundamentada en los compromisos internacionales asumidos, a la restricción, producto en parte de la oposición de una opinión pública reticente a la migración.

a. La llegada de personas haitianas

Cédric Audebert (2017) señala en América del Sur existe un "sistema migratorio haitiano", basado en la complementariedad de las funciones migratorias (tránsito, asentamiento o ambos) de cada país, en diferentes momentos. Un sistema migratorio regional es la articulación de los flujos y espacios migratorios en una escala geográfica amplia donde los países de destino, tránsito y asentamiento están interconectados. Dentro de ese sistema, en un primer momento, Ecuador ha jugado un rol distintivo en tanto ha sido la principal puerta de entrada a la región.[151]

La literatura consultada, así como los actores entrevistados, coinciden en señalar que, en ese sistema y en los primeros años, Ecuador ha sido un país de tránsito para la población haitiana que se dirigía a Brasil y, posteriormente, a Chile.[152] Desde 2008, en

[151] Véase también la presentación de Audebert en la presentación del libro GT CLACSO, «El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, movilidades y políticas migratorias», Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rondônia – IFRO (Brasil). 29/11/2022. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/live/c4aISCzTlpE?si=D_3LxlYZUFlvkNM3

[152] Siguiendo a López Rivera (2017), si bien no existe una definición de la "migración en tránsito" existen algunas definiciones en diversos documentos de organizaciones internacionales. Por ejemplo, la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) define la migración en tránsito como la "migración a un país con la intención de buscar la posibilidad de emigrar a otro país como país de destino final". Por su parte, la OIM, en su Estudio de la migración en tránsito en Azerbaiyán, señala que "los migrantes en tránsito se definen como los extranjeros que permanecen en el país durante algún período de tiempo, mientras que deseen migrar en forma permanente a otro país". A su vez, algunos académicos han intentado definirla. Por ejemplo, Ivakhniouk señala que se trata de "una estancia temporal, de corto plazo, de un migrante en su trayecto desde un país de origen a un país de destino". Para Rivera, las definiciones adolecen de una serie de problemas en tanto algunas enfatizan el aspecto subjetivo del tránsito (p. ej. OIM 2003), es decir la voluntad del migrante de continuar el viaje, mientras que otras lo tratan éste como un hecho objetivo (p. ej. Ivakhniouk). En segundo lugar, las definiciones en su mayoría no especifican la duración máxima

el marco del nuevo paradigma en torno a lo migratorio, Ecuador no exigió visado de ingreso al territorio para las personas haitianas (Gabriela Bernal-Carrera, 2014, p. 69). Así, la ruta migratoria mayoritaria para la población haitiana que buscaba ingresar a Brasil (y, posteriormente, a Chile) era acceder a Ecuador vía aérea para ir de allí a Perú para finalmente acceder a su destino. El periodo que permanecían en Ecuador era variable: desde un par de días hasta varios meses (Andrés López-Rivera, 2017).

A raíz del terremoto de 2010, para quienes sí decidían permanecer en Ecuador (un número muy bajo), se resolvió la regularización de las personas haitianas mediante un tipo de visado migratorio (visa no inmigrante 12-XI).[153] El visado era por cinco años y eximía del pago a quienes hubieran ingresado al país antes del 31 de enero. En ese sentido, fue ideada para regularizar la situación de los haitianos que ya residían en Ecuador y permitir la reunificación familiar, pero simultáneamente buscaba desincentivar más arribo, en tanto establecía una fecha límite. El número de beneficiarios de la medida terminó siendo de sólo 392 personas. (Iréri Ceja-Cárdenas & Jacques Ramírez-Gallegos, 2022)

La solicitud de protección internacional también fue utilizada por algunas personas como estrategia de regularidad de su condición legal, aunque minoritaria. En el periodo comprendido entre 2010 y 2016 solicitaron protección 762 personas haitianas (Iréri Ceja-Cárdenas & Jacques Ramírez Gallegos, 2022). Sin embargo, al igual que hemos visto en los casos argentino y brasilero, las autoridades descartaron la posibilidad de brindar estatuto de refugiado atendiendo a la consideración de víctimas de desastres naturales. Solo reconocieron la condición de refugiado de 6 personas (con una tasa de reconocimiento inferior al 1%). En los años siguientes, las solicitudes de personas haitianas nunca superaron la decena en el año.[154]

---

que englobaría la migración en tránsito. A su vez, el concepto de migración en tránsito es tanto más problemático cuanto que se lo asocia con la migración irregular o ilegal. En definitiva, para el autor, la categoría de migración en tránsito es problemática dada su ambigüedad y politización.

[153] Decreto 248/2010.

[154] UNHCR, Refugee Data Query. Búsqueda: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=0jZQ2n [Acceso 22/02/2024]

Mientras tanto, en la medida en que se concebía el fenómeno como una migración en tránsito, la cuestión no resultó de preocupación para las autoridades, sino hasta 2013 (Gabriela Bernal-Carrera, 2014). Los datos oficiales referidos a las entradas y salidas regulares de personas haitianas indican precisamente que a partir de 2012-2013, el número de ingresos es considerablemente mayor que el número de egresos del territorio. El perfil de las personas desplazadas era coincidente con el que ingresaba a Brasil en el mismo periodo: adultos jóvenes, mayormente trabajadores administrativos, artesanos, trabajadores y estudiantes.

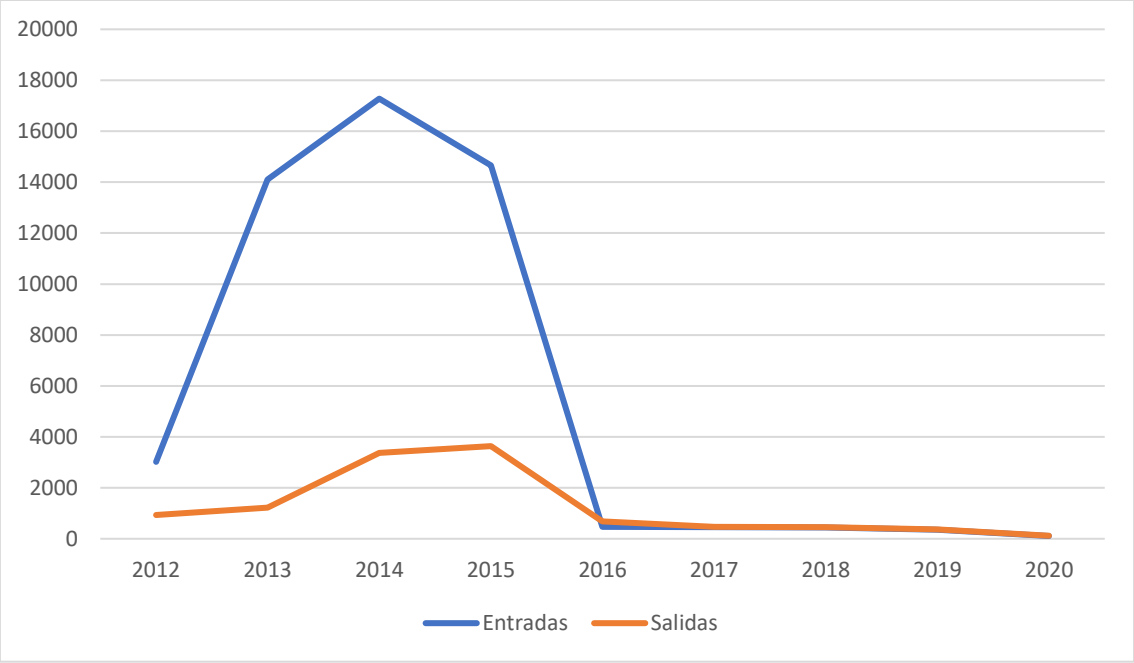
Paralelamente, en enero de 2012, Perú registró el ingreso de cerca de 3000 "turistas" haitianos imponiendo ese año un visado de turista. Como hemos visto en otras experiencias, lejos de detener el número de ingresos, la medida los precarizó, impulsando a las personas a peligrosas travesías para ingresar irregularmente. Las dificultades para que la población haitiana ingresara a Perú, buscando llegar a Chile, llevaron a que Ecuador replanteara su política. En marzo de 2013 hubo un intento de imponer la exigencia de presentar una carta de invitación para ciudadanos haitianos que quisieran ingresar al territorio, aunque la medida no se implementó (Iréri Ceja-Cárdenas, 2015; Iréri Ceja-Cárdenas & Jacques Ramírez Gallegos, 2022; Andrés López-Rivera, 2017). Hacia 2014, como surge del Gráfico 25, el saldo migratorio alcanzaría su pico más alto, lo que llevaría a las autoridades a implementar, en agosto de 2015, el denominado Sistema Virtual de Registro para Turismo, un mecanismo tendiente a regular las entradas que, conforme los datos oficiales, en efecto implicó una disminución de los ingresos regulares. Si bien no logré obtener especificaciones al respecto por parte de los entrevistados, algunos estudios señalan que esta acción fue producto de una solicitud de las autoridades brasileras al gobierno de Correa (Iréri Ceja-Cárdenas & Jacques Ramírez G, 2022).

No obstante, los ingresos irregulares persistieron durante los años posteriores. En ese escenario en el que se evidencia un giro hacia la restricción, comienza a intensificarse el movimiento de personas venezolanas.

Siguiendo a Iréri Ceja-Cárdenas & Jacques Ramírez Gallegos (2022), Ecuador juega luego distintos roles: de puerta de entrada a América del Sur a espacio de tránsito (en

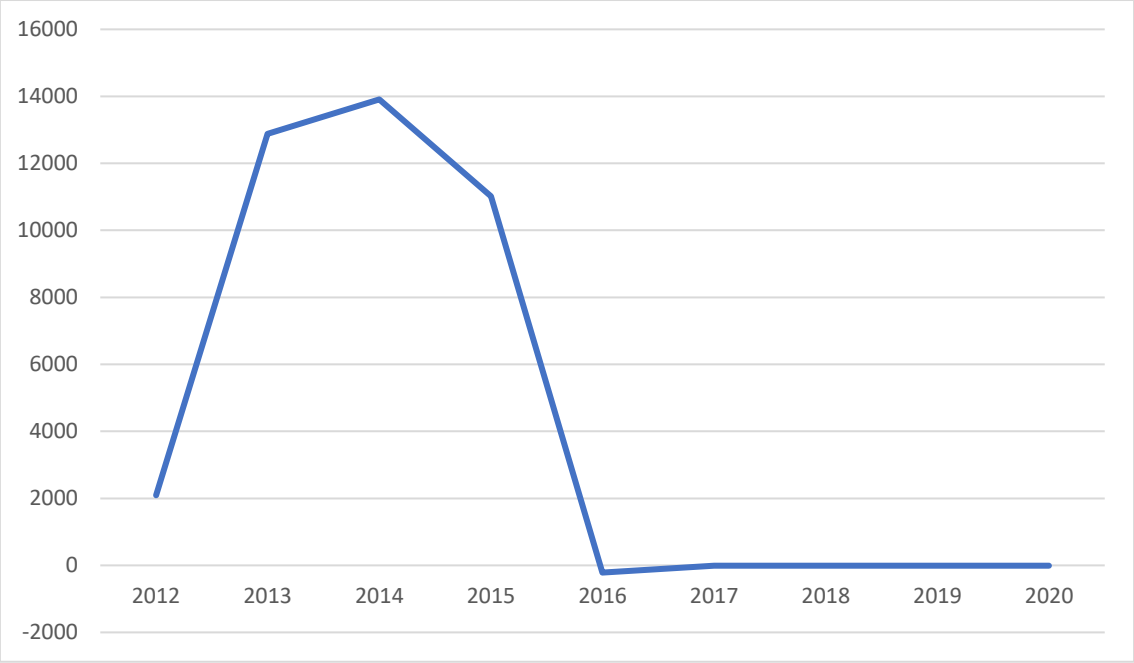
ocasiones clandestino), a puerta de salida de América del Sur o lugar de permanencia. Es de destacar que la crisis económica brasilera, sumado al racismo, la xenofobia y las dificultades para regularizarse en Chile, llevaron a muchos haitianos a abandonar estos países rumbo a Estados Unidos. Desde fines de 2016 se evidencia ya un nuevo flujo migratorio haitiano que atraviesa Perú, Ecuador, Colombia, Panamá (cruzando el peligrosísimo tapón del Darién), Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y México, donde la situación se mostró particularmente crítica y cobró repercusión internacional tras la pandemia. Sin embargo, el desplazamiento venezolano eclipsó totalmente la atención de la población venezolana, ya sea desde el punto de vista de las autoridades como también desde la investigación académica (Entrevista informal académico ecuatoriano, julio de 2024. Cuaderno de campo).

Gráfico 24. Ecuador: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Haití (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

Gráfico 25. Ecuador: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Haití (2012-2020)



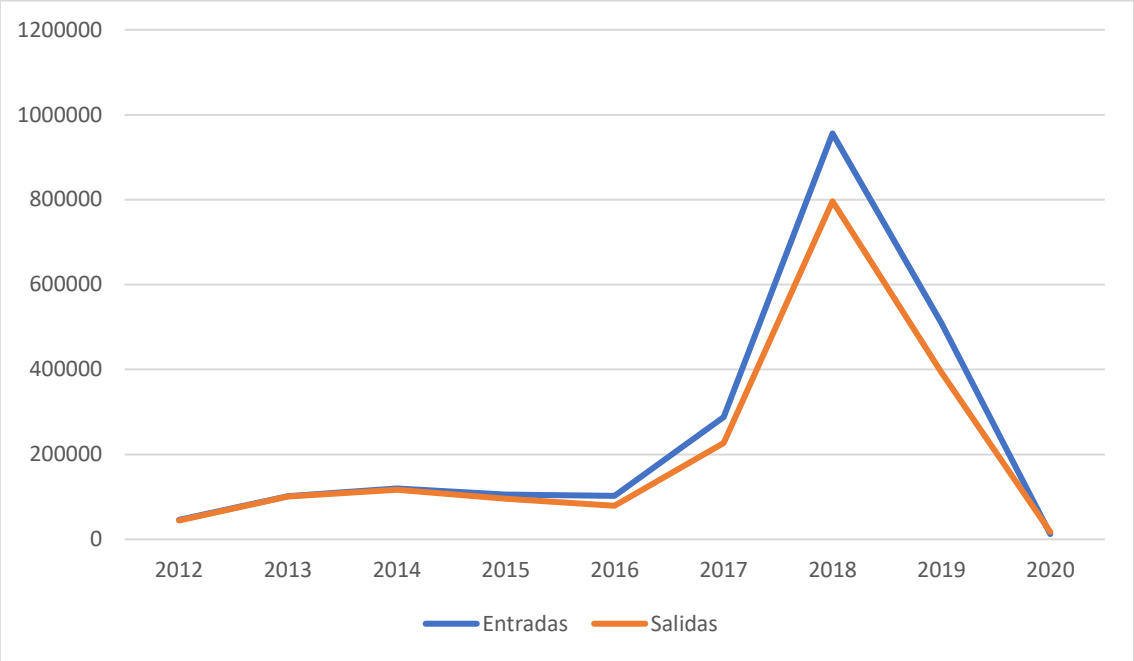
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

b. La llegada de personas venezolanas

En 2010, Ecuador y Venezuela – producto de las buenas relaciones gubernamentales – suscribieron un Acuerdo, el Estatuto Migratorio Venezuela – Ecuador,[155] gracias al cual se estableció un régimen de migración especial, de apertura bilateral plena, que incluía el reconocimiento de documentos de viaje, la exención de visado de turista, la facilitación para la permanencia y el cambio de estatus migratorio en el lugar de destino. Sin embargo, hasta mediados de la década, el número de venezolanos que se radicaba en Ecuador era extremadamente bajo. Al igual que en los demás países de la región, el crecimiento cuantitativo comienza en 2016 y se dispara al año siguiente. Durante 2016 y hasta mediados de 2017, tanto las entradas como las salidas aumentan, lo que da cuenta que en ese primer momento Ecuador era, para con el colectivo venezolano también, un país de tránsito.

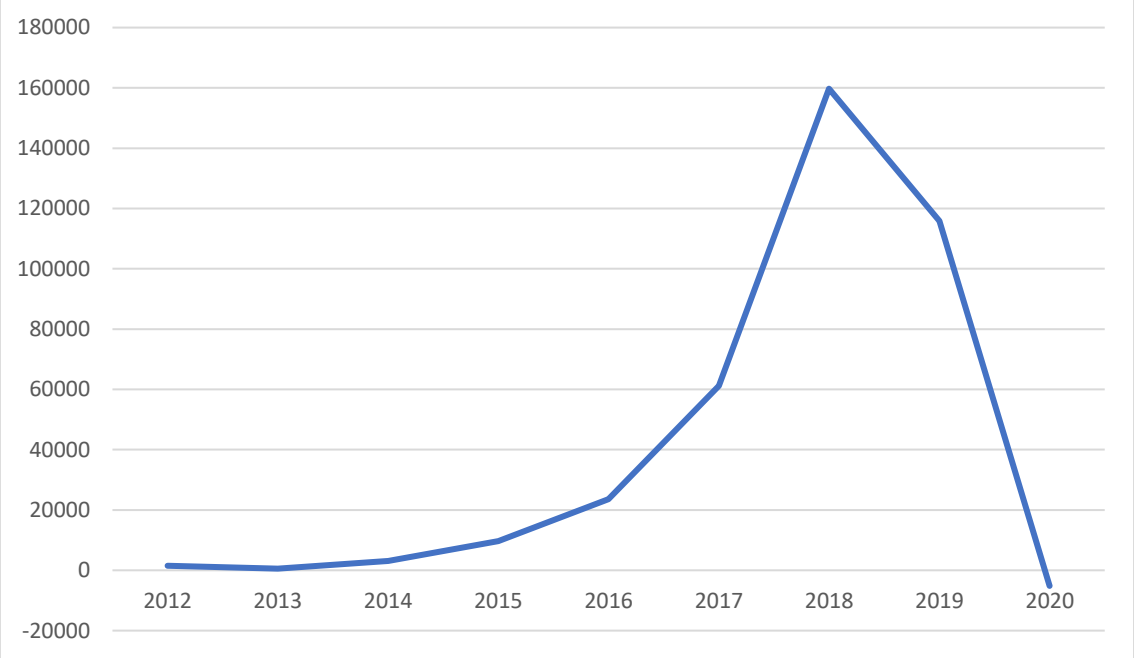
[155] Suscripto en Caracas el 06/07/2010, con la firma de los entonces Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador, Ricardo Patiño, y de Venezuela, Nicolás Maduro. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/ESTATUTO%20MIGRATOTIO%20ECUADOR%20VENEZUELA.pdf [Acceso 22/02/2024]

Gráfico 26. Ecuador: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

Gráfico 27. Ecuador: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

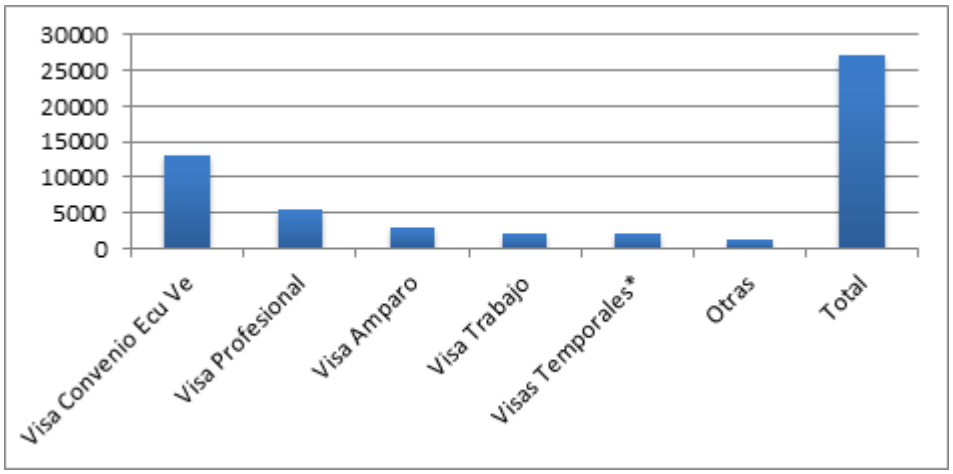
Alineado en un primer momento con el régimen de Maduro, el gobierno de Rafael Correa negó la existencia de una crisis al interior de Venezuela. Esto explica el porqué de la negativa del gobierno a considerar la migración como forzada y a categorizar

legalmente a las personas como refugiadas. Por el contrario, los venezolanos que ingresaban en tránsito eran considerados turistas y quienes decidían permanecer en el territorio (un porcentaje muy menor) eran categorizados como migrantes. En los primeros años del desplazamiento venezolano, la población podía acceder libremente al territorio ecuatoriano portando pasaporte o cédula de identidad venezolana o carta andina. Esta última era otorgada en una de las jefaturas migratorias en caso de no tener ningún otro documento. Además, el 91% de los venezolanos que ingresaron al país hasta el año 2017 lo hicieron en calidad de turistas y así pudieron permanecer en el país hasta 180 días por ser ciudadanos de un país de la UNASUR, conforme el Artículo 56 de la Ley de Movilidad Humana (Jacques Ramírez-Gallegos, Yoharlis Linares & Emilio Useche, 2019).

Para quienes decidían permanecer, existían entonces diversas formas de regularizar la condición legal:

a. Por un lado, se encontraba vigente el Estatuto Migratorio bilateral de 2010 que otorgaba residencia y visas de trabajo por dos años a quienes acreditaran su intención de trabajar formalmente en Ecuador. El Estatuto (visa 12-XI) tenía un costo de 450 dólares. Hasta 2016 este fue la principal vía de acceso a la regularidad de las personas venezolanas.

Gráfico 28. Visas entregadas a ciudadanos venezolanos (2013-2016).



Fuente: (Jacques Ramírez-Gallegos, 2020)

b. Con la promulgación de la LOMH, en febrero de 2017, entró en vigor la Visa UNASUR. Esta garantizaba también un permiso laboral por dos años, pero sin la

necesidad de demostrar un contrato de trabajo. Esta visa sería la más usada a partir de febrero de 2017, cuando comenzó a otorgarse, hasta diciembre de 2019 a pesar de su alto costo (USD 250): en total se entregaron 84.350 visas UNASUR a personas venezolanas (Jacques Ramírez-Gallegos, 2020).

c. El visado profesional, que benefició a cerca de 5 mil personas y que da cuenta del nivel educativo / profesional de las personas en esos primeros años; y
d. La solicitud de protección internacional como refugiados.

Si bien el Gobierno de Correa mantenía una política aperturista, la posibilidad de reconocer como refugiados a los venezolanos colisionaba con su política exterior, por un lado, y ofrecía un nuevo flanco de crítica a la oposición interna, por el otro:

> *"la pelea por el reconocimiento como refugiados de los venezolanos implicaba un desmedro político para el gobierno que estaba enfrentando algunas cosas pesadas, escándalos de corrupción, especialmente en construcciones gigantes, proyectos de infraestructura, y las pugnas internas del movimiento político del gobierno" (Entrevista 25).*

En 2016 y 2017, gran parte de las personas desplazadas permanecían en situación irregular. Las dificultades para la regularización partían del desconocimiento, los altos costos de las tramitaciones y las dificultades para obtener la documentación requerida.

En mayo de 2017 llega al gobierno Lenín Moreno. Ese año, el número de personas que llegan al territorio ecuatoriano en busca de protección comienza a incrementarse. Cambian también las motivaciones por las que las personas migran, evidenciándose para entonces un aumento en la violencia en Venezuela como una de las principales. En palabras de un funcionario de ACNUR,

> *"Empezaron a aparecer venezolanos (…) que decían 'es difícil estar en Venezuela, necesitamos protección', y empezaron a aparecer relatos sobre formas de actuar de los grupos armados colombianos en el sur de Venezuela (…) se veía que (en la Amazonía de Venezuela) pedían la vacuna, que es típico del ELN y de las FARC (…) En cuanto a los perfiles que iban llegando, sí, eran muchos estudiantes, muchas personas que habían participado en manifestaciones, personas que decían que la situación con los colectivos[156] era bastante tensa, bastante violenta…" (Entrevista 21).*

[156] El término 'colectivo' se usa en Venezuela para referirse a grupos armados al margen de la ley, adeptos al gobierno, también considerados paramilitares, que bajo el lema de defender la revolución bolivariana intimidan y atacan a opositores.

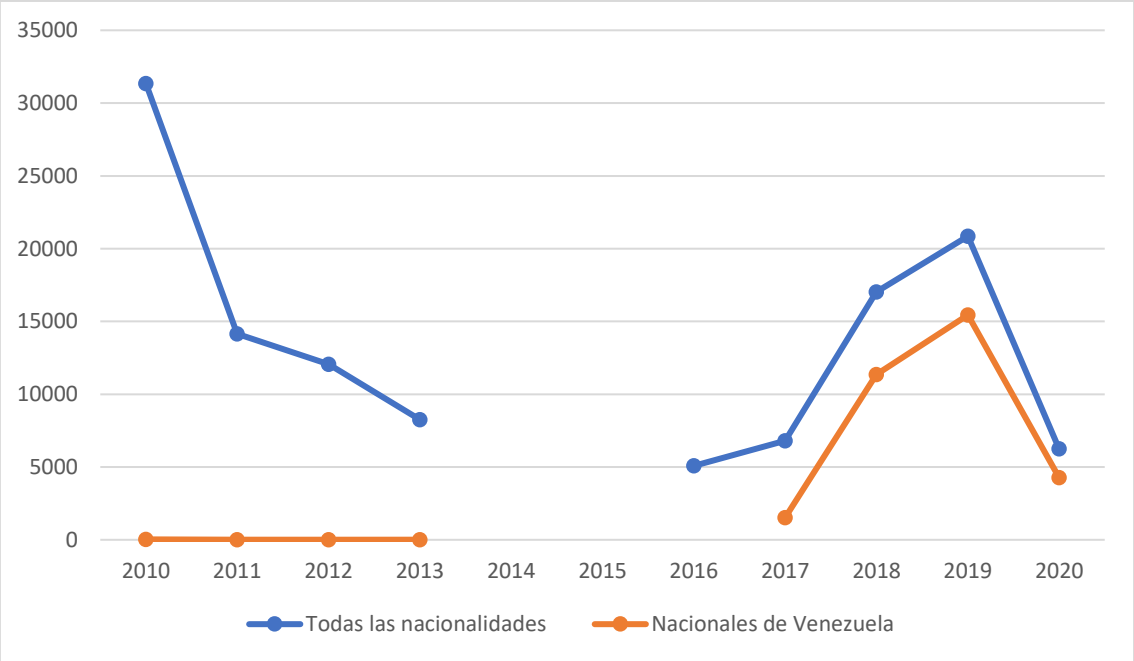
Al parecer, esta situación llevó incluso a considerar en un primer momento la categorización de las personas como refugiadas, en la medida en que argumentaran motivos válidos para ello. Según el mismo funcionario,

> *"El gobierno estaba bastante abierto a escuchar lo que como ACNUR teníamos para recomendarle (…) Ya estaba Lenín Moreno, que supuestamente seguía las ideas de la Revolución Ciudadana. No fue tan así. En los primeros meses (…) empezó a haber todas estas políticas en contra de Correa, pero, de todas formas, quedaba mucha apertura del gobierno a lo que nosotros quisiéramos recomendarles, decirles y asesorarlos" (Entrevista 21)*

De todas formas, existía un problema de capacidad de gestión (al igual que hemos visto en los otros países analizados) que parecía minar la posibilidad de darles asilo:

> *"El problema es que, a principios de 2017, 2018, Ecuador tenía un backlog[157] bastante grande, para lo que era Ecuador. Tenían 9600 personas en backlog y tenían que resolver los casos antiguos. Entonces, tenían muchos colombianos viejos que tenían que resolver antes que los venezolanos nuevos. Entonces, se discutía (sobre reconocerlos como refugiados), pero no se veían las decisiones, porque las decisiones no habían llegado" (Entrevista 21)*

Gráfico 29. Ecuador: Solicitudes de estatuto de refugiado. Todas las nacionalidades y nacionales de Venezuela (2010-2020)



Fuente: Datos de UNHCR Refugee Data Query. Búsquedas: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Z5igg9 y https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=zyWi6J (sin datos para el periodo 2014-2015)

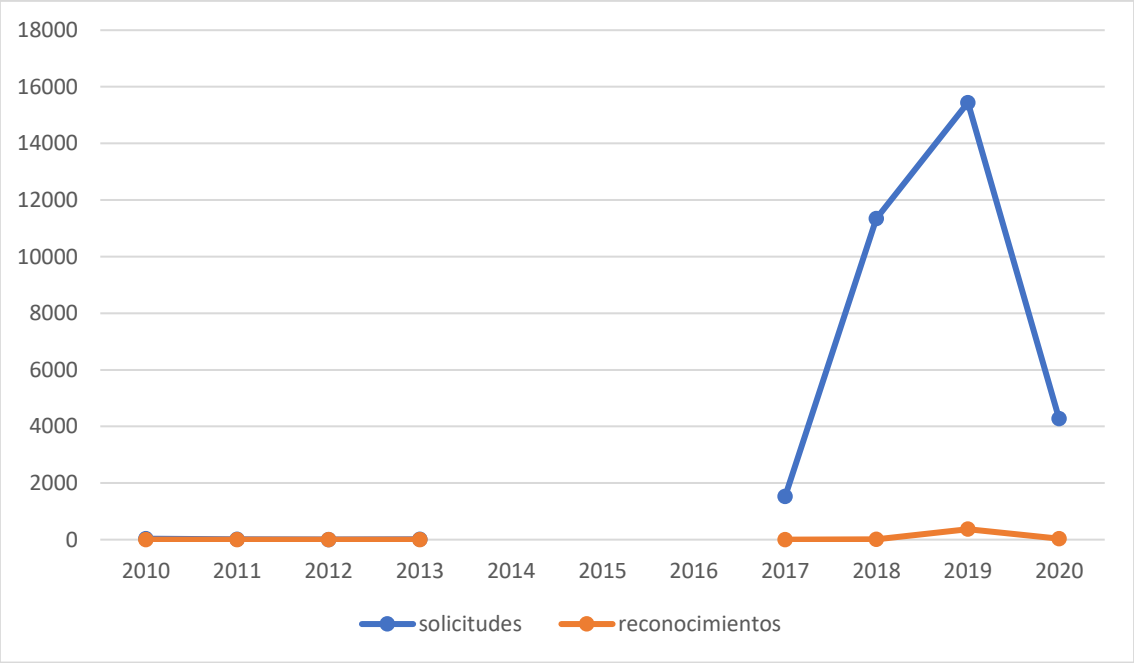
[157] ACNUR denomina *backlog* al cúmulo de solicitudes de protección internacional pendientes de resolución.

Las decisiones tardarían en llegar y no serían masivas. Eso sí, serían mayoritariamente rechazando la solicitud. Llamativamente, se produce un pico en 2019 cuando se reconoce la condición de refugiado a 369 personas coincidente, como señala un entrevistado, con la necesidad de mostrar credenciales a nivel internacional en cuanto a protección de refugiados, con posterioridad a la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados:

> *"Creo que hay una declaración del gobierno en un momento y se empezó a reconocer por Cartagena, cuando el gobierno dijo que iban a empezar a hacerlo, que fue un poquito más delante de cuando Brasil reconoció a los 8000, que hizo un masivo reconocimiento.*[158] *Creo que fue para la reunión del Pacto Mundial sobre Refugiados, lo hizo por ahí, para negociar un poquito… Un poco después, Ecuador hace lo mismo (…) Cartagena no lo usaban mucho, eso sí, lo restringían" (Entrevista 21).*

Como hemos visto ya en otros contextos, existe una incidencia evidente de la política exterior en el tratamiento de la población migrante, pero que es más simbólica (basta ver los números) que de protección efectiva.

Gráfico 30. Ecuador: Solicitudes de estatuto de refugiado y reconocimientos. Nacionales de Venezuela (2010-2020)



[158] El entrevistado se refiere a la decisión del CONARE brasilero de considerar la aplicación de la definición ampliada de refugiado que fue adoptada en junio de 2019. El primer reconocimiento masivo de refugiados en aplicación de esa decisión fue en diciembre de 2019. La reunión en la que se adopta el Pacto Mundial había sido en diciembre de 2018.

Fuente: Datos de UNHCR Refugee Data Query. Búsqueda: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=D4h2o5 (sin datos para el periodo 2014-2015)

Paralelamente al incremento en el número de arribos de personas venezolanas, la política exterior del nuevo gobierno comienza a virar con relación a la de su antecesor, distanciándose del llamado "eje bolivariano", alineándose con los países del Grupo de Lima y enfrentándose cada vez más al régimen de Maduro. A nivel interno, pone en marcha un "Diálogo Nacional" por el que busca lograr gobernabilidad y consensos, pero que trae como consecuencia la profundización de la interna del Movimiento Alianza PAIS y el distanciamiento con Correa.

La llegada de Moreno al poder trae consigo el inicio una suerte de bifurcación en la construcción que del colectivo venezolano se hace hacia el exterior, en el plano internacional, y al interior del país, en el plano nacional.

En el plano internacional, en un primer momento, se inicia una etapa que algunos autores (Mauricio Burbano Alarcón, Abraham Zaldívar & Mónica Vera-Puebla, 2019; Gabriela Malo, 2022) consideran la del gobierno *humanitario*.

Desde lo discursivo, las autoridades empiezan a referirse al desplazamiento venezolano como "éxodo migratorio" o "crisis migratoria" y las personas desplazadas eran recurrentemente presentadas en los discursos públicos como los "hermanos venezolanos". Desde las medidas, el gobierno humanitario del desplazamiento se hace evidente en la adopción de normas por las cuales se establecen mecanismos de asistencia "humanitaria", se busca ayuda externa para gestionar las necesidades de la población y se declara el estado de emergencia en tres provincias; Carchi, El Oro y Pichincha.[159]

Sin embargo, paralelamente, en el plano interno, el entonces Ministro del Interior señaló ante la prensa: "Se dice que ayer había ocho mil. Estamos tratando de controlar eso de ahí, felizmente se queda en el país alrededor de un 15% de los que entran, pero también ha habido problemas epidemiológicos, enfermedades que no las teníamos hace

[159] Resolución Ministerial Nº 152. Entre agosto de 2018 y marzo de 2020 se sucederían diversas Declaratorias de Emergencia, extendidas mes a mes, con el objetivo declarado de desarrollar mecanismos de atención humanitaria a la población.

40 ó 50 años: sarampión, fiebre amarilla, inclusive, un caso con sida... se hizo el cerco epidemiológico, pero son casos que realmente preocupan" (citado por Burbano Alarcón et al., 2019). Entonces, más allá del humanitarismo declarado, comienza a construirse una narrativa de la población desplazada alarmante sobre su peso cuantitativo, añadiéndose elementos negativos como la posible propagación de enfermedades.

Como destaca Jacques Ramírez-Gallegos (2020), el cambio político hacia la retórica del humanitarismo tenía un triple objetivo de política exterior:

> *"en primer lugar, para ejemplificar el fracaso del llamado "socialismo del siglo XXI y la dictadura de Maduro"; en segundo lugar, para conseguir fondos internacionales y así hacer frente a la llegada de los migrantes venezolanos; y, en tercer lugar, para revestir el discurso y las acciones con el adjetivo de humanitario. Se habló de "emergencia humanitaria", "asistencia humanitaria", "corredor humanitario" y finalmente se impuso una "visa humanitaria""* (Ramírez-Gallegos, 2020, p. 1)

Como hemos visto en otros contextos, se presenta como un gobierno humanitario, dotado de principios morales, un universo de medidas que etiquetan a las personas beneficiarias como las víctimas de un gobierno autoritario y dictatorial a quienes se los acoge en virtud de la "hermandad" que los une.

No obstante, el número de personas que transitaban por el territorio, e incluso que permanecían en él, crecía insistentemente. Este incremento, sumado a otros factores de política interna que veremos a continuación, condujeron a que, a partir de mediados de 2018, esta etiqueta vaya mutando y consecuentemente se vayan introduciendo restricciones al libre ingreso de ciudadanos venezolanos.

c. De la apertura a la restricción

Como señala una entrevistada, la coyuntura política del primer año del Gobierno de Moreno[160] sería crucial para el tratamiento de la cuestión de la migración venezolana:

[160] Véase El País, "*Lenín Moreno purga de correístas su Gobierno en su primer año al frente de Ecuador*", 24 de mayo de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/05/23/america/1527111194_880537.html [Acceso 17/11/2023]

> *"la llegada de los venezolanos en grandes grupos fue justo en un periodo de convulsión política en la cual hay una regresión en el reconocimiento de derechos. Entonces, es como que llegaron en un mal momento, los pobres..." (Entrevista 25).*

El primer año del Gobierno de Moreno estaría signado por la puja interna con su antecesor, la construcción de un proyecto político propio y un giro hacia el liberalismo en la política económica, que entrañaría la reducción del gasto público (con la consecuente merma en la calidad de la atención en áreas como la salud y la educación) y un aumento de la desocupación. Paralelamente, comienza a vislumbrarse un problema que crecería con el correr de los años hasta niveles alarmantes: la inseguridad. Para una experta en el tema,[161] el inicio de la ola de criminalidad y violencia podría ubicarse en febrero de 2018 cuando se produce un ataque a un cuartel policial en la frontera norte; al mes siguiente, unos periodistas que estaban investigando el atentado son secuestrados y terminan muertos en manos de un guerrillero colombiano. La investigadora sostiene que estos hechos, a pocos meses de asumir Moreno el poder, y toda la ola de violencia posterior se relacionan con un desfinanciamiento del aparato institucional de seguridad en aras de sanear las finanzas públicas enmarcando en el giro liberal del gobierno de Moreno. Mientras que en 2017 la tasa de homicidios era de 5.81 cada 100.000 habitantes, en los años sucesivos escalaría a 5.84, 6.84, 7.08 y 14.02 (en 2021).[162]

A mediados de 2018, el número de personas venezolanas que cruzaban las fronteras norteñas de Ecuador iba en aumento, de manera similar a lo que ocurría en otros países del corredor andino. El 16 de agosto de 2018, comienza a evidenciarse el giro hacia una política más restrictiva con la adopción del Acuerdo Ministerial Nº 000242: fundamentado en la existencia de 3000 ingresos diarios de personas venezolanas que portaban sólo un documento de identidad sin resguardos de seguridad, el gobierno ecuatoriano dispuso la exigencia de pasaporte con una vigencia mínima de 6 meses para el ingreso de venezolanos. Se establecía así un trato discriminatorio con relación a otros

[161] Véase entrevista realizada por BBC Mundo a Carla Álvarez, investigadora y docente especializada en temas de seguridad, en https://www.bbc.com/mundo/articles/crglx4w7p80o#:~:text=Pasamos%20de%205%2C8%20homicidios,homicidios%20aumentaron%20m%C3%A1s%20de%20300%25. [Acceso 17/11/2023].

[162] Datos del Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado, en https://oeco.padf.org/boletin-homicidios-intencionales-ecuador/ [Acceso 17/11/2023]

migrantes sudamericanos, en contradicción con lo establecido en la Ley de Movilidad misma. Como destacan Ramírez y otros:

> *"En un solo día, dieron un giro a las políticas migratorias que se venían construyendo con un enfoque de derechos, violando lo establecido tanto en la Constitución, en la Ley de Movilidad Humana, así como en Acuerdos Multilaterales firmados en el seno de la CAN y MERCOSUR referente al derecho a migrar, a la ciudadanía suramericana y a la movilidad intrarregional solamente presentando el documento nacional de identidad".*
> (Ramírez-Gallegos et al., 2019, p. 11)

Frente a la adopción de la medida, al día siguiente, 17 de agosto, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública del Ecuador, y un conjunto de organizaciones académicas y otras no gubernamentales presentaron una solicitud de medidas cautelares para suspender la aplicación del Acuerdo Ministerial Nº 000242. Si bien la medida fue exitosa en cuanto a evitar el requisito del pasaporte,[163] requisito casi de imposible cumplimiento para la población, unos días después el Ministerio de Relaciones Exteriores aprobó un nuevo instrumento estableciendo la posibilidad de ingresar con cédula, pero siempre que se cumpla con algún medio de validación de la cédula misma – justificado en la recurrencia de documentos apócrifos -.[164]

El giro securitista en el enfoque migratorio denotaba una manipulación de la etiqueta de personas-víctimas, a una que los concebía como un problema de seguridad tal que justificaba la adopción de medidas de dudosa legalidad:

> *"Cuando impusieron el pasaporte, fue una decisión unilateral, incurrían en responsabilidad internacional, vulneraban un acuerdo, era complejo hacerlo. Y estaba técnicamente mal. Entonces, sí, no tiene mucho sentido jurídico lo que están haciendo. Pero lo hacían. Podemos discutir si era una medida populista, demagógica, migratoria, sí, pero al fin y al cabo la situación era esa" (Entrevista 21).*

Mientras tanto, el número de personas que optaban por quedarse en Ecuador seguía incrementándose. Como se deduce del Gráfico 24, en 2018 ingresó al país un total de 955.962 ciudadanos venezolanos, en tanto que en la misma fecha se reportaron 796.233

[163] Ecuador, Poder Judicial Primera Instancia. Sentencia de medidas cautelares del 28 de agosto de 2018

[164] Acuerdo Ministerial Nº 000244.

salidas. El saldo migratorio resultante (159.729 ciudadanos venezolanos) es dos veces y media más que el saldo de 2017, donde se registraron 61.143. Recordemos que, además, el periodo coincide con el de mayor cantidad de ingresos a Perú y a Chile, como también a Argentina. Los datos indican que, hasta 2017, solamente un 10% de las personas que ingresaban, se habían quedado en el país.

Para entonces, el perfil educativo de la población continuaba siendo relativamente alto: de las personas encuestadas en el monitoreo de población venezolana realizado por la OIM a fines de 2018,[165] el 56,7% reportó haber terminado la secundaria; 17,1% terminó un nivel técnico superior, 17,7% que tiene estudios universitarios culminados y 1,1% estudios de posgrado. No obstante, a diferencia de Perú o, en menor medida, Argentina, la opinión pública ecuatoriana no concebía a la migración como un factor impulsor del desarrollo. Por el contrario, el cambio de rumbo político se asienta en una percepción creciente de la migración venezolana como un problema social –causante del incremento de la criminalidad y la delincuencia–; un problema económico –causante del incremento del desempleo–; y también un problema político –causante de una desestabilización creciente- por parte de la opinión pública. Las personas venezolanas pasan de víctimas a amenazas, como hemos visto en el caso chileno, por ejemplo.

Una entrevistada da cuenta de la relación entre el aumento de la criminalidad y el giro a la restricción en el campo migratorio como producto de la construcción del colectivo migrante como una amenaza. Una construcción, además en la que los medios de comunicación jugaron un papel de importante relevancia:

> *"Hay un recrudecimiento de la violencia a nivel nacional y la presencia de extranjeros y extranjeras en los grupos delincuenciales. Es decir, siempre que cogían a un grupo delincuencial, obviamente la Policía informaba 'liderado por un colombiano', 'liderado por un venezolano'. Actualmente, ya hay estudios que desmienten la existencia siempre de personas de otro origen nacional en los grupos delincuenciales. Pero el daño ya está hecho. Los medios de comunicación fueron un problema para la creación de este imaginario público" (Entrevista 25).*

Y de la mano de esta situación, otros actores entran en el escenario del complejo proceso de etiquetado. En el clima de violencia e inseguridad creciente, la Policía

[165] DTM, Monitoreo de población venezolana. Ecuador. Noviembre- diciembre 2018, https://dtm.iom.int/system/tdf/reports/ecuador_fmp%20venezolana_r3.pdf?file=1&type=node&id=6103 [Acceso 22/02/2024]

Nacional y las Fuerzas Armadas adquieren un rol crecientemente importante en una política que prioriza la seguridad.

> *"La Policía Nacional, que estuvo muy desprestigiada, tiene un nuevo impulso en cuanto a popularidad. Es decir, la Policía 'nos va a proteger', entonces va creciendo su campo de actuación. ¿Por qué? porque tenemos por otro lado a otras instituciones públicas que están muy venidas a menos: la Asamblea Nacional, los Ministerios corruptos, no sé más, no sé menos. La Policía Nacional comienza a presentarse como el gran salvador y reclama recursos. Entonces adopta un rol bien duro, pero bien popular" (Entrevista 25).*

Y el control interno, en esta construcción, no puede escindirse del control fronterizo:

> *"Aparte de eso tenemos unas Fuerzas Armadas que normalmente eran bien vistas a nivel nacional, como que no son corruptas, una institución de confianza. En general las FFAA han sido siempre vistas como una institución en la que se puede confiar. Entonces, claro, como tenemos toda esta situación de violencia y 'la presencia del extranjero delincuente' (entre comillas), el darles poder a estas instituciones también va de la mano con la política de aumento de seguridad (en el plano migratorio)" (Entrevista 25).*

Paralelamente, las políticas económicas neoliberales del gobierno de Moreno tendrían también un impacto en la población que veía cómo se reducía la calidad de los servicios de salud y educación, a la par que crecía el desempleo. La presencia notoria de la población migrante era el chivo expiatorio perfecto.

La percepción de la opinión pública, como hemos visto en otros contextos, se relaciona con la coyuntura social, política, económica, pero también con las características del flujo de venezolanos, tanto cuantitativas como cualitativas:

> *"Cuando la migración era de clase alta, y poca migración, cero problemas. Cuando empezó a hacerse este flujo masivo donde la frontera se empezó a llenar de venezolanos, y empezaron a venir a Quito, ya a la gente le empezó a subir la xenofobia" (Entrevista 21).*

En efecto, el monitoreo de población venezolana de junio de 2019,[166] tan sólo un año después, muestra cómo el perfil educativo de la población comienza a cambiar: en él, un 43,4% de los encuestados manifestó haber terminado la secundaria, 13,2% completó sus estudios universitarios y 1% culminó sus estudios de posgrado. Al igual que hemos

[166] DTM, Monitoreo de flujo de población venezolana. Ecuador. Junio de 2019, disponible en: https://dtm.iom.int/reports/ecuador-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-5 [Acceso 22/02/2024]

visto en otros contextos, a medida que el tiempo avanzaba, el perfil de la población es menos educada y más empobrecida.

Este conjunto de factores contribuiría entonces a esa bifurcación que mencionáramos en el etiquetado de la población: las víctimas al exterior y las amenazas al interior. Como destaca Jacques Ramírez-Gallegos,

> *"…según la coyuntura y la estrategia gubernamental, los migrantes son percibidos como víctimas o amenazas. La primera caracterización es utilizada más en el ámbito de la diplomacia migratoria y la segunda cuando se dirige al público nacional"* (Ramírez-Gallegos, 2020)

A nivel externo, su accionar legal se fundamenta en la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad; mientras que, a nivel interno, se justifica mediáticamente en la protección de los intereses de los ciudadanos del Ecuador.

Esto se traduce, por ejemplo, en la adopción de resoluciones sobre pedidos de protección internacional:

> *"Cuando empezaron a llegar las decisiones (de las solicitudes de protección internacional) tenías un discurso un poco complejo hacia el exterior: se generaba el Proceso de Quito, se generaba esta situación de 'tenemos que resolver la situación de los venezolanos, que están en una situación de graves violaciones de derechos humanos', pero para dentro seguían teniendo un discurso de 'no, la mayoría son migrantes económicos'. Entonces, para fuera tenían un discurso de refugiados, de personas que huyen porque el régimen de Maduro los está matando, pero para adentro, son personas que vienen a trabajar" (Entrevista 21).*

El 19 de enero de 2019 una mujer ecuatoriana de 22 años, embarazada de su tercer hijo, fue asesinada de varias puñaladas a manos de su pareja de 22, de nacionalidad venezolana.[167] El femicidio, ocurrido en Ibarra, y transmitido en vivo por los medios de comunicación, desataría una tormenta social y política con relación a la migración venezolana. Episodios de violencia xenófoba, marchas con consignas en contra de la

[167] El Universo, Fallece mujer embarazada, tras recibir varias puñaladas de su pareja; ocurrió en Ibarra, 20 de enero de 2019, disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/01/20/nota/7147622/hombre-asesino-su-pareja-que-tenia-cuatro-meses-embarazo-ocurrio/ [Acceso 15/01/2023]

población venezolana, y un clima de tensión y temor[168] tendrían su correlato institucional en la imposición por parte del gobierno de una certificación de antecedentes judiciales para poder ingresar al país, confirmando el giro vertiginoso hacia la restricción.

> *"Hubo un conflicto, un venezolano mata a una chica gritando 'si no eres mía, no eres de nadie', y eso generó una tensión altísima; significó que, en la frontera, que ya venía bastante complicada porque ya había campos en la parte de Colombia, había mucha gente asentándose en la parte de Ecuador, en Tulcán, el gobierno decidiera empezar a pedir antecedentes penales y pasaporte, lo cual no podían porque tenían un acuerdo bilateral entre los dos países. Entonces esto generó un discurso social bastante fuerte contra los venezolanos y también generó un discurso público del mismo gobierno y unas acciones del gobierno tendientes a evitar que ingresaran" (Entrevista 21).*

La medida de requerir un certificado de antecedentes,[169] que implicaba para la población venezolana que pretendiera ingresar a Ecuador tanto en tránsito como buscando un destino final una demora de aproximadamente 9 meses de tramitaciones, generaría un rápido "embudo" en la frontera del lado colombiano. Asimismo, al día siguiente, el Presidente de la República publicaría un *tweet* en el que anunciaba 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". Lejos de definir el episodio como lo que era, un hecho de violencia basada en el género, el Presidente lo vinculó a los migrantes venezolanos específicamente y a su situación legal echando combustible a un fuego ya en marcha. Ese hecho modificó la percepción sobre el colectivo todo, sucediéndose desde entonces la estigmatización, hechos de xenofobia, episodios de violencia por parte de la sociedad local, a su vez retroalimentados por medios de comunicación. Un funcionario internacional recuerda:

> *"el boom de la xenofobia fue cuando el mismo Presidente le echó la culpa a la migración por la muerte de esta chica (…) Eso fue muy fuerte, porque fue muy repentino, la respuesta del Presidente fue muy instantánea, creo que fueron dos tweets diciendo 'la culpa es de los venezolanos, esto no puede pasar, vamos a poner tal cosa'. Y eso generó*

[168] El Mundo, *El brutal asesinato de una embarazada desata el temor a una ola de violencia contra venezolanos en Ecuador*, 20 de enero de 2019, disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/21/5c462b7f21efa0457f8b46d2.html [Acceso 15/01/2023]; New York Times, La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país, 28 de enero de 2019, disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/21/5c462b7f21efa0457f8b46d2.html [Acceso 15/01/2023]

[169] Acuerdo Interministerial Nº 000001.

> *mucha tensión, incluso esa misma noche, las personas de Ibarra salieron a cazar venezolanos. Fueron a buscar venezolanos a donde estaban viviendo, los sacaron de sus casas, les prendieron fuego sus cosas y los echaron de Ibarra. Una situación muy compleja, sí, sí, fue muy difícil esos días. Porque era como que de repente, a un taxista, o a alguien que ya estaba en Ecuador hace tiempo, lo molían a golpes ... Era problemática, muy, muy problemática la situación" (Entrevista 21).*

Este giro hacia la restricción motivó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitiera un comunicado de prensa fechado el 27 de febrero de 2019 expresando su preocupación por "nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador consistentes en la exigencia de documentos apostillados o legalizados, así como el establecimiento de controles policiales y migratorios en el Puente Internacional Rumichaca, en la frontera con Colombia"[170]. La CIDH urge así a garantizar los derechos de las personas venezolanas, en especial los derechos a buscar y recibir asilo, a la no devolución y a la igualdad y no discriminación. El Comunicado destaca la situación vivida el 15 de febrero de 2019, cuando se limitó el paso peatonal del Puente Internacional Rumichaca y se estableció un control migratorio, permitiéndose el ingreso al territorio ecuatoriano sólo de las personas que acrediten los documentos exigidos. Como relatara el funcionario de ACNUR, cientos de personas que no contaban con los documentos exigidos no pudieron ingresar a Ecuador (o lo hicieron irregularmente). La CIDH denunció también rechazos en frontera y expulsiones colectivas de personas que habrían ingresado a territorio ecuatoriano de manera irregular.

Respecto a los Acuerdos Ministeriales Nº 000242, 000243 y 000244, y el Acuerdo Nº 000001 de 2019, en el mes de marzo de 2019, la Corte Constitucional de Ecuador admitió una acción pública de inconstitucionalidad formulada por distintos actores y sus efectos fueron suspendidos.[171] Entre los actores que presentaron la demanda, se destaca la Defensoría del Pueblo, el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad

[170] CIDH, Comunicado de Prensa, "CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador", 27/02/2019, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp [Acceso 12/01/2023]

[171] Corte Constitucional del Ecuador, Causa N°. 0014-19-IN, Acción Pública de Inconstitucionalidad, sentencia del 27/03/2019, disponible en: https://www.refworld.org.es/pdfid/5ca3a96c4.pdf [Acceso 13/01/2023]

Católica del Ecuador, la Pastoral Social Cáritas, el Servicio Jesuita a Refugiado, entre otros.

Como hemos visto en otros casos, la implantación de requisitos para el ingreso al territorio en países con fronteras tan permeables, lejos de producir una disminución en el número de arribos, condujo a que un porcentaje cada vez más importante de la población ingresara al territorio, pero por pasos no habilitados, y, paralelamente, condujo al incremento del negocio de traficantes y otros grupos criminales. La práctica burocrática entonces comienza a dotar al fenómeno migratorio de ingredientes de ilegalidad que retroalimentarán la construcción del fenómeno mismo.

Ese mismo mes de marzo de 2019, Ecuador anuncia el inicio del proceso para denunciar el tratado y salir de la UNASUR, por lo que el acceso a la regularidad en virtud del tratado multilateral queda vedado.

En el corredor andino se evidencia también la interdependencia de las políticas de los países involucrados (aunque no demasiada cooperación): la decisión de imponer restricciones en un país genera presiones hacia los demás. Las políticas restrictivas en algunos países afectan los saldos migratorios de los demás (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022). Así, en junio, Perú anunció la imposición de visa a las personas venezolanas a partir del día 15, generando un incremento en el número de personas en tránsito en Ecuador. En este último, la imposición del visado se concretaría el 27 de julio de 2019, mediante la emisión del Decreto Ejecutivo Nº 826. La medida confirmará la concreción de una política inmigratoria restrictiva hacia las personas venezolanas. Si bien la medida parece ser la evidencia de mecanismos de cooperación bilateral o multilateral, por el contrario, resulta más una decisión tomada como respuesta a una coyuntura inevitable. Una entrevistada señala:

> *“En el caso ecuatoriano, vas a ver por ejemplo que primero se toma la decisión de dejarlos pasar (a los migrantes que estaban en tránsito) y hacen este corredor humanitario, pero justo Perú tomó la decisión de no dejarlos entrar. Entonces, se nota que no hay ningún tipo de cooperación, ¡ni siquiera de ‘conversa’ entre ellos!. Es como que 'sí, pasen nomás' pero no hay nadie que los reciba del otro lado. No tiene mucho sentido.” (Entrevista 25).*

En cuanto a la influencia que pueden haber tenido los mecanismos de diálogo regional, en cambio, parece haber sido mayor:

> *"Yo creo que sí hay cuestiones en las que (los procesos regionales) impactaron. Por ejemplo, algo que sí estuvo muy interesante es que con el Proceso de Quito se empezó a gestar la primera VERHU, que era la visa de estatuto humanitario, que lo que te facilitaba era que no era necesario que tuvieras el pasaporte vigente, podías tener un pasaporte vencido por cinco años, que era lo que se estableció en el Proceso de Quito, y que sigue vigente. Creo que fue un impacto muy grande y funciona bien. O sea, tuvo un impacto para estas respuestas que les llaman 'salidas complementarias', que no tienen nada de protección complementaria porque son una vía de regularización alternativa, más fácil, etc. pero sí tuvo un impacto en eso, en la decisión de regularizar a las personas" (Entrevista 21)*

El Decreto de imposición de visado anunciaba, por un lado, la creación de un visado de ingreso, y por el otro, una amnistía migratoria para la permanencia.

Respecto a la amnistía, el proceso de regularización migratoria de la población venezolana en el territorio se inició en septiembre de 2019, otorgándoseles una visa llamada de "residencia temporal de excepción por razones humanitarias" (VERHU). Como otras experiencias, limitó las condiciones de acceso a quienes poseyeran un pasaporte, dejando fuera de la regularización a aquellas que entraron con otros documentos aceptados sí mencionados en la Constitución. Asimismo, al igual que todas las anteriores vías para la regularidad, requiere un certificado de antecedentes judiciales debidamente apostillado, aplica para quienes hayan ingresado antes de una determinada fecha y cuyo ingreso al país haya sido regular y tiene un costo (USD 50). Si bien originalmente el plazo de finalización de la regularización estaba previsto para marzo de 2020, el plazo fue posteriormente prorrogado hasta agosto.[172]

Con relación al visado de ingreso, la visa humanitaria, como su similar chilena, si bien es menos onerosa que las anteriores visas, sólo puede ser obtenida en Venezuela o en una representación ecuatoriana en Caracas, Bogotá o Lima,[173] lo que limita drásticamente la posibilidad de obtención.

La medida fue presentada por el Presidente "para facilitar esa regularización y conscientes del desamparo que enfrentan los hermanos venezolanos por parte del

[172] Decreto Ejecutivo Nº 1020

[173] Acuerdo Ministerial 000103.

régimen éste, opresor de Venezuela".[174] En la misma línea, su Canciller describió la medida como "extremadamente solidaria" y una muestra de "hermandad real".[175]

La mención a una "solidaridad" graciosa, como señala De Lucas, es acompañado de la apelación al carácter "hermano" del pueblo venezolano. La terminología, utilizada muy frecuentemente en los discursos públicos, más propia de los países andinos que del Cono Sur, apela a un sentimiento de pertenencia a un "nosotros" que no se fomenta ni promueve en la práctica.

A la finalización del proceso, se habían aprobado poco más de 38 mil visas (86% en territorio ecuatoriano y 14% en el exterior). Este número contrasta con el de las personas que se pre-registraron *online* para la obtención, que superaba las 235 mil. Solo un 16% fueron efectivamente entregadas.

Tales cambios muestran las contradicciones y tensiones entre los preceptos constitucionales fundamentados en una perspectiva de los derechos humanos y la aplicación de las políticas restrictivas de control (Diego Acosta & L. Feline Freier, 2015). Siguiendo a L. Feline Freier y Soledad Castillo-Jara son de destacar una serie de hechos que motivaron este cambio: el rápido incremento de migrantes, el crecimiento de la xenofobia y el mayor peso de la política interna, cada vez más adversa a la migración, por sobre la política exterior (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2020b). Y esto denota también la conflictividad o disparidad entre los objetivos de política de los distintos actores involucrados en el diseño. La autoridad de control migratorio (el Ministerio del Interior) y la autoridad de Movilidad Humana (el Ministerio de Relaciones Exteriores) tuvieron sus controversias, tal como concluyen algunos estudios (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022), y la tensión generada condujo a la adopción de medidas de restricción. El "vaivén" de las políticas se agudizó como consecuencia de la intervención de otras autoridades públicas, como la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y la

[174] DW, *Ecuador impondrá visas a inmigrantes venezolanos*, 25/07/2019, disponible en: https://www.dw.com/es/ecuador-impondr%C3%A1-visas-a-inmigrantes-venezolanos/a-49751626 [Acceso 16/01/2023]

[175] Primicias, *Visado para venezolanos "es un gesto de hermandad real", dice Canciller Valencia*, 27/07/2019, disponible en: https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/visado-venezolanos-gesto-hermandad-real-canciller-valencia/ [Acceso 16/01/2023]

Corte Constitucional, que promovían el respeto al principio constitucional de la libre movilidad. La consecuencia fue la adopción de instrumentos controvertidos.

A diferencia de Chile, por ejemplo, el rol de esos otros actores gubernamentales, así como de actores no gubernamentales, la academia y, particularmente, de los Tribunales de Justicia, ha sido sumamente relevante en limitar la discrecionalidad de la política del Ejecutivo y ha jugado un rol de relevancia en la discusión sobre la categorización de la población. En particular, merece destacarse el rol de la defensa pública, al igual que en Argentina y en Brasil. Futuros estudios podrían enfocarse en la evolución de su rol en esta región y su impacto en la protección de migrantes forzados. Los entrevistados elogian sobradamente ese accionar:

> *"Tuvieron una situación con la Corte Constitucional, porque todas las veces que intentaron cerrar las fronteras, pedir pasaporte, pedir antecedentes penales, la Corte dijo 'no, Uds. no pueden hacer eso' (…) La Defensoría de Ecuador es muy buena, es muy presente y discuten mucho todas las medidas que va tomando el gobierno. Se pueden buscar los fallos que consiguió la Defensoría, son bastantes, y le torció el brazo al Gobierno y a las autoridades de la determinación de la condición de refugiado, varias veces. Y lo hizo con sabiduría, con buenos argumentos (…) y es defensa pública, no es lo mismo que sea sociedad civil, que dependen de fondos del ACNUR, no están institucionalizados, no están profesionalizados, es muy variable el personal que puede entrar y salir, y entonces siempre es muy ineficiente. Lo he visto en Costa Rica, lo veo en Guatemala. La sociedad civil hay que fortalecerla, tiene que ser mejor, pero si no tenés institucionalidad pública, discutir un tema es difícil". (Entrevista 21)*

> *"La Defensoría del Ecuador empezó trabajando con trámites de expulsión y con los años fue involucrándose en protección internacional. En 2014 firmó un acuerdo de cooperación con ACNUR, para fortalecer la gestión de las políticas nacionales en materia de representación y patrocinio jurídico. Desde entonces, ha venido haciendo un trabajo extraordinario en los casos individuales, pero también en litigio estratégico, capacitando defensores públicos en las provincias del norte... y en muchas ocasiones logró cambios importantes" (Entrevista 4)*

d. Pandemia

La pandemia encontró a buena parte de la población venezolana en Ecuador en situación irregular. Algunos estudios (Julieta Bengoechea, Gabriela Cabezas, Luciana Gandini, Gioconda Herrera, Marta Luzes, Camila Montiel, Victoria Prieto-Rosas, Marcia Vera-Espinoza & Gisela Zapata, 2020; Leiza Brumat, 2021a) cifran en 200 mil el número de personas en situación irregular. Al igual que en los demás casos bajo análisis, el cierre de fronteras contribuyó a una disminución en el número de ingresos, pero no a su cese.

Sí impactó, en cambio, en la precarización de los ingresos, en tanto favoreció el negocio de los traficantes y los ingresos irregulares.

En materia de protección social, más allá de un marco normativo plenamente inclusivo para migrantes y refugiados en igualdad de derechos con los nacionales, en la práctica ya venía limitándose el acceso a ciertos derechos para quienes no habían regularizado su situación migratoria. Por ejemplo, un Decreto de junio de 2019[176] excluía a los no nacionales del llamado Bono de Desarrollo Humano, un programa de transferencias monetarias destinado a cubrir vulnerabilidades (Marcia Vera-Espinoza, Victoria Prieto-Rosas, Gisela Zapata, Luciana Gandini, Alethia Fernández de la Reguera, Gioconda Herrera, Stephanie López Villamil, Cristina María Zamora-Gómez, Cécile Blouin, Camila Montiel, Gabriela Cabezas-Gálvez & Irene Palla, 2021). Al irrumpir la pandemia, se creó un programa excepcional (el Bono de Protección Familiar por Emergencia) que, si bien no excluía explícitamente a los no nacionales, en la práctica establecía criterios excluyentes para esta población. Así, careciendo de herramientas para mitigar el impacto de la pandemia, la población vio incrementarse notoriamente su vulnerabilidad. La construcción social en torno a la población legitimó entonces un escenario de acceso desigual a derechos y a oportunidades.

IX.3. Conclusiones

El caso de Ecuador es particularmente llamativo debido a que todo su andamiaje jurídico en materia de movilidad humana resultaba sumamente progresista. De hecho, el más progresista de los casos bajo estudio. Además, era el país que más experiencia tenía brindando protección a través de su sistema de asilo. Toda esta política aperturista se puso en jaque con la llegada de la población venezolana, particularmente.

En lo que respecta a la población haitiana, resulta de escasa relevancia en el análisis básicamente debido a que autoridades, opinión pública y los desplazados mismos consideraban que el paso por Ecuador era meramente en tránsito hacia otros destinos y no se articularon medidas específicas para su acogida y regularización.

[176] Decreto 804 del 20 de junio de 2019, disponible en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-09/Documento_Decreto%20Ejecutivo%20Nro.%20804.pdf [Acceso 22/02/2024]

Diferente es la situación de los desplazados venezolanos. Respecto a ellos cabe destacar que, en un primer momento, el peso de las alineaciones ideológicas del Gobierno de Correa pudo más que la articulación de medidas *especiales* para un desplazamiento que hacia 2016 ya se vislumbraba *especial*, y cuantitativamente importante. Esta alineación ideológica llevaría a que en un primer momento se concibiera a la población como migrantes económicos en busca de nuevas oportunidades. A ello debe sumarse un particular perfil de la población, con cierto capital económico y cultural, que se condecía con la visión de una migración, si no deseada, al menos no indeseada.

La llegada de Moreno al poder le imprime al proceso de categorización de la población una serie de ingredientes de interés. El reposicionamiento ideológico con el régimen venezolano, sumado al posicionamiento estratégico al exterior como país líder en materia migratoria y de protección de refugiados – la llamada diplomacia migratoria por Ramírez - contribuyeron a una retórica humanitaria y a un etiquetamiento de la población como víctimas que no se condijo con las medidas adoptadas al interior. Se trata de un proceso complejo, en el que se articularon políticas contradictorias como producto de un juego de poder de organismos cuyas visiones e intereses con relación al fenómeno difieren: el Ministerio de Gobierno, enfocado en la seguridad, el Ministerio de Inclusión, más enfocado en derechos, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, centrado en la política exterior.

Otro de los ingredientes de interés surge del giro en la política económica. La adopción de medidas neoliberales tuvo un impacto en la situación económica de la población, en el empleo y en los servicios públicos. Los migrantes, que para entonces se presentaban más empobrecidos, pasaron así a ser el chivo expiatorio de una situación que irrumpió con fuerza paralelamente a su arribo. Las entonces víctimas del régimen de Maduro pasaron a ser claramente considerados una amenaza, articulándose en consecuencia medidas de restricción al acceso al territorio que colisionaban con la retórica humanitaria presentada en el plano internacional. Esta bifurcación de la etiqueta al interior y al exterior es particularmente evidente en el caso ecuatoriano.

En el plano interno, de forma similar a Brasil, los organismos de seguridad, en este caso la Policía Nacional, sacó provecho de esa construcción subjetiva de la población como

una amenaza a la seguridad, retroalimentando un proceso que condujo, en última instancia a la consolidación de una opinión pública particularmente reaccionaria al fenómeno migratorio.

En el plano externo, aun promoviendo y liderando un proceso de cooperación regional, Ecuador denotó también una falta de articulación en el desarrollo de sus políticas con sus países vecinos. La alta interdependencia de las decisiones de los países del corredor andino impactó particularmente en Ecuador en tanto país de tránsito, favoreciendo su consolidación como país de destino (no siempre buscado). La política aperturista se mantuvo mientras las personas transitaron por Ecuador, pero llegó a su fin en la medida en que éstas buscaron hacer de Ecuador un destino más prolongado.

Al igual que en los otros casos analizados, el peso cuantitativo, la xenofobia creciente y la necesidad de atender las demandas internas antes que las externas, condujeron a una reconstrucción de la etiqueta de la población y a la articulación de políticas cada vez menos amigables. A pesar de haber definido su política migratoria como humanista y solidaria, en la práctica, Ecuador ha articulado acciones similares a las de otros casos bajo estudio (e incluso similares a las de aquellos países del Norte de los cuales pretendía diferenciarse), en función de mecanismos de categorización de ciertos grupos de migrantes como vulnerables, pero peligrosos a su vez.

Ilustración 9. Crédito: EFE

"Cada vez que veamos a un venezolano tratando de subsistir no olvidemos que íbamos por ese camino... para allá íbamos, a ser como Venezuela, y por supuesto no podemos volver nunca más a ese punto de irresponsabilidad, de derroche, de corrupción y de decadencia... A buena hora lo evitamos".

Lenín Moreno, Guayaquil, 25/07/2019.

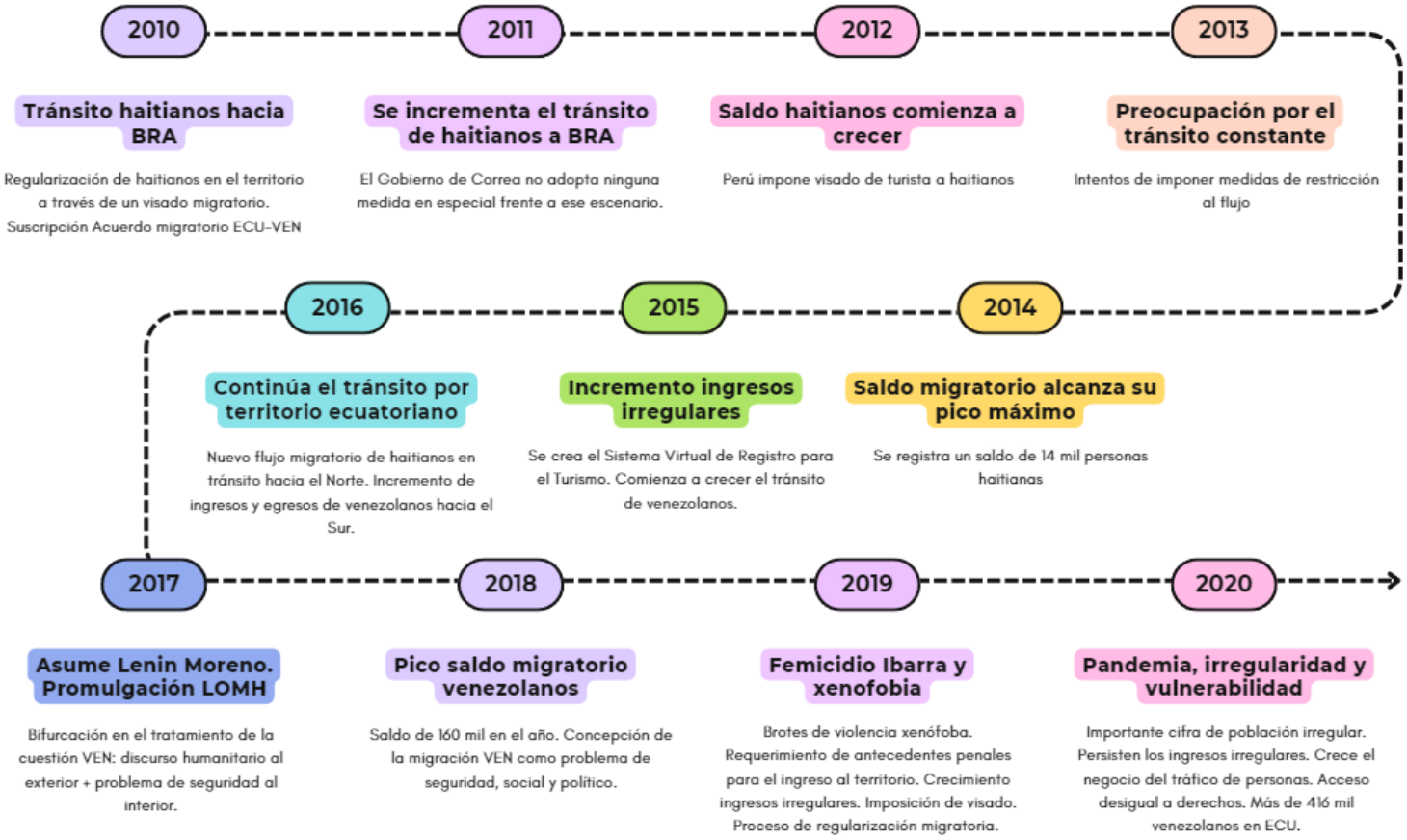


Ilustración 10. Resumen Ecuador. Principales acontecimientos

CAPITULO X. Colombia

Colombia tenía a 2018, cuando se realizó el censo, una población total de 48.258.494 personas.[177] Estimaciones del Banco Mundial a 2021 indican que para esa fecha la población había alcanzado los 51.5 millones.[178]

Colombia ha sido tradicionalmente un país de emigración. La inmigración ha sido siempre muy limitada. Hacia 2010, se contabilizaba un total de 109.971 personas residiendo en el territorio, procedentes de otros países como Venezuela, Ecuador, Estados Unidos y España. Este número representaba entonces al 0,27% de la población total.[179] En relación con la emigración, el número total de colombianos en el exterior para ese mismo año era de 3.4 millones. Desde la década de 1980's, su vecino petrolero, Venezuela, económicamente más estable y, en el pasado, sin los niveles de violencia que afrontaba el país andino, era el principal destino de migrantes y refugiados colombianos.

Este panorama cambia radicalmente a mediados de la década de 2010. El país comparte 2219 kilómetros de frontera terrestre con Venezuela. Eso lo tornó el principal destino de las personas desplazadas de ese país, muy en particular cuando el perfil de los desplazados venezolanos comienza a cambiar hacia personas con menores recursos económicos que solo pueden desplazarse a pie.

El arribo masivo de personas venezolanas supuso para Colombia un desafío institucional sin parangón, dada la falta de experiencia en el trabajo con inmigrantes ni refugiados en su territorio. Para fines de 2020, según Migración Colombia (la autoridad migratoria), el

[177] Datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia, disponibles en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos [Acceso 10/04/2023]

[178] Banco Mundial, Población, total – Colombia, disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=CO [Acceso 10/04/2023]

[179] OIM, Perfil migratorio de Colombia 2010, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/Transparencia/estudio_oim_con_el_apoyo_de_colombia_nos_une_y_otras_entidades.pdf [Acceso 22/02/2024

país acogía casi 1.8 millones de personas venezolanas. Si bien excede el marco temporal de este trabajo, es de destacar que, a fin de 2023, la cifra había alcanzado ya casi 2.9 millones de personas.[180]

En lo que respecta al asilo, el conflicto armado interno que asoló Colombia durante más de 50 años provocó un enorme desplazamiento, mayormente interno, pero también a través de fronteras internacionales. Aún a finales de 2022, conforme los reportes anuales de ACNUR, Colombia cuenta con 6.7 millones de personas desplazadas internas, 111 mil refugiadas en otras partes del mundo y 220 mil solicitantes de la condición de refugiado (ACNUR, 2023). No obstante la tradición de recibir asilo por parte de nacionales colombianos, nunca hubo un interés importante de las autoridades en edificar un sistema para brindar protección. Internamente, Colombia no cuenta con un sistema de asilo desarrollado institucionalmente.

La otra particularidad que tiene Colombia en lo que concierne al flujo de personas en movilidad en la región lo constituye el contar en su territorio con un "paso" hacia el norte: el tapón del Darién. Se trata de una región selvática al norte de Colombia, que abarca también parte de la provincia de Darién en Panamá, constituida por una selva tropical compacta e infranqueable. Es una franja de territorio prácticamente inexpugnable, que tiene entre 100 y 160 kilómetros de longitud, y que, a lo ancho, une el océano Atlántico con el Pacífico. La zona está siendo el paso de muchas personas en situación de movilidad que arriesgan su vida al intentar atravesarla con el objetivo de ir desde América del Sur hacia los Estados Unidos. Entre ellas, personas venezolanas y haitianas.

En este capítulo, las menciones a los nacionales haitianos son menores que en los casos antes estudiados, dado que la presencia de personas haitianas con intenciones de permanecer en el territorio colombiano ha sido poco significativa. Solo recientemente, como se mencionara, se incrementó su presencia en tanto población en tránsito rumbo al norte del continente.

[180] Datos de R4V y declaraciones de la Vicepresidenta de Colombia en el Foro Mundial sobre Refugiados.

En el periodo bajo análisis gobernó el país el centroderechista Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022). En 2022 asumió el poder el izquierdista Gustavo Petro.

X.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional

Colombia adoptó en 2013 el Decreto Nº 2840 por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Esta norma fue reglamentada dos años después.[181] La Comisión, autoridad llamada a resolver las solicitudes, funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, a diferencia de muchas otras comisiones nacionales en la región.

[181] Decreto Nº 1067/2015.

Tabla 7. Sistemas de asilo: Colombia

COLOMBIA	
Derecho de asilo	La Constitución Política reconoce en su Art. 36: *Se reconoce el derecho de asilo en los términos previstos en la ley.*
Legislación	Decreto Nº 2840/2013
Organismo encargado	Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado (CONARE) quien emite recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores
Composición	Los siguientes funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1. El Viceministro de Asuntos Multilaterales; 2. El Viceministro de Relaciones Exteriores; 3. El Director de la Oficina de Asuntos Jurídicos Internacionales; 4. El Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; 5. El Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano; 6. El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y 7. El Coordinador del Grupo de visas e Inmigración.
Otra participación	Podrá invitar a un miembro de una institución o entidad del orden nacional, territorial o internacional, para que participen con voz y sin derecho al voto.
Funciones	1. Recibir las solicitudes que cumplan con los requisitos legales; 2. Entrevistar personalmente a los solicitantes de acuerdo al procedimiento adoptado para este fin en el presente decreto; 3. Analizar y estudiar individualmente cada caso, adoptando las decisiones a que haya lugar; 4. Proyectar las resoluciones que resuelven las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado; 5. Cuando el caso lo amerite, solicitar información a las autoridades nacionales de seguridad del país o a las autoridades extranjeras a través de las misiones diplomáticas o consulares de Colombia en el exterior, tomando medidas prudenciales para no exponer la vida y seguridad del solicitante. 6. Autorizar la solicitud de expedición de salvoconducto de permanencia a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.
Definición de refugiado aplicable	a) Definición clásica (de la Convención de 1951) b) Definición ampliada (ídem Declaración de Cartagena) c) Personas respecto a quienes haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Concepto de unidad familiar	1. El cónyuge o compañero(a) permanente. 2. Los hijos menores de edad. 3. Los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del refugiado. 4. Los hijos en condiciones de discapacidad de acuerdo con los preceptos de la legislación colombiana. 5. Los hijos del cónyuge o compañero(a) permanente, que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.
Derechos de personas solicitantes	Tener un salvoconducto de permanencia (este puede expedirse circunscribiendo su validez a un ámbito territorial determinado); afiliarse al sistema de salud y tener atención médica de urgencias; acceder al sistema educativo; no están habilitados a trabajar.
Derechos de personas refugiadas	Acceder a la salud; solicitar extensión por unidad familiar; tener un documento de viaje y una visa; tener una cédula de extranjería; acceder a trabajo formal.
Procedimiento previsto para situaciones de afluencia masiva	No.
Previsiones en cuestiones de integración local	No.

X.2. Legislación migratoria

Institucionalmente, la política migratoria está bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. El órgano ejecutor de la política es la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Hasta 2021, el país no tenía una norma única de tratamiento parlamentario en el tema migratorio, sino que regulaba la cuestión a través de distintas normas[182] que, no obstante, no se inscribía en un enfoque de derechos humanos, sino que otorgaba amplias potestades discrecionales a las autoridades migratorias. Hacia 2021 se modificaría tras la adopción de la política integral migratoria.[183] El país es Parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y otros acuerdos migratorios regionales.

En cuanto al acceso a derechos de la población extranjera, previo a la implementación de medidas especiales, los inmigrantes en Colombia tenían acceso a la educación en virtud de preceptos constitucionales, al igual que atención sanitaria básica de

[182] Por ejemplo, Decreto Nº 1067/2015 y Resolución Nº 6045/2017.

[183] Ley Nº 2136 de 2021 (Agosto 4) por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano - PIM y se dictan otras disposiciones.

emergencia, independientemente de su status migratorio (Andrew Selee & Jessica Bolter, 2022). Tras la llegada de la población venezolana, Colombia adoptó resoluciones para el acceso a la salud y seguridad social, como veremos a continuación. Tras implementarse el Permiso Especial de Permanencia (PEP), en materia de salud pública, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia expidió una Resolución,[184] que permite la afiliación de venezolanos con PEP al sistema de salud colombiano. De no poseer el PEP y encontrarse en condición irregular, los nacionales venezolanos poseen el derecho a la atención de urgencias. Posteriormente, se permitió la validación de estudios de básica y media mediante los PEP, así como la convalidación de titulaciones superiores académicas. A su vez, se garantizó el acceso al mercado laboral, protección de menores y mujeres gestantes, e inclusión en el sistema de seguridad social.[185] Estos derechos se consolidarían posteriormente una vez aprobado el Estatuto Temporal de Protección.

X.3. Medidas adoptadas

Al igual que sus vecinos andinos, como Chile, Ecuador y Perú, Colombia ha pensado tradicionalmente sus políticas migratorias desde una perspectiva propia de países expulsores de migración, antes que países receptores. No sólo las políticas migratorias denotan la falta de experiencia en la recepción de inmigrantes, sino las políticas públicas en general (L. Feline Freier, 2019). Por eso, la llegada de la población venezolana ha llevado a repensar las políticas sobre la marcha.

a. La llegada de venezolanos a Colombia

La literatura analizada (Olga Mutis, Camilo Ríos, Laura M. Montaño & Vanessa Monroy, 2021; Tomás Páez, 2015) da cuenta de diferentes periodos en la migración reciente de venezolanos a Colombia: por un lado, hacia 2003, la llamada migración de los petroleros, ex-empleados de la estatal venezolana PDVSA que, tras mantener un conflicto con el gobierno de Hugo Chávez, fueron despedidos y migraron en busca de otras oportunidades; posteriormente, hacia 2007, una oleada de empresarios e inversionistas

[184] Resolución Nº 3015/2017.

[185] Decreto Nº 1288/2018.

que migraban ante el giro radical en la política de Chávez; hacia 2013 – al igual que en otros países - el movimiento de profesionales universitarios calificados, empresarios y emprendedores que buscaban mayor seguridad jurídica y ciudadana; y en todo ese periodo, estudiantes que buscaban formarse en las universidades colombianas. Se trató entonces de una migración pequeña, calificada, y con recursos sociales y económicos. La situación cambiaría posteriormente, cuando personas con un perfil económico más precario comenzaron a desplazarse de manera más masiva. Esto supuso un impacto enorme en el imaginario colectivo sobre sus vecinos, que históricamente habían considerado a los venezolanos mucho mejor posicionados económicamente. En palabras de un experto:

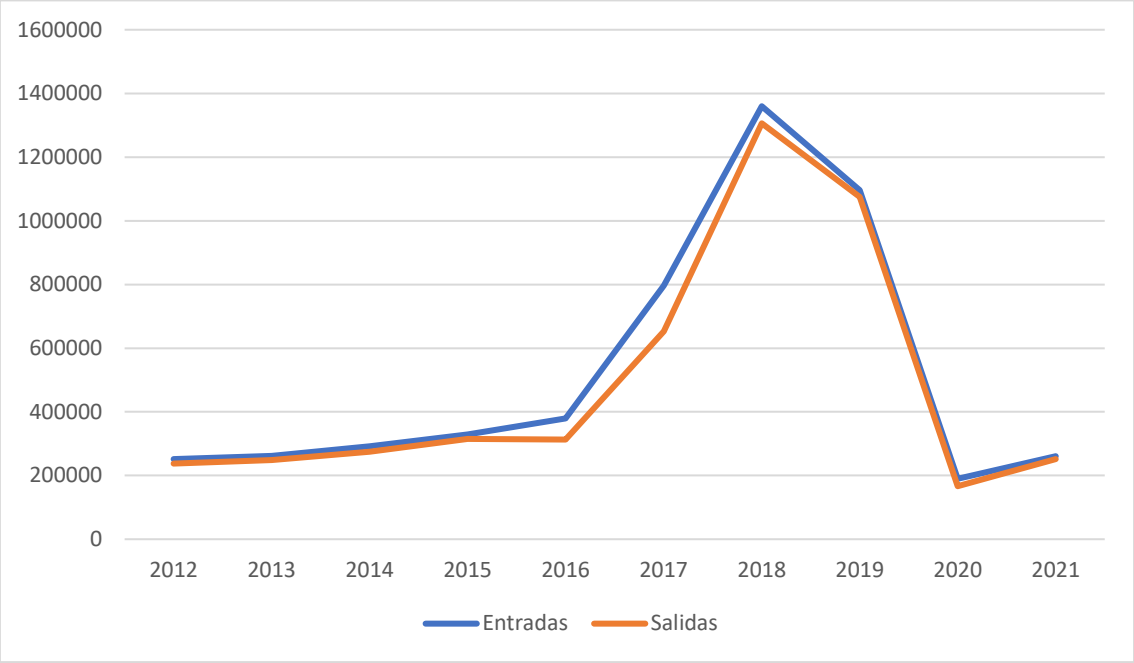
> *"Aquí lo que existió fueron unas oleadas muy curiosas: una primera, de venezolanos muy ricos, que además eran dueños de grandes empresas venezolanas, algunos militares de rango alto. Era gente de mucho dinero. Luego de la huelga del 2002, de los empleados de PDVSA, la estatal venezolana, que fue una rebelión de la clase media contra Chávez ante los cambios súbitos socialistas, ahí sí llegó mucha clase media con mucha vocación de quedarse en Colombia ya. Llegó mucha clase media y profesionales y la industria petrolera colombiana se benefició porque los venezolanos trajeron su técnica a Colombia, son expertos. (...) Luego viene la tercera oleada, de clases bajas, clases media-bajas. Y luego ya vino la última, que, si lo quieres hablar en términos marxistas, es lumpen proletariado, incluso presos que libera Maduro. Gente que a uno... ¡era como que ni se le ocurría que existiera en Venezuela!, porque como eran tan ricos..." (Entrevista 20)*

El análisis de los datos referidos a las entradas y salidas regulares da cuenta del aumento exponencial de arribos a partir de 2016, particularmente tras la reapertura de la frontera tras el cierre producido en agosto de 2015. La frontera había sido cerrada entonces, cuando tres miembros de la Fuerza Armada venezolana y un civil resultaron heridos en la zona fronteriza. La supuesta presencia de grupos paramilitares en la zona hizo que Venezuela decidiera cerrar unilateralmente la frontera con Colombia por un periodo de tres días, que se extendería durante casi un año. Tras la reapertura, se produjo el ingreso de cientos de miles de venezolanos al territorio colombiano en cuestión de

Ilustración 11. Cúcuta, 13 de agosto de 2016 (Reuters)

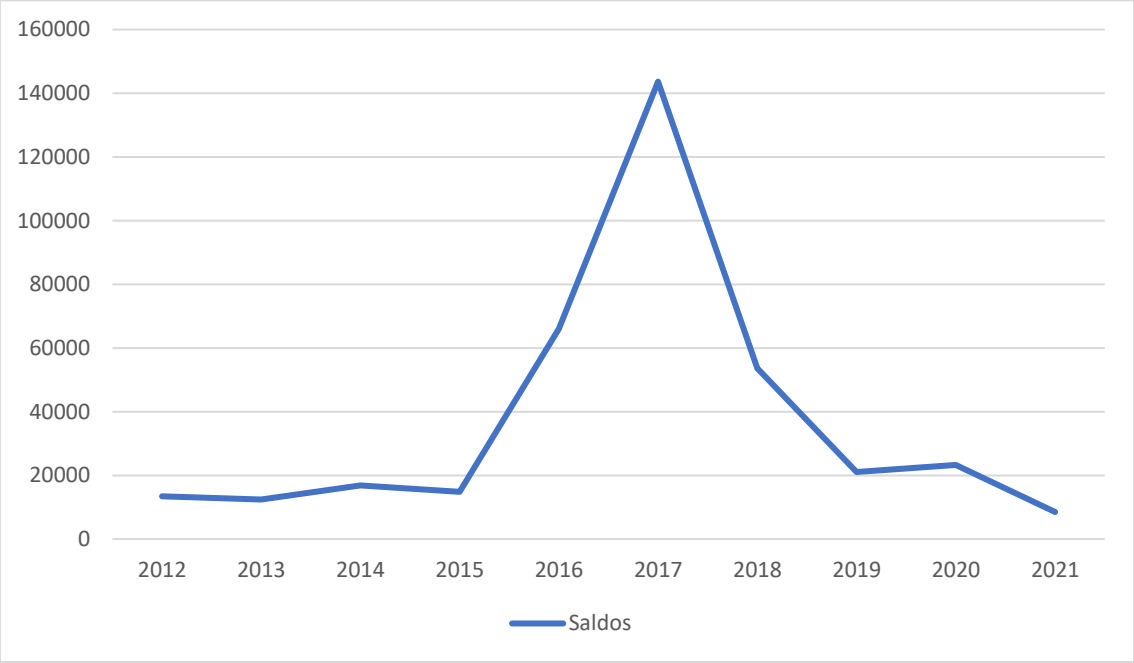
semanas. Desde entonces, el flujo de personas venezolanas no cesó sino hasta el inicio de la pandemia.

Gráfico 31. Colombia: Entradas y salidas regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Migración Colombia.

Gráfico 32. Colombia: Saldos migratorios regulares. Nacionales de Venezuela (2012-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Migración Colombia.

Cabe destacar que la cifra de movimientos migratorios regulares no se condice con la población que efectivamente las autoridades colombianas y los estudios reportan. Esto pone en evidencia la irregularidad de los ingresos derivadas de la exigencia, en determinados momentos, de documentación de difícil obtención para la población.

Conforme la descripción que realizara el máximo responsable de Migración Colombia,[186] en 2020, las autoridades enfrentan el desafío de gestionar distintas situaciones:

a. *una migración de retorno*. Al ser Colombia un país de emigración hacia Venezuela de larga data, se observa un creciente retorno de colombianos desde Venezuela a partir de 2015. En particular, ese año, como producto de la crisis fronteriza fueron expulsados 1950 personas colombianas mientras que otros 22.342 retornaron a Colombia.[187] A partir de allí, le siguió un aumento de la migración de retorno difícil de estimar, dada la naturaleza de la situación (sólo un porcentaje se acogió a la Ley de Retorno), pero que la Cancillería colombiana consideraba para 2018 de alrededor de 400.000 personas.[188] De allí que adoptar medidas de apoyo humanitario para con los migrantes venezolanos resultara de interés en tanto implicaba adoptar medidas de apoyo para sus propios nacionales y familiares (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2021).

b. *una migración de tránsito.* A medida que el perfil de los desplazados venezolanos se tornaba más carente de recursos, comenzó a crecer la migración de tránsito debido a la imposibilidad de comprar tickets aéreos, sumado a la falta de pasaportes. Esta migración de tránsito tenía la particularidad de dirigirse hacia el sur del continente (algo que recién comenzaría a modificarse tras la pandemia).

[186] Intervención de Cristian Krüger Sarmiento, Director General de Migración Colombia, en seminario Respuestas Regionales a Migrantes y Refugiados Venezolanos, organizado por MPI, 6 de mayo de 2020.

[187] Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), Crítica situación humanitaria en frontera colombo-venezolana, Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/article/cr%C3%ADtica-situaci%C3%B3n-humanitaria-por-deportaci%C3%B3n-masiva-de-colombianos-en, [Acceso 11/01/2023]

[188] El Heraldo, "1.102.000 venezolanos registrados en el país: Migración", 08/12/2018. Disponible en: https://www.elheraldo.co/colombia/1102000-venezolanos-registrados-en-el-pais-migracion-579118 [Acceso 11/01/2023].

c. *una migración pendular* que, en palabras del Director de Migración, hace a Colombia "especiales y únicos". Frente a ella, el Gobierno creó las TMF, las cuales dan acceso al territorio nacional por un máximo de siete días y solamente dentro de áreas de frontera; hacia 2020, Colombia ya tenía más de 4 millones de venezolanos registrados: personas que cruzan la frontera periódicamente para hacer compras, recibir atención sanitaria, e incluso acceder a educación, entre otras cuestiones; y

d. *una migración de destino,* en la que vamos a centrarnos a continuación.

Respecto a esta última, en lo que concierne a su regularización, hasta 2017, y dada la adhesión de Colombia como País Asociado al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, en 2012, se vio beneficiada de visados temporales (visa TP-109 entre 2013-2014, y visa TP-15 entre 2014 y 2017).[189] Tras la suspensión de Venezuela del bloque regional, dejó de aplicarse el Acuerdo para sus nacionales en Colombia, adoptándose diferentes mecanismos, que analizaremos.

Vale adelantar que Colombia ha tenido una política abierta desde un inicio frente a lo que determinaron como una migración forzada de sus vecinos, apelando a los conceptos de *generosidad* y de *hermandad.* En palabras del Director de Migración:

> *"Esta es una migración de necesidad y somos conscientes en ese sentido que imponer restricciones a esta población, no para la migración. Lo único que genera es irregularidad, y la irregularidad afecta directamente temas de seguridad, a temas de salud, a temas de educación, a temas de trabajo. Colombia ha sido generosa. (...) La política del gobierno ha sido generosa y seguirá siendo generosa..."*[190]

b. El Permiso Especial de Permanencia para venezolanos y otras medidas:

Firmados los Acuerdos de Paz en 2016, la cuestión migratoria comienza a tener más atención por parte de las autoridades y la opinión pública. La primera medida que adoptó Colombia, bajo el Gobierno de Santos, fue la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) que ofrecía residencia temporal a los ciudadanos venezolanos. La decisión parece haber sido adoptada por un conjunto de factores y preocupaciones

[189] Decreto Nº 941/2014.

[190] Intervención de Cristian Krüger Sarmiento, Director General de Migración Colombia, en seminario Respuestas Regionales a Migrantes y Refugiados Venezolanos, organizado por MPI, 6 de mayo de 2020

tanto políticas como prácticas y, en un primer momento, constituyó un desafío en términos de capacidad institucional. Una representante de la sociedad civil señala:

> *"Yo creo que (la decisión de adoptar el PEP) fue multifactorial: coincidieron varios factores y de alguna manera se dio que el gobierno tuviera la voluntad política para adoptar todos esos mecanismos que, si bien, claro, eran necesarios para el momento, fueron muy coyunturales, muy accidentados, muy poco planeados, con una ejecución real muy poca operativa, muy poco eficiente" (Entrevista LPC)*

En la implementación de la medida hay un actor crucial, que es Migración Colombia, un organismo creado en 2011, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, y derivado del tristemente célebre Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). El DAS fue un organismo estatal encargado de realizar la inteligencia y contrainteligencia que se vio involucrado en un escándalo durante el gobierno de Uribe por operaciones de espionaje ilegal a funcionarios judiciales, periodistas y políticos opositores. Las funciones que desarrollaba ese Departamento quedaron distribuidas en diferentes dependencias y Migración Colombia heredó las referidas al control migratorio fronterizo y la expedición de permisos de residencia a extranjeros. La situación de los venezolanos fue su bautismo de fuego o, en términos de la misma entrevistada, fue "su creación como figura institucional en el país". En ese sentido, la impronta de la política estaría dada por la línea fijada por el MRE, sin dejar de lado las cuestiones securitarias que dominaron tradicionalmente sus operaciones, pero con una clara intención de posicionarse como un organismo moderno y respetable.

El sistema de asilo colombiano era incipiente (la norma que crea la Comisión es de 2013) y, por lo tanto, no tenía capacidad para responder a un movimiento a gran escala. Adoptar la decisión de brindar asilo a través de un mecanismo *prima facie* era legalmente posible, pero hubiera traído aparejados cuestionamientos internos, en un país que aún tiene una enorme deuda pendiente con los millones de personas desplazadas internamente como consecuencia del conflicto armado (Andrew Selee & Jessica Bolter, 2022). Cabe destacar que, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz, en Colombia continúan operando grupos armados irregulares y casi ocho millones de personas están en situación de desplazamiento interno. Las personas venezolanas crecientemente fueron asentándose en las mismas comunidades donde residen los

desplazados, que rápidamente empezaron a sentirse marginados por parte de los prestadores de asistencia humanitaria (Tomás Páez, 2015).

Inspirado en el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) peruano, el PEP fue creado en julio de ese año por Resolución Nº 5797/2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.[191] El PEP se sustentaba en "la política de la Región y del Gobierno nacional de propender y promover una política migratoria ordenada, regular y segura" y la necesidad de "garantizar la seguridad y el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros mediante la creación de un instrumento que permita al Estado colombiano preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana". A su vez, la medida se apoyaba en lo expuesto por la Corte Constitucional en el sentido que "el Estado colombiano no puede desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes, por más que estas personas se encuentren de forma ilegal en nuestro territorio. Se deben valorar las razones por las que decidieron venir a Colombia, los riesgos que corren si son expulsadas del país y la situación concreta que enfrentarían en Venezuela en caso de ser devueltas. En consecuencia, Migración Colombia, la Defensoría del Pueblo y cualquier autoridad con competencia en el asunto deben procurar que los migrantes sean protegidos de forma plena, que puedan ejercer sus derechos, obtener la documentación para permanecer en el territorio colombiano". En ese sentido, el texto tenía un claro lenguaje de protección.

El PEP consistía en un permiso de permanencia migratorio, especial, por el cual las personas venezolanas podían permanecer por un periodo de 90 días en Colombia, prorrogable hasta un máximo de dos años (Art. 2) y acceder a derechos tales como participar del mercado de trabajo, acceder a la salud, la educación y otros derechos básicos. A diferencia de otros países, el PEP era gratuito, pero tenía como requisito para el acceso contar con un pasaporte válido, haber ingresado al territorio colombiano por puesto de control migratorio habilitado, no tener antecedentes judiciales y no tener una medida de deportación vigente. Autorizaba a ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país y buscaba que, dentro de los dos años que como máximo podía

[191] Implementado por Resolución Nº 1272/2017 de Migración Colombia, la cual también establece el procedimiento para su expedición.

autorizarse la permanencia del extranjero, este obtuviera algún otro estatuto migratorio.

En una primera fase contemplaba el ingreso hasta julio 2017 y en ella se logró regularizar la situación de 68.857 venezolanos, que habían ingresado antes del 28/07/2017. Posteriormente, se ampliaría el beneficio a febrero de 2018, alcanzando así 112.622 personas más.[192] La creación del PEP preservó cierta idea de que la presencia de los desplazados venezolanos era de corto tiempo, a la vez que les brindaba un estatuto que podía ser renovado o no a discreción.

En marzo de 2018, se creó también el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, una medida pensada ya a más largo término y como un "insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria".[193] Las autoridades pidieron a la población en situación irregular que se registrara entre abril y junio de 2018, luego de lo cual se anunció que se extendería el PEP a quienes se hubieran registrado, medida que se adoptaría en agosto de 2018 (comúnmente llamado PEP III).[194] Esto permitió el acceso al PEP de personas que habían ingresado al país irregularmente, alcanzando así a casi 282 mil personas. A su vez se recolectó información – demográfica, social, etc. – sobre otras 440 mil personas a través del Registro. No obstante, dado que originalmente el Gobierno no indicó que quienes se registraran tendrían un beneficio migratorio, es posible pensar que existió un enorme subregistro.

El plazo para acceder a este nuevo PEP se ampliaría posteriormente en el mes de diciembre de 2018 (PEP IV), beneficiando a más de 133 mil personas.[195] Paralelamente, se adoptaron resoluciones que, como mencionáramos anteriormente, extendían a las personas venezolanas derechos de acceso a salud, educación, trabajo y programas de atención destinados originalmente a nacionales, lo que ocasionó fricciones con las autoridades locales encargadas de la administración de gran parte de esos programas (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022).

[192] Resolución Nº 0740/2018 y Resolución Nº 0361 del 06/02/2018.

[193] Decreto Nº 542/2018.

[194] Resolución Nº 6370/2018 y Resolución Nº 2033/2018.

[195] Resoluciones Nº 10677/2018 y Nº 3317/2018.

El entramado de mecanismos y ampliaciones seguiría durante los años siguientes y tras el cambio de gobierno.[196] A diferencia de su antecesor, que practicó una diplomacia 'blanda' hacia el gobierno de Venezuela (Nicolás Gissi-Barbieri, Jacques Ramírez-Gallegos, María del Pilar Ospina-Grajales, Bárbara Cardoso-Campos, & Sebastián Polo-Alvis, 2020), el gobierno de Duque tendría una postura sumamente confrontativa con el régimen de Maduro. Junto a sus socios Argentina y Chile, promovería la denuncia ante la Corte Penal Internacional por violaciones a los derechos humanos. Aunado a ello, su discurso frente a la cuestión migratoria se asienta más fuertemente en la retórica de la *solidaridad* con el pueblo venezolano, reconociendo a los migrantes como *víctimas* del sistema político y económico. Duque asume la Presidencia reiterando el apoyo que Colombia brindará a los venezolanos y haciendo propia la política aperturista para con la población desplazada que venía desarrollándose. De hecho, tres meses después de su asunción, el gobierno aprobaría el Documento CONPES 3950[197] con el objetivo de "establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de 4 tres años". El Documento fue elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, un órgano colegiado integrado nueve Ministerios, entre los que destacan Salud y Protección Social, Trabajo y Educación Nacional, y diferentes Departamentos, Institutos y Unidades Administrativas, resultará crucial para la implementación de las políticas de acogida e integración.

En materia de regularidad de la condición legal, en 2019 estableció el Permiso Especial Complementario de Permanencia[198] - un permiso que otorgaba Migración Colombia a

[196] Véanse Resolución Nº 2540/2019 que reglamenta la expedición del PEP a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, que se encontraran en territorio colombiano al momento de la firma del "Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela sobre un esquema de atención para miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela en territorio colombiano". Esta medida tendría un impacto numérico muy bajo, otorgando el pedido a 792 personas; Véanse también las sucesivas prórrogas del PEP establecidas por Resolución 1465/2019; Resolución Nº 2634/2019 y Resolución Nº 1567/2019.

[197] República de Colombia, CONPES, Documento CONPES 3950, noviembre de 2018, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf [Acceso 15/02/2024].

[198] Creado por Resolución Nº 3548/2019 e implementado por Resolución Nº 2278/2019 de Migración Colombia, benefició a sólo 5 individuos.

los nacionales venezolanos que hubieran solicitado la condición de refugiado con posterioridad a agosto de 2015 y su solicitud se hubiera rechazado; y, en 2020, se creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización,[199] un permiso de trabajo dirigido a facilitar la regularidad migratoria de venezolanos (que estuvieran irregulares) mediante contratos laborales o contratos de prestación de servicios. Permite a su titular ejercer una actividad u oficio específico y determinado, con base en una solicitud presentada de manera virtual ante el Ministerio del Trabajo por el futuro empleador o contratante. El PEP FF beneficiaría a 19.462 personas. Finalmente, en septiembre de 2020 se implementaría un nuevo plazo para acceder al PEP, beneficiando a otras 29.419 personas.[200] Para noviembre de 2020 se habían llevado adelante nueve rondas de permisos alcanzando así un universo de 707 mil beneficiarios, según datos de Migración Colombia.

Conforme un estudio que el organismo mismo llevara adelante al momento de la renovación de los PEP entre junio y octubre de 2019, la implementación del permiso permitió el acceso de la población a derechos tales como el trabajo (el 70.3% de los encuestados manifestó que ha sido el principal beneficio), la seguridad social (51%), los servicios de urgencias (38%), contratos de arrendamiento (36%), entre otros. La encuesta identificó, además, que en un 95% no habían tramitado otro tipo de visa para su permanencia en Colombia, con lo cual, finalizado el PEP, su estatuto jurídico sería irregular. [201]

En ese sentido, los permisos tenían algunas particularidades que los asemejan a otras medidas adoptadas regionalmente. Aunque fueron innovadores y permitieron el acceso a derechos de quienes sí se beneficiaron, no lograron atender el fenómeno en tanto establecían un límite temporal (solo quienes ingresaron hasta una determinada fecha podían acceder a ellos), y documentación de difícil obtención (pasaporte, de casi imposible obtención para los venezolanos a partir de 2018) dejando en la irregularidad

[199] Creado por Decreto Nº 117/2020.

[200] Resolución Nº 2502/2020, implementado por Resolución Nº 2359/2020, conocido como PEP IX.

[201] Migración Colombia, Resultado encuesta Renovación PEP I, disponible en: https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/ResultadosEncuestaRenovacinPEPI/Inicio [Acceso 22/02/2024]

a gran parte de la población. Una bolsa de personas indocumentadas que fue aumentando conforme aumentaba el flujo venezolano y que se mostró en toda su dimensión en 2020, como luego veremos. Una académica y directora de una clínica jurídica lo describe en estos términos:

> *"Si bien es cierto que Colombia ha hecho un gran esfuerzo por la regularización, esta siempre estuvo atada a la presentación de un pasaporte y a un ingreso regular. El pasaporte es casi un objeto suntuoso en Venezuela. Las personas no pasan por el puesto fronterizo porque carecen de él, entonces cuando el mecanismo de regularización se restringe de esa forma, no sirve. Las personas nunca van a poder acceder a la regularidad migratoria de esa forma. Entonces, primera conclusión, Colombia abrió canales de migración, sí, pero el canal no era accesible para una porción muy grande de la población. Eso no aparece cuando uno hace análisis comparados. Siempre se dice que Colombia lo hace muy bien, sí, ¿pero cuánta gente queda por fuera?"*[202]

Por otro lado, se trataba de medidas temporales, que no eran renovables transcurridos dos años y cuyo tiempo de residencia no era computado con miras a la naturalización y obtención de la nacionalidad colombiana, lo que evidencia que no se trata de una "solución duradera". Todos, a su vez, remarcaban en sus textos la facultad *discrecional* de la autoridad de otorgarlos.

Tabla 8. Colombia: Permisos Especiales de permanencia y personas beneficiadas.

Medida	Norma de implementación	Beneficiarios
PEP I	1272/2017	68857
PEP II	0361/2018	112622
PEP III	2033/2018	281778
PEP IV	3317/2018	133486
PEP V	2540/2019	792
PEP VI	2278/2019	5
PEP VII	0240/2020	91009
PEP FF	0289/2020	19462
PEP IX	2359/2020	29419

Elaboración propia en base a datos de Migración Colombia

La adopción de estas medidas posicionó a Colombia internacionalmente como un adalid en materia de acogida, *generosidad* y *solidaridad*, términos que los funcionarios suelen

[202] Presentación de Carolina Moreno Velásquez (Universidad de los Andes) "Una perspectiva sociolegal crítica a la respuesta del Estado colombiano a la migración proveniente de Venezuela" en Congreso de Migraciones 2022, Madrid.

utilizar al presentar sus medidas en foros internacionales. En palabras del Director General de Migración Colombia:

> *"La política del gobierno nacional, en términos generales, es de flexibilización. Colombia ha dado ejemplo en la región y ha dado ejemplo en el mundo (…) La política del Gobierno ha sido generosa y seguirá siendo generosa"*[203]

Con ellas, el gobierno colombiano no buscó sólo posicionarse estratégicamente en el plano internacional, y estar en mejor posición para negociar cooperación financiera, sino también apelar a una distribución más equitativa de la responsabilidad en el plano regional. Son frecuentes las alusiones de las autoridades en eventos internacionales instando a los vecinos a tener una línea similar. A modo de ejemplo, recordemos que el 16 de agosto de 2018, Ecuador anunció la exigencia de pasaporte a los venezolanos para ingresar al país y que Perú anunció similar medida al día siguiente. El Director de Migración señalaría en rueda de prensa:

> *"El hecho de solicitar pasaporte no va a parar la migración. Eso lo que va a generar es la irregularidad migratoria, el trabajo informal, explotación laboral (...). Nosotros estamos flexibilizando las normas migratorias, le estamos dando la mano a los venezolanos, y nos preocupa que otros países estén restringiendo la entrada de esta migración que está saliendo de su país por necesidad"*[204]

Colombia, además, adoptó medidas que van más allá de la regularidad. Merece destacarse la situación de los niños y niñas hijos de personas venezolanas nacidas en territorio colombiano. Conforme la normativa, los niños nacidos en Colombia solo adquirían la nacionalidad colombiana si al menos uno de los padres era colombiano, o, en el caso de ser ambos extranjeros, si estaban domiciliados legalmente en el país al momento del nacimiento. Esto puso a decenas de miles de niños en riesgo de apatridia. En agosto de 2019, bajo el Gobierno de Iván Duque, Colombia anunció una medida conocida como "Primero la Niñez" por la que se otorgaría la nacionalidad colombiana a 24.000 niños hijos de venezolanos. La medida tuvo un carácter temporal (por dos años) y fue prorrogada hasta agosto de 2023.

[203] Intervención de Cristian Krüger Sarmiento, Director General de Migración Colombia, en seminario Respuestas Regionales a Migrantes y Refugiados Venezolanos, organizado por MPI, 6 de mayo de 2020

[204] Declaraciones de Cristian Krüger Sarmiento en rueda de prensa el 18 de agosto de 2018.

Ahora bien, ¿qué representaciones subyacen a la adopción de estas medidas, y al mantenimiento de una política aperturista en el tiempo?

A diferencia de la caracterización como víctimas, como amenazas, o como agentes de desarrollo, Colombia parece haber construido sus primeras respuestas sobre una concepción de la población venezolana mucho más hermanada consigo misma. La historia común, la vecindad y la cercanía cultural y religiosa parecen haber constituido un rasgo distintivo. Basta recordar que el territorio de lo que hoy es Colombia y Venezuela se independizó del imperio español en 1819. Una década más tarde, Venezuela se escindiría de la Gran Colombia, demarcándose esa frontera política que, no obstante, ha sido un espacio de intercambio comercial, cultural y migratorio casi constante.

Varios factores se derivan de esto. Por un lado, desde el punto de vista de la historia migratoria, es preciso recordar la llegada de casi tres millones de colombianos a Venezuela en la década de 1970's durante la llamada bonanza petrolera. Este hecho contribuyó a generar un imaginario del "vecino rico", pero también a crear un sentimiento de gratitud y de deuda histórica. Ambos elementos jugarían un rol en la respuesta al desplazamiento actual.

Precisamente, en la llegada de los venezolanos, especialmente a partir de 2016, se destaca la sorpresa, el descreimiento, la tristeza y la pena por el empobrecimiento y la dramática caída de su vecino otrora rico:

> *"Cuando llegaron los venezolanos, fue una sorpresa. Ellos siempre fueron los vecinos ricos y nosotros fuimos siempre los vecinos pobres. Para las generaciones de más de 40 años es absurdo que los venezolanos sean pobres. No puede ser" (Entrevista 20)*

Un funcionario de la Defensoría del Pueblo en Arauca lo expresa así:

> *"Llegaban a pie. No lo podíamos creer. Acostumbrados a que venían con unos carros enormes, de compras, las mujeres tan bien vestidas, y ahora llegaban a pie, hambrientos, mal vestidos, con enormes necesidades... Daba mucha tristeza"*[205]

[205] Presentación de Hugo Quinteros en la VI Conferencia Latinoamericana sobre los Refugiados, Santiago de Chile, 2019.

La gratitud por la acogida y las oportunidades de entonces y el deber de saldar la deuda histórica han sido argumentos recurrentes en el discurso público sobre el desplazamiento venezolano en Colombia. En palabras del Embajador de Colombia ante el Reino de España:

> *"Este antecedente queda instalado en el imaginario colectivo de Colombia como ejercicio de profunda gratitud y hermanamiento entre ambos pueblos, (…) un sentimiento generalizado de deuda histórica y gratitud hacia Venezuela por la recepción de millones de colombianos durante la bonanza petrolera en los años '70s".*[206]

Por otro lado, como mencionáramos, el otro factor es la certidumbre de una cultura compartida que se evidencia en todos los aspectos, desde la música hasta la gastronomía; una cultura muchísimo más compartida entre venezolanos y colombianos que entre venezolanos y cualquier otro sudamericano o español. Más allá del carácter institucional de sus palabras, el diplomático resume ese sentir de forma emotivamente precisa:

> *"La existencia de similitudes culturales de lengua, religión, cosmogonía, escalas de valores, sistemas jurídicos, narrativas de pasado, y proyecciones de futuros similares, con tradición democrática compartida..."*

Un investigador añade:

> *"Son dos países muy hermanados porque tienen tres grupos humanos que coinciden, digamos. Por ejemplo, Chávez era un 'llanero'. Y los llanos terminan a 60 ó 70 kms de Bogotá. Los venezolanos tienen una parte andina, que es la misma cultura de Bogotá, de tierra fría, que conoces acá. Y los caraqueños son caribeños, que es la misma cultura costera que nosotros tenemos en el norte de Colombia. Es la misma que la de Cartagena, la de Barranquilla. Entonces, su venida no fue tan traumática" (Entrevista 20)*

Incluso, el mismo entrevistado lo compara con otros países de América del Sur procurando explicar las dificultades de integración en otros contextos:

> *"..hay una Sudamérica Caribe, una Sudamérica andina. Y luego está esa Sudamérica europeizada de ustedes los argentinos. Y Brasil, que es todo al mismo tiempo, más la zona africana del nordeste... Entonces ese choque entre ese andino incaico de Chile, por ejemplo, con el venezolano caribeño fue mortal (...) nosotros tenemos algo de posibilidad de entender esa lógica. En cambio, cuando llegan los venezolanos a Ecuador y a Perú, o a Chile... Quizá por eso los discursos son tan fuertes xenofóbicamente. ¡Y mutuamente!*

[206] Intervención del Excmo. Embajador de Colombia en España, D. Eduardo Ávila Navarrete, en el evento "Movilidad y migraciones en América Latina", organizado por la Universidad Nebrija, 4 de julio de 2024.

No es solo una cosa del receptor. Los venezolanos hablan de forma muy fuerte también de los ecuatorianos y de los peruanos" (Entrevista 20)

Este podría ser uno de los elementos, entre varios otros, que contribuye a explicar la diferencia con las medidas adoptadas por los demás países, especialmente del corredor andino. Mientras que, con números de personas venezolanas mucho menores en sus territorios, Chile, Perú y Ecuador viraron sus políticas hacia la restricción a partir de 2018, Colombia, sobre la base de esa vecindad, esa hermandad y posibilidad de integración cultural, mantuvo una línea relativamente abierta.

Al igual que se ha identificado en otros contextos (ucranianos en Europa oriental, sirios en Turquía), la proximidad cultural y geográfica podría ser un factor que explique cierta empatía y solidaridad, entendida en el sentido tradicional del término, para con una población desplazada; y esa empatía y solidaridad, repercutir en el diseño de la política. Las fronteras compartidas facilitan los vínculos culturales, sociales y económicos, mientras que la movilidad transfronteriza y el contacto directo previo entre las poblaciones ayudan a generar actitudes positivas (Natalia Banulescu-Bogdan, Murat Erdogan & Lucía Salgado, 2024). En el caso de venezolanos y colombianos, estos elementos hacen la dinámica excepcional y diferente de los demás casos.

A diferencia de otros casos estudiados aquí, en Colombia existen diversos estudios que, precisamente, indagan en la percepción de los nacionales respecto al arribo de sus vecinos y en ellos se vislumbra esa concepción, en general, favorable, en los primeros años (a pesar de haber diferencias entre los estratos sociales y las localizaciones de los encuestados). El Proyecto Migración Venezuela publicó un estudio en 2019 respecto a la percepción acerca de la migración venezolana en el país. Según los resultados, "los colombianos encuestados aprueban que se les permita a los migrantes trabajar, acceder a salud y educación, adquirir nacionalidad o invertir; no obstante, muy pocos creen que integrarlos puede convertirse en una oportunidad para el desarrollo del país y consideran que su regularización no debe ser inmediata".[207] El estudio indica que "el 80% de los encuestados está de acuerdo con que se facilite el acceso a salud y educación. La cifra es mayor (86%) cuando se trata del acceso educativo para los niños"; y que

[207] Proyecto Migración Venezuela, Boletín Nº10, disponible en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XRKG.pdf [Acceso 16/02/2024]

“contrario a lo que se piensa, los colombianos creen que es importante integrar a los venezolanos. Por lo menos 2 de cada 3 colombianos encuestados consideran que es necesario facilitar que los migrantes se empleen y que se les otorguen los permisos para hacerlo”.

Evaluando distintas fuentes de información, el estudio señala que, entre 2016 y 2019, “los colombianos consideraban necesario tomar medidas que acogieran de manera adecuada a los migrantes”. La encuesta realizada en julio de ese año, en cambio, arrojó una mayor percepción negativa. El 52 % de los colombianos encuestados no estaba de acuerdo con integrarlos, siendo la primera vez que esta respuesta se convierte en la opinión de la mayoría. Nótese que, hacia fines de 2019, las cifras daban cuenta de casi 1.8 millones de venezolanos en el país, un 60% más que el año anterior, lo cual sin dudas influía en la percepción de la población colombiana sobre la acogida de sus vecinos. Las llegadas ininterrumpidas y el hecho de no vislumbrar el fin del desplazamiento posiblemente generen incertidumbre con relación al futuro que impactan negativamente en la percepción de la población (Natalia Banulescu-Bogdan, Murat Erdogan & Lucía Salgado, 2024).

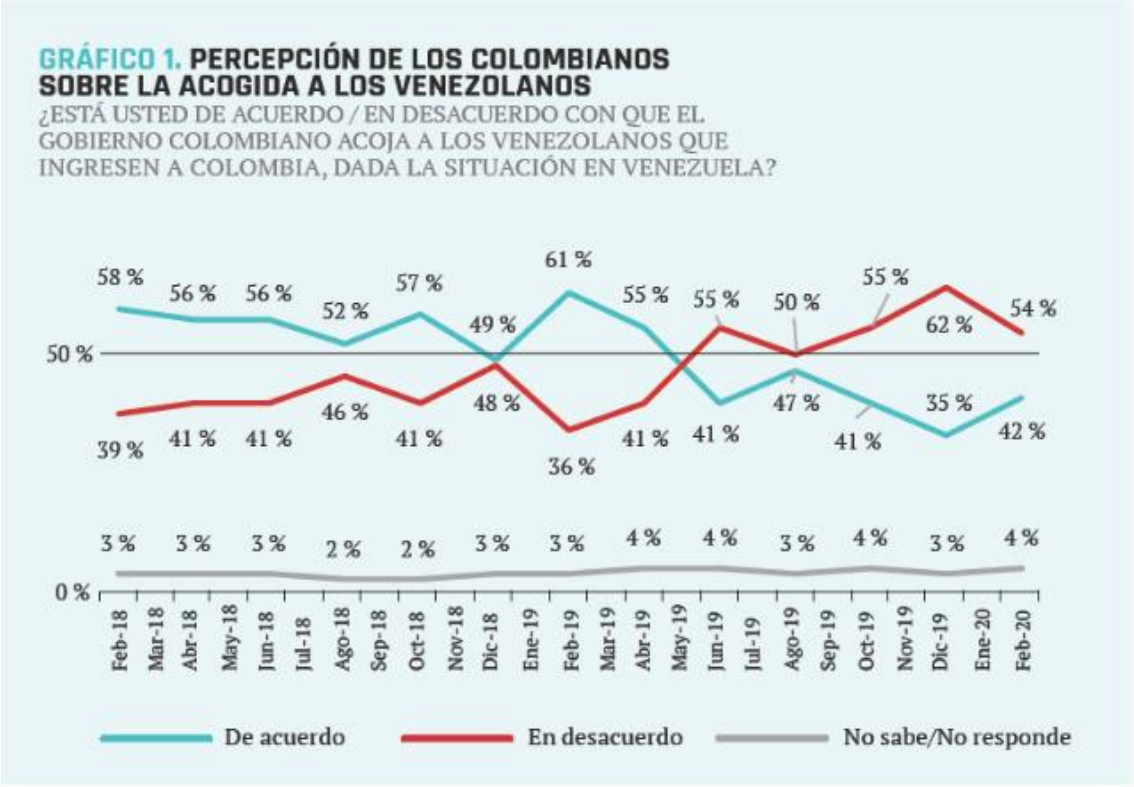


Ilustración 12. Extraído de Proyecto Migración Venezuela, Boletíin Nº10

La llegada de la pandemia, sin dudas, tuvo un enorme impacto en todos los aspectos económicos y sociales relacionados a la acogida de la población venezolana. Los estudios de opinión del Proyecto Migración Venezuela también lo señalan. La percepción negativa sobre la población residente aumentó en 2020 debido a unos servicios públicos, ya de por sí deficitarios, desbordados en el contexto pandémico. Pasado el confinamiento y los meses de medidas sanitarias más estrictas, la percepción mejoró. En su estudio de fines de 2020, señalaría:

> *"La ubicación y el volumen de la población migrante residente en las principales ciudades del país, y en especial en municipios pequeños, ha generado una mayor demanda de servicios que, ya de por sí, son escasos para la población que los acoge. Esta presión sobre los servicios en la actual coyuntura de covid-19 ha generado cambios en la percepción de los colombianos, quienes al inicio de la cuarentena se mostraron más reacios a integrar a la población migrante y, posteriormente, una vez se flexibilizaron las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, se mostraron mucho más empáticos".*

Es precisamente en ese escenario posterior a la emergencia sanitaria, como veremos a continuación, que el gobierno de Duque adoptaría su medida de mayor relevancia: el Estatuto Temporal de Protección.

c. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal (ETPV)

Si bien excede el ámbito temporal de esta investigación, la relevancia que el ETPV ha tenido en el país y en la región amerita su análisis.

Al 31 de diciembre de 2020, conforme datos de Migración Colombia, dentro del territorio nacional se encontraban más de 1 millón 729 mil migrantes venezolanos, de los cuales más de 966 mil, cerca del 56%, permanecía en condición irregular. Esto evidenciaba los problemas de acceso a los mecanismos dispuestos hasta ese momento. Ante esta situación, el Gobierno Nacional creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal,[208] un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población venezolana que cumpla con determinados criterios, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización. No obstante, como reza su artículo 3º, esta medida se adopta "sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores". Una funcionaria de ACNUR entrevistada a poco de aprobarse la norma mostraba su escepticismo a raíz de esta alegada discrecionalidad:

> *"Veremos cómo se implementa. Es una medida muy valiente, pero se va a requerir mucha cooperación. Estamos hablando de mucha gente. Será un operativo importante en el que estaremos involucrados nosotros, la OIM, pero preocupa particularmente las referencias recurrentes a la discrecionalidad en la norma" (Entrevista 3)*

Al igual que con los PEP, diversos factores influyeron en la adopción de esa medida y en ese momento particular. Por un lado, la evidente necesidad de control. La medida se basó en el pragmatismo y la necesidad de información, permitiendo a las autoridades identificar quién entra y quién permanece en el territorio, lo cual de otra forma hubiera sido imposible, considerando lo poroso de la frontera entre ambos Estados. En ese

[208] Decreto Nº 216/2021, implementado por Resolución Nº 971/2021.

sentido, había una situación geopolítica que obligaba al gobierno colombiano a actuar con pragmatismo (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2021). Como bien opina una experta entrevistada:

> *"yo personalmente creo que es un asunto de control, de monitoreo, de seguimiento con cifras, de claridades. El permiso especial de permanencia, incluso la tarjeta de movilidad migratoria fronteriza que fue un mecanismo para contar gente que cruzaba la frontera, le daba un número al gobierno, como de qué está pasando en la frontera. Bueno, cuántos cruzan, cuántos se quedan y cuántos se devuelven" (Entrevista 22)*

Por otro lado, la necesidad de dar respuesta a una migración más empobrecida, más necesitada y con particulares vulnerabilidades derivadas de las restricciones impuestas por la pandemia, que la diferencian del perfil de población en otras partes de la región sudamericana:

> *"en cierto punto, lo que se estaba viendo también es que las personas que llegaban a nuestras fronteras eran personas con altísimas necesidades. Claro, la persona que tiene entre 19 y 39 años con una capacidad, digamos, no sólo biológica, sino física, emocional, y hasta económica muchas veces para poder irse a Perú, irse a Chile, irse a Argentina, pues iba en búsqueda clara de integrarse económicamente, sea en el sector formal o informal y a promover la dinamización de esa economía, ¿si? (...) esa, digamos, fue esa mirada perversa que muchos países tuvieron para promover la llegada. Pero aquí en Colombia se nos estaba represando un cúmulo importante con unas necesidades vitales evidentes, especialmente en salud" (Entrevista 22)*

De allí que en el diseño e implementación del ETPV, la cuestión de la salud, la incidencia que los gobiernos locales tuvieron sobre el gobierno nacional en torno a la atención sanitaria y, finalmente, el Ministerio de Salud y Protección social, fueran de especial relevancia:

> *"En algún momento, los irregulares superaron a los de PEP (...) eso se acompañó de la crisis de salud, el COVID-19. En Colombia nosotros tenemos un régimen de salud que obliga, que promueve, que busca la afiliación al sistema general de seguridad, a nivel nacional. Pero si las entidades territoriales, la gobernación, el municipio, la municipalidad, no genera las gestiones para afiliarlos al sistema, tiene que responder económicamente por los gastos en salud que se generen por causa de esa atención. Imagínate lo que pasó en las zonas de frontera, cuando la mayoría de personas ni siquiera tienen documentos para afiliarse al sistema, porque el sistema, claro, busca la universalidad, pero si la gente no tiene un documento para afiliarse, pues, te vas a quedar por fuera. Ese era el caso de la mayoría de los venezolanos y venezolanas. Entonces esas personas empezaron a demandar, por supuesto, una serie de servicios en estos territorios, y al verse en esas crisis económicas y financieras, principalmente en Cúcuta y en el Norte de Santander, (las autoridades locales) empezaron a hacer mucha incidencia con el gobierno nacional. ¡Muchísima incidencia!" (Entrevista 22)*

En efecto, al analizar el discurso de lanzamiento del ETPV y otras declaraciones de prensa, el Presidente Duque se refiere reiteradamente al derecho a la salud y específicamente señala que, ante las circunstancias que se estaban viviendo, y el hecho de que los migrantes irregulares acuden al sistema de salud, generando grandes costos, su regularización era una necesidad.

En ese contexto pandémico, además, un tercer factor que impulsó la adopción del Estatuto se relaciona con la posibilidad de cooperación financiera internacional. Colombia recibió asistencia técnica, suministros médicos y apoyo financiero de China, Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, Alemania, y de organismos como la *United States Agency for International Development* (USAID), entre otros, para afrontar las necesidades de la población venezolana (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2020b). Una experta señala:

> *"Además que se vio muy acompañado por la cooperación internacional, le hicieron ofertas importantes de recursos. Entonces ahí operó todo esto y ellos dijeron "este es el momento" y creo que la ventana de oportunidad la vieron clara" (Entrevista 22).*

Vale aquí hacer un paréntesis para referirnos a la cuestión de la cooperación internacional. Colombia, en efecto, se ha beneficiado significativamente más de la cooperación internacional que sus vecinos en términos financieros y técnicos (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2021). Sin embargo, la adopción del ETPV no necesariamente le garantizaba continuidad en la recepción de fondos. De acuerdo con el *Financial Tracking System* (FTS), herramienta administrada por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en el 2018 se destinaron 75 millones de dólares al país en cooperación internacional para la situación de flujos migratorios originados en Venezuela, aunque las necesidades identificadas eran mayores. Con el transcurrir de los años, las necesidades se multiplicaron enormemente, al igual que la brecha entre lo requerido y lo recibido: la cooperación internacional no llegó en la medida que se esperaba. En 2021, Colombia requería 641 millones de dólares por concepto de cooperación internacional, pero solo habría financiación por 374 millones de dólares, un 58% de las necesidades que necesitaba cubrir el Estado netamente para el Capítulo Colombia del Plan Regional de Respuesta para refugiados y migrantes provenientes de Venezuela (R4V). Ese dinero, en su gran mayoría, no llegó al

Estado sino a 78 socios de organizaciones no gubernamentales que se encargan de administrar los recursos y traducirlos en programas.

El ETPV fue anunciado el 8 de febrero del 2021 por el Presidente de la República en un evento público en el que estuvo acompañado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi. En su discurso,[209] Grandi destacó que se trataba del "gesto humanitario más importante que se ha hecho en este continente desde 1984, cuando se firmó la Declaración de Cartagena", "un gesto humanitario emblemático para la región (…) inclusive para el mundo entero" y "una extraordinaria muestra de humanidad, compromiso con los derechos humanos y pragmatismo".

El ETPV está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y el Permiso por Protección Temporal (PPT) y tiene una vigencia de diez años. Erróneamente se publicitó que el ETPV autorizaba un permiso por diez años, o que se trataba de un proceso abierto a futuros nuevos migrantes durante diez años. Ninguna de las dos cosas.

El ETPV aplica a las personas venezolanas que cumplan con alguna de las siguientes condiciones: encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de algún permiso de permanencia vigente; encontrarse en territorio colombiano de manera regular como solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado; encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021 o ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del Estatuto mismo.

El Registro Único de Migrantes Venezolanos tiene por objeto recaudar y actualizar información como insumo para la formulación y diseño de políticas públicas, e identificar a las personas que pueden beneficiarse de la protección temporal. Para ser incluido en el registro, las personas deben encontrarse en alguna de las condiciones anteriores, en territorio colombiano, y presentar una serie de documentación mínima. La inclusión en el Registro no modifica el estatus migratorio ni le otorga beneficios o facultades en el

[209] Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2021/2/6021dc4151/discurso-del-alto-comisionado-de-naciones-unidas-para-los-refugiados-sobre.html [Acceso 18/11/2022]

territorio nacional. Tampoco equivale al reconocimiento de la condición de refugiado ni implica el otorgamiento de asilo.

A fin de regularizar la estancia de las personas en el territorio, se crea el Permiso por Protección Temporal. El Permiso sí es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral. Para aplicar al Permiso por Protección Temporal, las personas deben reunir ciertas condiciones, además de estar incluidos en el Registro Único, como no tener antecedentes penales, no tener en curso investigaciones administrativas migratorias, ni medidas de expulsión, deportación, etc., y no haber sido reconocido como refugiado en otro país ni tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegado.

Las personas solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana, conforme la norma, tienen la obligación de incluir y actualizar su información en el Registro Único y, si lo desean, aplicarán por el Permiso por Protección Temporal, sin que esto afecte su condición de solicitante, ni su procedimiento de determinación de la condición de refugiada. En teoría, una vez sea autorizado el PPT, la persona tiene la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de asilo, o si opta por el PPT. No obstante, actores de la academia y la sociedad civil remarcan que las personas son invitadas por las autoridades a desistir voluntariamente de la solicitud de refugio si quieren acceder al Estatuto, argumentando la necesidad de liberar la presión sobre el sistema de asilo.

Conforme informara Migración Colombia,[210] en la primera fase del proceso de implementación, correspondiente a un pre-registro virtual, se registraron 1.728.614 venezolanos. En la segunda fase, denominada enrolamiento se registró la información

[210] Migración Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín Anual de Estadísticas de flujos migratorios, 2021, disponible en: https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20Flujos%20Migratorios%202021.pdf [Acceso 22/02/2024]

biométrica de 978.608. Una vez cumplida la fase anterior, se efectuó la validación de los requisitos establecidos para el otorgamiento del PPT. Al 31 de diciembre de 2021, se aprobaron 454.849 PPT a migrantes venezolanos. Sin embargo, a la misma fecha, se habían entregado 44.728 permisos. Estas cifras están lejos de la protección temporal de casi dos millones de personas anunciada fastuosamente al inicio del proceso.

Varios puntos en particular ameritan destacarse de la medida.

En primer lugar, el ETPV se define como un mecanismo jurídico de protección temporal. Sin embargo, se plantea más como un mecanismo de regularidad migratoria, se refiere a sus destinatarios como "migrantes" y no parece adecuarse a lo que el ACNUR considera protección temporal (TPSA): por un lado, no incluye salvaguardas de protección (no devolución, no sanción por ingreso irregular, etc.) ni menciona en sus considerandos instrumentos de protección (la Convención de 1951, la Declaración de Cartagena), aunque sí instrumentos migratorios (la Convención de Trabajadores Migratorios, el Pacto Mundial); por otro lado, la protección temporal es para ACNUR un mecanismo de emergencia, excepcional, por naturaleza; en Colombia se plantea, sin embargo, como una solución, al menos, de largo plazo. De esa manera, no está ampliando la protección debida a los refugiados sino reemplazándola.

De allí que la presencia del Alto Comisionado en la ceremonia de lanzamiento del ETPV haya resultado particularmente llamativa en términos del rol del organismo en la protección de las personas ¿refugiadas? venezolanas y, en definitiva, en términos de hacia dónde va la protección internacional de refugiados en la región toda. Para los expertos, para las organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes, para las personas que bregaban por el reconocimiento como refugiada de esta población, esa presencia, no pasó desapercibida:

> *"Mira, yo de cierta manera me cuestioné mucho y fue conflictivo para mí ver a Filippo Grandi en el lanzamiento del Estatuto. De verdad. Me shockeó un montón y tuve mis discusiones incluso al interior de (la organización) sobre ¿qué estamos haciendo entonces?" (Entrevista 22)*

En segundo lugar, al igual que otras medidas adoptadas en la región, se trata de una medida adoptada por un determinado Gobierno Nacional, no es producto de una discusión parlamentaria, y si bien por el momento ha trascendido un cambio de

autoridades, su implementación a lo largo del tiempo depende de decisiones discrecionales del Ejecutivo. De hecho, la seguridad jurídica que supone el estatuto es dudosa para los años venideros, ya que frente a una coyuntura política adversa podrían existir iniciativas de terminación anticipada de la medida.[211]

> *"El artículo 2º, creo, del Decreto 216/2021 que creó el Estatuto dice que es un mecanismo jurídico de protección. Entonces... claro, es un mecanismo jurídico de protección, pero que yo controlo, porque además en la misma definición dice claramente que queda sometido a la discrecionalidad del Estado. Ese mismo Decreto habla seis veces de la discrecionalidad, cita seis veces la palabra "discrecionalidad". Entonces, yo siento que se aleja plenamente de la protección internacional. O sea, claramente no es un régimen de protección para refugiados, incluso es expreso en decirlo al interior del Decreto, como.. esto no es el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Punto. Pero sí es una manera de facilitar un régimen migratorio especial, pero al interior literalmente del proceso de regularización ordinaria. Estamos hablando de migración, no estamos hablando de Derechos Humanos, no estamos hablando de régimen de protección internacional, nada de eso" (Entrevista 22)*

En tercer término, se basa en la idea de que la población venezolana quiere poder retornar periódicamente a su país (una cuestión que habíamos visto también en el caso brasilero). En ese sentido, es concebido por las autoridades y por buena parte de los académicos, como una herramienta práctica e incluso como "un enfoque sorprendentemente pragmático" (L. Feline Freier & Soledad Castillo-Jara, 2021). Si las personas tuvieran estatuto de refugiado, el regreso – así sea transitorio – a su país podría dar lugar a la cesación, lo que no ocurre con la protección temporal. Un experto en derecho internacional coincide en esta apreciación apelando al concepto ya discutido del "flujo mixto":

> *"en términos del derecho internacional de los refugiados, un esfuerzo que uno inicialmente hizo fue decir "ahí vienen todos los refugiados". Pues no, porque la mayoría, una de las razones para quedarse en Colombia fue seguir vigilando los bienes que tienen en Venezuela, que les está cuidando la familia, verlos, visitar a los papás cuando tienen vacaciones laborales o de colegio y eso no lo pueden hacer si están en Estados Unidos o en Europa. Entonces Colombia es perfecto porque sí les da esa flexibilidad para ir y volver. Y, para eso, el estatus de refugiado no les sirve... Digamos que obviamente va a haber un movimiento indudable de personas que tienen cierto riesgo, pero la mayoría son un*

[211] Nótese, sin embargo, que los funcionarios de alto rango involucrados en la implementación del ETPV han transmitido públicamente la idea de que no se trata de una política de Gobierno, sino de una política de Estado. Véase, por ejemplo, la intervención de Lucas Gómez, enviado presidencial para la gestión fronteriza y la migración venezolana en el Webinar "Welcoming Latin America: A Regional Approach For The Long-Term Integration Of Migrants And Refugees", 17 de marzo de 2022. Disponible en: https://youtu.be/XYX7XEB0w9M. Participación virtual.

movimiento migratorio, que yo diría es más flujo mixto. Yo diría que la explicación de los flujos mixtos es muy acertada para nosotros en ese sentido porque hay mucho de las dos cosas. Y la mayoría pueden volver sin mucho traumatismo." (Entrevista 20)

Si analizamos los PTPs, bajo las Presidencias de Santos y de Duque y el ETPV bajo la Presidencia de Duque y de Petro, es posible considerar que ha calado hondo en las sucesivas administraciones de Colombia la idea de que el flujo de personas por sus fronteras es imposible de limitar y que los venezolanos están en su territorio para quedarse, por lo menos, por una década y que su regularización y consecuente integración es beneficiosa para todos. En palabras de un entrevistado:

"(El gobierno entendió) que irregularizarlos no vale la pena y lo que hace es empujarlos al crimen organizado, a redes de crimen. Los que están regularizados no necesitan estar al lado de criminales, no necesitan estar al lado de gente que falsifica documentos ni a redes de empleo irregular" (Entrevista 20)

El ETPV denota una continuidad en la política aperturista de Colombia hacia la población venezolana que contrasta – en 2021 – con la tendencia de sus vecinos andinos. Algunos autores (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022; Natalia Banulescu-Bogdan & Diego Chaves-González, 2021) lo atribuyen a una suerte de compensación entre el costo de acoger a esa población y el costo de gestionar un cierre fronterizo efectivo. La opción de acoger a la población parece la menos costosa, la más viable. Otros autores[212] lo atribuyen al mayor peso específico de la política internacional en el contexto colombiano. Al respecto, cabe destacar que, a diferencia de otros países, como Argentina, donde la cuestión de la migración venezolana no era motivo de intervenciones y declaraciones internacionales de alto nivel, en Colombia son notorias y numerosas las intervenciones del Presidente de la República y otras altas autoridades ante la prensa internacional y en eventos internacionales refiriéndose a las medidas adoptadas. La retórica referida a la "hermandad" continuó siendo claramente explicitada por parte de las autoridades y pareció haber sido aceptada y replicada por los medios de comunicación (aunque no todos, como veremos) y por la opinión pública. En palabras del Presidente:

"en el siglo pasado, cuando Colombia sufría tremendos avatares por la violencia o avatares socioeconómicos, fueron millones de colombianos los que también se acercaron al territorio venezolano y recibieron la hospitalidad que les permitió establecerse. Eso

[212] Presentación de Luisa Feline Freier "Entre la política doméstica e exterior: el manejo del desplazamiento venezolano en Colombia, Ecuador y Perú", Congreso de Migraciones, Madrid, 2022.

nos compromete a nosotros con los hermanos y hermanas venezolanos que han sufrido la ignominia de la dictadura, del deterioro del aparato económico, el aniquilamiento de la libertad de expresión, de la libertad de prensa, de la independencia de poderes".[213]

Sin dudas, Colombia – como Estado, ya no como gobierno - capitalizó enormemente la idea del país "generoso" y "ejemplo para el mundo". Basta señalar las intervenciones de Iván Duque en la IX Cumbre de las Américas, en junio de 2022, donde señaló:

"Colombia ha demostrado que se puede hacer una política migratoria sólida, fraterna e incluyente, inclusiva, sin caer en esas dolorosas realidades que viven otras latitudes de xenofobia o de indiferencia".

O la de Francia Márquez, Vicepresidenta del Gobierno de Petro, que, aún con todas sus diferencias ideológicas con el gobierno anterior, hace propios sus logros cuando, en la apertura del Foro Mundial sobre los Refugiados 2023 en Ginebra, señala que:

"Colombia es el cuarto país de acogida en el mundo. Hoy tenemos alrededor de tres millones de venezolanos que hemos acogido. Dos millones han recibido el beneficio especial de estatus migratorio. Cien mil niños han recibido la nacionalidad colombiana, niños que estaban en riesgo de quedarse sin una nacionalidad y Colombia ha dado ese derecho civil del reconocimiento de la nacionalidad colombiana. Y un sinnúmero de niños (...) han podido acceder a la educación en nuestro país".[214]

Algunos expertos incluyen un elemento adicional para comprender el porqué de la política aperturista, y concreto para el caso colombiano, que es la preocupación de Estados Unidos ante un posible movimiento secundario de población que no logra acceder a una vida digna en su primer destino. Un investigador entrevistado a poco de iniciar la presidencia de Petro señaló:

"también ahí hay una influencia de Estados Unidos, por supuesto, mucho más grande acá y en ese tema (Petro) tiene que ser muy cauteloso porque yo sí creo que Estados Unidos ahí sí va a jugar rudo si él intenta hacer algo (con relación a derogar el Permiso Temporal de Permanencia). Estados Unidos además ha temido un movimiento secundario que se le puede venir, que sería de dos millones de personas hacia Miami y bueno, a Petro lo vemos muy respetuoso con Estados Unidos en este momento" (Entrevista 20)

[213] Presentación del Presidente de la República de Colombia, Iván Duque, en el Panel 'Hacia una gobernanza regional en materia migratoria y de protección internacional', en ocasión de la IX Cumbre de las Américas en 2022.

[214] Palabras de la Vicepresidenta de Colombia, Sra. Francia Márquez, en el *Global Refugee Forum* 2023 en Ginebra, Suiza.

La preocupación de Estados Unidos por la situación de la migración venezolana se refleja en la inversión de recursos que ha hecho en la región toda, pero muy especialmente en Colombia, destinatario mayoritario de los fondos. Según el informe que publicara USAID en 2024,[215] el total de fondos del gobierno estadounidense destinado a la crisis ha sido de 2.903 millones de dólares para el periodo 2017-2023.[216]

Incluso, tras el enorme impulso que cobró la OIM en su apoyo técnico y financiero a Colombia, podría identificarse este interés de Estados Unidos, su principal aportante.

> *"La OIM viene ganando espacio, (...) con mucha más fuerza. Incluso, yo digo, comparando nomás la oficina de OIM con la de ACNUR, bueno... (risas). Es un edificio entero, en un sitio muy bueno, que lo tienen además desde hace más de 15 o 20 años y ACNUR se ha tenido que ir como a tres o cuatro sedes, cada vez más chiquitas. Eso es muy indicativo, sí. Y obviamente, la plata. Tú sabes que OIM es Estados Unidos y obviamente para Estados Unidos, Colombia y la migración es un tema importante" (Entrevista 20).*

Más allá de la influencia de Estados Unidos, en efecto, al igual que hemos visto en otros casos, la OIM y su lógica de la gobernanza migratoria ganó en Colombia mucho más terreno que el discurso de protección de ACNUR. Si bien el ETPV fue anunciado con la presencia del Alto Comisionado, en la implementación práctica, la OIM aportó más recursos y tuvo una mayor implicación.

> *"Yo he trabajado con OIM y trabajo con ACNUR ahorita. Entonces, cuando yo trabajé con OIM, y ahorita viéndolo cómo está trabajando OIM, vi que ellos tienen una clara disposición en fortalecer institucionalmente el Estado. O sea, tienen claro por ejemplo que la plata va para Migración Colombia. Les han comprado carpas, les han facilitado también contratación de personal, cosas por el estilo ¿si? OIM va por esa línea: todo lo que es Migración Colombia. A la par, nosotros teníamos la idea de que ACNUR iba a dirigirse completamente y de cabeza al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión de refugiados, cosas como esas... Pero a pesar de eso, no. (...) Igual, quien sigue teniendo*

[215] Disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-12/2023-12-19_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_1.pdf [Acceso 22/02/2024]

[216] En la página web institucional del gobierno estadounidense se señala: "Colombia remains a key U.S. partner in ongoing efforts to help democracy and economic prosperity return to Venezuela. Colombian leadership is essential in coordinating regional support to ensure the Maduro regime lives up to its commitments to hold free and fair elections in 2024, as well as condemning Maduro's misrule, including through the Organization of American States (OAS). The U.S. government has committed more than $958 million to help Colombia address the Venezuelan crisis and support the estimated 3.2 million Venezuelan refugees and migrants that Colombia hosts." Disponible en: https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/ [Acceso 16/02/2024].

más músculo, sigue siendo OIM. Digamos, en términos de recursos. Evidente y notablemente, OIM" (Entrevista 22)

En el contexto colombiano, además, se debe resaltar que la oficina local de ACNUR, aunque resulte paradójico, no tenía experiencia en el trabajo con refugiados (sí con desplazados internos) y poco antes de estallar la crisis venezolana se vislumbraba su cierre.

"Yo no sé si sabes la oficina de ACNUR Colombia, justo que estalla la crisis venezolana, por ahí por 2017, la oficina de ACNUR Colombia estaba en proceso de desmonte (...) porque se suponía que si el conflicto armado, si las FARC -muy ingenuamente- ya no operaban, pues ya no había desplazados. Y resulta que viene esta oleada de venezolanos y casi 700 mil de un totazo en 2017, entonces con 700 mil de un totazo ¿cómo desmontar la oficina?. Para más que Bogotá nunca fue una oficina de refugiados. ACNUR Colombia nunca tuvo esa lógica de oficina de refugiados" (Entrevista 20)

Esto se relaciona también con la adopción de las medidas de protección. En línea con lo que hemos estado viendo en otros casos, el Estado, en vez de destinar los recursos a reforzar el sistema de asilo y brindar protección a través del estatuto de refugiado – lo que hubiera correspondido -, realizó un enorme esfuerzo administrativo y financiero para poner en funcionamiento el mecanismo del ETPV. En palabras de dos expertas:

"Colombia dio inicio a un nuevo proceso amplio de regularización que ha sido muy celebrado, pero (…) en contrapartida, hay una política no explícita y deliberada de no dar refugio. Las medidas que toma están claramente orientadas a eso: a fortalecer la regularización y a no otorgar asilo".[217]

"yo siento que el Estado y especialmente el Gobierno de Duque tenía que mantener una postura de, ok, el gobierno de Maduro es una dictadura, pero no vamos a hacerles el reconocimiento como refugiados. Que ese era mucho el reclamo de nosotros como organizaciones civiles. ¡Usted no puede decir afuera que es una dictadura y acá no les da el refugio!" (Entrevista 22)

d. El sistema de asilo

En efecto, siendo el país que más personas venezolanas recibe, Colombia es el que menos solicitudes de estatuto de refugiado ha formalizado y resuelto. Conforme datos oficiales, el arribo de venezolanos condujo a un aumento histórico en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, pasando de 625 solicitudes

[217] Presentación de Carolina Moreno Velásquez (Universidad de los Andes) "Una perspectiva sociolegal crítica a la respuesta del Estado colombiano a la migración proveniente de Venezuela" en Congreso de Migraciones 2022, Madrid.

en el 2017 a 15.954 al cierre de 2021; se evidenció también un acumulado de 42.106 solicitudes radicadas al 30 de abril de 2022. De esta cifra, el 98.80 % corresponde a solicitudes radicadas por nacionales venezolanos. En total, entre 2017 y 2022, han sido reconocidas como refugiadas 1.289 personas, de las cuales 1224 son de nacionalidad venezolana.[218]

En ese sentido, aunque elogiables, los mecanismos de regularización por la vía de los estatutos migratorios no se acompañan con el cumplimiento de compromisos internacionalmente asumidos. Una experta señala:

> *"lo otro es la narrativa de las puertas abiertas (de Colombia), que está muy consolidada en la región, superconsolidada a nivel global; pero cuando uno explica esto de las barreras que hay para acceder a la regularización, y que con el refugio no las hay, pero que no se brinda refugio, pues se evidencia que las puertas... no están tan abiertas"*[219]

En oposición a eso, hay una catarata de mecanismos que, en teoría, buscan facilitar la regularidad migratoria. Y las personas "optan voluntariamente" por ellos. La regularización migratoria le hace una competencia desleal al asilo, señalaba una experta, dado que con el ETPV es posible trabajar, a diferencia de quien opta por la solicitud de asilo, con la que esa posibilidad no se autoriza.

> *"La regularización le hace una competencia desleal al sistema de refugio, ¿por qué? porque la regularización permite trabajar, acceder a salud, a educación. En cambio, la persona solicitante no puede trabajar. Por eso los números son pobres, teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno. Los regulariza, pero no les da refugio, siendo que dice que en Venezuela hay una dictadura"*[220]

Esta preocupación era visualizada por funcionarios del ACNUR ya en un primer momento de aprobación de la norma:

> *"nos preocupa que no se brinde protección internacional como refugiados a quienes son refugiados. Habrá que ver qué pasa, pero la norma prevé una suerte de 'opción' entre un estatuto u otro, y no creo que sea lo mismo, ni que brinde el mismo nivel de protección" (Entrevista 3)*

[218] Datos de CONPES (2022).

[219] Presentación de Carolina Moreno Velásquez (Universidad de los Andes) "Una perspectiva sociolegal crítica a la respuesta del Estado colombiano a la migración proveniente de Venezuela" en Congreso de Migraciones 2022, Madrid.

[220] Ídem.

Esto constituye un elemento de lo que hemos visto como el paradigma de la disuasión (Thomas Gammeltoft-Hansen, 2011; Thomas Gammeltoft-Hansen & Nikolas Tan, 2017; Ana López-Sala & Moreno-Amador, 2020): la imposibilidad de trabajar disuade a las personas de buscar protección internacional. De igual forma, resulta un elemento disuasorio la demora en la adopción de resoluciones que, en ocasiones, ha alcanzado los 4 años.[221] Y finalmente, la irrisoria tasa de reconocimiento, que se evidencia en el cuadro, constituye otro punto que incentiva a las personas a volcarse a las salidas migratorias.

Sin embargo, al igual que otros países, otro elemento para la justificación de la adopción de mecanismos migratorios se basa en el colapso de los sistemas de asilo, algo que se enraiza en el discurso de los funcionarios, pero también de ciertos académicos:

> *"lo que yo digo es que el estatuto está muy bien y el estatuto pensémoslo también en términos de descongestión, porque había 25 mil personas que hasta el año pasado estaban congestionando el sistema de asilo, deben ahora ser 30 mil, pidiendo como refugiados, en un sistema que manejaba cien casos al año" (Entrevista 20)*

En definitiva, como hemos visto a lo largo de este trabajo, antes que reforzar los sistemas de asilo, las autoridades optaron por crear mecanismos, estructuras e infraestructuras nuevos (y en el caso de Colombia, de enormes dimensiones y con enormes cantidades de recursos humanos, tecnológicos y financieros), pero discrecionales. Mecanismos que permiten reservar la cuota de poder sobre a quién permitirle estar en el territorio. Una abogada de una organización de defensa de los derechos de los refugiados lo expone en estos términos:

> *"Yo creo que hay un temor, no sé si fundado o infundado del gobierno, pero sí creo que es un tema de miedo. Lo mío es una especulación, aunque alguna vez también lo hablé con funcionarios del Ministerio, muy* off the record*. Yo creo que el mecanismo de regularización migratoria de alguna manera te da la garantía de tener y conservar esa autoridad discrecional que tienes como gobierno de, en cualquier momento, anular, cancelar y deportar o expulsar. El régimen de protección internacional, por los instrumentos regionales y globales, tiene una fuerza que el gobierno no quiere tampoco desconocer (...) pero la especulación ahí es que la categoría del refugio es una categoría muy incierta en términos de cuánto tiempo yo voy a conservar a este extranjero en mi*

[221] Presentación de Laura Pedraza Camacho (Opción Legal) en la Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF) organizada por la Universidad de Huelva y ACNUR, 2021.

territorio bajo ese régimen de protección internacional (...) Y por supuesto, en términos de personas, porque actualmente los solicitantes de refugio están superando las cifras de los 45 mil y pues, realmente, reconocer esa cantidad va a también implicarle reconocer al Estado por muchísimo tiempo que son personas que pueden quedarse al interior del territorio" (Entrevista 22)

X.4. Conclusiones

Indudablemente, Colombia es el país que mayor impacto del desplazamiento venezolano ha tenido en términos cuantitativos lo que lo posiciona en 2024 como uno de los principales países receptores de población desplazada a nivel global. Enfrentó ese desafío desde la inexperiencia, con instituciones jóvenes y dificultades de capacidad, y con un sinnúmero de dificultades internas, económicas, políticas, sociales. El arribo de casi tres millones de personas venezolanas sucedería a la firma del Acuerdo de Paz para poner fin a un conflicto interno de cinco décadas y con una deuda pendiente para gran parte de su propia población.

Se identifica en este caso una constancia de una política aperturista hacia la población venezolana, así como una tendencia favorable bastante extendida por parte de la opinión pública, a diferencia de sus vecinos andinos, que parece justificarse en diferentes razones: 1. *una visión realista sobre su situación geopolítica*: limítrofe con Venezuela, Colombia comparte 2200 kms de fronteras sumamente difíciles de controlar; 2. *el mayor peso de la política exterior*. Y en este punto es posible mencionar: a. la estrategia de posicionarse como un país ejemplar, respetuoso de los derechos humanos y solidario – a poco de finalizar formalmente un conflicto por el que fue tristemente conocido en el mundo entero –; b. una estrategia de cara a requerir mayor responsabilidad y un reparto más equitativo de la carga a nivel regional; c. un claro mensaje político en la confrontación con el gobierno de Maduro; d. una estrategia internacional de cara a la búsqueda de cooperación financiera y técnica; y e. un posicionamiento no confrontativo con Estados Unidos; y 3. *su proximidad cultural y geográfica con Venezuela*, su cercanía, su cultura compartida, su historia común, sumado a la deuda moral por la hospitalidad que sus vecinos les brindaron en otros momentos de la historia.

En lo que concierne al etiquetamiento de la población, resulta más confusa su identificación. Institucionalmente se instala una retórica de la hermandad, la acogida fraterna, que parece calar también en la opinión pública, al menos en los primeros años; se instala también una narrativa victimizante – pobres, hambrientos, con necesidades vitales, que huyen por "necesidad" – que se centra fundamentalmente en el colapso económico de Venezuela, sin dejar de señalar otros factores como el sanitario, el institucional, el de la inseguridad. En ese sentido, en ese complejo proceso de poder que constituye la categorización, la etiqueta del migrante económico sumamente necesitado parece ser la preponderante.

Esto impacta en el diseño de las políticas y, de hecho, se traduce en las medidas que se adoptaron. En ese sentido, si bien como señaló una entrevistada "es difícil criticar a Colombia si la comparamos con sus vecinos", podemos reiterar las mismas críticas que hemos hecho a otros Estados en cuanto a dar respuestas eminentemente migratorias. Tanto los PEP como el permiso que emana del Estatuto Temporal son medidas migratorias y discrecionales. La detallada presentación que hiciéramos en párrafos precedentes respecto a los mecanismos que se adoptaron da cuenta que Colombia optó por idear un complejo conjunto de normas y procedimientos - con su consecuente inversión en infraestructura, equipos y recursos humanos - para dar respuestas en materia de regularidad de la condición legal por la vía migratoria antes que por la vía del asilo.

Entonces, más allá de los nombres de "protección temporal", "las víctimas de la dictadura" y demás, hubo una "migratización" de la población desplazada que le permitió y le permite al Estado conservar su potestad respecto a la permanencia en el territorio de la población vecina.

El peso cuantitativo del arribo de los desplazados llevó al involucramiento de todos los actores institucionales. A diferencia de otros casos estudiados, las diferentes instituciones del Estado a nivel nacional, provincial y municipal se vieron involucrados activamente en la atención de la población. Los organismos internacionales no fueron ajenos, con una presencia preponderante de OIM fortaleciendo al Estado en la

implementación de las medidas, junto a un número importante de actores humanitarios internacionales.

A diferencia de otros casos, la presencia de tres millones de personas tiene un innegable impacto en la opinión pública. Si bien se mantiene un consenso sobre el acogimiento a los desplazados venezolanos este ha evolucionado desde una acogida fraterna a una gestión pragmática y humanitaria de una población residente que, además, tensiona los servicios y recursos públicos. La percepción de descontrol en torno a los arribos, la incertidumbre sobre el futuro del desplazamiento y sobre la carga que implica para la propia comunidad, minan la actitud favorable hacia la migración. Por el momento, no obstante, esa actitud no ha afectado de manera considerable las respuestas institucionales.

Ilustración 13. Iván Duque, Presidente de Colombia, y Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, durante la presentación del estatuto. Luisa González, Reuters

"Con el Estatuto de Protección Temporal tendemos una hoja de ruta para la regularización de los hermanos venezolanos que huyen hacia Colombia: saber quiénes son, qué edad tienen, dónde están y sus condiciones socioeconómicas, para brindarles más atención y una mayor estabilidad"

Iván Duque, 8 de febrero de 2021

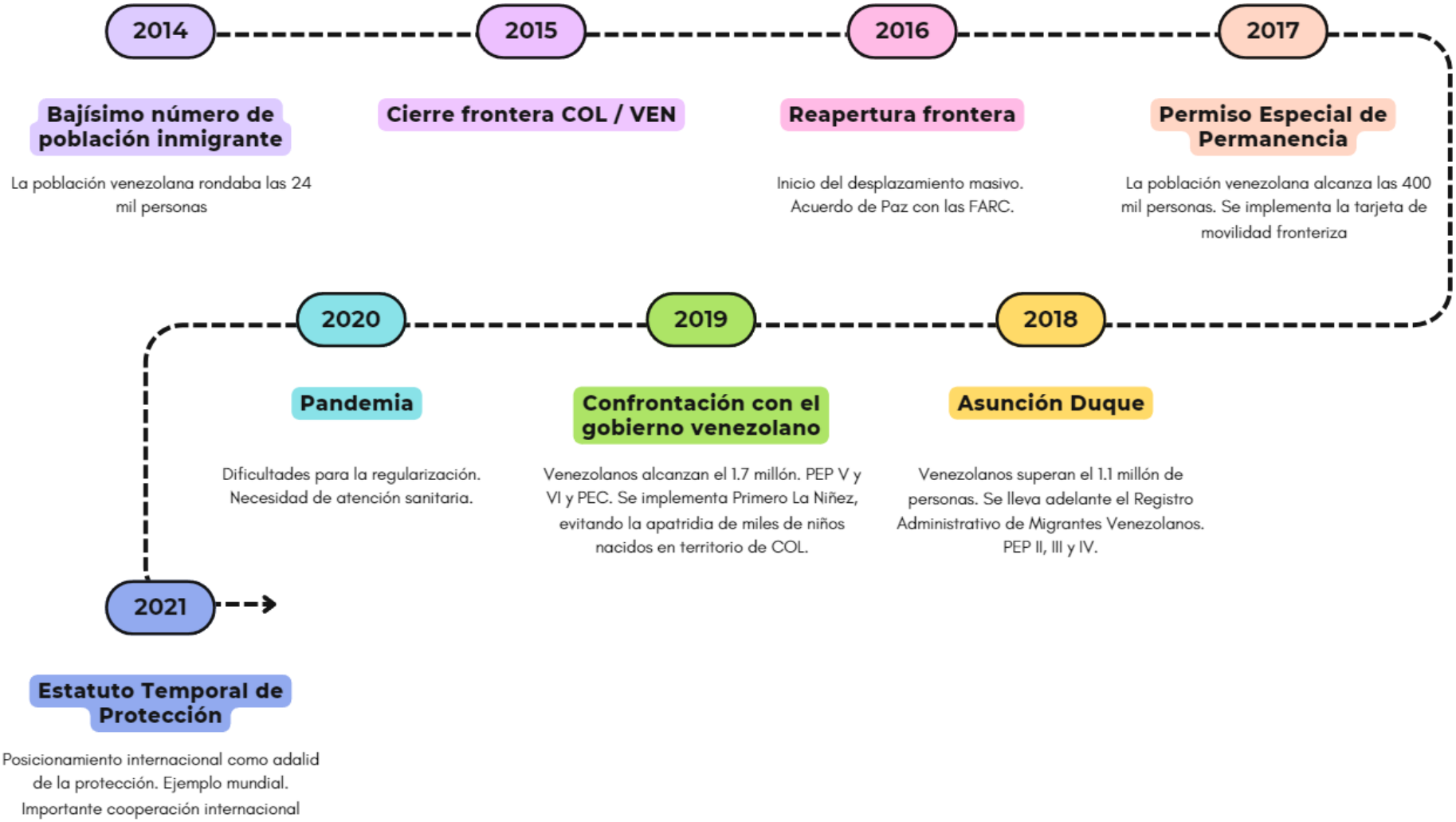


Ilustración 14. Resumen Colombia. Principales acontecimientos.

CAPITULO XI. Perú

Perú tiene una población de 30.6 millones de personas, según datos de su Instituto Nacional de Estadísticas e Informática a 2020. Desde 2008, la inmigración internacional ha venido creciendo, aunque cuantitativamente su peso no fue tan relevante sino hasta mediados de la década de 2010's. Mientras que el stock de migrantes internacionales durante la década de 1990 a 2000 rondaba las 60 mil personas, en 2010 alcanzaba las 107 mil y en 2020, esta cifra pasó a casi un millón de personas.

Si bien este estudio abarca hasta 2020, cabe destacar que hacia 2021, los extranjeros residentes en Perú alcanzaban las 1.347.893 personas. De ellos, los nacionales de Venezuela (1.170.621) representan el 86,8%, seguido de las personas colombianas (44.250) con el 3,3%.[222] (Las cifras seguirían creciendo hasta alcanzar, hacia agosto de 2023, el 1.5 millón de personas venezolanas).

En cuanto a las solicitudes de protección internacional, Perú se volvió, entre 2018 y 2019, el segundo país en el mundo con mayor número de solicitudes de refugio. En total, entre 2016 y 2020, se registraron casi medio millón de solicitudes.

La población venezolana en Perú tiene en los primeros años un perfil económicamente activo y calificado. En 2018, el Instituto Nacional de Estadísticas de Perú realizó una Encuesta a la población venezolana residente en el país. Entre los resultados,[223] identificó que el 50,0% tiene entre 18 y 44 años, y que el 37,9% de la población de 15 años y más cuenta con estudios universitarios mientras otro 19,2% tienen un nivel educativo de técnico superior. Ese perfil comienza a cambiar hacia mediados del año siguiente. No obstante, se estima que, en general, el perfil educativo de la población

[222] Datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones al 31 de agosto de 2021, disponibles en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1857/libro.pdf [Acceso 21/01/2023]

[223] INEI - Condiciones de Vida de la Población Venezolana que reside en Perú. 2018, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf [Acceso 21/01/2023]

migrante siguió siendo superior al de la población nativa. (L. Feline Freier & Gustav Brauckmeyer, 2020)

Las estimaciones indican que hacia el fin del periodo bajo análisis existía un alto porcentaje de personas en situación migratoria irregular. Según datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones respecto a las personas venezolanas, entre 2009 y 2021, si bien 491 mil obtuvieron un Permiso Temporal de Permanencia, sólo 262 mil recibieron el denominado carné de extranjería, documento que permite al extranjero residir en el país y desarrollar actividades de acuerdo con la calidad migratoria autorizada. No existen datos para el caso de las personas haitianas.

El escenario político de Perú en la década bajo estudio ha sido sumamente convulso. Al inicio del periodo bajo análisis gobernaba el país Alan García, del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). En 2011 se celebraron elecciones, en las que salió triunfador Ollanta Humala. Su gobierno terminaría en julio de 2016 con bajísima popularidad, tras conocerse que la empresa brasilera Odebrecht entregó 3 millones para su campaña presidencial. En julio de 2017 terminaría detenido por lavado de activos en detrimento del Estado y de asociación ilícita para delinquir en el Caso Lava Jato.

En las elecciones de 2016, resultó triunfante Pedro Pablo Kuczynski. Su gobierno terminaría tras su escandalosa renuncia en marzo de 2018; Martín Vizcarra, su hasta entonces Vicepresidente, asumiría su mandato y gobernaría hasta noviembre de 2020, cuando el Congreso de la República declaró su “permanente incapacidad moral”. Al día siguiente, juró como Presidente Manuel Merino, siguiente en la sucesión presidencial como presidente del Congreso, quien solo duró seis días en el cargo, cuando renunció. Fue remplazado por Francisco Sagasti, Presidente del Congreso, quien gobernó desde noviembre de 2020 hasta julio de 2021.

Si bien, como se dijera, el periodo que este estudio pretende abarcar termina en 2020, cabe destacar que la inestabilidad política perduró: en julio de 2021 asumió la presidencia Pedro Castillo, quien había ganado las elecciones en segunda vuelta un mes antes. Su gobierno terminó en diciembre de 2022 luego de un intento de autogolpe de Estado. Sería destituido del cargo por el Congreso de la República mediante un proceso

de vacancia (el tercero que afrontó en su corta gestión) y detenido. La Presidenta del Congreso, Dina Boluarte, asumiría entonces la presidencia del país.

XI.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional

Perú adopta normativa en materia de protección internacional de refugiados en 2002. En ese sentido es, luego de Brasil, uno de los pioneros en la adopción de legislación. La norma ubica institucionalmente la protección de refugiados en el ámbito de la política exterior, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el ámbito de decisión.

De corte progresista, la legislación incorpora la definición ampliada del término refugiado. Tradicionalmente un país con un número bajo de solicitudes de protección internacional (hacia 2012 apenas superaba el millar), el desplazamiento venezolano pasó a posicionar a Perú como uno de los países que más solicitudes de asilo recibió a nivel global entre 2017 y 2020.

Tabla 9. Sistema de asilo: Perú

PERU	
Derecho de asilo	La Constitución Política del Perú (1993) señala en su artículo 36 que el Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue.
Legislación	Ley del Refugiado Nº 27.891
Organismo encargado	Comisión Especial para los Refugiados (CEPR)
Composición	El Director de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside; el Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú o su representante; el Director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la Comisión Especial para los Refugiados, sin derecho a voto.
Otra participación	Un representante de ACNUR (sin derecho a voto)
Funciones	Recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones; decidir sobre el tratamiento y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado y velar por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú.
Definición de refugiado aplicable	a) Definición clásica (de la Convención de 1951) b) Definición ampliada (Declaración de Cartagena)

Concepto de unidad familiar	El cónyuge del refugiado, o a la persona con la que mantiene una unión de hecho estable, a sus hijos o a otras personas dependientes económicamente del mismo, cuando ello haya sido requerido y debidamente acreditado.
Derechos de personas solicitantes	Los solicitantes de asilo tienen derecho a un documento provisional de 60 días hábiles de duración que faculta al solicitante a permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva y lo autoriza provisionalmente a trabajar.
Derechos de personas refugiadas	Calidad migratoria de extranjero residente por un año, que podrá ser prorrogada anualmente mientras se mantengan las razones que motivaron dicho reconocimiento; Carné de Extranjería emitido al común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional, como documento oficial de identificación personal, a fin de que pueda ejercer los actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros.
Procedimiento previsto para situaciones de afluencia masiva	En caso de ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular al territorio de la República en busca de protección, será concedido un Estatuto de Protección Temporal, por un período de tres meses renovables.

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa interna.

XI.2. Legislación migratoria

Perú hace una distinción entre la política migratoria externa (cuya autoridad es el Ministerio de Relaciones Exteriores) y la política migratoria interna (en cabeza de la Superintendencia Nacional de Migraciones (dependiente del Ministerio del Interior).[224] Conforme el Decreto legislativo de 2017,[225] la Superintendencia de Migraciones se ocupa de cuestiones internas como los controles de pasaporte y la emisión de los certificados de residencia, mientras que la Cancillería es responsable de la supervisión de la política de asilo y el cumplimiento de compromisos en materia de protección humanitaria, incluyendo la regularización de extranjeros vulnerables y en necesidad de protección. No obstante, en la formulación de las respuestas participan también otros actores, siendo el Consejo de Ministros una instancia determinante en la formulación de objetivos de política. Aunque positiva, esta visión multisectorial impacta en los mecanismos y en la celeridad de la toma de decisiones (Sandra Al Nijjar Salloum, 2022).

[224] Decreto Legislativo Nº 1350, artículo 5.

[225] Nótese que en 2023 se introdujeron modificaciones a dicho Decreto Ley, por Decreto Legislativo Nº 1582 de noviembre de 2023.

La legislación migratoria del Perú está influenciada por sus compromisos internacionales y regionales, ya sea el MERCOSUR (del cual Perú es País Asociado) como la Comunidad Andina (CAN). Perú es Parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

A diferencia de Argentina y Brasil, el acceso a derechos como la atención sanitaria y la educación se encuentra seriamente limitado para la población extranjera. El acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) requiere al menos un estatus de residente temporaria y la presentación del carné de extranjería (exceptuando niños menores de 5 años, embarazadas, entre otros). Dada la situación migratoria irregular de gran parte de la población, estos derechos les son vedados.

El Decreto Legislativo Nº 1350 de 2017 reconoce específicamente derechos civiles y sociales de la población extranjera estableciendo que "El Estado reconoce al extranjero el goce y ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú, tales como el acceso a la salud, a la educación y trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales, salvo las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente" (Art. 9.I).

XI.3. Medidas adoptadas

a. La llegada de personas haitianas

La región andina tiene una importancia central en los trayectos de las personas haitianas hacia Brasil, incluyendo el Perú. Entre 2010 y 2012, las autoridades registraron oficialmente la entrada de 3000 haitianos como turistas. Probablemente la cifra es un subregistro de las personas que efectivamente entraron al territorio, principalmente desde Ecuador, cifra que algunos autores estiman en el doble. (Cédric Audebert, 2017)

En la dinámica migratoria, Perú ha tenido un rol como país de tránsito, al igual que Ecuador y a diferencia de Chile (Luz Coello-Cerino, 2019; Tania Vásquez Luque, Erika Busse-Cárdenas & Lorena Izaguirre-Valdivieso, 2010). Sin embargo, cuando el tránsito por su territorio comienza a ser importante, y, fundamentalmente, como mecanismo de

cooperación con Brasil, en enero de 2012, Perú impone un visado para el ingreso a su territorio.[226]

> *"Perú, cuando después del terremoto, empieza a venir mucha, o sea a transitar, porque ni tan siquiera venían a Perú las personas haitianas, la mayoría venía de tránsito hacia Brasil, lo que hace Perú es poner la visa de ingreso para los haitianos." (Entrevista 23)*

El requerimiento de visado hizo a la población más vulnerable al tráfico de personas y al abuso de parte de la población peruana, sin contribuir a una reducción del flujo con destino a Brasil.

Los haitianos que permanecían en Perú – ya sea por voluntad de establecerse allí o porque no podían seguir viaje a Brasil dado el requerimiento de visado – fueron conducidos hacia el sistema de asilo: su situación legal se resolvió provisoriamente documentándolos como solicitantes. Sin embargo, si bien en un primer momento unos pocos casos fueron reconocidos en virtud de la definición ampliada (Juan Pablo Terminiello, 2012), la gran mayoría no se resolverían. Existía una presunción de que las personas permanecerían en Perú el tiempo suficiente hasta reunir el dinero necesario para proseguir su viaje, y era preciso garantizarles el acceso a ciertos derechos. El número de personas haitianas que efectivamente permanecieron fue muy bajo, según los expertos, al punto que no fue posible encontrar estadísticas. La política con esos pocos casos fue relativamente abierta en esos primeros años, previos al arribo de personas venezolanas.

No obstante, esta experiencia llevó a las autoridades a replantear un cambio legislativo. En octubre de 2015 se adoptaría el Decreto Legislativo Nº 1236, que reemplazaría la Ley de Extranjería vigente desde 1991. Posteriormente, bajo el gobierno de Kuczynski, se adoptaría un nuevo Decreto Legislativo bajo el Nº 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. Como consecuencia de la situación de las personas haitianas, en él se

[226] Por Decreto Supremo No. 001-2012-RE del 10 de enero del 2012, se estableció que: "por razones de política migratoria resulta necesario excluir del régimen de exención de visas temporales de turista a los nacionales de la República de Haití". Nótese que el gobierno de Brasil dio a conocer a la opinión pública el 12 de enero de 2012 (dos días después) el conjunto de medidas con relación a la población haitiana que incluían el visado humanitario para el ingreso al territorio y la regularización por motivos humanitarios de quienes ya se encontraban en él.

establece “la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros en situación de vulnerabilidad”.

b. La llegada de personas venezolanas

A modo de introducción, cabe destacar que Perú es, después de Colombia, el país que registra el mayor número de personas venezolanas desplazadas. Esto, para un país en vías de desarrollo, con relativamente poca experiencia inmigratoria, con dificultades sociales diversas, supuso un desafío de enorme envergadura. Ese es el contexto en el que se sucederán las medidas que analizaremos. En palabras de un funcionario internacional:

> *“Con relación al desplazamiento de refugiados y migrantes venezolanos, la situación que vivió y vive Perú es una situación absolutamente única. Es el mayor desplazamiento de personas en la historia de América. El mayor éxodo en América en toda su historia. Seis millones de personas salieron, ya se calcula que más de 7, y la gran mayoría se dirigieron a países de América Latina, principalmente de América del Sur, más del 80%, con lo cual los desafíos son enormes, claramente. Ningún país estaba preparado para semejante movilidad. Y hay dos países que son los que han tenido la mayor carga: Colombia, en primer lugar, y Perú. (En 2021) ya eran más de 1.3 millones, entre los que estaban registrados y los que no. Entonces, esto demuestra un poco la política que han tenido de puertas abiertas, sobre todo en un inicio...” (Entrevista 26)*

Pero, tal como señala el funcionario, la política ha variado de la que fue inicialmente. Perú es el ejemplo paradigmático de tres momentos claramente diferenciados en la respuesta al desplazamiento de venezolanos: a) un primer momento (hasta 2017), acorde con la región, en el que existió un régimen de apertura y facilitación de la movilidad, sustentado fundamentalmente en el esquema de integración regional del MERCOSUR; b) un segundo momento (2017-2018), caracterizado por un régimen de semi-restricciones, fundamentado en el respeto a los derechos humanos de las personas en movilidad y un discurso “protectivo”, caracterizado por la construcción de mecanismos *ad hoc* para atender un fenómeno exponencialmente creciente; y c) un tercer momento, caracterizado por la restricción.

Además, Perú tiene una particularidad con relación al desplazamiento venezolano y es que es el país en el que mayormente las personas venezolanas acudieron al sistema de asilo. Mientras que el número de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en 2015 era de 350 personas, hacia 2020 el país contaba con más

de 300 mil solicitantes, casi en su totalidad venezolanos (que llegarían a superar el medio millón un par de años después). En ese sentido, Perú resulta de sumo interés porque permite detenernos en el análisis de la respuesta del sistema de asilo con relación a la categorización de los colectivos haitiano y venezolano. En este caso, un sistema de asilo que pretendió adaptarse, crecer a la par de la demanda, desarrollarse (¿para reconocer a las personas como refugiadas?), pero al que – producto de la insuficiente incapacidad y los avatares políticos domésticos – las autoridades terminaron bloqueando.

c. La fase aperturista y el Permiso Temporal de Permanencia (PTP)

Hacia 2016/2017 comenzó a hacerse evidente la llegada de población venezolana. Previamente, el número de personas venezolanas que ingresaban al territorio peruano solía rondar las dos mil. En 2016 la cifra ya subiría a 12 mil personas mientras que en 2017 alcanzaría las 109 mil (José Koechlin & Joaquín Eguren, 2018). Al igual que hemos visto en otros países, el perfil de la población, su poco peso cuantitativo y un sentimiento de solidaridad recíproca y de deuda histórica hacia el país que en el pasado acogió a tantos peruanos, llevaron a que hubiera buena predisposición hacia su llegada. Esa primera etapa en la respuesta política es percibida por las personas entrevistadas, así como otros estudiosos, como la de la generosidad:

> *"Cuando empieza a llegar la población migrante a Perú, sobre todo en 2017, nosotros estábamos con el gobierno de Pablo Kuczinsky y efectivamente al principio fue como una acogida grande, además venían las personas calificadas y luego influyó mucho el tema como de la memoria histórica: había habido una migración importante de peruanos a Venezuela en la época de los ochenta y entonces era como bueno, igual que como ellos nos acogieron en su momento, nosotros los vamos a acoger" (Entrevista 23)*

> *"La primera (etapa), y que vale la pena destacar es la del Perú sumamente generoso en su respuesta. Ha tenido una política de puertas abiertas, como varios países de la región, que permitió que llegara semejante cantidad de gente" (Entrevista 26).*

Sin embargo, rápidamente comenzaron a evidenciarse las dificultades para su regularización. Si bien empezaron a registrar solicitantes de asilo, las autoridades no consideraron el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud de la aplicación de la definición ampliada. Tampoco consideraron aplicar unilateralmente el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Pero, a diferencia de otros países, se permitió que las personas accedieran al sistema de asilo y a sus derechos como solicitantes:

> *"En ese tiempo, ya efectivamente la población migrante había aumentado mucho, es verdad que muchas de las personas solicitaban refugio y en ese sentido, el gobierno peruano, en principio, nunca restringió el tema de la solicitud de refugio, ni hizo que se optase por una, y una de las cosas que tiene Perú es que los solicitantes de refugio en la ley pueden trabajar" (Entrevista 23)*

Paralelamente, se buscaron alternativas migratorias. El PTP fue el mecanismo adoptado por Perú en enero de 2017[227] para permitir la permanencia y el acceso al trabajo legal de las personas venezolanas en el territorio. El PTP era un documento de identidad emitido por la Superintendencia Nacional de Migraciones por el plazo de un año. No obstante, no era una autorización de permanencia y, por lo tanto, a las personas beneficiarias no se las consideraba residentes y no podían obtener un carnet de extranjería. En un primer momento (PTP1), benefició a quienes ingresaron al país antes del 2 de febrero de 2017. En julio de 2017, se introdujo una modificación aperturista[228]: si bien la medida se dirigía a quienes hubieran ingresado regularmente, permitió la estadía por un año (improrrogable, eso sí) con posibilidad de cambiar de categoría migratoria a una de las establecidas por la normativa migratoria común; habilitaba para trabajar legalmente; y contemplaba a quienes hubieran ingresado antes del 31 de julio de ese año.

En enero de 2018, la postura aperturista continuaría por Decreto Supremo Nº 001-2018-IN. (PTP3). Mediante esta norma, se aprobarían los "Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana".[229] A través de este mecanismo, se otorgaba un nuevo PTP a quienes hubieran ingresado al país antes del 31/12/2018. Es decir que otorgaba casi un año de plazo para que, personas venezolanas que estuvieran fuera del territorio, ingresaran al Perú y obtuvieran este beneficio. Incluso, otorgaba plazo hasta junio de 2019 para solicitar el permiso.

> *"Al inicio, hubo una respuesta a través del sistema migratorio, permitiendo a través del PTP el acceso a un montón de personas, la autorización para poder estar regularmente. Ya te digo, casi medio millón de personas pudieron obtener el PTP y cerca de la mitad,*

[227] Decreto Supremo Nº 002-2017-IN

[228] Decreto Supremo Nº 023-2017-IN

[229] Decreto Supremo Nº 001-2018-IN; y Resolución de Superintendencia Nº 0000043-2018

200 y pico mil personas, han tenido o la calidad migratoria especial u otra calidad migratoria, que es la fase siguiente, luego del año del PTP" (Entrevista 26)

En un primer momento, existía un consenso entre los distintos actores en que, más allá de una cuestión de "generosidad", la población venezolana podía implicar un aporte sumamente interesante para el desarrollo del país. Incluso, ACNUR, cuyo papel debía centrarse en la protección, también fomentó esta concepción, la de "aprovechar" el capital humano, como una estrategia para incidir en la recepción de esa población. En palabras de un alto funcionario:

> *"Nuestra posición siempre fue que hay que tener caminos legales para poder trabajar en la integración (…) hay cantidad, cientos de miles de profesionales que han venido aquí a Perú y tenemos que ver cómo integrarlos para aprovechar esa capacidad y ese talento: que esos médicos puedan trabajar como médicos, que esas arquitectas, esos ingenieros en minas puedan aprovechar su expertise aquí en el país. (…) Hay algunas iniciativas en las que hemos venido trabajando que tienen que ver con aprovechar el capital humano. Según el INEI, que ha hecho una encuesta de población venezolana, el 46% de los adultos tiene estudios universitarios o terciarios (…) Es decir, una capacidad y un talento bien importante para aprovechar"*[230]

Otros estudios (Diego Acosta, Cécile Blouin y L. Feline Freier, 2019; Sandra Al Nijjar Salloum, 2022) también identifican esta noción de la población venezolana como un capital productivo de interés. Al Nijjar, por ejemplo, basado en un análisis documental de instrumentos públicos, identifica que la concepción instrumental acerca del vínculo entre la migración y el desarrollo actuó como un factor condicionante – aunque un elemento no declarado – en la definición de la respuesta. En particular, la Política Nacional Migratoria 2017-2025[231] incluye explícitas alusiones a la potencialidad del influjo migratorio, al tratarse de una población calificada. Estas argumentaciones comienzan a erigir la etiqueta de los migrantes venezolanos como un recurso productivo al que debía facilitársele la inserción.

La concepción cobra fuerza en la política peruana impulsada por organismos internacionales y multinacionales, particularmente la OIM (estrategia que ya habíamos identificado en la Argentina de Macri) y el Banco Mundial, como así también la academia

[230] Declaraciones del Representante de ACNUR en Perú en RPP Noticias, 21/04/2023. Disponible en: https://youtu.be/fGooL1vY248?si=qLp0OJWx7o6pBM_4 [Acceso 21/01/2023]

[231] Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, Política Nacional Migratoria 2017 – 2025, disponible en: http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/datos-generales-11/13-normas-emitidas-por-la-entidad/133-decretos-supremos-ds/2017-5/10116-ds-n-015/file [Acceso 21/01/2023]

(L. Feline Freier, 2020; Omar Hammoud-Gallego, 2021; Paula Rossiasco-Uscategui, 2019). Específicamente, el informe del Banco Mundial tuvo un impacto más que significativo al afirmar que, pese a que los recién llegados trabajan informalmente y reciben salarios menores que los trabajadores locales, podrían generar un ingreso fiscal neto de unos 2.256 millones de soles anuales en promedio entre 2019 y 2025, gracias al aumento de la demanda agregada y la recaudación impositiva. Se construye así, en un primer momento, la percepción de la población como un recurso económico vital para el desarrollo local. Un funcionario internacional entrevistado destaca:

> *"En lo que fue el PTP, Migraciones había dado unos datos de que había 3500 médicos, 8000 enfermeros, entonces, hay un número enorme de personas con capacidad de trabajar y con voluntad de poder sumarse… Al final es un win-win. (...) Mirá, en un informe del Banco Mundial se decía que el 57 ó 58% de la PEA venezolana tenían estudios universitarios completos o incompletos u oficios. Es decir, una mano de obra supercalificada!. Nosotros siempre quisimos resaltar ese beneficio" (Entrevista 26).*

d. De la apertura a la restricción

Pero a pesar de esta percepción, meses más tarde, se evidenciaría un rotundo giro hacia la restricción evidenciado en tres medidas.

La primera de ella, de agosto de 2018, consiste en la modificación de los lineamientos establecidos por Decreto Supremo Nº 001-2018-IN reduciendo los plazos aplicables, restringiendo el universo de quienes podían acceder al permiso de dos formas: reducía el plazo para el ingreso al país (hasta el 31 de octubre de 2018, en vez de diciembre) y reducía el plazo para presentar la solicitud del PTP (hasta el 31 de diciembre de 2018, en vez de junio de 2019).[232] En la misma norma se establece, para quienes tengan ya un año de permanencia en el Perú de manera regular bajo el PTP, el otorgamiento de una calidad migratoria especial de residente, excepcional, categoría que la legislación prevé para personas en extrema situación de vulnerabilidad.

La segunda, concomitante con el incremento exponencial en los ingresos al país, consiste en el establecimiento de la obligatoriedad de la presentación de pasaporte a

[232] Decreto Supremo nº 007-2018- IN, 19 de agosto de 2018

partir de agosto de 2018[233]. Frente a ella, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una coalición de organismos de la sociedad civil, interpuso un *habeas corpus*, con el argumento de que la medida vulneraba el derecho a la libertad de tránsito de la población en movilidad, entre otros. El 5 de octubre se declaró fundada en parte la solicitud y se dejó sin efecto la resolución. Tras la apelación de la sentencia por parte del Gobierno nacional, la Justicia revocó el dictamen por lo que se reimplantó la exigencia de pasaporte, aunque exceptuando a ciertas categorías de personas vulnerables o por razones humanitarias, entre los que se encuentran quienes solicitan protección internacional.

Y finalmente, la tercera, ya a mediados de 2019, consiste en la imposición de visado consular para el ingreso al territorio.[234] La así llamada "Visa Humanitaria" requería que las personas contaran con un pasaporte válido y un certificado de antecedentes penales, requerimientos – como hemos visto ya – privativos para la mayoría de la población. Así, ingresar a Perú y residir legalmente se volvía casi imposible.[235] La Resolución que establece el visado, eso sí, incorpora una serie de excepciones por razones humanitarias que incluyen a menores de edad, reagrupaciones familiares, y personas en situación de extrema vulnerabilidad. Nótese que al conceder esa calidad "humanitaria" el Estado peruano estaba reconociendo una situación de vulnerabilidad que, sin embargo, no reconocía para las personas que ya estaban en su territorio.

Lo cierto es que, para sortear las restricciones, las personas se volcaron al sistema de asilo.

[233] Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). Resolución de Superintendencia Nº 000270-2018, 24 de agosto de 2018. Obligatoriedad del pasaporte para el ingreso de ciudadanos venezolanos a partir del 24 de agosto de 2018.

[234] Resoluciones de Superintendencia Nº 000270-2018 y Nº 000177-2019.

[235] Conforme la Resolución que establece la medida, el derecho de las personas venezolanas a transitar por el territorio peruano sin pasaporte y sin visado queda suspendida, en virtud de la suspensión de Venezuela del MERCOSUR.

Gráfico 33. Perú: Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales de Venezuela (2010-2020)

Fuente: UNHCR, Refugee Data Finder: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=BtVm4i [Acceso 31/03/2023]

Con la introducción de restricciones para el ingreso al país y la residencia, las solicitudes de asilo explotaron. Particularmente durante 2019, el número de solicitudes fue tal que llegó a posicionar a Perú como el segundo mayor receptor de solicitudes a nivel global y el mayor receptor de solicitudes de protección internacional de venezolanos en el mundo. Ante la falta de otras opciones, para los organismos internacionales, el mantener abierta la vía del asilo es motivo de congratulación. Como señala un funcionario de ACNUR:

> *"Los dos mecanismos (migratorio y de protección internacional) se han complementado en el caso de Perú y ha permitido que la gente haya tenido una cierta protección, temporal sí, el PTP es temporal y la solicitud de asilo es transitoria, es el proceso intermedio hasta resolver la solicitud... pero lo cierto es que toda esa gente recibió cierta protección" (Entrevista 26)*

No obstante, las solicitudes ese año desbordaron por completo un sistema de protección que no estaba preparado para tamaña afluencia. Con la cooperación internacional, el sistema creció en recursos humanos, materiales y tecnológicos. Sin embargo, más allá de recibir solicitudes, no había resoluciones, dejando en consecuencia a la población en un limbo legal. A diferencia de Brasil, donde el ver superada la capacidad del sistema de asilo contribuyó a la adopción de resoluciones

favorables bajo un abordaje *prima facie*, el colapso del sistema de asilo peruano se tradujo en su virtual cierre, de dos maneras diferentes: en frontera y en territorio.

Por un lado, en frontera, comenzó a haber un procedimiento de admisibilidad, consistente en la toma de una entrevista y la adopción de una decisión respecto al mérito de la solicitud.

> *"ahí llega también la restricción a las solicitudes de refugio en frontera. Porque empieza a haber como una calificación previa. (...) Entonces ahí empieza a haber como una doble calificación y solamente pasaba la gente que se consideraba que tenía un caso... no sé muy bien los criterios.... Pero vamos, que era un porcentaje mucho menor, a mucha gente le decían 'no, tú no eres considerado refugiado, tú no puedes presentar tu solicitud, o sea no puedes ser solicitante de refugio'" (Entrevista 23).*

En efecto, según Amnistía Internacional, sólo el 13% de las solicitudes presentadas entre junio y diciembre de 2019 tuvieron una respuesta favorable. En estos casos, las personas fueron autorizadas a ingresar al territorio y continuar con el trámite de su solicitud (Amnistía Internacional, 2020).

Por otro lado, la barrera a acceder al procedimiento se daba también en territorio: la posibilidad de pedir protección se limitaba a la recién desarrollada plataforma informática (Qoricancha II) que se encontró fuera de funcionamiento durante más de un año, argumentándose dificultades técnicas.

Finalmente, cabe señalar el hecho de que las autoridades optaron mayormente por el silencio administrativo ante los pedidos de reconocimiento de la condición de refugiado. Del total de solicitudes recibidas, las autoridades reconocieron el estatuto de refugiado tan sólo a 102 personas en 2017; 390 en 2018; 578 en 2019 y 1398 en 2020. En los mismos años, las resoluciones denegatorias fueron tan sólo 888. El resto de las cientos de miles de solicitudes quedaron sin resolución.[236]

En resumen, hasta el 31 de octubre del 2018 se atendieron 490,000 solicitudes de PTP, según los datos oficiales de Migración de Perú y la Comisión Especial para Refugiados.[237] Sin embargo, desde esa fecha y hasta después de la pandemia, se dejaron de emitir

[236] Datos de Refugee Data Finder.

[237] Disponible en: https://gestion.pe/peru/venezolanos-migracion-cerca-de-3000-venezolanos-buscan-quedarse-enperu-con-visa-humanitaria-noticia/?ref=gesr [Acceso 05/10/2024]

nuevos PTP. Hacia 2020, cerca de 200 mil personas con PTP habían podido cambiar la categoría migratoria al estatus de residente especial, válido por otro año. Ese año, el número de pedidos de protección internacional decrecería a la par que se irían erigiendo barreras para acceder al procedimiento de protección. De acuerdo con la encuesta realizada por Equilibrium CenDE, un 54% de los venezolanos tenía un estatus legal a mediados de 2020. El 46% restante se encontraba irregular (Equilibrium CenDE, 2020, citado por Ariel González-Levaggi & L. Feline Freier (2023). Un número importante de quienes tenían un estatus legal eran solicitantes de asilo, cuyas solicitudes no serían resueltas ni entonces ni en los años venideros. Vale destacar que, incluso a mediados de 2022, aún permanecían pendientes de resolución 530 mil solicitudes de asilo y sólo se reconoció el estatuto de refugiado en 4258 casos.[238]

La bienvenida inicial y el fomento de un recurso "para aprovechar" dieron paso al creciente cierre de opciones, el bloqueo de alternativas, y la construcción de una irregularidad migratoria a la que, en el imaginario, se iría vinculando la ilegalidad de los medios de vida de los migrantes, de sus actividades y hasta de sí mismos. Todo esto en un contexto de empobrecimiento y vulnerabilidad crecientes que no hace más que retroalimentar el proceso.

¿Cómo se pasa del "migrante-recurso-productivo-calificado" al migrante al que no se desea que ingrese al territorio?

El cambio en las políticas coincide con un cambio en la administración del país (el inicio del gobierno de Vizcarra) y la centralidad puesta por la nueva administración en los asuntos domésticos, antes que internacionales. Basta destacar que, a poco de asumir, Vizcarra señaló que la crisis venezolana se había transformado en un problema peruano.

> *"Ya estamos (con) más del doble, ya los mismos venezolanos que llegan, no encuentran posibilidad laboral y los que encuentran es cogiendo oportunidades de los propios peruanos. Entonces la crisis social venezolana se convierte también en un problema peruano"* [239]

[238] Datos de *UNHCR Refugee Data Query* a mediados de 2022.

[239] RPP, Vizcarra: "La crisis social venezolana se convierte en un problema peruano", 10/09/2018, https://rpp.pe/politica/gobierno/vizcarra-la-crisis-social-venezolana-se-convierte-en-un-problema-peruano-noticia-1149087 [Acceso 21/03/2024]

Al igual que hemos visto en Ecuador, por ejemplo, la tensión entre las dimensiones externa (más preocupada por mostrar credenciales de protección de derechos humanos y de confrontación con el régimen venezolano) e interna (preocupada por contentar a una opinión pública alarmada por el impacto económico y social de un flujo tan masivo) pasa a resolverse a favor de esta última. El gobierno de Kuczynski había priorizado el involucramiento de Perú en el Grupo de Lima y su recepción de venezolanos era coherente con la posición externa hacia el gobierno de Maduro. El de Vizcarra, en cambio, cedió rápidamente al rechazo de la población; un rechazo que se empezaba a hacer evidente:

> *"yo creo que ha habido una mezcla de factores. Primero efectivamente el tema de la xenofobia, eso en las encuestas de opinión se ve claramente: cómo al principio la gente era pro-migrantes venezolanos, vamos a decir, y empieza un incremento de la opinión negativa, vinculado a delincuencia, inseguridad. Eso yo creo que influyó. Por el número de personas, por el perfil. Yo creo que se juntaban las dos: el número y el perfil de los que ingresaban" (Entrevista 23)*

En efecto, al igual que en el resto de los países de la región, el cambio en el perfil de la población recién llegada comienza a hacerse evidente. Como dijéramos, ya no se trata de los recursos calificados que arribaban por el Aeropuerto Chávez de Lima, sino de migrantes más empobrecidos y menos educados que llegan a pie.[240] La percepción de la opinión pública sobre esta creciente vulnerabilidad, la competencia que podrían significar por los puestos de trabajo, la (infundada) impresión del aumento de la criminalidad, y la idea de que los migrantes constituían una carga adicional para los ya precarios servicios sociales llevó al surgimiento de brotes xenófobos. A esa percepción negativa, se suma el interés de algunos políticos en capitalizar el descontento,

[240] En la Ronda 5 del Monitoreo de flujo de población venezolana, la OIM recolectó información que daba cuenta que, con el transcurso del tiempo, las necesidades básicas y las dificultades para su acceso, entre ellas la alimentación y la atención de salud, fueran agudizándose en función de las características de la población y el grado de vulnerabilidad. Así, el 45% de migrantes venezolanos encuestados que llegaron a Tumbes entre agosto y setiembre del año 2018 aseguraron no contar con alimentación regular, situación que se agudizó en el año 2019 hasta alcanzar al 69.6% de los migrantes, conforme relevara la Ronda 7. A su vez, se registró un aumento en el ingreso de personas con enfermedades crónicas y/o discapacidad: mientras que a mediados de 2018 se registró que un 8% de las personas entrevistadas padecía una enfermedad crónica, requiriendo medicación diaria en la mayoría de los casos, para finales del año 2019, la cifra subía a 17.4% (Véanse las sucesivas Rondas DTM de Monitoreo de flujo de población venezolana llevadas adelante por OIM).

promoviendo la adopción de medidas burdamente discriminatorias. Un funcionario internacional relata una anécdota al respecto:

> *"...con el correr de los años, hubo un malestar creciente. Y hubo esta práctica tan común de vincular a la migración con la criminalidad. Mirá, por ponerte un ejemplo, en 2021 hubo un pedido del alcalde de La Molina, que es un distrito pudiente de Lima, para que los venezolanos no brinden servicio de mototaxi ni delivery. Yo creo que los funcionarios públicos, no importa si son a nivel nacional, regional o local tienen que ser muy responsables en sus pedidos y en sus palabras!. Sus pedidos, sus discursos, tienen un impacto en la ciudadanía, tienen una repercusión… ¡Y plantear o asimilar la informalidad laboral con el delito es muy complejo! (...) Y el vincular a los extranjeros con la criminalidad, lo sabemos muy bien, es sumamente peligroso (...). Esto no es menor. Esto tiene un impacto claro en la vida de las personas. (...) Conforme los datos de las plataformas, de las cámaras que agrupan a las plataformas, 8 de cada 10 trabajadores del delivery son venezolanos. (...) Por otro lado, esa discriminación le genera al trabajador del delivery la pérdida de su puesto de trabajo, con el que genera sus ingresos para sí y para su familia. Mirá, yo creo que hay que tener muy en cuenta que (lo que se dice) genera mucha discriminación y mucho prejuicio sobre la población extranjera" (Entrevista 26).*

Tal como hemos visto en el contexto chileno y ecuatoriano, la vinculación entre la migración y la criminalidad ha sido utilizada recurrentemente por ciertos sectores políticos y medios de comunicación para generar un ambiente contrario a la migración. Y, como en los demás contextos, se ha sostenido de presunciones que no se condicen con la información objetiva:

> *"Claramente hay una percepción de los extranjeros, de los venezolanos en particular, vinculada a la criminalidad, mucho más fuerte de la realidad. Hace poco la Universidad Católica hizo un estudio que indicaba, en consultas con la población, que la percepción de la comisión de delitos es mucho más alta que la real… Por eso es que la información es tan importante, porque luego está la evidencia. Hace un par de años, creo que fue 2021, le pedimos los datos al Instituto Nacional Penitenciario, el INPE, sobre la cantidad de personas que están dentro del sistema penitenciario, y cuántos de ellos son extranjeros. Y aproximadamente, había 88 mil personas presas y de ellos, 1500 eran venezolanos. 1500! Creo que es algo así como el 1.7% de la población penitenciaria… pero si además lo comparamos con el total de la población venezolana, que se estimaba en ese momento en 1.3 millones de personas, representaba el 0.1% de la población venezolana en el país. ¿Entonces? Da vuelta la ecuación, el 99.9% son personas que no han cometido ningún delito, que trabajan, que se esfuerzan, que salieron de una situación de violación de derechos, que buscan paz, recomenzar, tener una vida normal, ayudar a la familia que quedó en Venezuela. Y Perú lo sabe, además, porque es un país que tiene cerca del 10% de su población fuera del país" (Entrevista 26)*

Los medios de comunicación merecerían un análisis aparte en tanto han ejercido una influencia sumamente poderosa en la criminalización de las personas venezolanas. En palabras de una experta:

> *"... vemos un poco cómo ha cambiado el enfoque que tienen los medios en el tema de los venezolanos en los últimos dos años. (Antes) existía esta idea de 'a nosotros también nos tocó salir…' Era un discurso de solidaridad mutua (…) pero lo que ha pasado en los medios preocupa mucho. En los últimos meses, en Lima ocurrió el descuartizamiento de dos jóvenes, que en última instancia es un problema del narcotráfico internacional, ya hubo casos así antes, con peruanos, con colombianos.*[241] *Y en Cuzco hubo un caso de un asesinato de un dueño de restaurante a manos de un venezolano. Y ahí la situación cambió. En la academia lo llamamos un pánico moral, una histeria en masa".*

Y tras contar su participación en talleres de sensibilización a periodistas, narra:

> *"preguntamos a 20 o 25 periodistas, cuántas denuncias se hicieron en los últimos años en contra de los venezolanos, y me quedé en shock. Dos o tres sabían, pero todos los demás dieron como respuesta entre 20 y 80%, que es ridículo. Esa es la percepción, y eso refleja muy bien ese pánico moral. La cifra real es 0.5%. Analizando toda la data criminológica que existe, no existe un incremento del crimen por los venezolanos".*[242]

Sin embargo, la exigencia de pasaporte y visado "humanitario" a la población venezolana, por ejemplo, fue justificada por el Presidente mismo sobre la base de la necesidad de imponer un control a quienes llegan con el fin de delinquir. De hecho, diría:

> *(con el nuevo requerimiento migratorio), "solo ingresarán al país personas que quieran trabajar y no, como hemos visto, gente que genera problemas".*[243]

Como complemento de la etiqueta del migrante criminal, particularmente hombre, merece destacarse, en términos de una experta, la hipersexualización de la mujer venezolana y la etiqueta de mujer-fácil.

> *"la otra cuestión se relaciona con el trato de la mujer. Ahí vemos la criminalización del hombre venezolano y la hipersexualización de la mujer venezolana. Hemos llevado*

[241] La experta se refiere al denominado Crimen en SMP, un doble asesinato y posterior descuartizamiento ocurrido el 8 de septiembre de 2019 en el Distrito de San Martín de Porres, Lima. Los autores fueron cinco personas de nacionalidad venezolana, entre hombres y mujeres.

[242] Entrevista a Feline Freier en La Mula, noviembre de 2019, disponible en: https://www.facebook.com/LaMulape/videos/2469431949965333 [Acceso 21/01/2023]

[243] El Comercio, *Vizcarra sobre venezolanos: "Después de abrirles los brazos, es lógico que pidamos visa"*, 13/06/2019, https://elcomercio.pe/peru/piura/martin-vizcarra-venezolanos-despues-abrirles-brazos-logico-pidamos-visa-noticia-ecpm-645037-noticia/ [Acceso 21/03/2024]

adelante más de 60 entrevistas con mujeres venezolanas y casi todas habían vivido una situación en carne propia..."[244]

Las modificaciones constantes en los mecanismos de acceso a la regularidad legal las han afectado desmedidamente, en tanto frente a esa violencia basada en el género, las mujeres temen acudir a las instancias correspondientes de atención. Esto, en un contexto en el que, si bien un 88% cuenta con empleo, en su gran mayoría este es en el sector informal de la economía, incluyendo la venta ambulante, la gastronomía, etc. lo que las expone no sólo a la precariedad, sino también a ser víctimas de hostigamiento y acoso en base a su género en el ambiente laboral, condiciona su acceso a servicios públicos y añade riesgos de protección (Cécile Blouin, 2019)

En un contexto de inestabilidad política, escándalos de corrupción, autogolpes de Estado y demás, los y las migrantes constituían un buen chivo expiatorio sobre los problemas generales del país:

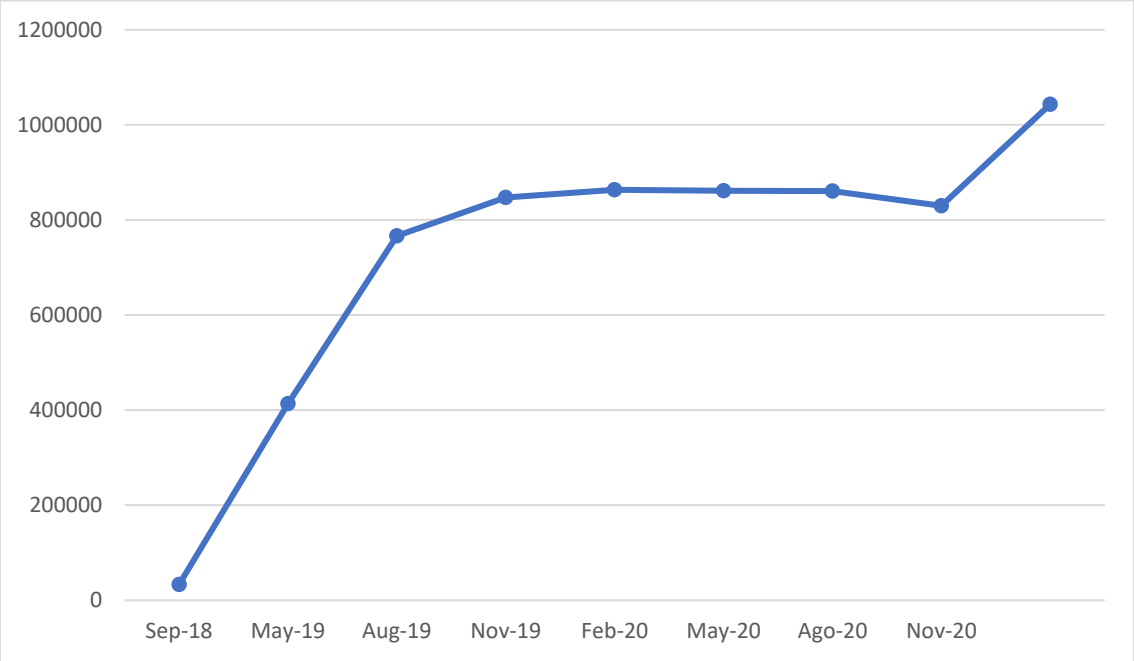
> *"Por otro lado yo creo que también en esta época, o sea de Kuczinsky a aquí, en Perú ha habido mucha inestabilidad política y finalmente es un tema que yo creo que se ha usado de manera populista para, bueno, más seguridad, el chivo expiatorio de lo que pasaba, entonces... Efectivamente yo creo que las presidencias han utilizado un poquito para ganar popularidad. Creo que eso también ha influido, creo que también el hecho de ser un país que ya en sus derechos básicos tienen muchas dificultades en la atención, pues es verdad que el incremento de las personas a atender hizo colapsar sistemas que ya estaban colapsados: educación no podía asumir a los niños, salud no podía asumir a los niños, ¿no? (Entrevista 23)*

En efecto, el número inusual, desorbitado, desmedido, que se evidencia en el Gráfico 34 planteaba dudas sobre la capacidad de absorción en los planos laboral, social, pero también de gestión de la regularidad.[245]

[244] Entrevista Feline Freier en La Mula, noviembre de 2019

[245] Resulta interesante comparar el arribo de más de un millón de personas en un periodo de poco más de dos años al Perú con la "crisis migratoria" vivida en Europa en 2015. Mientras que el primero contaba en 2019 con poco más de 30 millones de habitantes y un PBI per cápita de USD 6.955,81, la Europa de la Unión contaba en 2015 con una población de 340 millones de habitantes y un PBI per cápita de €29.140 (unos USD 27.800).

Gráfico 34. Perú: Población venezolana registrada por R4V (2018-2020)



Fuente: R4V [Acceso 31/03/2023]

Y, en tercer término, podríamos mencionar una suerte de clima de época regional. No sólo Perú establecía restricciones, como hemos visto. También lo había hecho Chile, y también lo había hecho Ecuador. En un contexto de movilidad regional, el impacto de las medidas en uno de los países sin dudas impactaba en los otros.

> *"Creo que también tuvo que ver de cierta manera el clima regional. O sea, yo creo que la región en general pasó de una permisividad, vamos a intentar hacer todo para acogerles y tal, a de repente los países dijeron... mmm... va a ser que no. O sea, esta tendencia de primero apertura y después cerrazón es verdad que no ha sido solo en Perú (...) y bueno.. es como que te legitima de cierta manera. Yo creo que hubo un intento por hacer una solución regional, pero al final no salió y luego eso, bueno, al final cada país terminó tomando un poco su rumbo y algunos en esta medida, cada vez más restrictiva" (Entrevista 23).*

Cabe destacar, al igual que hemos visto en los demás países, la naturaleza discrecional de las medidas. Una entrevistada lo describe claramente:

> *"todo esto siempre ha sido regulado por vía presidencial, por decretos legislativos, no por parlamento, siempre han sido como medidas excepcionales que el gobierno ha pedido capacidad de legislación por temas diversos al Congreso y lo ha legislado el gobierno. Eso, al final, te habla de medidas excepcionales." (Entrevista 23)*

En definitiva, la opinión pública negativa influyó claramente en las medidas del Ejecutivo, frente a las cuales no había - a diferencia de otros países - otras instituciones

estatales fuertes, como Defensorías Públicas, que pudieran incidir. Tampoco hubo, al menos en esos años de mayor restricción, una justicia local fuertemente involucrada.

El 22 de octubre de 2020, el gobierno emitió un nuevo Decreto[246] mediante el cual se aprobaron medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria. La medida de flexibilización (para quienes ya se encontraban en territorio) buscaba compensar en cierta medida el endurecimiento de la política con relación a los ingresos. No obstante, el número de personas en situación migratoria irregular continuaba siendo uno de los más altos de la región. Las medidas que se adoptaron no fueron suficientes; por el contrario, la práctica burocrática misma resultó tan engorrosa (renovaciones periódicas, cobro de multas, etc.) que contribuyó a la irregularidad:

> *(el número de personas en situación irregular) "es bastante, bastante alto. Yo creo que ha sido, en parte, porque los PTP van venciendo. O sea, los que pidieron PTP hace tiempo, son para un año. Entonces es que tienes que estar regularizándote todo el rato. Cada año tenías que ir, cada año tenías que cumplir los requisitos, cada año tenías que pagar. Entonces, claro, no hay esa progresividad (...) te tenías que volver a regularizar, y volver a regularizar, además de que llegó la pandemia, luego el sistema ha estado ha estado colapsado. Entonces yo creo entonces que eso también ha tenido que ver, que la gente al final no ha podido seguir. Y luego tiene que ver con las multas también. Porque cuando estás irregular, tienes que pagar multas. Entonces luego para regularizarse, a lo mejor era un dólar por día, o sea que, en cuanto te despistas un poquito, no es poco dinero lo que tienes que pagar" (Entrevista 23).*

a. Pandemia

El estado de emergencia generado por la pandemia de COVID-19 comenzó en el Perú el 16 de marzo de 2020 con la publicación del Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM. Este dispuso, además, el cierre de fronteras. De esta manera, el ingreso regular se veía imposibilitado, dejando espacio a las actividades delictivas relacionadas con el tráfico de personas (Palla, 2021). Las oficinas públicas que registraban solicitudes de protección internacional cerraron, mientras que la recepción de solicitudes a través de la plataforma virtual se vio desbordada y, posteriormente, bloqueada por varios meses. Según la organización Amnistía Internacional, la causa de la inhabilitación fue intentar frustrar los intentos de registrarse desde fuera del territorio peruano, previo a ingresar al territorio, pero lo cierto es que, como consecuencia, las posibilidades de pedir

[246] Decreto Supremo Nº 010-2020-IN

protección internacional se vieron seriamente restringidas (Amnistía Internacional, 2020)

Para entonces, como se dijera, casi medio millón de personas habían obtenido un permiso temporal de permanencia (PTP); y más de 200 mil habían cambiado u obtenido la calidad migratoria especial. Casi medio millón habían solicitado protección internacional. Si bien se estimaba en casi un millón el número de personas venezolanas, se desconocía el número que permanecía de forma irregular, el cual claramente era significativo, muy especialmente después de las restricciones impuestas para el ingreso. Los principales desafíos para la regularización estaban dados por los costos económicos y las dificultades para obtener documentación del país de origen.

El estar en situación irregular, pero incluso el ser titular de PTP o ser solicitante de estatuto de refugiado, no permiten acceder al Seguro Integral de Salud. La ENPOVE realizada en 2018[247] señaló que el 91,5% de los venezolanos en el Perú no tenía ningún seguro de salud.

> *"con el PTP tampoco tienen acceso al seguro público de salud. Al seguro de salud necesitas carné de extranjería, no PTP. Entonces tampoco tenían acceso. Luego salió una excepción por el tema del COVID. Los que tenían COVID sí podían acceder. Y los menores de 5 años, las mujeres embarazadas, pero si no, nada. Necesitas carné de extranjería. Y los solicitantes de refugio también tendrían, por norma. Pero bueno, eso también es una lucha. Al final tienes que lucharla para que les metan al seguro..." (Entrevista 23)*

El entorno desfavorable a la migración que hemos estado analizando trajo en plena pandemia, además, reivindicaciones de ciertos grupos de la sociedad que buscaban excluir a la población migrante de la atención sanitaria.[248] Una experta relata en un conversatorio:

> *"Se dieron situaciones de xenofobia, de discriminación, pedidos de 'atención médica para peruanos', se les negaban las mascarillas a los extranjeros – cosa que no tiene ningún*

[247] La ENPOVE es la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana Residente en el Perú realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con apoyo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial (BM). La primera edición se ejecutó entre los meses de noviembre y diciembre de 2018.

[248] Véase por ejemplo "'Las mascarillas son solo para peruanos': La xenofobia contra venezolanos no reconoce pandemia" publicado en La Iguana TV, 28/05/2020. En https://www.laiguana.tv/articulos/738851-mascarilla-solo-peruanos-xenofobia-venezolanos/ [Acceso 02/06/2024].

sentido si lo que buscamos es contener el virus- lo que llevaba a la gente a tener miedo. En un relevamiento que hicimos, más del 50% de la gente decía tener miedo, por lo que no buscaban atención ni asistencia médica por miedo a ser deportado por falta de documentación legal".[249]

Todo ese conjunto de elementos puso a la población extranjera en Perú en una situación de gran vulnerabilidad al llegar la pandemia.

La vulnerabilidad se relaciona con la condición migratoria, en primer término, pero además con la condición de empleo: la mayoría de la población se desempeñaba en el sector informal (según la ENPOVE, a fines de 2018 un 89% no contaba con un contrato laboral formal), por lo que tras la llegada de la pandemia no tenían posibilidad de generar ingresos. A ello se le sumó entonces el riesgo de desalojo y todos los problemas asociados a la vivienda.

Finalmente, la falta de estatuto migratorio regular impactó en toda posibilidad de beneficiarse de mecanismos de protección social.

XI.4. Conclusiones

Aun siendo uno de los países en los que más se evidenció el rechazo por parte de la opinión pública (en especial a partir de 2018 cuando el número de personas desplazadas creció de manera exponencial), la construcción de la etiqueta a la población venezolana en un primer momento por parte de las autoridades – y la academia – incorporó con más notoriedad un elemento interesante, que en otros países fue tangencial: el rol como catalizador del desarrollo.

El énfasis en que la buena gestión de los flujos -o, en términos de la OIM, flujos bien "gobernados"- podría conducir a incrementar el desarrollo económico del país, generó un entorno favorable a la llegada de la población. Ello, sumado a un sentimiento de deuda pendiente y un bajo número de inmigrantes, en un primer momento, permitieron el desarrollo de medidas que, sin dudas, resultaron innovadoras. Recordemos que el PTP peruano sirvió de inspiración para la adopción de mecanismos similares, por ejemplo, en Colombia. No obstante, al igual que en el resto de los casos analizados, no dejó de

[249] Presentación de Feline Freier en el conversatorio "COVID-19: ¿Qué le espera a la población #migrante venezolana en esta coyuntura" Universidad del Pacífico (Lima, Perú), 18 de junio de 2020. Disponible en: https://www.facebook.com/upacifico/videos/268927794215194 [Acceso 21/01/2023]

ser una medida migratoria, creada *ad hoc*, por supuesto discrecional y muy poco protectiva.

A partir de 2018, el cambio de gobierno y de perspectiva política sobre la cuestión de la migración venezolana supondría un giro también en las medidas que se adopten. Ello así en un entorno de avatares políticos, vaivenes económicos, un número para entonces desorbitado de arribos y un cambio en el perfil de la población fueron transformando a esa población recién llegada, bienvenida, aportante al desarrollo del país, en migrantes indeseados, delincuentes y criminales.

Esa etiqueta fue impuesta desde todos los sectores: institucionalmente, con declaraciones de funcionarios y políticos referidas a la gente que llega "a generar problemas"; desde los medios de comunicación (basta revisar la cobertura de las noticias respecto al mencionado doble crimen de San Martín de Porres o la supuesta presencia de bandas criminales venezolanas en el país); y desde una opinión pública desacostumbrada a la presencia de inmigrantes, atemorizada por el bombardeo mediático, y deseosa de encontrar un chivo expiatorio para una difícil situación general del país.

La "gestión" de la migración venezolana pasó a ser cada vez más restrictiva, y terminó siendo mala en términos de regularidad, concluyendo el periodo siendo uno de los países con más alto porcentaje de personas en situación irregular. El hecho de que hubiera habido un número tan alto de solicitudes de protección internacional, lejos de reflejar la consideración de la población venezolana como refugiada, no es más que la evidencia de la falta de opciones de regularización. Recordemos que el número de reconocimientos de personas refugiadas es irrisorio.

En pocos años, la generosidad y solidaridad dio lugar a la arbitrariedad, la discriminación y la xenofobia, incluso institucional.

Ilustración 15. Martín Vizcarra. Foto: Presidencia de la República del Perú

"Solo ingresarán al país personas que quieran trabajar
y no, como hemos visto,
gente que genera problemas"

Martín Vizcarra, 13 de junio de 2019

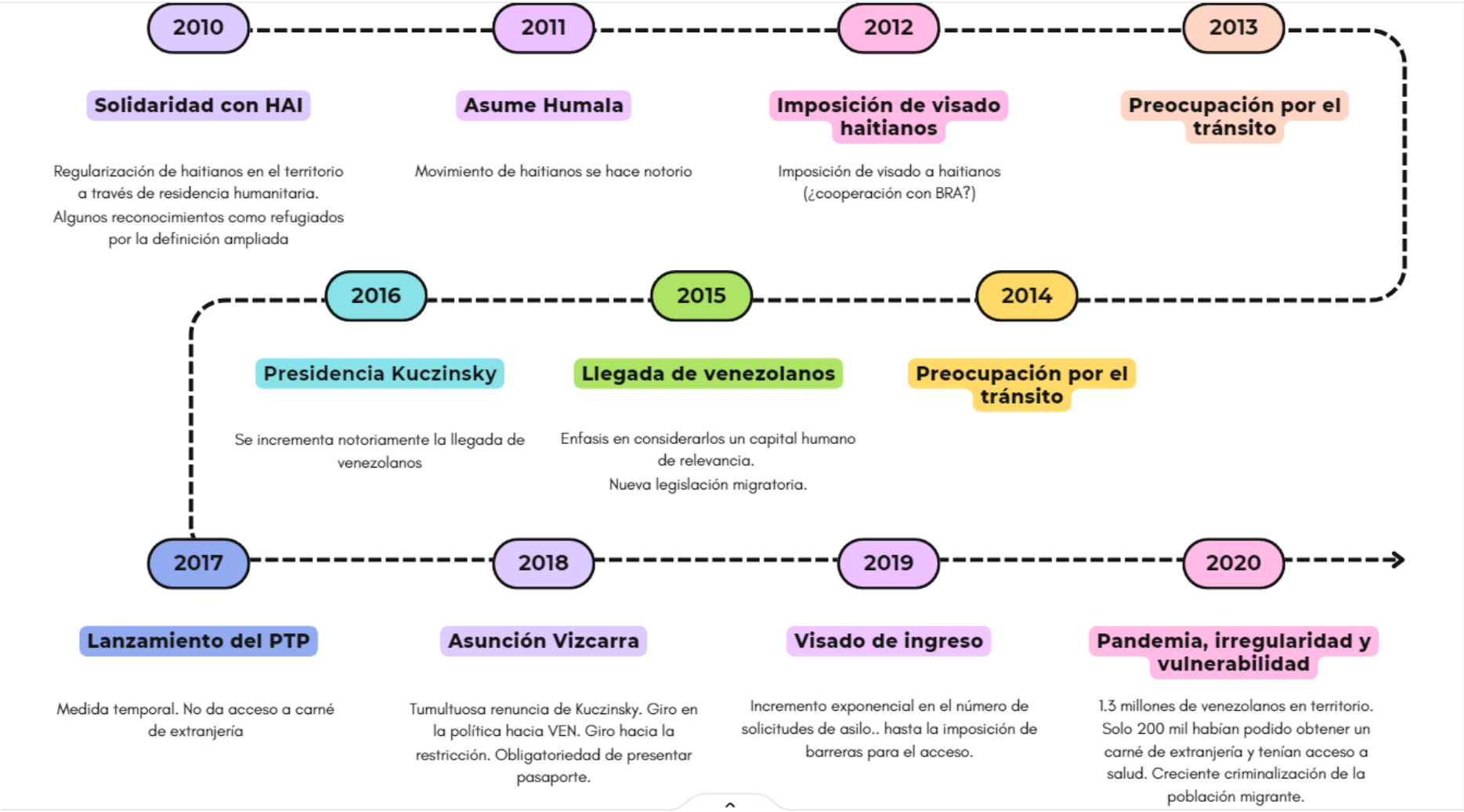


Ilustración 16. Resumen Perú. Principales acontecimientos

CAPITULO XII. El papel de los actores internacionales y regionales

Del análisis de los casos surgen una serie de reflexiones transversales relacionadas con distintos aspectos, que abordaremos en este capítulo. Resulta interesante reflexionar sobre el papel de los actores internacionales y regionales: las agencias de Naciones Unidas y su cooperación hacia los Estados para afrontar las migraciones estudiadas, muy en particular aquellas cuya labor específicamente se relaciona con la migración y la protección internacional, OIM y ACNUR; y por el otro, los procesos de integración regional y otros espacios de cooperación y diálogo en torno a lo migratorio, muy diferentes en el contexto sudamericano y europeo.

a. El rol de las organizaciones internacionales

Es indudable la importancia que las dos organizaciones internacionales con funciones específicas en migración y refugiados, OIM y ACNUR, han tenido en la región durante el periodo estudiado (otras organizaciones presentes han sido UNICEF, UNFPA y ACNUDH, pero, sobre la regularidad migratoria, su participación ha sido marginal).[250] Es indudable también que, a nivel global, estas organizaciones tienen un papel de relevancia en la definición de las políticas migratorias y la gestión de la asistencia humanitaria.[251]

Vale mencionar aquí el trabajo de Sebastien Moretti (2020), basado en experiencias de la región Asia-Pacífico, en la que el autor discute la relación entre ambas organizaciones en situaciones donde, tanto una como otra, pueden reclamar la legitimidad de intervenir prioritariamente en base a su mandato. Estas son situaciones que suelen definirse con el problemático término de "flujos mixtos", donde las respuestas a brindar están en el límite entre la protección de refugiados y la gestión migratoria. Para el autor, la falta de

[250] No obstante, es interesante destacar, como lo hace el experto Andrew Selee, que la región ha tenido una respuesta soberana al desplazamiento masivo, particularmente venezolano, en tanto no hubo una delegación automática del problema a las agencias del sistema ONU. Mientras que en otras regiones los Estados optan por ceder la gestión del desplazamiento, particularmente a la OIM y el ACNUR, en lo que concierne a la acogida, la asistencia humanitaria, el registro, etc. los países estudiados han brindado una respuesta esencialmente diferente, poniéndose al mando de la gestión de los desplazamientos (véase intervención de Andrew Selee en el Seminario "Movilidad y migraciones en América Latina" organizado por la Universidad de Nebrija, Madrid, 5 de julio de 2024. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/live/Gf58rsWz72s?si=jae-cBJAttt8A0wM)

[251] Existen diversos estudios que abordaron el creciente trabajo coordinado entre ambas en otras regiones del mundo (Elie, 2010; Koch, 2014; Bradley, 2017B; Moretti, 2020). Sin embargo, es escasa la literatura que aborda la cuestión en América del Sur.

acuerdos claros y concretos que establezcan responsabilidades y roles termina alimentando tensiones entre ambas. Mientras que las organizaciones nacieron con mandatos complementarios, con los años fueron ampliándose[252] lo que ha llevado a relaciones cada vez más tensas. Una de las principales causas de fricción, sostiene el autor, ha sido la preocupación de ACNUR por el hecho de que, crecientemente, la OIM ha estado cubriendo situaciones que la agencia de refugiados considera propias de su mandato. Y esta fricción ha sido más evidente como producto del enorme crecimiento de la OIM en las últimas décadas en términos de presupuesto, personal, presencia, operaciones, etc. De allí que ACNUR se vuelva más defensivo en sus interacciones con la OIM para asegurar que las personas de su interés sean tratadas separadamente dentro de ese universo mayor de personas categorizadas como migrantes y cubiertas por la OIM.

Factores identificados en el contexto Asia-Pacífico se reproducen en el contexto sudamericano, como surge de este estudio. Al igual que en otras regiones, el uso de la expresión "refugiados y migrantes" – que suele ser presentada como "migrantes y refugiados" por la OIM – apela a mantener esa separación de "clientela" (pero a la vez, perpetúa la dicotomía entre migración forzada y voluntaria de la que tanto hemos hablado). En este estudio, hemos encontrado evidencias de esa separación en varios de los casos estudiados: Brasil es quizá el ejemplo más notorio, donde existían dos filas diferenciadas en los puestos fronterizos gestionadas por cada una de las Agencias, en que existía una suerte de "disputa" por la población que arribaba, y que era evidente a los ojos de las organizaciones sociales o los defensores, como hemos visto.

Sebastien Moretti destaca que la OIM parece ser la Agencia preferida por los Estados para gestionar las situaciones, y esta preferencia se basa en la falta de un mandato protectivo, entre otras razones (Sebastien Moretti, 2020, pp. 37–38). Cada una de las

[252] La labor de la OIM consiste en cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios: y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas (https://www.iom.int/es/quienes-somos#:~:text=La%20labor%20de%20la%20OIM,necesitan%2C%20ya%20se%20trate%20de) En el caso de ACNUR, su mandato original de brindar protección a quienes huían de sus países por un "fundado temor de persecución" fue ampliándose a las personas que huyen de la violencia y los conflictos armados, apátridas, retornados, e incluso fue autorizada a desarrollar actividades en favor de las personas desplazadas internamente.

organizaciones persigue su propia agenda, para lo cual clasifican y organizan el mundo social a través del uso, en constante evolución, de categorías y definiciones. Es decir que, en un esfuerzo por legitimar su intervención y ser considerado el actor más apropiado para intervenir, establecen etiquetas y categorías acorde sus intereses. El autor pone un ejemplo sumamente perturbador: al inicio de la crisis de los rohingya, el gobierno de Bangladesh seleccionó a la OIM como el organismo para coordinar y liderar la respuesta y comenzaron a trabajar caracterizando a los rohingya como *migrantes irregulares*. Durante esos primeros meses, frente a una de las situaciones de refugiados más grandes de la historia reciente, y a pesar de sus esfuerzos por participar, el involucramiento de ACNUR fue secundario. Todas las políticas que podrían haberse articulado de haberlos caracterizado como *refugiados,* estuvieron ausentes, con sus correspondientes consecuencias en términos de prohibición de devolución de la población al país de origen, voluntariedad de la repatriación en condiciones de seguridad y dignidad, etc. Con los meses, el involucramiento de ACNUR en la situación fue mayor y esto se evidenció en la manera de enmarcar la crisis. Mientras que un primer Plan de Respuesta – bajo el liderazgo de la OIM – se refería a la población como *nacionales de Myanmar indocumentados* (con toda la connotación que el término incluye), un Plan de Respuesta posterior – ya con participación de ACNUR – utilizaba un lenguaje protectivo, caracterizando a la población como desplazada forzosa y a la situación, como una crisis de protección, permitiendo articular todo un conjunto de actividades en consecuencia.

En América del Sur, tradicionalmente, las organizaciones habían trabajado separadamente. Desde los años 1990's, el peso de la OIM en la región comienza a hacerse mayor, proponiendo un enfoque de gestión de la migración, promoviendo un modelo de migración "ordenada", sustentado en el principio de apertura regulada y la adopción de mecanismos multilaterales, cuya estrategia de aproximación fue promocionada como *migration management,* o gobernabilidad migratoria (Eduardo Domenech, 2018).[253] Su conversión como Agencia del sistema ONU en 2018 le dio un nuevo impulso, tanto a la OIM como a la promoción de este enfoque.

[253] La creación de los procesos consultivos especializados en la cuestión migratoria, como la Conferencia Sudamericana de Migración, fueron una herramienta para facilitar el acercamiento de este enfoque a los Estados. Diversos trabajos en el ámbito latinoamericano han resaltado el papel clave de la OIM en la

A inicios del periodo bajo análisis, cuando se produce el desplazamiento de haitianos, OIM prestó apoyo particularmente de tipo humanitario para, posteriormente, involucrarse en el desarrollo de estudios y propuestas de acción a los Estados. ACNUR, conforme destacan personas entrevistadas, tuvo un papel de relevancia en promover una salida humanitaria y en apoyar la adopción de una medida complementaria.

Ambas Agencias tuvieron y tienen un rol de vital importancia en la respuesta regional y en las respuestas nacionales frente al movimiento de venezolanos. Esto no significa que su papel – tomando a las agencias separadamente – haya sido influyente por igual.

Por un lado, la OIM rápidamente ofreció su apoyo a los gobiernos "para generar espacios de colaboración y cooperación", centrándose en la asistencia humanitaria de emergencia, la regularización migratoria y la integración socioeconómica, además de cuestiones vinculadas a la generación de información estadística, realización de informes y demás. Los estudios respecto a los profesionales de salud e ingenieros venezolanos y su potencial empleabilidad ilustran muy bien esa idea (Mercer, 2019; Sala, 2019). Fueron intervenciones eminentemente prácticas.

Por otro lado, el ACNUR tuvo un rol más acorde a su mandato al emitir las *Notas de orientación* (ACNUR, 2018a) en las que llamaba a los Estados a aplicar la definición ampliada. En ese sentido, se promovió la consideración de los venezolanos como refugiados. A partir de ese momento, hubo un quiebre claro en las posturas de cada uno respecto a cómo clasificar a la población y, paralelamente, un hecho institucionalmente clave, que fue el establecimiento del trabajo conjunto. En septiembre de 2018, se designó un Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes de Venezuela, con el objetivo explícito de "promover el diálogo y el consenso necesarios para la respuesta humanitaria, incluyendo el acceso a territorio, protección

producción y difusión del paradigma de la gobernabilidad migratoria (Nejamkis, 2009; Santi, 2011; Estupiñán-Serrano, 2013, citados por Domenech, 2018) y destacado críticamente el rol que esta ha cumplido en la clasificación, división y jerarquización de la población en situación de movilidad en la región.

de los refugiados, estatuto regular, y la identificación de soluciones para refugiados y migrantes venezolanos"[254].

Sin embargo, al igual que vimos en el contexto asiático, existe un desequilibrio de poder entre ambas organizaciones que, en definitiva, termina impactando en el etiquetamiento que se hace de la población y la consecuente articulación de acciones políticas. Frente al ACNUR, es constatable la creciente relevancia de la OIM dadas sus mejores relaciones con los Gobiernos, su incidencia en la gobernabilidad migratoria y su carácter más pragmático y adaptativo a las orientaciones de cada Ejecutivo, en ocasiones, cambiantes. Una exfuncionaria de gobierno y una experta lo explicitan claramente:

> *"Es importante ver el rol de la OIM y esta rivalidad histórica entre la OIM y el ACNUR. Y la OIM es muy* pushy *respecto de los temas migratorios. Entonces tienes por un lado al ACNUR que influye en los sistemas de asilo pero por otro lado tienes a la OIM que, en general, tiene mejores relaciones con los gobiernos, porque hacen lo que los gobiernos quieren, son mucho más flexibles, no tienen mandato, etc., lo sabemos muy bien, entonces ahí también se generan ciertas tensiones" (Entrevista 6).*

> *"La OIM se convirtió en agencia de la ONU en 2018 y eso hace que las organizaciones trabajen más cercanamente, incluso cuando no les gustaría trabajar así, porque tienen muchas veces visiones distintas respecto de lo que son las soluciones adecuadas para cada población. Lo que yo conozco de OIM en Brasil: suelen ser muy pragmáticos. 'Esto hay que hacerlo así porque si intentamos un poquito más, ya nos rechazan la propuesta. Entonces, intentamos lo que podemos aquí, pero, desde luego, tenemos que admitir unas pérdidas" (Entrevista 17).*

Las mejores relaciones de la OIM con los gobiernos, a diferencia de ACNUR – en tanto aquel cumple un rol más de cooperación que de supervisión del cumplimiento de obligaciones – favorece esa diferencia de poder entre las organizaciones. Una funcionaria argentina señala:

> *"…tiene más peso la OIM. Pero también, ¿por qué tiene más peso la OIM? porque la región, los países de la región, no le están dando mucho espacio al refugio" (Entrevista 13).*

[254] Declaración Conjunta del ACNUR y de la OIM acerca del nombramiento del Sr. Eduardo Stein como Representante Especial Conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos, septiembre de 2018.

Frente a esta reticencia de los Estados a "darle espacio al refugio", el ACNUR brinda apoyo técnico e incluso financiero, colaborando en el sostenimiento operativo de los sistemas nacionales de asilo, para que sigan en funcionamiento.

> *"En Ecuador tenías un sistema que estaba un 50% financiado por el ACNUR, en Costa Rica tenías un sistema que estaba 90% financiado por ACNUR, en Guatemala tenés un sistema que está 50% financiado por ACNUR. Si el ACNUR no financia, el sistema se cae" (Entrevista 21).*

En este escenario, ACNUR debió aceptar abordar la cuestión de la movilidad de venezolanos de la mano de la OIM y su perspectiva del *management*, como la alternativa menos costosa.

> *"Yo creo que el ACNUR entró en una lógica de* real politik *diciendo, si nosotros no nos abrimos, vamos a quedar fuera. Y tal vez desde dentro podemos influir un poco (…), pero al final el ACNUR salió perdiendo"(Entrevista 6).*
>
> *"(ACNUR) está empezando a perder espacio, y ellos mismos están hablando de esta zona gris que puede haber entre un migrante y un refugiado, ¿verdad? y empezamos entonces a hablar mucho de los flujos mixtos (…) Se habla mucho de las oficinas que teóricamente, en un pie de igualdad, están en Panamá, OIM y ACNUR, pero no es así. La Secretaría Técnica de(l Proceso de) Quito la maneja la OIM. Entonces, ahí nomás, en cuanto te maneja la Secretaría técnica, vos sabés cómo es eso. (…) Sin perjuicio de lo cual ACNUR no cedió del todo, trata, intenta" (Entrevista 13).*

Paralelamente, aceptó como salidas medianamente razonables las alternativas migratorias en respuesta a las crisis de desplazamiento. En parte, lo hizo al evaluar las capacidades de los sistemas nacionales de asilo sudamericanos y con una mirada coyuntural. En parte, también lo hizo frente a la reticencia de los Estados a brindar asilo.

> *"Cuando cayeron los venezolanos, que de repente multiplicaban por diez la demanda, si ya te ahogabas en un vaso de agua con una persona, con mil, te querés morir... Creo que la idea (de ACNUR) era no saturar el sistema mientras les dabas protección a las personas. Entonces yo creo que es una respuesta razonable" (Entrevista 21)*
>
> *"El ACNUR en un momento dijo 'bueno, nosotros vamos a hacer prácticos, porque si no reconocen el estatuto de refugiado pero por lo menos los radican, y bue... nosotros cerramos la boca" (Entrevista 7)*

Pero evidentemente, fiel a su mandato, ACNUR nunca dejó de insistir en la necesidad de que estas alternativas incluyeran salvaguardas de protección contra la devolución y acceso a derechos. La idea de que las personas son refugiadas, deberían ser reconocidas como tales, pero ante el no reconocimiento, al menos tengamos una alternativa de protección similar.

> *"..siempre intentando que en esas respuestas alternativas esté la figura o por lo menos la visión de una protección complementaria (...) Esta idea de que... bueno, no sólo es una alternativa migratoria, sino que vos no lo podés devolver, que tiene una necesidad de protección, que no lo podés gestionar por el sistema de asilo porque no podés hacer el procedimiento completo, cumpliendo el debido proceso, cumpliendo los tiempos... Está bien, no hagas eso, pero sí dales un tipo de protección que les permita a las personas no sólo residir sino... entender que esas personas no pueden volver. Entonces, les das alguna garantía de no devolución y no sólo les habilitás la residencia, les habilitás la educación, la salud, la vivienda, el trabajo... (...) los Estados no pueden resolver (la situación) como refugiados porque es muy complejo, pero en realidad tendrían que ser reconocidos. Bueno, el concepto que se generó con R4V que era el de refugee like... Era como decir "son como refugiados" pero nadie los va a reconocer, entonces, dales algo parecido" (Entrevista 21)*

Con relación a la crisis venezolana, como señala Sandra Al Nijjar Salloum (2022), hay una coalición promotora internacional de la cual forman parte ACNUR y OIM, pero también el Banco Mundial, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, USAID, entre otros. Esta coalición puso sobre la mesa la importancia de la apertura, la asistencia humanitaria y la regularidad de la condición legal y posicionó fuertemente la idea del impacto de la migración en el desarrollo de las comunidades de acogida de América. Esta coalición promueve la etiqueta del venezolano como factor de desarrollo. A su vez, aporta un elemento de vital importancia para las acciones: los recursos económicos. Como destaca Sandra Al Nijjar Salloum (2022), los integrantes de esa coalición, algunos en mayor medida que otros, ejercen su influencia en tanto brindan cooperación técnica y financiera y en ocasiones asistencia directa imprescindible para la gestión. En ese sentido, constituyen un factor de importancia en el proceso de etiquetado, en la medida en que de ese etiquetado se movilizan más o menos recursos, se recibe más o menos asistencia técnica y/o financiera. En eso, el énfasis en la caracterización de la situación de Venezuela como una crisis migratoria, ayudó a movilizar recursos de la OIM y otros actores vinculados al desarrollo. Por el contrario, el énfasis en lo migratorio parece en ocasiones haber promovido dotar a la etiqueta de una connotación negativa, "vulnerabilizando" a la población.

b. Organismos y espacios de diálogo regionales

En su análisis sobre las políticas migratorias, Sandra Gil-Araujo & Silvana Santi (2019)señalan que las agendas políticas se configuran y reconfiguran en función de

dinámicas globales. Los procesos de integración regional y los foros internacionales relevantes tienen incidencia en el carácter que se le imprime a las acciones políticas. El grado de incidencia depende del grado de desarrollo del proceso de integración, la institucionalidad y el nivel de obligatoriedad de los acuerdos alcanzados en su seno, y la posición relativa del Estado en cuestión dentro de él.

Por su parte, los foros internacionales, las reuniones consultivas y otros espacios de discusión ejercen su influencia en tanto son ámbitos en los que los Estados negocian, aceptan condiciones, adoptan cierta retórica (que puede o no traducirse en acciones políticas), buscan posicionarse estratégicamente y mostrar credenciales. Credenciales que van desde la del Estado respetuoso de manera irrestricta de los derechos humanos de las personas migrantes hasta el Estado comprometido con la seguridad y el combate a los delitos transnacionales, pasando por las del Estado guardián de las fronteras regionales. Esta ansia por mostrar credenciales contribuye al proceso de reconfiguración de las etiquetas.

En lo que respecta a los procesos de integración regional existen una serie de diferencias sustanciales en la influencia que estos ejercen sobre las políticas nacionales europeas, española, por ejemplo, y la que pueden ejercer en América del Sur. En el primer caso, el proceso de integración regional – la Unión Europea – es una organización supranacional. Esto supone su operatividad como una instancia de poder autónoma, a la que los Estados miembros ceden parte de su potestad, y en la que se desarrolla un marco jurídico y se construyen categorías jurídicas particulares que se imponen a los Estados mismos. Los procesos de integración regional sudamericanos no son así. El MERCOSUR, por ejemplo, se basa en un modelo de integración fundado en órganos intergubernamentales. Estas instituciones no tienen poderes propios ni autónomos. Al contrario, al estar compuestos por representantes de los Estados Parte, tienen dependencia orgánica y funcional con respecto a estos, y por ello expresan la voluntad y el interés nacional del Estado al que representan. Aunado a ello, el sistema jurídico del MERCOSUR hace que sus órganos tomen decisiones por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.[255]

[255] Artículo 16, Tratado de Asunción y 37 del Protocolo de Ouro Preto

En el contexto sudamericano, previo al inicio del periodo analizado, existían en la región mecanismos multilaterales de diálogo para la discusión de los temas migratorios y de asilo, tanto por dentro de los procesos de integración regional, como por fuera. Esto incluía instancias ya institucionalizadas, un conjunto de instrumentos legales, mecanismos de intercambio de información, instancias de reuniones periódicas y demás. Sin embargo, particularmente el desplazamiento venezolano, parece haber puesto en crisis esta institucionalidad, ya que no fueron las instancias por antonomasia donde discutir las respuestas regionales.

En lo que respecta a los procesos de integración regional sudamericanos, las instancias más relevantes se enmarcan en el ámbito del MERCOSUR (la Reunión de las Comisiones Nacionales para Refugiados o sus equivalentes - "Reunión de CONAREs del MERCOSUR"- y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR - "FEM"-).[256] Del análisis de las actas de las reuniones[257] se evidencia que, más allá de un intercambio de información estadística y de normas y prácticas, no se adoptaron instrumentos de relevancia que dieran cuenta de una coordinación regional para abordar el fenómeno venezolano. Ni siquiera se logró una aplicación consensuada del Acuerdo de Residencia, el principal logro regional en materia migratoria.[258] En palabras de una entrevistada:

> *"MERCOSUR creo que, por los temas que han visto en los últimos años, yo creo que es irrelevante en términos de protección" (Entrevista 6).*

Incluso, la tendencia a la "migratización" del asilo se evidencia también en este foro. Mientras que en 2015 la Reunión de CONAREs del MERCOSUR se creó como una escisión del FEM procurando un espacio de trabajo especializado, hacia 2019 se barajó la posibilidad de volver a fusionarlos, a propuesta del Grupo Mercado Común.[259] La propuesta no prosperó, pero hubiera significado que el tratamiento regional de la

[256] El Webinar "Migraciones y Mercosur: A 30 años", organizado por el FEM los días 20 y 21 de abril de 2021 presentan un interesante panorama de los avances logrados en ese ámbito desde su conformación en 2003.

[257] Disponibles en www.mercosur.int

[258] A ello debe sumarse el engorroso proceso de internalización de normas previsto en el ámbito del MERCOSUR, que hace que, aún adoptando un Acuerdo, se requiere una aprobación interna por parte de todos los Estados Parte para su entrada en vigor.

[259] Véase el acta de la Reunión de las CONAREs MERCOSUR/RMIS/CONARES/ATA Nº04/19 de fecha 06/11/2019.

cuestión de refugiados quedara subsumido en el tratamiento de las cuestiones migratorias.

Por fuera de los procesos de integración regional, - donde, además, lo que se consensua no es vinculante para los Estados - el trabajo de la Conferencia Sudamericana de Migración ("CSM"), así como los mecanismos de seguimiento del Plan de Acción de Brasil tampoco fueron protagónicos.

Esta crisis de los espacios regionales ya existentes se acompañó de la irrupción de nuevos espacios, donde la dimensión política juega un rol fundamental. Se trata fundamentalmente de espacios de condena al régimen venezolano, como lo fue el Grupo de Lima surgido en 2017. Es en estos espacios de clara dimensión política donde se empieza a trabajar la cuestión del desplazamiento de venezolanos. En 2018, se dio inicio al denominado Proceso de Quito, sin duda, la instancia en la que más se ha trabajado y discutido de forma práctica la adopción de medidas en torno a la cooperación para la atención de la población venezolana. Con la OIM - "junto con ACNUR", señala su página web - coordinando la Secretaría Técnica, tiene instancias de trabajo, mesas técnicas, presenta buenas prácticas, pero si se analizan las Declaraciones se evidencia más un énfasis en la necesidad de requerir fondos de la cooperación internacional como estrategia que en avanzar en medidas de protección para la población, a la que no dudan en considerar como "refugiados y migrantes" pero respecto de los cuales se discuten salidas migratorias y no de "refugiados".[260] A eso se le suma una constante retórica que condena el socialismo venezolano como el motor de los desplazamientos. Como bien señalan entrevistados con una amplia perspectiva regional:

> *"La Declaración de Quito, el Plan de Acción del Proceso de Quito, etc. hablan de las medidas, conforme las legislaciones internas, para regularizar el status migratorio de los*

[260] De hecho, en las primeras reuniones del Proceso, la cuestión de los estatutos migratorios y la protección internacional se trabajaron en espacios únicos. Véanse, por ejemplo, el Webinario de Regularización Migratoria. Capítulo Brasilia. Grupo de Trabajo "Integración: Regularización de personas refugiadas y migrantes venezolanas como primer paso hacia la integración", organizado por OIM; así como el Webinario "Protección: Programas de regularización y facilidades administrativas para acceso a estatutos migratorios y de protección internacional", organizado por ACNUR, ambos en fecha 19 de mayo de 2022 de los que participé virtualmente a través del canal de Youtube: https://youtu.be/2FbNnmm1C9Y.

venezolanos y asegurarles el acceso a los procedimientos de asilo. Siguiendo este enfoque, muchos países desarrollaron estatutos migratorios y permitieron la estancia legal, lo cual es sumamente elogiable. Pero lo cierto es que la proliferación de esas formas diferentes de mecanismos migratorios parece estar eclipsando la dimensión de protección internacional" (Entrevista 5)

"Yo creo que el Proceso de Quito ha sido fatal. Yo creo que ahí el ACNUR está empujando el fortalecimiento de los sistemas de asilo, etc., pero en términos políticos, creo que se genera una complacencia entre estos Estados que han unido fuerzas para justificar las restricciones, más que otra cosa, aunque el ACNUR tenga esa secretaría técnica y quiera empujar el tema de protección. Pero al final yo creo que no lo toman en cuenta. Yo creo que el proceso de quito no tiene mucho impacto en términos de protección" (Entrevista 6)

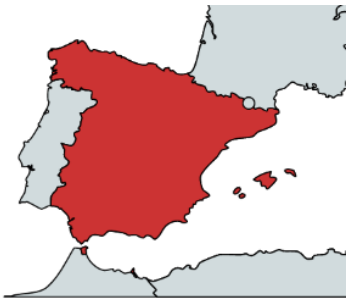
Esos procesos, además, aún bienintencionados, han tenido poca influencia frente a los factores domésticos que terminaron decidiendo las políticas:

"Vos sabés que el proceso de Quito y la CSM son no-vinculantes. Entonces, uno allí se puede dar el lujo de ser más imaginativo, si querés, y proponer determinadas cosas basadas en los principios, ¿verdad? pero después cuando eso lo tenés que llevar a tierra, la cosa ya no es tan fácil ... después tener que empezar a pasar esas ideas, esa imaginación, por el filtro de la realidad, el filtro del presupuesto, el filtro de la voluntad política, la reacción de la sociedad, la posibilidad de un comicio cercano o ese tipo de cosas" (Entrevista 13)

En definitiva, se identifica que los Estados han creado espacios ad hoc, sin hacer uso de una institucionalidad ya existente y que, aun así, su influencia al interno de cada Estado fue muy escasa. Otros factores domésticos fueron los que condicionaron el tratamiento en cada caso.

PARTE 4. UNA APROXIMACIÓN AL TRATAMIENTO EN EL CONTEXTO EUROPEO

CAPITULO XIII. España



Con una población de 48.4 millones de personas,[261] España tiene a 2024 un porcentaje de 13.4% de extranjeros en su población total (6.4 millones). Las personas nacidas en el extranjero (muchas de las cuales ya han adquirido la nacionalidad española) alcanzan la cifra de 8.775.213. De los casos estudiados aquí, es el país con mayor porcentaje de extranjeros en su territorio.

Muchos elementos diferencian el caso español de los demás casos estudiados, empezando por su inserción regional: España es un Estado Miembro de la Unión Europea. Esto, tiene implicancias en diversos aspectos.

Por un lado, las políticas migratorias y de asilo no pueden ser disociadas de los lineamientos que emanan de la Unión, sus Directrices y Reglamentos, los visados impuestos en el marco del Acuerdo de Schengen, entre otros. A ello se añade que los Reglamentos en torno a la gestión migratoria y del asilo son de obligado cumplimiento.[262] En el caso sudamericano (y latinoamericano, en general), los instrumentos regionales que hemos visto (Declaraciones, Planes de Acción, etc.) no son vinculantes -exceptuando los Acuerdos que pueden alcanzarse en el marco de los procesos de integración regional-. Pueden tener un impacto mayor o menor en la legislación y la política local, pero no son de obligado cumplimiento. De allí que nos centráramos en el análisis de las legislaciones domésticas.

Por otro lado, la Unión Europea es un espacio de libre circulación interna, lo que no ocurre en el contexto sudamericano. Ni el MERCOSUR ni la CAN han alcanzado ese estadio en el proceso de integración regional. En el caso europeo, la libre circulación interna constituye un ingrediente adicional en el diseño de las políticas de migraciones y de asilo, con la consecuente presión sobre los países que disponen de frontera

[261] Instituto Nacional de Estadística, Nota de prensa, 15/02/2024, disponible en: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECP4T23.htm [Acceso 18/02/2024]

[262] Al momento de la finalización de este estudio, la Unión Europea adoptó el Pacto Europeo de Migración y Asilo, un conjunto de nueve Reglamentos y una Directiva, que modifican el conjunto del Sistema Europeo Común de Asilo.

exterior, entre ellos España. En el caso español, su posición geográfica como frontera sur del bloque regional, las llegadas marítimas a Canarias, los arribos a través de la frontera entre Marruecos y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son factores decisivos en la articulación de sus políticas.

España es también, refiriéndonos a la cuestión migratoria, el principal vínculo con América Latina. A diferencia de los demás casos, las personas oriundas de América Latina pueden mayormente llegar a España portando un documento de viaje, vía aérea, e ingresando regularmente por un paso aeroportuario. De allí que el perfil de las personas que arriban sea diferente al que pueden recibir los otros casos estudiados. España, en ese sentido, es destino de migrantes y desplazados con ciertos recursos (económicos, culturales) para emprender un periplo hasta el otro lado del océano. Finalmente, el compartir una misma lengua tiene un impacto en el flujo de personas latinoamericanas que buscan instalarse en su territorio.

A su vez, desde el plano de la regularidad de la condición legal de los extranjeros, la necesidad de mantener un estatuto legal para insertarse económica y socialmente es mucho mayor en el caso español que en los demás casos estudiados, donde las economías informales tienen mayor importancia. Y, paralelamente, la normativa migratoria resulta más restrictiva.

En lo que respecta a la protección internacional, a principios del Siglo XXI, España tenía un panorama no muy diferente del resto de los casos estudiados. El número de solicitudes recibidas era bajo y su sistema de protección internacional era pequeño. Sin embargo, esa situación fue cambiando, particularmente a partir de mediados de 2010. Desde entonces, las cifras de solicitudes de protección no han parado de crecer (salvo en pandemia). En 2023 el número de solicitudes superó las 180 mil.

A diferencia de los casos analizados que incorporaban en su legislación una definición ampliada, la definición de refugiado aplicable se centra estrictamente en los elementos de la definición clásica contenida en la Convención de 1951. No obstante, existe una figura de protección complementaria que es la protección subsidiaria. Asimismo, excepcionalmente, se contempla el otorgamiento de autorización de permanencia en

España de los solicitantes de protección internacional si concurrieran razones humanitarias.

Las personas haitianas nunca representaron en toda la década un número relevante en España. De hecho, el INE contabiliza a la población haitiana dentro de una categoría de "otras personas de América Central y el Caribe" que engloba poco más de 2300 personas. En el contexto europeo, Francia fue siempre el destino preferido por aquellos haitianos que optaron por Europa como región de destino. En el periodo 2010-2017 se registraron 27 solicitudes de protección internacional. Ese número comienza a crecer a partir de 2018 registrándose 20 ese año; 49 en 2019; 36 en 2020; 210 en 2021, volviendo a decrecer en 2022 (33). A pesar de que la recomendación de no retorno de personas a Haití se encontró vigente en casi todo el periodo 2010-2022, solo se reconoció el estatuto de refugiado a 11 personas, se concedió protección subsidiaria en 1 caso y no se otorgó autorización de residencia por razones humanitarias en ningún caso.[263]

Con relación a las personas venezolanas, en cambio, España sí resultó el destino europeo por excelencia. Al igual que en los países de América del Sur, el flujo de personas venezolanas comenzó en 2015. En un primer momento, se trató de personas con alto poder adquisitivo, que no solicitaron protección internacional. Ese perfil comenzó a cambiar paulatinamente, a la par que el número de personas comenzó a crecer. Las personas nacidas en Venezuela residentes en España a 2022 alcanzaban la cifra de 440.992 personas.[264] De ellos, 212.044 eran extranjeros (no tenían nacionalidad española).[265] Precisamente, otra particularidad que tiene España en relación con los demás casos estudiados (salvo, quizá, Colombia) es que un número importante de venezolanos que llegaron al territorio contaban ya de antemano con la nacionalidad

[263] Datos de la Oficina de Asilo y Refugio, disponibles en: https://www.interior.gob.es/opencms/ca/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/asilo-en-cifras/ [Acceso 22/02/2024]

[264] INE, datos disponibles en: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=01006.px#!tabs-tabla [Acceso 18/02/2024]

[265] INE, disponible en: https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/&file=03005.px [Acceso 18/02/2024].

española o tenían la posibilidad legal de adquirirla con mayor facilidad que otros nacionales.[266]

Cuando comienza el arribo importante de personas venezolanas a España, presidía el Gobierno Mariano Rajoy (Partido Popular - PP). En junio de 2018, tras ganar una moción de censura, asumiría Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español - PSOE). En enero de 2020 sería investido nuevamente presidente del Gobierno después de que el PSOE ganara por mayoría simple las elecciones generales de 2019 que dieron comienzo a la XIV legislatura de España.

XI.1. Marco jurídico e institucional en materia de protección internacional

En materia de protección internacional, rige la Ley 12/2009, que establece la definición de refugiado aplicable, el concepto de protección subsidiaria, el procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional (en frontera como en territorio) y el contenido de la protección, entre otros. Además de la normativa nacional, son de aplicación directa los Reglamentos acordados en el marco de la Unión Europea, como, por ejemplo, el Reglamento para la determinación del Estado responsable para evaluar la solicitud (Dublín).

Con relación al estatuto de refugiado, como se mencionara, la determinación se realiza en virtud de la definición clásica de refugiado. Si la persona reúne los elementos de dicha definición, se le concede el derecho de asilo.

A su vez, la normativa contempla el derecho a la protección subsidiaria como aquel dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se

[266] Conforme al Código Civil en su artículo 22, para tramitar la nacionalidad española se requiere tener residencia en España continuada y por 10 años; cinco años para quienes han obtenido la condición de refugiados y dos cuando se trate de nacionales de origen iberoamericanos, entre ellos las personas venezolanas. A su vez, para muchos venezolanos ha sido posible adquirir la nacionalidad española también en virtud de la Ley Nº 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, conocida popularmente como Ley de Memoria Histórica. No existe convenio de doble nacionalidad entre ambos países.

enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de la misma Ley, y que no pueden o a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate. Estos daños graves son la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; y las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Es interesante resaltar el paralelismo entre este último punto y la definición ampliada de refugiado que propone la Declaración de Cartagena, particularmente en cuanto a los elementos situacionales que involucra. Mientras que esta última incluye cinco elementos, la protección subsidiaria se refiere solamente a la violencia indiscriminada, y en situación de conflicto.

De forma excepcional, en el caso de que no se diera ninguna situación merecedora del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, podría autorizarse la permanencia en España de los solicitantes de protección internacional si concurrieran razones humanitarias (Art. 37). Asimismo, el artículo 46 de la misma Ley permite autorizar la permanencia en España, en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, por razones humanitarias distintas de la protección internacional, a las personas vulnerables (menores, discapacitados, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad…). Aunque la Ley 12/2009, no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, el artículo 125 del Real Decreto 557/2011, establece que: "Se podrá conceder una autorización por razones de protección internacional a las personas a las que el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los artículos 37.b) y 46.3 de la ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como a los

extranjeros desplazados en el sentido regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas."[267]

Por otro lado, la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas fue traspuesta mediante el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre. El artículo 4 de dicho Real Decreto determina que el régimen de protección temporal regulado en este Reglamento se declarará por el Consejo de la Unión Europea o por el Gobierno español. En este caso se requiere acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores en los supuestos de evacuación o del Ministro del Interior en los de emergencia. Que exista el instrumento no quiere decir que se active. Esta Directiva no fue activada en el masivo desplazamiento sirio de 2015, ni tampoco en otros desplazamientos forzados, aunque menos numerosos. Será con la invasión de Rusia a Ucrania cuando se implemente, por primera vez, en favor del flujo ucraniano reconocidos como refugiados en todos los países de la Unión. Como subraya De Lucas (2022), en ocasiones anteriores no faltaron los instrumentos sino la voluntad política que sí se dio en el caso ucraniano, alentada por la proximidad, simpatía y solidaridad, que suscitaba la población ucraniana (González, 2022). Lo que suscita el problema de otorgar diferente trato, como subrayaron diversas críticas, a flujos forzados por problemáticas similares (Javier De Lucas, 2022; Carmen González Enríquez, 2022).

A nivel institucional, la protección internacional se inserta en el Ministerio del Interior. La Oficina de Asilo y Refugio es la encargada de la instrucción y tramitación de las solicitudes y de presentar un informe técnico para consideración de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (en adelante “CIAR”).

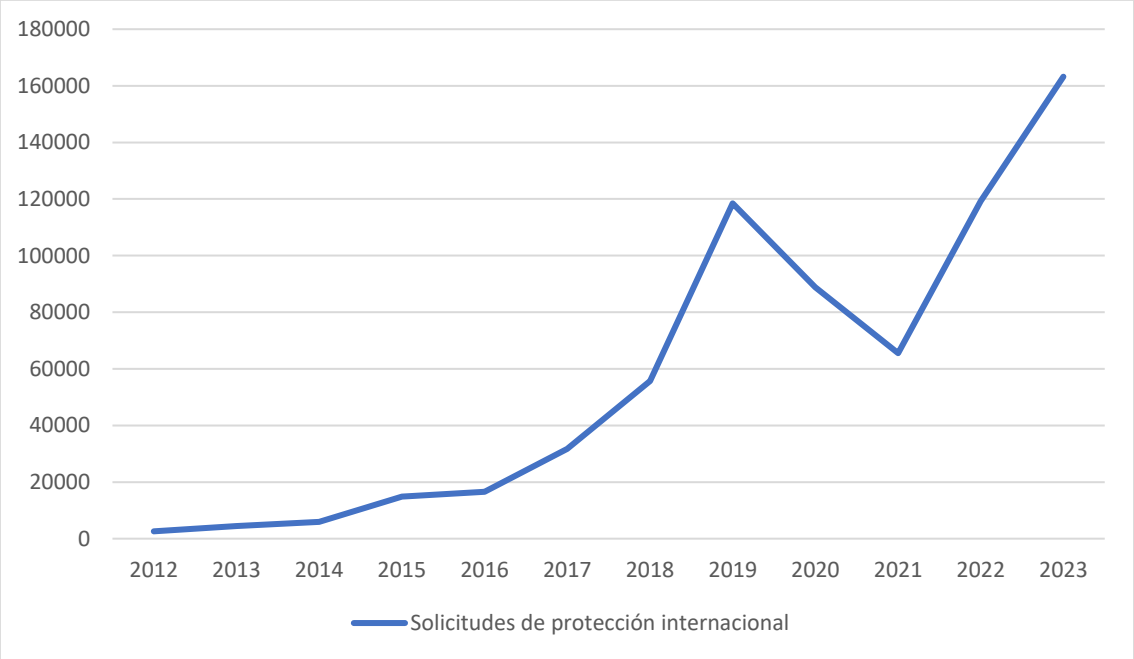
Las solicitudes de protección internacional en España evidenciaron un incremento exponencial en el periodo bajo análisis, como demuestra el Gráfico 35. Mientras que en 2012 se registraron 2588 solicitudes, en 2022 se registraron más de 119 mil. A su vez, en el periodo se identifica un cambio de perfil nacional de las personas solicitantes de

[267] Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30/04/2011).

protección internacional: mientras que en los primeros años se trataba de africanos, posteriormente de Asia, a partir de 2016, se inicia una tendencia, que caracterizará de manera singular al sistema de asilo español frente al resto de sistemas nacionales de la UE, con una clara predominancia de las nacionalidades latinoamericanas y concentrándose principalmente en dos países: Venezuela y Colombia.

Estos números suponen un desafío de gestión de enorme envergadura. Si bien la Oficina ha incrementado notoriamente su productividad y ha podido resolver una enorme cantidad de casos, lo cierto es que no ha podido evitar resolver de manera acorde a los casos que se inician. Además, la resolución tan masiva de casos supone un desafío también en términos de calidad de las decisiones.

Gráfico 35. España. Solicitudes de protección internacional. Todas las nacionalidades (2012-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Asilo y Refugio.

Las personas solicitantes no están habilitadas a trabajar durante los primeros seis meses de tramitación de su solicitud, ya que se entiende que la Administración debe responder dentro de ese plazo. No obstante, en la actualidad, existe una gran demora en la resolución de los casos.

XI.2. Legislación migratoria

La normativa vigente en materia migratoria es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril).

En dichas normas se establecen los requisitos y motivos para el otorgamiento de permisos de residencia. Vale destacar que la administración pública está capacitada para conceder una autorización de residencia temporal, entre otros, por circunstancias excepcionales, por razones de arraigo, por razones de protección internacional y por razones humanitarias.

XI.3. Medidas adoptadas

a. La llegada de personas venezolanas.

Al igual que en los demás países receptores, la llegada de venezolanos ha sido vertiginosa a partir de 2016. Mayoritariamente, se ubicaron en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona), en las Islas Canarias y en Andalucía.

Katrien Dekocker resalta que la migración venezolana a España hasta entonces se caracterizaba como "una inmigración sutil, invisible, legal, integrada en la sociedad española, profesionalmente cualificada y con pocas dificultades para la inserción laboral y el acceso a una buena vivienda, la educación e incluso la sanidad privada" (Katrien Dekocker, 2018, pp. 332). Un porcentaje, pequeño, estaba compuesto por personas con alto poder adquisitivo. Esto conduce así a un primer etiquetamiento de la población: la de altos recursos económicos, que compra viviendas en el barrio de Salamanca en Madrid. Basta ver titulares tales como "Sociedades 'offshore' y 'cash': así se compra la élite venezolana el barrio de Salamanca",[268] "Little Caracas, el barrio de lujo que se ha

[268] El Confidencial, 03/07/2017, disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2017-07-03/elite-venezuela-pisos-madrid-barrio-salamanca_1408503/ [Acceso 18/02/2024]

instalado en el centro de Madrid",[269] "Los millonarios venezolanos que se adueñaron de un lujoso barrio de Madrid",[270] "La vida de lujo de los venezolanos ricos exiliados en Madrid",[271] entre otros. Este estereotipo de la población venezolana millonaria y de elite permea en la articulación de esas primeras medidas para la regularización de la condición legal. Se trata de personas que "no requieren protección". Son inversores, son empresarios, son emprendedores, y por tanto pueden acceder a permisos de residencia exclusivos y reservados para pocos. Precisamente, uno de los atractivos para los inversores latinoamericanos en Madrid fue la llamada *Golden Visa*,[272] lanzada en 2013, que permitió a quienes realizaban una inversión significativa de capital acceder a un permiso de residencia.

Sin embargo, esta representación estereotipada estaba ya desde 2016 alejada de la realidad. El perfil de las personas que se desplazaban entonces era el de sectores medios, e incluso medio-bajos. Comparando un estudio realizado sobre la población llegada entre 1998 y 2015 y entre 2016 y 2018, Katrien Deckocker destaca que, a partir de 2016, se evidencian grandes diferencias en el perfil educativo de la población (aumenta considerablemente el número de personas con título de bachillerato), en su situación legal (disminuye el número de personas que acceden a visados de estudiantes o visados por contratos laborales), la inserción laboral de la población era mucho menor (en parte por las dificultades para regularizar la situación legal) y la situación de la vivienda resultaba más precaria en comparación con quienes habían arribado anteriormente. El autor concluye que para quienes llegaron a partir de 2016 "el argumento principal para abandonar el país (es) el hambre, la falta de medicación, la

[269] Revista GQ, 29/10/2018, disponible en: https://www.revistagq.com/noticias/articulos/little-venezuela-pisos-lujo-madrid/31440 [Acceso 18/02/2024]

[270] Primer informe, 05/05/2021, disponible en: https://primerinforme.com/corrupcion/millonarios-venezolanos-se-aduenaron-de-un-lujoso-barrio-de-madrid/ [Acceso 18/02/2024]

[271] Atlántica / Revista Asturiana de formación y pensamiento XXII, 13/02/2019, disponible en: https://www.atlanticaxxii.org/venezolanos-ricos-exiliados/ [Acceso 18/02/2024]

[272] *Golden visa* es el nombre utilizado para referirse al Visado de residencia para inversores y emprendedores, establecido en virtud de la Ley Nº 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, modificada parcialmente por Ley 25/2015 (disposición final undécima) y por Real Decreto–Ley 11/2018 (Título III). El Visado preveía tres supuestos: 1. la compra de una propiedad por un valor superior a 500 mil euros; 2. la compra de deuda pública por 2 millones de euros y 3. una inversión productiva que supere un millón de euros. Recientemente, el primer supuesto fue derogado.

persecución brutal de los jóvenes que luchan por un país diferente o la necesidad de enviar dinero a quienes se han quedado sobreviviendo en el país de origen" (Katrien Dekocker, 2018, pp. 333)

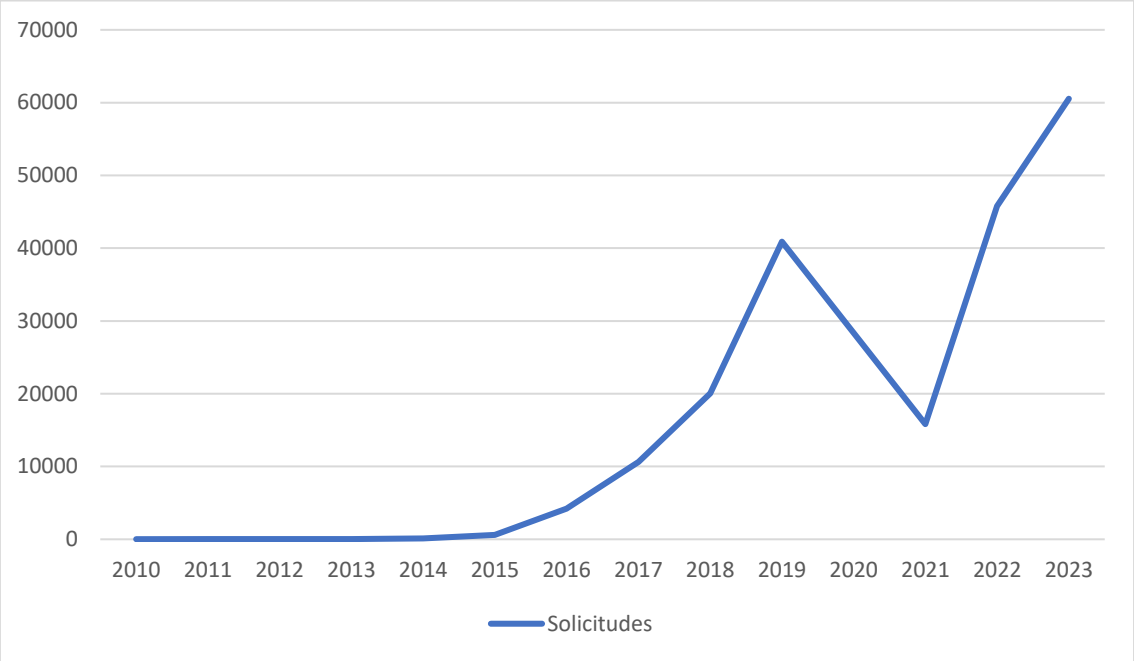
Para el perfil de la población que llegó a partir de entonces, en efecto, las vías para la regularidad migratoria resultaban mucho más estrechas. A ello se le sumaban personas que, en efecto, habían salido de Venezuela como producto de la violencia y/o de la persecución, lo que hizo que paulatinamente se fueran volcando al sistema de asilo. La representante de una organización que brinda asistencia jurídica a personas solicitantes de protección internacional ubica esto un par de años antes:

> *"Desde 2014, con las llamadas "guarimbas",[273] empezó a aumentar, con un repunte bastante importante hacia 2016. Y desde 2016 hasta ahora, ha sido in crescendo casi siempre. Los perfiles (de personas que solicitaban protección internacional), al principio, antes de 2014 pues sí que eran periodistas o personas de la oposición. A partir de 2014 sí que vimos perfiles más variados, es decir personas que, pues, habían participado en las distintas manifestaciones o se habían visto afectadas por los problemas de seguridad, por los problemas de falta de suministros, de sanidad, etc." (Entrevista 29)*

Conforme los datos oficiales, los venezolanos se han convertido desde el 2016 en los primeros solicitantes de protección internacional en España, registrándose ese año 4.196 solicitudes. Para 2017 se registraron 10 mil solicitudes de protección por parte de nacionales venezolanos y tan sólo dos años más tarde la cifra ascendió a más de 40 mil solicitudes.

[273] "Guarimba" es el término coloquialmente usado en Venezuela para referirse a barricadas callejeras o cortes de carreteras.

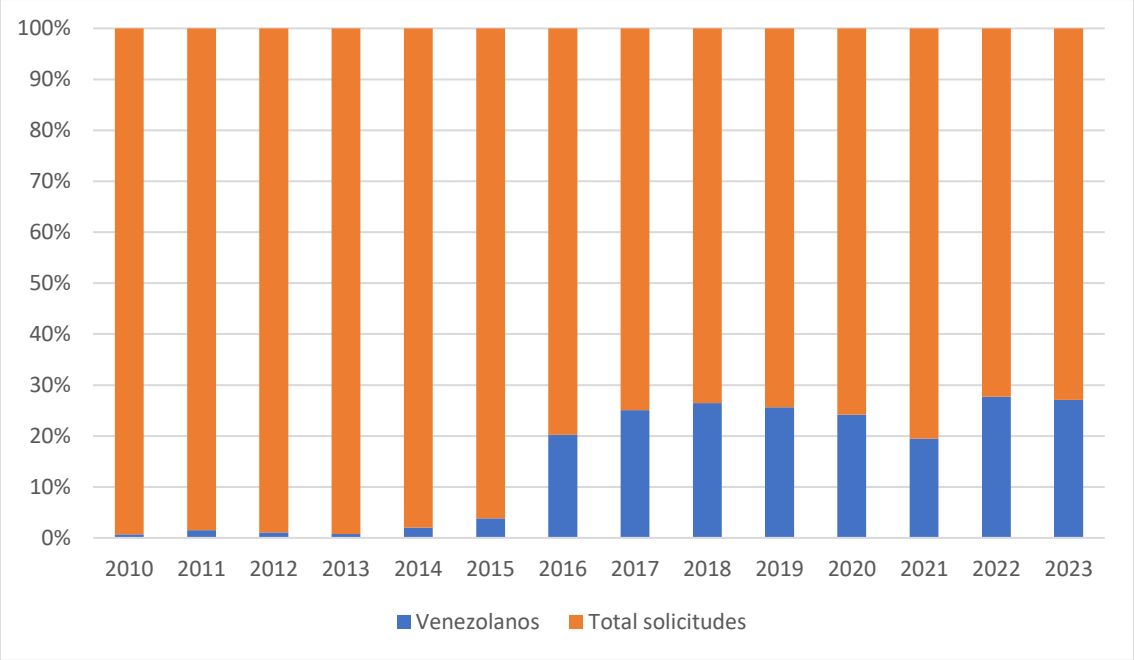
Gráfico 36. España. Solicitudes de estatuto de refugiado. Nacionales venezolanos (2010-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la entonces Oficina de Asilo y Refugio.

Su presencia tendría un impacto enorme en el sistema de asilo. El Gráfico 37 da cuenta del porcentaje que representan en el total de los pedidos.

Gráfico 37. España. Porcentaje de solicitudes de estatuto de refugiado de nacionales venezolanos sobre el total de solicitudes registradas (2010-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la entonces Oficina de Asilo y Refugio.

Durante los primeros años y casi en la totalidad de los casos, la OAR propondría la denegatoria de las solicitudes de protección internacional. Sólo algunos casos, que la Oficina considera de "alto perfil" recibían protección internacional:

> *"sólo en aquellos casos en que había lo que ellos llaman un perfil alto. Es decir, incluso personas que eran miembros de la oposición y que tenían puestos a lo mejor a nivel local, en ayuntamientos, y sí que había quedado acreditado algún tipo de persecución por, sobre todo, grupos no estatales, colectivos, etcétera, solían ser denegados. Solos los perfiles más altos o defensores de Derechos Humanos recibían protección, pero en un porcentaje muy, muy, muy pequeño" (Entrevista 29)*

Frente a las denegatorias, aunque en un bajo porcentaje, las personas presentarían recursos judiciales. La Sala 2º en lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional sistemáticamente desestimó por completo los recursos. Sin embargo, hacia 2018, la situación comenzaba a generar una preocupación creciente. Un funcionario de ACNUR recuerda:

> *"Era tan delicada políticamente la situación que por eso no llegaban a ninguna solución. No encontraban la solución, pero sí existía la preocupación de dar una respuesta a esa necesidad, digamos, por esa realidad humanitaria en Venezuela (…) (Entrevista 27)*

Para el gobierno del Partido Popular, brindar una respuesta relativamente aperturista frente al desplazamiento era crucial. Pero se enfrentaba a una situación irresoluble: se negaba a reconocer el estatuto de refugiado de la población, pero entendía necesario hacer pasar un mensaje político contrario al gobierno de Maduro, tanto internacionalmente como internamente. Ya en enero de 2018, el Presidente del Gobierno señalaría en una entrevista en Onda Cero:

> *"España tiene una obligación para con mucha gente, con muchos venezolanos, por razones históricas, por razones de presente, de futuro. En Venezuela viven 200 españoles [sic], Venezuela se ha convertido en el primer país del mundo cuyos nacionales piden asilo en España"*[274]

En la definición de qué respuesta brindar entraban en juego varios elementos. En primer lugar, el tipo de respuesta. Por un lado, se barajaba otorgar algún tipo de protección humanitaria. Sin embargo, si el objetivo era brindar un mensaje político, ¿por qué no

[274] Declaraciones de Mariano Rajoy en Onda Cero Radio, 19/01/2018, disponible en: https://www.ondacero.es/noticias/comunicacion/mariano-rajoy-concede-primera-entrevista-elecciones-catalanas-carlos-alsina-mas-uno-onda-cero_201801195a61e7330cf29cc1806cf7e3.html

pensar, como Bolsonaro, en lisa y llanamente dar asilo? La política de asilo española ha sido en los últimos años sumamente restrictiva.[275] La interpretación de los términos de la definición de persona refugiada ha ido estrechándose cada vez más: la extorsión por parte de pandillas u otras bandas criminales no es considerada persecución en los términos de la definición convencional, la utilización del argumento del tercer país seguro como motivo de inadmisión a trámite o denegación de la solicitud se ha extendido, así como la alternativa de reubicación interna, entre otros elementos. De allí que la mayoría de los casos de personas venezolanas probablemente no encontraban encuadre en dicha interpretación. De hecho, una funcionaria de la OAR recordó:

> *"Lo que veíamos era que mayormente se trataba de solicitudes en las que se argumentaban las cuestiones económicas, la falta de trabajo, el desabastecimiento… y que eran pocas las solicitudes que realmente tenían un fundamento en términos de protección internacional (18.09.2024. Entrevista informal ex-técnica OAR. Cuaderno de campo).*

Aunado a ello, flexibilizar la interpretación de los elementos de la definición para incorporar a la mayoría de la población venezolana tendría un claro impacto en la forma de interpretar los elementos de la definición en todos los demás casos, particularmente los originarios de América Central y Colombia.

> *"(las autoridades) decían "nos van a criticar mucho" y con razón, por cierto. ¿por qué razones humanitarias para Venezuela sí y para otros no?, porque el planeta también está bastante mal, pero si encima, en vez de razones humanitarias, doy estatuto de refugiado, ya me montan aquí la de Dios" (Entrevista 27).*

En segundo lugar, la mirada supervisora de la Unión Europea. Facilitar, flexibilizar, establecer un programa migratorio *ad hoc*, etc. no dejaba de ser visto desde Bruselas como una suerte de regularización masiva y, por tanto, inaceptable (Entrevista informal ex técnico OAR, julio de 2023. Cuaderno de Campo)

[275] Vale destacar, por ejemplo, que mientras que en 2019 la tasa de protección promedio en la Unión Europea fue de alrededor del 30%, en España dicha tasa se desplomó hasta el 5% (véase El País, España se sitúa ya a la cola de la UE en las concesiones de asilo, 04/02/2020, disponible en: https://elpais.com/politica/2020/02/04/actualidad/1580821771_393934.html [Acceso 23/09/2024]. A 2024, si bien la tasa de protección de España subió hasta el 12%, continúa a la cola de la Unión Europea, cuya tasa ronda el 42% (CEAR, España a la cola de la UE en reconocimiento de asilo en un año de graves conflictos y emergencias humanitarias, 2024, disponible en: https://www.cear.es/informe-anual-cear-2024-personas-refugiadas/ [Acceso 23/09/2024].

En junio de 2018, ACNUR emite la Nota de Orientación sobre las solicitudes de personas venezolanas (ACNUR, 2018a). La Nota, como hemos visto, solicita que los Estados "continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección". Frente a eso, al analizar los recursos, la Audiencia Nacional cambiaría su criterio,[276] emitiendo sentencias en las que otorga a los solicitantes el estatuto de residencia temporal por motivos humanitarios (Javier Laso-Pérez, 2019).

> *"Aquí la Audiencia Nacional tiene un papel muy importante, porque, si en marzo es la nota de ACNUR, en mayo o junio de ese año, los jueces se plantearon qué hacer (…) A partir de ahí, ya en junio, está la primera sentencia de la Audiencia, a la cual van a seguir otras, que van a entender que no hay motivos de protección internacional como tal, pero sí que estamos hablando de una situación humanitaria que les hace merecedores de, al menos, razones humanitarias del ámbito de extranjería" (Entrevista 27).*

El razonamiento jurídico se basa en considerar que no se identifican causales para el reconocimiento del estatuto de refugiado, y que tampoco es posible conceder protección subsidiaria, ya que, en base a la información disponible, no existiría en Venezuela un nivel generalizado de violencia suficiente para aplicar esta protección. Sin embargo, y de forma subsidiaria, considera, tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, que esta residencia podría apoyarse en la violación de ciertos derechos humanos y la grave situación socio-económica en el contexto general de Venezuela.

Para entonces, las resoluciones de los pedidos de protección internacional llevaban una demora considerable, lo que llevó al Defensor del Pueblo a recomendar al Consejo de Ministros el otorgamiento de protección temporal, una medida de carácter general y que, hasta ese momento, nunca se había aplicado.[277] La propuesta sería rechazada por la Administración.

---

[276] Sentencias de la Audiencia Nacional, de 26 de junio de 2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Rec. 628/2017, 456/2017, 457/207, 328/2017 y 417/207

[277] Recomendación del Defensor del Pueblo "Protección temporal para los ciudadanos venezolanos en España Declaración general de protección temporal", disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proteccion-temporal-para-los-ciudadanos-venezolanos-en-espana/ [Acceso 22/02/2024]. Nos estamos refiriendo a la activación del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, el cual nunca se activó, como dijéramos, hasta la llegada de las personas ucranianas en 2023.

La sucesión de sentencias favorables de la Audiencia Nacional derivó en la adopción de una decisión por parte de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, del 28 de febrero de 2019 – ya bajo el Gobierno del PSOE - donde se propone la concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias, de un año de duración, prorrogable, a personas venezolanas cuyas solicitudes de protección internacional fueran denegadas. El 5 de marzo se daría a conocer la Nota del Ministerio informando tal extremo. En ella se señalaba, además, a propuesta de la CIAR, que aquellas personas a quienes se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, podían beneficiarse de la misma autorización.

¿Qué lleva a la adopción de la medida en ese momento determinado? Por un lado, podría pensarse que se basa en la política del nuevo gobierno. Sin embargo, el nuevo gobierno tenía en su seno facciones políticas más proclives al régimen venezolano y le medida no dejaba de ser el reconocimiento de una crisis humanitaria. Un funcionario de ACNUR señala:

> *"ya llevábamos unos años de discusiones con las autoridades y en el que las propias autoridades de distinto signo político nos habían planteado sus dudas de qué hacer, qué respuesta dar (…) (Fue bajo el Gobierno del PSOE), pero los otros habrían hecho lo mismo, ¿eh?" (Entrevista 27).*

Por otro lado, la situación de Venezuela alcanza un pico de gravedad notorio a fines de 2018 y principios de 2019, cuando el éxodo se intensifica, al igual que la crisis humanitaria del país.

> *"ya por fin los socialistas deciden que tienen que hacer algo, que no pueden seguir así, que la Audiencia está dando razones humanitarias, que los propios políticos están muy preocupados, porque ya era un tema de primera plana en todos los telediarios, todos los días los supermercados están vacíos, la gente no tiene medicinas…" (Entrevista 27)*

Merece hacer un paréntesis para analizar muy brevemente la naturaleza jurídica de la decisión, ya que se diferencia de las otras que hemos visto. La Resolución se refiere a autorizar la residencia por razones humanitarias, aun denegándose la solicitud de asilo (Art. 37 b de la Ley 12/2009) y remite al artículo 125 de la legislación en materia de extranjería, que son aquellos casos que "a propuesta de la CIAR" se acuerde una autorización por razones de protección internacional. De allí que se trate de una medida

gris, en tanto deriva de "razones de protección internacional" pero otorga un derecho de residencia en el marco de la normativa de extranjería común.

> *"Aquí siempre surge el dilema, pero ¿qué naturaleza tiene (la medida)? Porque, claro, aquí hay un poquito la naturaleza gris de...¿esto incluye realmente la protección contra la devolución? Porque nos ha llevado a los parámetros de extranjería, por lo cual realmente no, no, no, porque está en la Ley de Extranjería." (Entrevista 27)*

La responsable de un servicio jurídico coincide y ejemplifica:

> *"Aunque digan que es una autorización de residencia por razones humanitarias 'de protección internacional', en el momento en que consideran que si se les concede estas razones humanitarias salen del sistema de acogida de protección internacional, es porque realmente están considerando que no es protección internacional, porque si no continuarían, ¿vale?"*

Y añade:

> *"Para mí, más allá de cómo se denomine, a efectos prácticos no es protección internacional porque supone una autorización de residencia y trabajo, de solo un año de duración. El resto, todo va por el régimen de Extranjería. Si quieren reagrupar a sus familiares, no es una reagrupación o una extensión familiar de asilo, es una reagrupación familiar por el régimen de Extranjería. Cualquier otro trámite que tenga que hacer, va a ser siempre por el régimen de Extranjería. Entonces, a efectos prácticos, realmente es una autorización de residencia de Extranjería" (Entrevista 29).*

Más allá de la discusión legal sobre si es o no un estatuto de protección, en la práctica la decisión obligó a que las personas venezolanas que quisieran optar por una residencia de ese tipo solicitaran asilo.

b. "Un tiro en el pie"

En breve, el número de personas venezolanas que solicitaban asilo se incrementó notoriamente. Casi 41 mil solicitaron en 2019, representando 1 de cada 4 solicitudes en el país. La situación impactó – como era previsible – en una Oficina de Asilo y Refugio que carecía de la capacidad para afrontar ese incremento. El tiempo de resolución de los casos se disparó, al igual que el cúmulo de casos pendientes de resolución. Con el transcurrir del tiempo, la presencia de personas venezolanas generó una distorsión en el sistema: accedían más fácilmente a la obtención de las citas previas para formalizar las solicitudes, los tiempos de resolución de sus casos son mucho menores que para el resto de las nacionalidades, entre otros. Pero, además, la sobrecarga impactó en la calidad de las entrevistas de protección, así como en los análisis sobre su posible

reconocimiento como refugiados. En términos de un entrevistado, “de alguna manera, se estaban disparando al pie”. Desde la sociedad civil esta visión es coincidente:

> *“el hacer que ese número cada vez más en aumento de venezolanos pasaran siempre por el procedimiento de protección internacional, colapsó el procedimiento desde las citas hasta la tramitación. (...) Y luego, en el sistema de acogida de asilo también, porque tenías a personas que iban a recibir, probablemente, una autorización de residencia por razones humanitarias y, por tanto, no tendrían que seguir en el sistema de acogida de protección internacional, ¡durante muchos meses en el sistema de acogida de protección internacional! Esto, en un contexto donde hay menos plazas que las necesidades” (Entrevista 29).*

En ese contexto, la práctica administrativa construye entonces una etiqueta sobre la población, en este caso la de personas que no son refugiadas, y que – por consideraciones políticas de las autoridades – son privilegiados en su atención:

> *“lo que se ha conseguido ha sido tensionar el sistema de asilo de una manera brutal. Todo el mundo ha acabado como saturado, como diciendo... "oooootro venezolano. Si esto no es un refugiado. ¡Esto no es un refugiado!”. Nadie los mira como refugiados. Ni los abogados que tienen, ni la Policía que les entrevista, ni los jueces que ven los casos (…) ni la OAR, que es una fábrica de razones humanitarias...” (Entrevista 27).*

Siendo que por mi trabajo profesional he podido observar entrevistas a solicitantes de protección internacional, coincido en esa apreciación. Las entrevistas, en efecto, son breves, no se indaga, y aun cuando la persona narra en detalle la situación que atravesó, el registro de la entrevista poco refleja al respecto (Cuaderno de campo. Observación de entrevistas - Madrid y Barcelona, 2023).

Como corolario de esa situación, los que, en efecto, tienen necesidades de protección internacional son invisibilizados dentro de ese universo:

> *“personas que sí que han acreditado en el expediente que han sufrido una persecución, por ejemplo, por su opinión política, por ser miembros de un partido político y tener cargos... no altísimos - que es lo que parece que considera la Oficina de Asilo y Refugio – pero sí cargos altos e intermedios en concejalías o lo que sea y sí que hay una persecución y está acreditada, y la información de país de origen te lo acredita, y ellos con su documentación también, no están recibiendo protección”*

La contracara del “no son refugiados” es que sólo unos pocos privilegiados, etiquetados – como en Chile – como de “alto perfil” acceden a esa protección.

> *“solo aquellos..., como habla la Oficina de Asilo y Refugio ¿no?, solo aquellos ‘perfiles altos’ de defensores de Derechos Humanos, abogados que están en algunas causas*

penales muy sensibles, políticos de 'alto perfil', reciben esa protección internacional" (Entrevista 29)

Frente a esa situación, hubo un torpe intento de frenar la situación. Los entrevistados recuerdan:

> *"Hay un momento, a partir de 2020, que empiezan a denegar cada vez más, utilizando el (concepto del) tercer país seguro, porque las personas habían pasado por Argentina, por Chile, por otros sitios (…) También porque habían tardado mucho tiempo en solicitar, cuando en España es prácticamente imposible pedir cita (para solicitar protección internacional). O por el tema de los antecedentes, cualquier tipo de antecedente policial, por más mínimo que fuera (...) Fue como…"¿Cómo me quito de en medio?, quiero mandar un mensaje a los venezolanos para que no pidan más" (…) (Entrevista 27).*

> *"De 2019 para acá, también ha habido algunas veces cambios de criterio, sobre todo con el concepto de tercer país seguro, al considerar que las personas que habían pasado antes por terceros países como Colombia, Perú, tuvieran o no tuviera en residencia - ahí también hubo cambios de criterio – no podían beneficiarse" (Entrevista 29)*

Este intento fracasó en la medida en que las personas formulaban nuevas solicitudes o interponían recursos frente a esas resoluciones, arbitrarias, y no dejaban, por lo tanto, de estar dentro del sistema de protección internacional. Pero, además, esto muestra esta naturaleza gris de la medida: los intentos por denegar las solicitudes se fundamentan en criterios propios del análisis de elegibilidad de la protección internacional cuando, paralelamente, las personas que sí se beneficiaron de la medida no gozan de todo el contenido propio de la protección internacional (un estatuto estable, facilidades para la reunificación familiar, facilidades para la naturalización, etc.).

> *"te dan un 'mini traje', que no es tan inmediato, que tienes que hacer un montón de trámites, que es por un año, que luego te tienen que autorizar la renovación (…) otro año, otro año, al quinto ya no, al quinto ya es permiso de larga duración (…) si tú quieres hacer una reunificación familiar, es una reunificación vía extranjería, que te exigen bastante más que lo que exigen una persona refugiada…" (Entrevista 27)*

Como hemos visto en otros contextos, la medida terminó suplantando el otorgamiento del estatuto de refugiado, incluso en aquellos casos donde claramente se reunían las condiciones para ello:

> *"ellos no fueron conscientes de que, montando una fábrica de razones humanitarias dentro de la Oficina de Asilo, con capacidades limitadas, no iban a tener tiempo, ni ganas, ni capacidad de separar. Todo iba a ir a lo humanitario, salvo excepciones, como así fue (…) y síiii que había refugiados, ¡muchísimos!... Esta ha sido una de las grandes tristezas (de la situación) porque es que es darte un trajecillo pequeño que no solamente atenta contra lo que es la Convención de Ginebra, el artículo 1a, la Protección*

Internacional con Mayúsculas, es que tiene otras muchas dimensiones en la vida práctica y en el acceso a derechos" (Entrevista 27).

Precisamente, uno de los efectos en la vida práctica es la restricción en la autonomía de una población calificada, joven y con enormes capacidades.

"yo lo que he visto es que las personas lo que quieren es llegar y empezar a trabajar. Pues los obligas a estar al menos 6 meses sin autorización de trabajo. Que sí, que están acogidos en un sistema de protección internacional (pero) el interés que tiene la gente es vivir por sus propios medios, trabajando y alquilándose su piso. Entonces estás haciendo perder autonomía a personas que en sí mismas son muy autónomas. Tienen una proyección de empleabilidad muy grande, por el idioma, por la formación. Entonces creo que es un error" (Entrevista 29)

Internamente las autoridades comenzaron a darse cuenta de esa situación también, pero difícilmente pudieron encarrilarla. Una funcionaria de la OAR recuerda:

"Personalmente para mí fue un impacto cuando asistí a una capacitación a nivel europeo y allí los colegas de otros países estaban muy interesados en saber qué análisis hacíamos de los casos, exmilitares, opositores políticos, personas que habían sido reprimidas en contexto de manifestaciones, víctimas de extorsión... A nosotros nos resultaba muy difícil hacer identificación de los casos, sencillamente resolvíamos todos por la concesión de una autorización humanitaria. Por eso el tratamiento de los casos empezó a cambiar, empezamos a prestar más atención a las particularidades de cada caso individual, a las mujeres, a las personas que podían haber sido víctimas de género, y si te fijas, el número de estatutos comenzó a subir" (18.09.2024. Entrevista informal ex-técnica OAR. Cuaderno de campo).

Sin embargo, también es consciente que el daño ya estaba hecho, los preconceptos, la etiqueta de "no refugiados" ya había sido instalada, afectando la capacidad de identificación de necesidades de protección:

"Lamentablemente, es posible que haya casos de estatuto que no identificamos porque las entrevistas son muy malas. La Policía sabe que los casos se van a resolver por razones humanitarias y tampoco indaga en por qué esa persona pide protección. Total, el resultado va a ser el mismo" (18.09.2024. Entrevista informal ex-técnica OAR. Cuaderno de campo).

¿Qué consideraciones llevaron a que las autoridades no cambiaran esta vía? Este estudio no puede arribar a conclusiones al respecto. Para los entrevistados, se basa en conflictos interministeriales y capacidades de gestión; pero también en consideraciones políticas:

"estas razones humanitarias, se empezaron a conocer en 2019. Por tanto, las primeras renovaciones fueron en 2020, saliendo de la pandemia. A partir de ahí empezamos a proponerle al Ministerio de Interior y al Ministerio de Inclusión, porque eran los dos afectados, que se canalizarse a través de Extranjería. Ya que es una residencia de

Extranjería que se canalizase a través de Extranjería. (...) El Ministerio Interior decía que sí, que para ellos sería una solución porque sería descongestionar su sistema de asilo, pero que se congestionarían entonces las Oficinas de Extranjería (...) y que el Ministerio de Inclusión no estaba por la labor" (Entrevista 29)

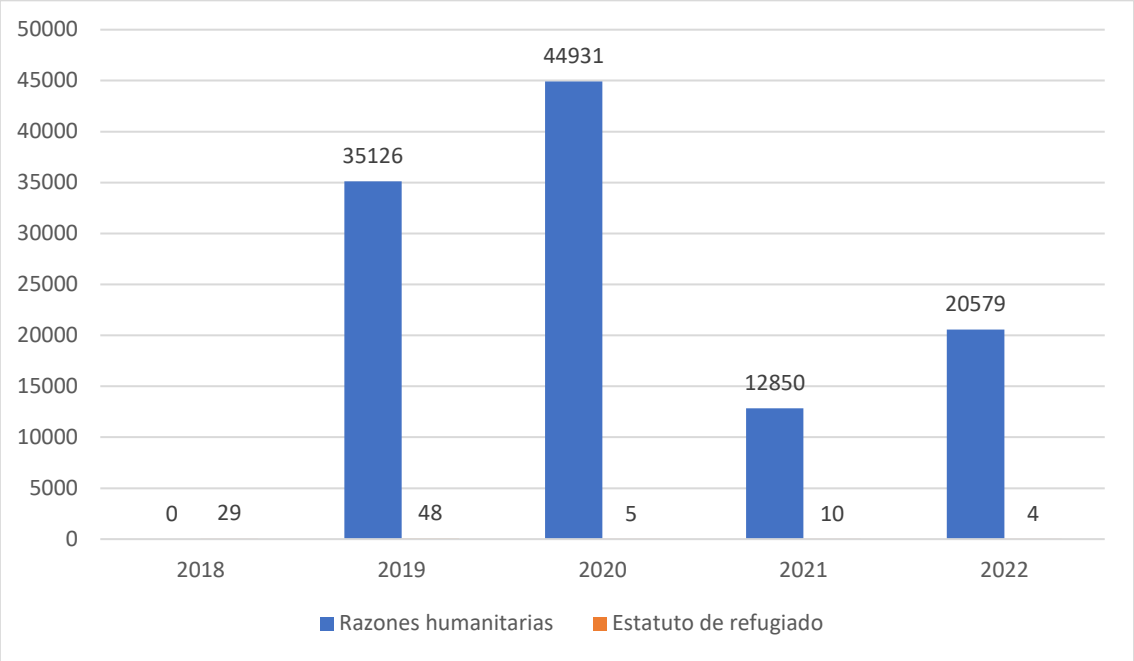
"políticamente no se atreven a cambiar esta decisión del 28 de febrero de 2019, no se atreven porque es un melón político" (Entrevista 27)

En ese sentido, como hemos visto en otros escenarios, las personas venezolanas y la respuesta política para su acogida y regularización, ha estado signada por la politización. En el contexto latinoamericano, Jacques Ramírez-Gallegos[278] habla de la "politización de la migración venezolana" y la "venezuelanización" de la política. La crisis venezolana y la actitud ante el régimen venezolano ha sido objeto central de la agenda pública durante años. El Partido Popular, como vimos en Ecuador y Brasil, atribuye la situación en Venezuela a las políticas socialistas, comunistas en su versión más extrema[279], que también atribuían a la izquierda española, a la que acusaba de tibia o simpatizante del régimen de Maduro. La izquierda, por su parte, sin dejar de criticar aspectos del régimen venezolano también critica el bloqueo norteamericano y aboga por una vía de negociación. Sin embargo, más allá de la disputa parlamentaria y para los medios de comunicación, había un consenso en que había que adoptar alguna medida con el creciente flujo procedente de Venezuela. Una vez elaborada y más o menos pactada la medida, bajo un gobierno PP, y puesta en práctica por un gobierno PSOE-Podemos, no parece que ninguno de los actores políticos plantea su revisión a pesar de sus efectos negativos. Entre otros motivos, por que con ello se reabriría la focalización del debate político en la situación venezolana, un "melón político" en palabras de un entrevistado.

[278] Intervención de Jacques Ramírez en el Seminario FLACSO

[279] A modo de ejemplo, Isabel Díaz Ayuso, siendo candidata del PP a la Comunidad de Madrid, señaló en televisión que "No hace falta irse a Venezuela para ver qué es el comunismo. Ya vienen los venezolanos a Madrid a decirnos que han perdido un país y no quieren perder otro" (28/04/2021) disponible en: https://www.facebook.com/watch/?v=1132520367264889; también ha publicado *tweets* como el siguiente: "El comunismo ha asesinado, torturado, expulsado y empobrecido a millones de venezolanos durante décadas. Decenas de miles han tenido que huir y viven entre nosotros, en Madrid".

Gráfico 38. España. Autorización de residencia por razones humanitarias y estatuto de refugiado. Nacionales venezolanos (2018-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la entonces Oficina de Asilo y Refugio.

Hasta 2023 los datos indican que se presentaron más de 227 mil solicitudes de protección internacional. De ellas, sólo obtuvieron estatuto de refugiado el 0.08% de los pedidos formulados.

Las concesiones de autorizaciones de residencia por razones laborales o inversión, en cambio, han tenido una tasa de aprobación del 87%, lo que denota una identificación de las personas venezolanas como migrantes económicos. Paralelamente, conforme datos del Observatorio Permanente de la Inmigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones, a junio de 2023 se registran 164.902 personas venezolanas con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. De ellas, 123 son por protección internacional y 139.813 son por circunstancias excepcionales. A su vez, 8.783 contaban ya con un permiso de larga duración.[280] Nótese que, a la hora de la renovación del permiso de residencia, muchas personas obtienen un permiso de residencia a través del régimen general de extranjería.

[280] Datos disponibles en: https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/extranjeros_con_certificado/resultados [Acceso 22/02/2024]

Ese “mini traje”, como definió un entrevistado al estatuto humanitario, constituye una puerta de entrada a una estabilidad legal que, en España, resulta de muy difícil obtención para muchos otros colectivos. La situación de las personas de Venezuela contrasta y mucho con la situación de las personas que llegan de situaciones de violencia generalizada de Colombia, Nicaragua, El Salvador, en Sudamérica, pero también, vía Canarias y/o Ceuta y Melilla, de Mali y otros países de África subsahariana, de Oriente Medio y de Asía Central. Estas situaciones contrastan aun más con el trato otorgado al flujo ucraniano que fue reconocido, de inmediato, como un flujo de refugiados con el trato y ayudas de dicho estatuto.

Este contraste nos muestra una jerarquía valorativa, una diferente voluntad política y opinión pública, que se legitiman con procesos de etiquetados distintos. El flujo ucraniano se ha categorizado como de refugiados y se activó la Directiva europea correspondiente. En el caso español, como grupo, sólo al flujo venezolano se le ha concedido un permiso de residencia por razones humanitarias como grupo. Otros nacionales sudamericanos, como colombianos, o centroamericanos no han recibido dicho trato; en su caso, pasan por los procedimientos ordinarios, sea de asilo o de régimen general. La diferencia fundamental no es la situación de la cual huyen, sino la distinta categorización y voluntad política respecto al flujo venezolano y de mantener dicho tratamiento como una excepción.

Es digno de destacar el caso de las personas colombianas. En los últimos años constituyeron la segunda nacionalidad de solicitantes de protección internacional (más de 53 mil personas solicitaron protección internacional en 2023) y, conforme las *Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Colombia* emitidas por ACNUR en 2023,[281] una gran parte de ellas podrían tener necesidades de protección internacional, sea como refugiados (las Consideraciones enumeran hasta trece perfiles de riesgo) o bien como beneficiarias de protección subsidiaria, como consecuencia de la violencia indiscriminada y el conflicto armado. Sin embargo, estas personas poco se benefician de la protección internacional o de un tratamiento especial como puede ser el permiso por razones humanitarias. En 2023,

[281] Disponible en: https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2023/es/124331 [Acceso 30/09/2024]

mientras se otorgó este permiso a 40.674 venezolanos, sólo se les otorgó a 260 colombianos.

Tampoco reciben el mismo trato los nacionales que huyen de conflictos en África subsahariana o de Oriente próximo.

Como señala una de nuestras entrevistadas, el modelo español de migración se basa en necesidades laborales y en una jerarquía valorativa (CIS, 2017), muy extendida entre la sociedad española, que prioriza a los europeos occidentales, seguidos de los europeos orientales, los latinoamericanos, los subsaharianos y asiáticos; los marroquíes, moros o musulmanes son los que reciben peor valoración. Las diferentes respuestas a los distintos flujos forzados en los últimos años constituyen una muestra más de esta jerarquía valorativa.

> *"me atrevo a decir, y es el resultado de tantos años de investigación, que la política migratoria es una política profundamente selectiva, es una política que ha sido profundamente selectiva con la migración laboral, ¿no? que ha facilitado un tipo de flujos y ha dificultado enormemente otros, y eso se está reproduciendo y se ha reproducido en el marco del refugio (...) el modelo español es un modelo, sí, basado en necesidades laborales, pero es un modelo en donde hay una percepción y una lógica de ciertos colectivos como mejores y otros colectivos como peores" (Entrevista 28)*

Como señala la misma experta si el permiso por razones humanitarias ha sido un mecanismo para facilitar la regularización, ese "mini traje" constituye un instrumento de enorme valor para la inserción social de las personas venezolanas, del que carecen personas de otras nacionalidades.

> *"ha sido un mecanismo de facilitación del establecimiento de la regularización, que es justo lo que no se hace con las poblaciones que vienen del continente africano. Igual, aunque no sea un estatuto de protección, sí que es un mecanismo que permite una vía hacia una estabilización y esto, si lo combinas con cómo funciona el resto de la política migratoria española, no de refugio, sino el resto, y la política de naturalización... es mucho" (Entrevista 28)*

XI.4. Conclusiones

En el caso de España hay un claro cambio en la etiqueta con que se categorizó el creciente flujo venezolano. Inicialmente, se trató de una inmigración de profesionales, con ciertos recursos, y una minoría de inversores y emprendedores. En cualquier caso, personas que "no requieren protección" o alguna medida especial. A partir de 2016, no

sólo aumentó el número de migrantes venezolanos, sino también su perfil. Eran y se presentaban como trabajadores y trabajadoras que huían de Venezuela para rehacer su vida. La etiqueta que se les asigna cambia: se trata de una migración económica, vienen a trabajar, pero lo hacen huyendo de la situación de crisis política y social en Venezuela. Se trata de una etiqueta gris, una categorización compleja: son migrantes económicos pero que huyen de su país por razones que merecen un trato "humanitario".

Si bien inicialmente se rechazaron sistemáticamente las solicitudes de protección internacional, excepto a los líderes y ex altos funcionarios, se va generando un creciente consenso según el cual había que adoptarse medidas *ad hoc*. La atención de los medios de comunicación españoles a la crisis venezolana y su agudización; el número creciente de personas venezolanas, una parte de las cuales solicita protección internacional; la posición del Gobierno de Rajoy, el Partido Popular, muy crítica con el régimen venezolano, que no se condecía con el rechazo sistemático a las solicitudes de protección, son algunos de los factores principales de la creciente conciencia entre los gestores públicos, partidos políticos y opinión pública, que hay que adoptar alguna medida ante este flujo extraordinario.

La medida que se adopta se fraguó durante el gobierno Rajoy (PP), y se formalizó con el primer gabinete de Pedro Sánchez (PSOE-Podemos): un permiso de residencia temporal por razones humanitarias, de un año prorrogable, a las personas venezolanas cuyas solicitudes de protección internacional hubieran sido denegadas. La medida, en línea con las sentencias de la Audiencia Nacional, se ubica en un espacio intermedio entre el sistema de protección internacional y el régimen común. Se trata de una medida gris: se genera desde el sistema de protección internacional que, aunque deniega sus solicitudes, reconoce que son personas merecedoras de alguna protección dada la situación venezolana, pero se concreta en un permiso de residencia en el marco del régimen común de extranjería.

La medida ha hecho posible la regularización de miles de personas. En junio de 2023, de las casi 165 mil personas venezolanos y venezolanas con certificado de registro o tarjeta de residencia, cerca de 140 mil la obtuvieron por "circunstancias excepcionales". Además, para la élite dirigente española, política y económica, tiene la ventaja que no

entra en contradicción con la normativa y directrices de la Unión Europea. Formalmente no constituye un proceso de regularización masiva, inaceptable para la Comisión y el Consejo Europeo. Además, al no recurrir al sistema de protección internacional no sienta precedente en materia de asilo, que pudiera ser exigido por los nacionales de otros países (sin salir de Sudamérica, algunos de América Central y Colombia, con situaciones de violencia estructural).

La vía elegida ha tenido, y tiene, aspectos negativos. Al establecer el requisito de la denegación de solicitud de protección internacional ha forzado a todas las personas venezolanas que quisieran acogerse a este procedimiento a presentar una solicitud y esperar su denegación. Se sobrecargó la Oficina de Asilo y Refugio, con largos retrasos y una mengua de la calidad de su trabajo; la consideración que, para las personas venezolanas, se trataba de un trámite casi administrativo y su alto número invisibilizó a quienes sí tenían necesidad de protección internacional y por tanto de asilo. Además, esta vía supone que los seis primeros meses no se cuenta con autorización de trabajo, lo que dificulta la inserción de las y los venezolanos y los empuja a la economía sumergida. Por otro lado, la medida está dirigida a un grupo específico, los nacionales de Venezuela, lo que supone un trato diferenciado, una discriminación positiva, respecto a las personas de otros orígenes que migran forzadas por situaciones similares.

Las medidas adoptadas en los países latinoamericanos analizados y en España tienen aspectos comunes y otros diferentes, derivadas del diferente marco regional vigente en América del Sur, en el proceso de integración regional del MERCOSUR, y la Unión Europea. En la Unión Europea rige la definición clásica de refugiado, la de 1951. Eventualmente, la protección subsidiaria. En Sudamérica los marcos legales incluyen una definición de refugiado más abarcativa, la definición de Cartagena de 1984. Para las migraciones, la UE tiene una normativa más restrictiva y, al mismo tiempo, una mayor relevancia del estatuto legal que en los países latinoamericanos analizados. Igualmente, el gobierno español tiene un margen de maniobra más limitado que los gobiernos latinoamericanos, dada la pertenencia a la UE con políticas comunes de migración y asilo, reglamentos de obligado cumplimiento y una particular presión, en el caso de España, dado su carácter de país frontera exterior de la Unión.

A pesar de estas diferencias, lo que resalta son los aspectos comunes de las medidas adoptadas por los países latinoamericanos analizados y por España. En primer lugar, estas medidas terminaron suplantando el otorgamiento del estatuto de refugiado, incluso en aquellos casos donde claramente se reunían las condiciones. Los flujos forzados de haitianos y venezolanos, en España solo relevante el venezolano, se resolvieron por la vía de la normativa migratoria, fuera del sistema de protección internacional de cada país. La especificidad española es que interviene un órgano del sistema de protección, la Oficina de Asilo y Refugio, para derivar a órganos del régimen general de extranjería. También en España, las personas venezolanas con permisos por razones humanitarias están fuera del sistema de protección internacional español.

Se trata de medidas adoptadas para un grupo nacional, una discriminación positiva de difícil justificación respecto a nacionales de otros países con situaciones similares a Venezuela. Este aspecto, contradictorio con el principio de igualdad de trato, ha tenido más relevancia en España que en los países latinoamericanos analizados. En todos los países se ha procurado no generar precedentes respecto a otros grupos y situaciones. En España, esta contradicción aparecía y aparece con mayor relevancia dado que se dan otros flujos, en algunos casos con fuerte proyección mediática, en situaciones similares desde el África subsahariana, Oriente Medio y Asia Central, vía Canarias y/o Ceuta y Melilla, o desde Colombia, El Salvador y Honduras.

En todos los casos, también en el caso español, se trata de medidas discrecionales, con una temporalidad limitada -un año renovable ha sido lo más habitual- un estatuto precario, derivado tanto del tipo de permiso como del cuadro de derechos, y una protección débil, comparada con la que otorga el estatuto de refugiado.

Las medidas adoptadas en todos los países analizados, incluido España, son medidas discrecionales en un sentido más profundo, de base en que se asientan. No se basan en el derecho que se reconoce a esa población a ser protegida, sino en la solidaridad que despierta y activa una situación –la venezolana—considerada crítica. Y la solidaridad no genera obligación, como sí lo hace el derecho: puede modificarse y a menudo se modifica por múltiples factores. Una población considerada digna de solidaridad puede pasar a ser considerada, como nos muestran los ejemplos de Perú o Ecuador, un factor

de peligro e inseguridad. Como hemos visto las etiquetas que categorizan a estas poblaciones son particularmente dúctiles.

El caso de España nos permite ampliar el marco comparativo. En dos marcos regionales diferentes, MERCOSUR y Unión Europea, se asientan las mismas tendencias respecto a la protección internacional y el derecho de asilo. Una diversidad de países intenta gestionar migraciones forzadas de muy diverso carácter (desastre natural, violencia estructural, crisis social generalizada…), a las que se reconocen como merecedoras de solidaridad, mediante medidas complementarias de protección. Estas medidas complementarias no forman parte del sistema de asilo de cada país, sino de su normativa común de extranjería; son medidas selectivas, se activan para unos grupos y no para otros, y se modifican según una diversidad de factores, como se analizará en conclusiones. Esta extensión de medidas complementarias substituye en no pocos casos al estatuto de refugiado y contribuye a otra tendencia común: la creciente restricción del sistema de protección internacional, tanto de forma implícita como explicita, y su reducción a personas de “alto nivel”.

PARTE 5. CONCLUSIONES FINALES

Este trabajo surgió de interrogarse respecto a cómo y por qué las personas que se desplazan de sus países de origen por causas más o menos similares son categorizadas de diferentes formas por los Estados receptores. Mientras que, en algunos casos, minoritarios, se les otorgaba estatuto de refugiado, en otros se regularizaba la situación migratoria como a cualquier otro migrante considerado "económico", y en otros se les concedía una protección humanitaria o similar.

Las "soluciones" eran elogiadas por los organismos internacionales y parte de la academia por innovadoras y pragmáticas. Pero, si bien se regularizó la situación de miles de personas por la vía migratoria con diversas fórmulas, la escasísima proporción de personas reconocidas como refugiadas, cuando era de aplicación una definición ampliada del término, parecían constituir una estrategia para evadir compromisos internacionales. De allí entonces el interés por estudiarlas, por entender qué procesos dieron lugar a su adopción, qué actores se vieron involucrados, cómo evolucionaron esas medidas y por qué, y qué etiquetas - más allá de las categorías legales – se fueron formando y transformando en torno a la población.

El interés por entender estos mecanismos en el caso de las personas haitianas se basó en el hecho de que fue la primera vez que los Estados adoptaban este tipo de "soluciones"; y lo hacían frente a un determinado grupo nacional. Luego llegaría el desplazamiento a gran escala de personas venezolanas, un movimiento sin precedentes en la región. La experiencia con haitianos serviría para nutrir el diseño de la respuesta en materia de regularidad de la condición legal.

Categorías y etiquetas

Frente al arribo de un nuevo flujo de población, se desarrolló un proceso de clasificación de las personas en movilidad, a través de la cual los Estados, con más o menos apertura en cada momento, respondieron a la cuestión de la regularidad de su condición.

En primer término, surge la cuestión de la categorización legal. En términos binarios y excluyentes, el primer dilema que afrontaron, particularmente los Gobiernos, era discernir si se trataba de "migrantes" o "refugiados". Y, por lo tanto, si aplicaban las normas internas en materia de inmigración o correspondía brindar protección internacional. La discusión no era ingenua. Toda clasificación es un proceso político, involucra poder, y la discusión sobre si se trata de personas migrantes o refugiadas en términos dicotómicos es una de las facetas de esa politización.

Los organismos internacionales, que cumplieron un papel de relevancia en ese proceso, abonaron a la confusión con su consideración - particularmente en el caso venezolano – de la "migración mixta" conformada por "refugiados y migrantes". En la práctica, esta consideración pareció servir a los Estados para justificar así la idea de que adoptar o no medidas de protección fuera discrecional.

Una de las particularidades de los grupos nacionales que seleccionamos en este estudio es que, precisamente, desde el punto de vista jurídico, su categorización legal no resulta tan clara a simple vista. Esto dio margen a la existencia de esa discusión. Como hemos mencionado ya muchas veces en este trabajo, los países sudamericanos estudiados contaban con una herramienta para considerarlos refugiados y brindarles protección internacional (lo que entendemos que debían haber hecho) que es la aplicación de una definición ampliada del término. Solo Brasil lo hizo en el caso de las personas venezolanas, en un periodo acotado y bajo ciertos requisitos.

Subyacente a esta categorización, se identifica un proceso más profundo, eminentemente político, de etiquetado de la población desplazada. Un proceso que se relaciona con su categorización legal, pero no necesariamente. Un proceso que sirve para justificar la adopción de medidas, medidas que retroalimentan el proceso de etiquetado. La asignación de la etiqueta (víctimas, vulnerables, refugiados, agentes de desarrollo, amenazas, abusadores, migrantes ilegales, migrantes económicos) resultó en

los casos estudiados una intervención política conforme la "deseabilidad" de la migración. No fueron constructos estables en absoluto; fueron, en algunos casos de manera más evidente que en otros, manipulados convenientemente a lo largo del tiempo.

Un repaso por las experiencias nacionales da cuenta, además, que esas etiquetas se manipularon conforme una serie de elementos que enumeramos a continuación. El orden en el que se presentan, vale aclarar, no se relaciona con una importancia asignada. Esta importancia ha variado en los diferentes contextos y en diferentes momentos.

En primer lugar, el ***peso cuantitativo***. Cuando el número es bajo, los recién llegados no constituyen un problema: son nuestros *hermanos*, a quienes les extendemos una *mano amiga* y con quienes estamos *en deuda por la solidaridad pasada* o por *los lazos históricos que nos unen*. Esto desata la adopción de medidas acordes, aperturistas, de flexibilidad, de facilitación. Pero a medida que los números crecen, la situación cambia. Tal es la situación de los países andinos: Chile, Perú y Ecuador e incluso Colombia. También se ha identificado esa situación, no en Brasil como un todo, pero sí en Roraima. Las llegadas masivas generan incertidumbre sobre cuánta capacidad tiene la comunidad de absorber ese flujo: desde el sistema sanitario, el sistema educativo, hasta el mercado de trabajo. Y esa incertidumbre va transformando las percepciones de todos los actores respecto a la población arribada impactando en la naturaleza de las medidas que se adoptan, que son crecientemente restrictivas: visados para el ingreso (Chile, Ecuador); requisitos de difícil cumplimiento (Ecuador); controles fronterizos exhaustivos (España); limitaciones para el acceso a la regularidad migratoria (Perú); expulsiones; y hasta planes fomentando el retorno (Chile).

En segundo lugar, la ***afinidad o rechazo ideológico al gobierno del país de origen***, lo que se hace particularmente evidente con relación a Venezuela.

Por parte de los gobiernos, aquellos más afines al régimen venezolano (Dilma Rousseff en Brasil, Correa en Ecuador, Fernández en Argentina) han mantenido una política más restrictiva, han sido más reacios a brindar asilo (*no son refugiados,* "ideológicamente, jamás van a aceptar que son refugiados") y han sostenido que las personas venezolanas

*son de derech*a, al punto de llegar a considerarlos responsables de la derrota electoral en un distrito clave, como ocurrió en Argentina. Han negado, incluso, su carácter de migrantes forzados ("no hay crisis humanitaria", "vienen a trabajar", "vienen en busca de oportunidades").

Los gobiernos ideológicamente contrarios al régimen, por su parte, (Bolsonaro en Brasil, Macri en Argentina, Moreno en Ecuador, Rajoy en España) han tendido a construir una etiqueta más proclive a la victimización y a la vulnerabilización: las personas son *víctimas de un régimen dictatorial*, *huyen del comunismo*, son *vulnerables*, requieren protección, y han delineado, en consecuencia, políticas un poco más aperturistas. Como toda construcción, no es ingenua: Moreno utiliza la victimización de los "*hermanos venezolanos*" para confrontar con una parte de la oposición interna ecuatoriana alineada con el socialismo del Siglo XXI; mientras que, en España, se apela a los venezolanos recurrente e insistentemente para ejemplificar el fracaso de las políticas de izquierda.

Esto no se restringe a los gobiernos. Como veremos más adelante, buena parte de los actores involucrados se posicionan ideológicamente en este campo, lo que repercute en la atención de la población. Y los medios de comunicación profundizan el proceso. La información es parcial, sensacionalista y utilitarista conforme la línea editorial y su postura con relación al Gobierno de Maduro. Venezuela es un emblema negativo que sirve para generar temor, particularmente en periodos electorales. "No podemos ser como Venezuela".

En el caso de la población haitiana, aunque de distinta forma, también se da esta victimización y vulnerabilización. Sin embargo, el factor determinante ya no se relaciona con lo político, sino con la existencia de un desastre natural – el de enero de 2010 – y una sucesión de desastres, también naturales, posteriores. Esta "despolitización" - y, como contracara, la "naturalización" de las causas que los obligan a desplazarse - tiene un impacto innegable en el tratamiento dado. Las personas haitianas habían estado abandonando su país desde hacía muchos años, por un conjunto de múltiples razones histórico-estructurales. El desastre natural de 2010 no fue más que un acelerador de ese proceso. Sin embargo, el resto de los condicionantes fueron invisibilizados en el proceso de etiquetado.

También, decíamos, se evidencia la vulnerabilización de la población haitiana (de forma más evidente en Argentina y en Brasil), asignándole así a la población una serie de atributos y de necesidades que no necesariamente coinciden con la realidad.

En tercer término, las etiquetas han ido cambiando a la par que cambia la ***percepción pública sobre la migración y los migrantes***. Estos cambios, en ocasiones, han evolucionado lentamente – como es el caso de Colombia o Perú - basados en la presión que la población recién llegada ejerce sobre los servicios de la comunidad de acogida o la percepción con relación a la inseguridad ciudadana. Pero, en otros casos, han sido repentinos. La opinión pública ha tenido giros súbitos con relación a la población migrante frente a un hecho puntual. Esta es la situación identificada, por ejemplo, en Ibarra (Ecuador) a raíz de un femicidio, o de Iquique (Chile) a raíz de la agresión a dos policías. Así se instala fuertemente la etiqueta de *delincuentes*, *ilegales*, *indeseables*. En términos generales, en un ambiente de cierto recelo previo, se da un acto, individual y puntual, reprobable y/o criminal que, por la respuesta de las autoridades y de los medios de comunicación, se generaliza al conjunto del colectivo y se esencializa su carácter indeseable.

La consideración de las personas desplazadas como una amenaza a la seguridad ha sido vinculando a unos y a otros a la delincuencia común, a la prostitución, como hemos visto en Perú, por ejemplo, o en Chile, con el asesinato de un camionero en 2021. Pero también a la delincuencia organizada, como ha sucedido en Colombia o en Ecuador con las supuestas incursiones de grupos armados irregulares, las redes de trata y tráfico de personas, y el narcotráfico. Al inicio de la pandemia, además, se convirtieron en una amenaza frente al COVID.

La narrativa en torno a la ilegalidad y el abuso comienza a consolidarse: la ilegalidad de ingreso y de permanencia, pero además la ilegalidad de las actividades. Si bien en algunos países (Chile, Perú) más que en otros (Argentina, Brasil), el relato en torno a lo ilegal, a lo precario, a lo no deseado, y al abuso (de la generosidad, de la solidaridad, de los sistemas de asilo) fue primando en el proceso. Esto lleva a un *revival* de viejas políticas enfocadas en el control migratorio, en el cierre de fronteras, en la militarización y en la imposición de visados.

En cuarto lugar, y en relación con lo anterior, las etiquetas mutan en función del ***perfil socioeconómico y educativo*** de la población. Mientras fueran personas de alto nivel educativo y alto poder adquisitivo, no se las consideraba refugiadas (*no-refugiados*), no podían requerir protección. Eran *migrantes top*. Mientras fueran personas de clase media, educadas, profesionales, podían contribuir al desarrollo, eran un *factor de desarrollo* y, por lo tanto, bienvenidas. Eran un recurso valioso, un capital que podía contribuir a nuestra economía. Mientras fueran profesionales de ramas demandadas (como por ejemplo profesionales de la salud en plena pandemia) también eran bienvenidos, eran *recursos humanos calificados*.

Sin embargo, cuando pasaron a ser de menor nivel educativo y más empobrecidos, pasaron a ser una *carga*. Las personas con menores recursos económicos, además, requerían urgentemente trabajar. Esta voluntad por buscar trabajo, mencionada al momento del ingreso al país o al momento de acercarse a la administración a requerir protección, apoyaba la idea del *migrante económico* que llegaba en búsqueda de oportunidades laborales, invisibilizando todas las razones por las que se desplazó en un primer momento.

Quinto, otro factor de transformación de las etiquetas han sido las consecuencias de las ***medidas restrictivas adoptadas*** que, como la profecía autocumplida, venían a legitimar dichas medidas frente a unos desplazamientos caracterizados como "ilegales" y "abusadores". Y así, el proceso se retroalimenta. Esto se ha evidenciado con frecuencia a lo largo de este trabajo:

Argentina cerró las vías ordinarias por las cuales las personas haitianas podían regularizar su situación, y estas se volcaron al sistema de asilo. Entonces sus solicitudes de protección se consideraron abusivas e infundadas, ya que tenían por mero objetivo un beneficio migratorio. Las personas pasaron a ser entonces... *abusadores* del sistema de asilo o, lo que es lo mismo, *falsos solicitantes*.

Chile restringió el ingreso de la población, impuso visas de imposible obtención y las personas comenzaron a ingresar de forma clandestina, por pasos no habilitados, o valiéndose de traficantes. Así pasaron a ser... *migrantes ilegales*. De allí, a *delincuentes*, hay un paso.

España “invitó” a que las personas venezolanas pidieran asilo para, una vez denegada su petición, concederles una autorización de residencia por razones humanitarias. De allí que las personas se presentaran a pedir protección y no brinden demasiada información o argumentación sobre su situación particular - las autoridades tampoco la indagan en las entrevistas-, si, en definitiva, no afectará la resolución. La falta de argumentos sobre la necesidad de protección internacional lleva a que los actores (todos los actores involucrados en el sistema, no sólo las autoridades de asilo) consideren que son personas... *que no requieren asilo*. Paralelamente, la concesión sistemática de un beneficio, que los demás solicitantes de protección internacional no obtienen, sirvió para considerarlos, además, migrantes *privilegiados.* En contraposición, sólo aquellos de *alto perfil* se evidencian como merecedores de protección.

La formulación de las consecuentes respuestas políticas

De la mano de la categorización y la construcción y transformación de las etiquetas, se adoptaron una serie de medidas para la regularización de la condición legal de las personas desplazadas, diversas, heterogéneas, por parte de los Estados. Pero cabe destacar en ellas dos denominadores comunes: la discrecionalidad, por un lado; y, por el otro, y salvo excepciones puntuales, el hecho de que se articularan por fuera de los sistemas de asilo.

Con relación al primero de los elementos, la ***discrecionalidad***, esto se evidencia en las medidas relacionadas al acceso al territorio (los visados humanitarios de Ecuador y Brasil, el visado de responsabilidad democrática en Chile), pero también en las medidas para regularizar la condición legal de quienes ya se encontraban en territorio (la residencia por motivos humanitarios de Argentina, Ecuador y España, y los permisos especiales de Perú y Ecuador). Esta discrecionalidad ha sido explícita en algunos casos, como por ejemplo en la adopción del Estatuto Temporal de Protección colombiano.

La discrecionalidad se evidenció también en la naturaleza legal de las medidas adoptadas. Se trata fundamentalmente de medidas de carácter administrativo, adoptadas por ***los Ejecutivos,*** que no les generaban mayores obligaciones y podían ser modificadas y/o anuladas a conveniencia.

Una característica particular es que han sido medidas ***adoptadas sobre determinados grupos nacionales***. A diferencia del estatuto de refugiado que aplica universalmente (no importa de qué origen sea la persona que alega fundados temores de ser perseguida), estas medidas se dirigieron a personas de nacionalidades específicas, generando una desigualdad en relación con personas que huyen de situaciones similares. En el caso de la residencia por razones humanitarias de los venezolanos en España, por ejemplo, es evidente.

Aunado a ello, algunas de las medidas se crearon ***ad hoc***, solo para responder a una situación determinada, antes que valiéndose de mecanismos establecidos. A excepción de Argentina, los países sudamericanos no aplicaron el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los nacionales venezolanos. Este Acuerdo hubiera implicado para esta población la posibilidad de obtención de residencia permanente tras dos años de residencia temporaria.

Las medidas que sí se adoptaron, en cambio, tienen una ***temporalidad limitada.*** Los permisos de residencia por motivos humanitarios en Argentina y España otorgan un año de residencia, prorrogable. Los primeros Permisos Especiales emitidos por Colombia y Perú también otorgaban un año de residencia, pero su posibilidad de prórroga se vio más limitada.

Con relación al segundo elemento, ***la negativa a responder a la situación mediante los sistemas de asilo***, se pueden mencionar cuestiones que van desde la imposición de barreras para limitar el acceso al procedimiento hasta el rechazo de solicitudes o la eterna falta de resolución de los pedidos. Algunas medidas fueron claramente de restricción (implementadas por norma o a través de la práctica administrativa); otras, en cambio, fueron prácticas más sutiles, disuadiendo a las personas de solicitar protección.

Entre las ***medidas de restricción al acceso al procedimiento de asilo***, el caso de Chile es ilustrativo: se impusieron visados de acceso al territorio y se redujeron casi a cero los pedidos de asilo en frontera; paralelamente, se consolidó la práctica de la entrevista de admisibilidad al procedimiento —no prevista en la legislación—. Fundamentado en el supuesto carácter manifiestamente infundado de las solicitudes (carácter que

arbitrariamente la autoridad misma le daba), un alto porcentaje no logra formalizarse, lo que ha llevado a organizaciones de la sociedad civil a denunciar la situación ante los órganos del sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos.

Todos los casos estudiados, exceptuando a Brasil, tienen tasas de reconocimiento como refugiados de ambos colectivos absolutamente irrisorias. Entre las ***prácticas que disuaden a las personas de solicitar protección internacional,*** las bajísimas tasas de reconocimiento de la condición de refugiado, sumada a la falta de resolución de los pedidos durante dos, tres, cuatro o cinco años ha sido el mecanismo más utilizado en Argentina, Chile o Ecuador.

En el caso de Colombia, a eso se suma la prohibición a los solicitantes de estatuto de refugiado de trabajar legalmente, lo que lleva a los potenciales solicitantes a considerar los permisos temporales como opciones notoriamente más interesantes.

El caso de España es particular ya que, burocráticamente, se resuelve, sí, a través del sistema de asilo, pero no por un estatuto de asilo. El estatuto que se brinda tiene las mismas características de temporalidad, precariedad y debilidad que los de los otros casos estudiados, pero es resuelto por medio de un organismo que se encarga de la protección internacional.

El ***argumento de la falta de capacidad de los sistemas de asilo*** fue utilizado recurrentemente para brindar respuestas alternativas. Sin embargo, si pensamos en las inversiones en recursos humanos, tiempo, dinero, producción normativa, difusión, etc., que supusieron la adopción de mecanismos como el PPT, PTP, PEP, visados humanitarios, regularizaciones excepcionales, residencias MERCOSUR, visas UNASUR, etc., etc., claramente podrían haberse fortalecido los sistemas de asilo para brindar respuestas apropiadas. La falta no fue de capacidad, sino de voluntad. El as en la manga del reconocimiento grupal del estatuto de refugiado lo tuvieron todos los países, no sólo Brasil, que fue el único país que lo implementó durante un tiempo.

Una cuestión es la caracterización de estas medidas. Otra cuestión es el impacto que la proliferación de estas medidas de protección complementarias tiene sobre el sistema de protección internacional y el derecho de asilo. Recapitulemos. Una diversidad de países debe gestionar migraciones forzadas de muy diverso carácter (desastre natural,

violencia estructural, crisis social generalizada…) a las que no se reconoce el estatuto de refugiado, como podría haberse hecho con las normativas vigentes, pero si se les considera como merecedoras de solidaridad, de un trato especial. Ello se ha concretado en una diversidad de medidas complementarias de protección con aspectos comunes básicos. No forman parte del sistema de asilo y refugio de cada país, sino de su normativa común de extranjería; son medidas selectivas, se activan para unos grupos y no para otros, y se modifican según una diversidad de factores.

Nuestro análisis de seis países sudamericanos y de España constata que más allá de las diferencias derivadas del marco regional, MERCOSUR y la Unión Europea, la extensión de este tipo de medidas complementarias constituye una tendencia global que debilita el sistema de protección internacional y de asilo, en un doble sentido. Por un lado, en la práctica, substituye en no pocos casos al estatuto de refugiado. Por otro lado, legitima la creciente restricción del sistema de protección internacional y su reducción a personas de "alto nivel", un privilegio del que sólo gozan unos pocos, dado que aparentemente ofrece una alternativa bajo la forma de medidas complementarias. Sin embargo, en la práctica, se trata de un estatuto que esta fuera del sistema de protección, dependen de la voluntad de los gobiernos y pueden modularse según una diversidad de factores.

El rol de los diferentes actores en todo el proceso

¿Quiénes fueron los actores en todo este proceso y qué rol han tenido?

Por un lado, y de manera particularmente relevante, los ***gobiernos***. Como se mencionara, las medidas que se adoptaron fueron medidas emanadas de los Poderes Ejecutivos, con nula participación de los parlamentos.

Esto no significa que, en el escenario migratorio que se estaba desarrollando, los ***Poderes Legislativos*** no cumplieran ningún rol. Por el contrario, en el periodo analizado se adoptaron algunas legislaciones de relevancia, como en el caso de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador (2017), la Ley de Migraciones de Brasil (2017) o la Ley de Migraciones de Chile (2021). Los debates parlamentarios – que sería de sumo interés analizar en una futura línea de investigación - no son ajenos a las etiquetas impuestas a la población migrante en cada momento, a las experiencias de gestión desarrolladas, y

al escenario general en el que se producen los debates, incluida la opinión pública. Pero lo cierto es que, las medidas que analizamos en este estudio fueron adoptadas desde los Ejecutivos.

Dentro de los gobiernos, los ***sectores relacionados a la política interior*** terminaron teniendo un peso mucho mayor que los de ***política exterior***. Mientras los primeros ponen el foco en asuntos domésticos relacionados a la preservación de la seguridad y las necesidades del mercado laboral, los segundos se centran en el respeto irrestricto del Derecho Internacional - en particular, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos -, los intereses geopolíticos y la necesidad de los Estados de posicionarse en su compromiso con ciertos valores.

Paralelamente, existe otra tensión que es la existente entre las autoridades migratorias – vinculadas a los organismos encargados de los asuntos internos – y las autoridades de asilo – en ocasiones vinculadas a los organismos de relaciones exteriores, aunque no siempre -. Esa tensión parte de una diferente conceptualización de las personas desplazadas y en base a ella, diferentes formas de gestionarlo. En cierta medida, se reproduce a nivel nacional la tensión que, en el plano internacional, existe entre la OIM y el ACNUR. Con el tiempo, en todos los países, se impone la visión y el abordaje de la cuestión desde la lógica del régimen migratorio.

Volviendo a la tensión entre los asuntos internos e internacionales, en algunos de los casos analizados se verifica que, en tanto en una primera etapa la política exterior tenía un peso relevante, el eje fue desplazándose hacia otorgarle a los asuntos domésticos una importancia central. Y esto se tradujo en un cambio desde políticas más aperturistas, a políticas más restrictivas. La presión de la opinión pública (a su vez, alarmada e intimidada por ciertos medios de comunicación) fue determinante.

En otras palabras, cuando aumenta el número de migrantes y a medida que cambia su perfil, las preocupaciones internas se vuelven más importantes que las preocupaciones de asuntos exteriores. Los objetivos internos (particularmente la preservación de la seguridad (Ecuador, Chile), pero también preocupaciones de tipo socioeconómico (Ecuador, Perú) condujeron a restricciones en ciertas coyunturas críticas. Y esas restricciones no son políticas sensatas en términos de seguridad o bienestar nacional

sino políticas excesivas (basta ver la desmesura de lo hecho por Ecuador tras el femicidio de enero de 2019). En un contexto de creciente tensión, las coyunturas críticas resultaron sobredimensionadas para la imposición de restricciones aún mayores.

En algunos de los casos estudiados existe una doble rectoría de los asuntos de política migratoria. En Colombia, Perú y Ecuador, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la formulación de políticas mientras que organismos dependientes de Interior son quienes implementan el control migratorio. Esa rectoría bicéfala produjo vaivenes en las respuestas y, en algunos casos – como Perú-, demoras en las decisiones. Esa no es la situación de Chile y Argentina, en los que la Cartera de Interior llevó casi la totalidad del peso de las decisiones.

Pero lo cierto es que, finalmente, la impronta securitista de los Ministerios de Interior terminó primando, aún en contra de la política exterior: ocurrió en Chile, con el rol preponderante del Servicio Nacional de Migración y la Policía de Investigaciones; en Argentina, con la Dirección Nacional de Migraciones como actor central en todos los aspectos (incluso aquellos en los que ni siquiera tenía competencia, como la integración, o la niñez); o en Ecuador, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores y "Movilidad Humana" vio cómo el Ministerio del Interior cerraba las puertas a esa movilidad.

En contra de lo que pudiera pensarse, las medidas que podemos considerar más positivas no se correlacionan con el carácter de izquierda de los gobiernos que las adoptaron. Así, por ejemplo, el reconocimiento como refugiados de los venezolanos en Brasil, o la implementación del ETP en el caso de Colombia, fueron adoptadas por gobiernos de derecha. Más que por el color político, la acción de los gobiernos ha respondido a un conjunto de factores, internos y externos, que se han mostrado en este estudio y se sintetizan en estas conclusiones.

Algunas otras áreas de gobierno se vieron involucradas en la definición de las medidas con relación a la regularidad. Tal es el caso del Ministerio de Salud en el caso de Colombia, que requería la afiliación de las personas en situación irregular para brindarles asistencia en un contexto problemático, tanto por las deficiencias de salud que los migrantes presentaban, como por la pandemia. Sin embargo, si bien pueden haber estado involucrados en las medidas de apoyo a la integración (la inserción educativa, el

reconocimiento de títulos), no parece haber habido gran participación de otras áreas de gobierno en la definición de las medidas en torno a la regularidad – Trabajo, Desarrollo Social, etc.

Sí es posible identificar la participación de ***otros sectores del Estado,*** que también fue diferente en cada caso. En algunos, tuvieron un rol como ejecutores de las medidas adoptadas por las autoridades (tal es el llamativo caso del ***Ejército*** implementando la Operación Acogida en Brasil, o la ***Policía Nacional*** en España llevando adelante los procedimientos de protección internacional); o bien apoyando el acceso a la regularidad y consecuentes derechos, ya sea a través de las ***Defensorías Públicas*** (la Defensoría General de la Nación en Argentina, la Defensoría Pública de la Unión en Brasil, la Defensoría Pública de Ecuador, o el Defensor del Pueblo en España),[282] como a través de sus ***organismos de niñez***, para el caso de los niños y niñas migrantes (como el Instituto de Bienestar Social de Colombia), entre otros.

A su vez, hubo un conjunto de organismos estatales nacionales, provinciales y municipales que se involucraron en la atención de la población, tanto en la acogida, como en la integración, y cuyo involucramiento varió enormemente en cada caso, pero que no fueron objeto central de investigación en este trabajo.

Sin embargo, cabe señalar que todos ellos contribuyeron al proceso de reconfiguración de las etiquetas impuestas a la población. Valen dos ejemplos: cuando el Ejército brasilero desconocía cómo categorizar a la población que era asistida a su arribo en la Operación, en medio de la pugna institucional por categorizarlos como migrantes o refugiados, los consideraron "vulnerables" y como tal fueron tratados (y posteriormente asistidos por entidades religiosas). Por su parte, cuando se institucionaliza la dinámica de formulación de solicitudes de protección internacional de venezolanos en España, posterior denegatoria y obtención de una autorización de permanencia por razones

[282] Para un análisis detallado de la actividad de las Defensorías Públicas, véase el Webinario regional "Proceso de solicitud de asilo y atención jurídica ofrecida por las Defensorías públicas. Desafíos, Efectos de la Pandemia y Buenas Prácticas", realizado el 17/06/2021 y organizado por MERCOSUR, Defensoría Pública de la Unión de Brasil y la Iniciativa conjunta UE-ICMPD MIgration EU eXpertise+ (MIEUX+) Bloque de Defensores Públicos Oficiales (BLODEPM).

humanitarias, la Policía Nacional contribuye – con su práctica de entrevistas exprés - a la construcción de una etiqueta de abusadores del sistema de protección.

Por otra parte, las ***organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo con población migrante*** también jugaron un rol destacado en algunos escenarios. En el caso de España, por ejemplo, las organizaciones del sistema de protección internacional son fuertes y experimentadas. Hubo, en cambio, casos donde la falta de experiencia en la recepción de extranjeros hizo que no hubiera organizaciones de atención de esta población, o que las que existieran no tuvieran la suficiente capacidad de atención y de cabildeo frente a los organismos del Estado (Perú, por ejemplo). En otros casos, las organizaciones de la sociedad civil que trabajaron con la población sí tenían experiencias previas, pero en otros campos – como el de Derechos Humanos – lo que les valía una determinada reputación (organizaciones "de izquierda", posicionadas políticamente, etc.). Esto es particularmente evidente en el caso chileno o argentino donde organizaciones que actualmente asisten a población migrante tienen una historia vinculada a la lucha por los Derechos Humanos en las dictaduras militares.

Las organizaciones de la sociedad civil que asumen labores de asesoramiento y defensa legal tienen una particularidad en la región sudamericana que se relaciona con la alta dependencia técnica y particularmente financiera de las Agencias del sistema de Naciones Unidas para su funcionamiento, particularmente ACNUR. De esa forma, todo ese constructo de clasificación de la población promovido por las Agencias se alimenta y retroalimenta en la práctica de atención.

En cuanto a las organizaciones de atención humanitaria de la población, cabe destacar su carácter religioso y, por lo tanto, una lógica de abordaje más acorde a la caridad que al paradigma de derechos y que contribuye a la representación vulnerabilizada de la población. En las notas de campo se relevaron, entre otras, el Servicio Jesuita a Migrantes y la Pastoral de Movilidad Humana en Chile, Cáritas y la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales en Brasil, CAREF en Argentina (compuesta por cinco iglesias: Evangélica Discípulos de Cristo, Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Evangélica Valdense del Río de la Plata y Evangélica Luterana Unida), the *Hebrew Immigrant Aid Society* (HIAS) en Ecuador, y diversas organizaciones evangélicas en Brasil. Resulta particularmente llamativo este último caso en que las

personas beneficiadas por una medida – acogida, interiorización - son asistidas por una institución que acompaña abiertamente el proyecto político del gobierno que adopta esa medida (el de Bolsonaro) y que procura evangelizarlas (y cooptarlas políticamente).

Como se mencionara previamente, ***la opinión pública*** ha desempeñado un papel central en los procesos de etiquetado de la población y consecuentemente, en la adopción por parte de los gobiernos de las sucesivas medidas. Su percepción ha variado conforme a los factores mencionados (peso cuantitativo de la población migrante, perfil, contexto crítico, etc.), pero ha sido claramente determinante en países como Chile y Ecuador. No así en países con tradición migratoria (Argentina) o en aquellos donde el peso cuantitativo no ha motivado que la migración fuera una cuestión de preocupación (Brasil, exceptuando el estado de Roraima, donde sí lo fue).

Los ***medios de comunicación***, a su vez, han influenciado notablemente esa percepción. En Chile, el manejo de los medios de comunicación por parte de los sectores de la derecha ha sido crucial en la generación de la imagen del migrante delincuente y en la difusión y retroalimentación del malestar popular. El análisis del rol de los medios de comunicación en el contexto de la migración venezolana sería una interesante línea de investigación posterior.

Como se mencionara en el Capítulo XIII, ***OIM y ACNUR*** tuvieron un rol destacado en todo el proceso. Si bien desde 2018 trabajan esforzadamente de manera conjunta en torno al desplazamiento venezolano, la fricción por cómo categorizar a la población y, en consecuencia, qué abordaje debe primar en el trabajo, ha sido evidente. Una línea de estudio futura podría ser el análisis de ese esfuerzo conjunto, la eventual existencia de yuxtaposiciones y el impacto en la población.

Desde una perspectiva supranacional, el estudio constató la crisis de los ***espacios institucionalizados de discusión de la cuestión migratoria*** en la región y la irrupción de otros espacios novedosos, con un fuerte componente político, pero con poca incidencia en el desarrollo de las políticas nacionales. Diferente es el caso español, donde las directivas emanadas de Bruselas resultaron ser un condicionante de importancia en la aproximación de estos casos.

Solidaridad, humanitarismo, compasión

La aparición de los desplazados, tanto haitianos como venezolanos, resultó repentina y motivó en sus inicios respuestas políticas y sociales "solidarias". En ambas situaciones, se sucedieron los foros regionales, los llamados a reuniones de emergencia, y los discursos sobre la tragedia y la compasión debida a estos grupos humanos. Y esta primera etapa solidaria tuvo su correlato en políticas aperturistas, casi en la totalidad de los países analizados, basadas en una homogeneización y estereotipación de las personas desplazadas, a la que nos refiriéramos antes (víctimas de un desastre natural, víctimas de una crisis institucional, social y económica). Al igual que Ceriani (Jornada 2022) considero que esta primera fase, en ambos casos, no fue sólo producto de un ímpetu altruista de solidaridad. Se trataba también de la consecuencia de toda una construcción – en la década previa – de conciencia en torno a la necesidad de abordar la cuestión migratoria bajo un paradigma de derechos humanos, una conciencia que después se diluiría estrepitosamente. Como si el respeto de los derechos humanos fuera una cuestión de solidaridad.

Pasada esa primer etapa, persistió la retórica humanitaria y se instauró, como señalan Iréri Ceja-Cárdenas y Jacques Ramírez-Gallegos (2022)Haga clic o pulse aquí para escribir texto., el gobierno humanitario del control migratorio. Este combina una retórica humanitaria sobre el cuidado y la protección, el etiquetado de las personas como víctimas y personas vulnerables, insuficientes medidas para acceder a la regularidad, procesos de selectividad, de irregularización, y, en última instancia, discrecionalidad, detenciones y expulsiones.

Así se sucedieron la "emergencia humanitaria", la "asistencia humanitaria", los "corredores humanitarios", la "situación humanitaria" en las fronteras, los "visados humanitarios", las "residencias por razones humanitarias". Los visados "humanitarios", particularmente, fueron un símbolo casi perverso de la tensión entre la retórica y el control, en tanto fueron utilizados como un límite para acceder al territorio para aquellas personas que "humanitariamente" debían acoger. La vieja y tradicional práctica de imposición de un visado de ingreso al territorio de ciertos colectivos que, por su número o sus características, no se desea admitir, es enmascarada bajo la retórica

humanitaria. Un análisis de los visados humanitarios de Ecuador, Perú o Brasil mismo evidencia su propósito de exclusión.

La construcción de categorías especiales, sea de visados como de permisos de residencias, acompañadas de una retórica en torno a la protección, la solidaridad y el humanitarismo se opone al otorgamiento del asilo a través del estatuto de refugiado. La primera se basa, como señalaba Didier Fassin, en lógicas "compasivas". La segunda, en obligaciones legales. Y tanto una como otras son necesarias: necesitamos el Derecho y necesitamos la solidaridad, pero esta última, muy relevante como virtud cívica, no constituye una obligación del Estado receptor, no cabe exigirla o reclamarla, puede ser modulada a conveniencia. Derecho y solidaridad están en distintos planos.

Como señala Javier De Lucas, las categorías basadas en la narrativa de la solidaridad, diferentes del asilo, son medidas discrecionales, autoimpuestas, y por lo tanto temporales e inestables. Solidaridad y empatía son categorías basadas en principios "humanitarios", pero que, en este contexto, han derivado en etiquetas legitimadoras de una diversidad de procesos de gestión migratoria y, por ende, resultaron ser herramientas del control migratorio.

Estatutos de protección: la discrecionalidad de los gobiernos y la tensión con el Derecho

A lo largo de este estudio hemos hablado sobradamente de la discrecionalidad de las medidas adoptadas. Con miras a futuro, es interesante reflexionar sobre la tensión entre esa discrecionalidad y el Derecho.

El asilo y el respeto a los derechos humanos son percibidos por las autoridades en clara tensión con el concepto de soberanía estatal y la potestad de los Estados en decidir quién entra y quién no al territorio. Esto es una verdad de Perogrullo, pero que en el contexto bajo análisis se hace más que evidente. ¡La persona indeseada podría ingresar por la vía del asilo! Es un atajo, es un camino sin barreras. De allí que otras medidas, alternativas, hayan proliferado. No sólo las medidas migratorias, también los estatutos humanitarios, e incluso un mayor uso de la protección subsidiaria, en el caso europeo, que se caracterizan fundamentalmente por otorgar menos derechos que el estatuto de refugiado (particularmente en lo concerniente a la reagrupación familiar). La protección

se fragmenta en distintos estatutos que le permiten a los Estados, a la carta, elegir cuál aplicar en cada momento o en cada situación, dependiendo de distintos factores, como hemos visto (características del flujo, características de las personas desplazadas, situación política interna, posición en foros internacionales, etc.). Lo que es particularmente grave es que muchos de ellos son, en términos de una de nuestras entrevistadas, "potencialmente reversibles".

A los derechos más restringidos, se le suma una percepción menor de la "carga" que podría suponer la llegada de personas refugiadas, muy especialmente en un desplazamiento que raya entre la situación clásica de migración económica y la migración forzada. Políticamente, resulta más presentable un programa de medidas alternativas que una decisión de reconocimiento como refugiados, muy especialmente cuando se trata de un desplazamiento, en términos de Betts, de "supervivencia".

Sin embargo, ¿es tan negativo? En este estudio he sido muy crítica, pero no todos los expertos lo ven así. También es posible ver el vaso "medio lleno" en vez de "medio vacío". El concepto de protección surgió en la posguerra europea y se fue ampliando para personas que huían de otros contextos en 1967; luego se extendió a las víctimas de los conflictos en África en 1969; a las víctimas de la violencia y las violaciones de derechos humanos en América Latina en 1984; y los instrumentos de derechos humanos fueron ampliándolo a quienes tienen riesgo de tortura, a quienes están en riesgo de desaparición forzada, entre otros. Estos estatutos basados en consideraciones humanitarias, entonces, ¿acaso no son una forma más de ampliación de la protección? La Corte Interamericana, como hemos visto, lo entiende así. Y algunos estudiosos, entre ellos algunos de nuestros entrevistados,lo comparten: la protección internacional se ha ido extendiendo, durante décadas. Y los mecanismos alternativos de protección han permitido y permiten acceder a las personas a un conjunto de derechos que de otra forma no hubieran accedido.

Se trata así de una suerte de anillos concéntricos, en los que la protección de refugiados propiamente dicha se encuentra en el centro, pero que se van ampliando, para abarcar un ámbito cada vez mayor, pero simultáneamente se van debilitando.

Pero, entonces, aún concibiendo esos estatutos como formas de protección, ¿cómo se puede limitar esa discrecionalidad a la hora de brindar esas distintas versiones?

En líneas generales, existen elementos que restringen las opciones que se le ofrece al decisor de la política migratoria. El respeto de los derechos humanos fundamentales es (o debería ser) un elemento limitante de la potestad del Estado para gestionar la migración. En el escenario político y jurídico tan complejo que este estudio describe, caracterizado por las múltiples modificaciones normativas impulsadas por los Ejecutivos, los Poderes Judiciales, cobran un peso enorme como garante de los derechos de las personas en movilidad.

En América del Sur, los Tribunales nacionales no habían tenido un papel tan destacado en el tema migratorio y de asilo. Se trataba de un asunto eminentemente administrativo. Pero en los últimos veinte años, de forma concomitante con el cambio de paradigma en torno a la cuestión, y el énfasis en el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, los tribunales han ido involucrándose cada vez más en asuntos relacionados a la regularidad migratoria, la determinación de la condición de refugiado, las expulsiones y los rechazos al ingreso al territorio, entre otros aspectos. En el estudio se evidenció que los recursos de amparo, los hábeas corpus, los dictámenes de órganos de contralor de la actividad estatal, entre otros, han tenido un impacto individual y colectivo en el acceso al territorio en busca de protección, en el acceso a los procedimientos de asilo, el freno a las deportaciones colectivas, el acceso a la salud, el acceso a la nacionalidad.

A modo de ejemplo, es posible señalar que, en el caso argentino, el Poder Judicial ingresa al centro de la escena tras la entrada en vigor, en 2004, de la Ley de Migraciones. Este ingreso tiene lugar en un doble rol: como garante de derechos en general (al referirse en su Art. 6 al acceso a la justicia en un sentido amplio) y como operador de la política migratoria en sentido estricto (otorgándole competencias concretas para intervenir en las acciones de la Administración respecto a la detención y expulsión de extranjeros) (Lila García, 2016). En Chile, la Corte Suprema ha anulado varias órdenes de deportación desde 2020 por considerar que fueron producto de un “procedimiento contencioso administrativo insuficiente”. En Brasil, el Supremo Tribunal Superior de

Brasil desestimó una solicitud que el Estado federal de Roraima, principal entrada de población venezolana, hiciera a la Unión Federal pidiendo el cierre temporal de la frontera o la limitación de la entrada de inmigrantes.[283] Como mencionara una de nuestras entrevistadas, experta regional, si el argumento de las obligaciones internacionales perdió fuerza entre los Gobiernos (que las conciben como mera solidaridad), sólo queda fortalecer el rol de la Justicia. De otra forma, el sistema es insostenible.

Y en ello, un elemento adicional de suma importancia ha sido la Defensa pública. Esto se ha evidenciado en Argentina, en Brasil y en Ecuador. La Defensa pública en la región sudamericana tiene una efectividad que no tienen las organizaciones de la sociedad civil, dependientes de financiamiento externo, generalmente de ACNUR, y en ocasiones con poca profesionalización.

Aspectos similares se identifican en el contexto español, tanto respecto a la Defensoría como respecto al Poder Judicial. En general, en Europa, la Justicia tiene una vasta experiencia en asuntos migratorios y de protección internacional y su jurisprudencia y criterios interpretativos tienen una incidencia de peso en las decisiones de las autoridades. Respecto al flujo de venezolanos, en 2016 el Defensor del Pueblo español recomendó al Consejo de Ministros una medida de protección temporal, de carácter general, recomendación que no fue atendida. Más tarde, en 2018, la Audiencia Nacional cambió de criterio y se sucedieron las sentencias que otorgaban a los nacionales venezolanos, con solicitud de protección denegada, un estatuto de residencia por motivos humanitarios. Estas sentencias constituyeron un antecedente de fundamental relevancia para resolver el otorgamiento de un permiso por razones humanitarias, junto a los aspectos políticos y normativos que ya se han comentado.

Volviendo a la región sudamericana, una mención particular merecen los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la CIDH y la CorteIDH) ya que su involucramiento en los temas de movilidad humana ha venido incrementándose con los años. Más allá del etiquetado, más allá de la categorización legal, los diversos

[283] Acción Civil Originaria – ACO – N° 3121, del 13 de abril de 2018, con ponencia de la Magistrada Rosa Weber del Supremo Tribunal Federal del Brasil

documentos emitidos por estos órganos han tenido un necesario impacto en el respeto a los derechos humanos de las personas desplazadas y el margen dentro del cual las medidas podían adoptarse. Vale destacar la emisión de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas,[284] la Guía Práctica Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas[285] y un conjunto de documentos referidos en particular al desplazamiento haitiano y venezolano por parte de la CIDH, así como sentencias por parte de la Corte IDH.[286]

Las consecuencias sobre las personas

En primer lugar, ***el acceso a la protección por parte de la población es relativo*.** Si analizamos la información estadística referida al total de personas desplazadas, y restamos los permisos de residencia y los estatutos de refugiado otorgados, vemos que cerca de la mitad de las personas están en situación irregular. No han accedido siquiera a la precaria protección que las medidas alternativas supuestamente otorgaban.

Estas medidas alternativas al estatuto de refugiado no solo han sido discrecionales, sino que además ***han funcionado como filtros socioeconómicos***: quien podía económicamente reunir los requisitos podía acceder a estos mecanismos (pagar pasaportes, certificado de antecedentes penales, etc) accedía a la regularidad y a toda

[284] CIDH, Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata De Personas (Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019)

[285] Aprobado por la CIDH el 1 de abril de 2022, (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II)

[286] En el ámbito de la CIDH, cabe destacar la mencionada Resolución Nº2 de 2018 sobre Migración forzada de personas venezolanas; el Comunicado de prensa del 7 de mayo de 2024 "Chile: CIDH expresa preocupación por reformas migratorias que restringen el derecho al asilo", disponible en: https://oas.org/es/cidh7jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/093.asp; o el Comunicado de prensa del 27 de febrero de d2019: "Ecuador: CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador", disponible en: https://www.refworld.org/es/coi/cprensa/cidh/2019/es/129100 [Acceso 10/10/2024]. En el ámbito de la Corte IDH, para un análisis detallado, véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº2: Personas en situación de migración o refugio. Corte IDH y Cooperación Alemana, San José CR: Corte IDH, 2020, disponible en: https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2021/08/2020-Corte-IDH-Cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-n%C2%BA-2-%E2%80%93-personas-en-situacio%CC%81n-de-migracio%CC%81n-o-refugio.pdf [Acceso 10/10/2024].

una serie de derechos asociados. Pero, principalmente, son concebidas como temporales lo cual genera una enorme incertidumbre jurídica para los individuos. Diferente es en el caso de España, donde la obtención del permiso no tiene mayores costos al tramitarse a través del sistema de protección internacional.

Pero básicamente, ***no son estatutos jurídicos de protección internacional***, ni tampoco podrían ser enmarcadas en lo que ACNUR denomina mecanismos de protección temporal. Recordemos que ACNUR señala que estos pueden constituir una respuesta de protección provisional, frente a una situación excepcional, y son mecanismos subsidiarios a los de protección internacional, que siempre debe primar. Sin embargo, advierte que esos mecanismos deben contar con ciertos estándares mínimos para estar en armonía con el Derecho internacional de los refugiados. Estos estándares para que las medidas de protección temporal garanticen una protección efectiva se resumen en: legalidad, accesibilidad, acceso a derechos básicos y garantías de no retorno, incluyendo el rechazo en frontera.

Las medidas que hemos analizado, si bien son legales, como dijéramos, no son mayoritariamente accesibles dados los requisitos demandados a las personas solicitantes. La exigencia de haber ingresado al país antes de una determinada fecha para obtener un permiso de residencia (visto de sobra en todos los casos salvo Argentina); la exigencia de haber ingresado regularmente, el requerimiento de un pasaporte vigente o de documentación apostillada del país de origen; los altos costos para la obtención, etc. son todas cuestiones que atentan contra la accesibilidad.

Algo similar ocurre con el acceso a ciertos derechos. En ese sentido, podemos señalar: a) los conceptos de familia y los procedimientos de reunificación familiar difieren entre las medidas implementadas y las normas de asilo, siendo por lo general más restrictivas en las primeras. En cuanto a los primeros, basta ver la legislación migratoria y de refugiados argentina y la chilena. En cuanto a los segundos, la experiencia de España es particularmente notoria. Por lo tanto, quien tiene un estatuto migratorio (residencia MERCOSUR, visa de responsabilidad democrática, etc.) ve más limitado su derecho a la reunificación familiar; b) la ayuda administrativa prevista en la Convención de 1951 no aplica a las personas que obtienen un estatuto migratorio y esto afecta en algunos países el reconocimiento de títulos, por ejemplo, un elemento de vital importancia para la

integración; c) la búsqueda de soluciones duraderas en particular las acciones tendientes a la integración local, difieren conforme el estatuto de la persona. Por lo general, los países que llevan adelante algún programa de asistencia o de apoyo a la integración de refugiados no incluyen entre sus destinatarios a quienes reciben un estatuto migratorio; d) quienes se benefician de un estatuto de protección internacional pueden eventualmente obtener un documento de viaje especial; quienes tienen un estatuto migratorio, deben valerse de las autoridades de su propio país para obtener un documento de viaje; e) y, fundamentalmente, las medidas migratorias no garantizan la no devolución, pudiendo ser las personas expulsadas o deportadas si su situación migratoria es irregular; y menos aún garantizan el no rechazo en frontera, dejándolas sin la posibilidad de acceder al territorio en busca de protección, como hemos visto en numerosas ocasiones en todos los países de la región, para ambos colectivos, y en diversos momentos.

Esta clasificación binaria y excluyente (migrante-refugiado), ***contribuyó a dotar de contenido las etiquetas por parte de las personas mismas.*** Ser refugiado se asocia a una supuesta asistencia debida por parte de los Estados, antes que a las motivaciones por las que se abandonó el país de origen. Esta vinculación en algunos casos tiene connotaciones negativas ("yo no voy a vivir del Estado", mencionaban personas desplazadas en Argentina) mientras que en otros fue positiva (como las personas interiorizadas en Brasil, que se enorgullecían de recibir asistencia). Ser refugiado se asocia también a obtener un premio casi que de imposible obtención.

Por el contrario, ser migrante es concebido como llegar en búsqueda de oportunidades laborales. Ser un recurso productivo ("yo vengo a trabajar"). Para muchas personas que han atravesado situaciones de persecución individual -sumado a inimaginables peripecias para llegar a su destino- la etiqueta como "meros" migrantes económicos supone un golpe para su autoestima y posibilidades de integración.

De más está decir que otras etiquetas tienen un impacto de enorme importancia en las vidas de las personas. El ser considerado un *factor productivo* puede contribuir a facilitar el proceso de inserción socioeconómica en la sociedad. En contraste, el ser *vulnerable* limita la capacidad de empoderamiento de las personas para reconstruir sus vidas,

mientras que el ser una *víctima de un desastre natural*, escinde a los sujetos de toda una historia de actividades pasada, despolitizándola.

Paralelamente, la categorización como *no-refugiados* ha impactado en la ***capacidad de empatía de las sociedades de acogida,*** la solidaridad y la compasión a la que nos hemos referido antes. Si simplemente se viene a buscar trabajo, y su llegada se percibe como un elemento disruptivo en términos de seguridad pública, de mercado de trabajo y de calidad de los servicios comunitarios, se genera una actitud crecientemente desfavorable por parte de la opinión pública, incluidos hechos de ***xenofobia*****.** En este proceso de creciente recelo de la opinión pública, uno de los factores que inciden son las políticas restrictivas. Pregonando una migración ordenada, segura y regular se adoptan medidas que restringen el acceso a los territorios. Como las personas necesitan acceder, continúan haciéndolo, pero de forma irregular. Lo que es una consecuencia de las políticas restrictivas, se atribuye a una migración que pasa a ser desordenada, insegura e irregular. Y el proceso se retroalimenta. El desorden y la irregularidad dan lugar a una resistencia creciente por parte de la sociedad, fogoneando la utilización de otras etiquetas (*ilegal, delincuente, abusador, carga).* El discurso oficial se hace eco de esa xenofobia, dando alas a los sectores más xenófobos de la sociedad para acciones violentas. Esa ha sido la situación en Roraima, en Iquique y en Ibarra.

Finalmente, los gobiernos que han procurado llevar adelante políticas más aperturistas para un colectivo determinado (como Argentina y España con los migrantes venezolanos) al no basarlas en un marco de derechos y construirlas de manera focalizada y compartimentalizada, diferenciada de las del resto de los migrantes y del resto de la sociedad, contribuyen a un sentimiento de rechazo, por las prerrogativas dadas a ese colectivo en particular. Como varios de los entrevistados señalaron, aunque de diferentes formas, el "ensalzamiento" de un determinado grupo, le juega en contra.

Quiero cerrar este trabajo con una excelente descripción de lo que, según un experto entrevistado, está en riesgo en la actualidad en materia de protección internacional.

> *"yo creo que el gran riesgo de la adopción de medidas alternativas es que ya estamos creando de refugiado un unicornio. Ya casi nadie es un refugiado. Quizá estoy exagerando, porque obviamente en Europa mucha gente recibe estatuto de refugiado, pero si eres un opositor político amenazado de muerte, además eres gay, y además estás en contra de un*

grupo mafioso, bueno, eres un refugiado. Todo el resto... bueno, alguna forma de protección. Y yo creo que esto tiene un mensaje mediático también para demostrar que el refugiado es alguien muy privilegiado, muy especial, muy..., mientras al resto.. bueno, le ofrecemos alguna cosa. Y esto no debería ser así porque crea una sensación en la sociedad de que nadie merece el estatuto de refugiado".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos

ACNUR (1988). *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2000). *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2004). *Agenda para la protección,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2005). *Protección internacional mediante formas complementarias de protección,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2011). *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados* (Reedición), Ginebra: ACNUR

ACNUR (2013). *Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2014). *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia,* Ginebra: ACNUR.

ACNUR (2016a). *DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Issue 12), Ginebra: ACNUR

ACNUR (2016b). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?.* Consulta realizada el 04/01/2017 de ACNUR Website: https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html

ACNUR (2016c). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2017). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2016,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2018a). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2018b). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2017,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2019a). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Reedición,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2019b). *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional de venezolanos - actualización* (pp. 4–7), Ginebra: ACNUR

ACNUR (2019c). *Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2018,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2021). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2020,* Ginebra: ACNUR

ACNUR (2023). *Tendencias globales de Desplazamiento forzado 2022,* Ginebra: ACNUR

Acosta, Diego & L. Feline Freier (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REMHU: Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, *23*(44), 171–189. https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004411

Acosta, Diego, Cécile Blouin y L. Feline Freier (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documento de Trabajo, nº 3* (2ª época), Madrid: Fundación Carolina, https://10.13140/RG.2.2.33921.71523

Acosta, Diego, & Madrid, Laura (2020). ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. *Análisis Carolina*, *9,* Madrid: Fundación Carolina, https://doi.org/10.33960/AC_09.2020 .

Agenda Migrante 2020 (2020). *Informe Final Encuesta y Entrevistas Migra + Covid 19* (paper)

Al Nijjar Salloum, Sandra (2022). El rediseño de la política inmigratoria destinada a influjos venezolanos en países de Suramérica (2017-2022). *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones*, *55*, 1–24. https://doi.org/10.14422/mig.2022.008

Alfonso, Adriana (2015). Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios (Vol. 3)*, Buenos Aires: OIM.

Alonso, Luis Enrique & Luis Enrique Benito (1998). *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa* (Vol. 218)*,* Madrid: Editorial Fundamentos.

Alves, Laís & Joao Jarochinski-Silva (2018). A migração internacional enquanto tema político entre os anos de 2010-2017 no Brasil. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review* 22, 203-226.

Amnistía Internacional (2020). *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela.* Consulta realizada el 13 de marzo de 2024 del website: www.amnesty.org

Apostolova, Raia (2015). Of Refugees and Migrants: Stigma, Politics, and Boundary Work at the Borders of Europe. *American Sociological Association - Culture Section*. Consulta realizada el 30/01/2023 del website:

https://asaculturesection.org/2015/09/14/of-refugees-and-migrants-stigma-politics-and-boundary-work-at-the-borders-of-europe/

Arango, Joaquín (2004). La inmigración en España a comienzos del siglo XXI. Jesús Leal-Maldonado (coord.) *Informe sobre la situación demográfica en España*. Madrid: Fundación Abril Martorell.

Arjomand, Saïd Amir (2010). Three Generations of Comparative Sociologies. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, *51*(3), 363–399. https://doi.org/10.1017/s0003975610000184 ·

Aruj, Roberto (2018). *La migración de venezolanos en la Argentina*. Buenos Aires: Editora de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Asad, Asad L. (2015). Contexts of reception, post-disaster migration, and socioeconomic mobility. *Population and Environment*, *36*(3), 279–310. https://doi.org/10.1007/s11111-014-0221-4

Audebert, Cedric (2017). The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: Refugees or economic migrants? *Revista Brasileira de Estudos de População*, *34*(1), 55–71. https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0007

Baeninger, Rosana & Joao Jarochinski-Silva (Coord.), (2018). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Bakewell, Oliver (2008). Research beyond the categories: The importance of policy irrelevant research into forced migration. *Journal of Refugee Studies,* Volume 21, Issue 4, 432–453, https://doi.org/10.1093/jrs/fen042

Bakewell, Oliver (2011). Conceptualizing displacement and migration: processes, conditions and categories. Khalid Koser & Susan Martin (Eds.), *The Migration - displacement nexus: patterns, processes and policies* (pp.14–28). New York: Berghahn Books.

Banulescu-Bogdan, Natalia & Diego Chaves-Gonzalez (2021). *What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration?.* Consulta realizada el 16 de febrero de 2024 del website del Migration Policy Institute: https://www.migrationpolicy.org/news/colombia-historic-legalization-what-next

Banulescu-Bogdan, Natalia; Murat Erdogan & Lucía Salgado (2024). *Confronting Compassion Fatigue. Understanding the arc of public support for displaced populations in Turkey, Colombia, and Europe*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.

Bartram, David (2015). Forced Migration and "Rejected Alternatives": A Conceptual Refinement. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, *13*(4), 439–456, https://doi.org/10.1080/15562948.2015.1030489

Barutciski, Michael (1998). El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos. *Migraciones Forzadas nº 3*, 11–14.

Bauman, Zygmunt (1998). *Globalization: The Human Consequences.* Cambridge: Polity Press.

Becker, Howard (1963). *Outsiders: Hacia una sociología de la desviación*. Barcelona: Siglo XXI.

Becker, Marlene (2014). The Discourse About Legal Protection for Environmental Refugees: Reconstructing Categories - Rethinking Processes. Friederike Gesing, Johannes Herbeck & Silja Klepp (Eds.), *Denaturalising Climate Change: Migration, Mobilities and Space* (pp. 77–85). Bremen: Universidad de Bremen.

Bello, Juliana (2015). *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Proceso Cartagena +30,* Ginebra: ACNUR.

Beltrán, Miguel (2015). Cinco vías de acceso a la realidad social. Manuel García Ferrando; Francisco Ricardo Alvira Martín; Luis Enrique Alonso Benito & Modesto Escobar Mercado (Coord.), *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación* (4ª, pp. 17–41). Madrid: Alianza Editorial.

Bengoechea, Julieta, Gabriela Cabezas, Luciana Gandini, Gioconda Herrera, Marta Luzes, Camila Montiel, Victoria Prieto-Rosas, Marcia Vera-Espinoza & Gisela Zapata (2020). COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas políticoinstitucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina. Felipe Vera & Verónica Adler (Eds.), *Inmigrando. Comprender ciudades en transición* (pp. 749–782). Washington DC: BID.

Berganza, Isabel; Cécile Blouin, & L. Feline Freier (2020). The situational element of massive violation of human rights in the extended refugee definition of Cartagena: Towards its application to the venezuelan case. *Revista Chilena de Derecho*, *47*(2), 385–410. https://doi.org/10.4067/S0718-34372020000200385

Berganza, Isabel, & Ximena Solorzano (2019). *Límites y retos del Estado. Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Bericat, Eduardo (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Bernal-Carrera, Gabriela. (2014). ¿Por qué migrar? Algunos apuntes sobre las viejas y nuevas heridas de Haití. OIM, La Migración Haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos. *Cuadernos Migratorios OIM*, *6*, 33–50.

Biderbost, Pablo, María Elisa Núñez & Raquel López (2021). Patrones de brain drain intralatinomericano. Discurso, acción política, estadísticas y testimonios de la inserción laboral de la población venezolana en Argentina. José Koechlin, Joaquín Eguren & Cecilia Estrada (Eds.), *Inserción laboral de la migración venezolana en*

Latinoamérica (1ª, pp. 283–304), Lima, Universidad Antonio Ruiz de Montoya /Konrad-Adenauer / OBIMID.

Bittencourt-Waldely, Aryadne (2021). *Haiti COI compilation - July 2021, 22 Septiembre 2021,* Ginebra: ACNUR.

Blouin, Cécile (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión,* Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF.

Blouin, Cécile; Isabel Berganza & L. Feline Freier (2018). The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America, *Forced Migration Review*, *63*, 64–66.

Bourdieu, Pierre (1986). The forms of Capital. John G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 240–268). Westport: Greenwood.

Brasil, Comitê Nacional para os Refugiados (2019). *Estudo de país de origem - Venezuela. Análise de incidência de grave generalizada violaçoes de direitos humanos*. Consulta realizada el 14 de enero de 2020 del sitio https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf

Brumat, Leiza (2021a). Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia. *Análisis Carolina*. https://doi.org/10.33960/AC_12.2021

Brumat, Leiza (2021b). The Residence Agreement of MERCOSUR as an Alternative Form of Protection. The Challenges of a Milestone in Regional Migration Governance. Liliana Jubilut, Marcia Vera-Espinoza, & Gabriela Mezzanotti (Eds.), *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges,* (1ª ed., Vol. 41, pp. 237-255) New York: Berghahn Books https://doi.org/10.2307/j.ctv31xf4qf

Brumat, Leiza & Andrew Geddes (2022). Refugee recognition in Brazil under Bolsonaro: the domestic impact of international norms and standards. *Third World Quarterly,* 44(3), 478–495. https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2153664

Burbano Alarcón, Mauricio, Abraham Zaldívar & Mónica Fernanda Vera Puebla, (2019). La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana. *Revista Facultad de Jurisprudencia RFJ*, *6*.

Caïs Fontanella, Jordi (1997). *Metodología del análisis comparativo. Cuadernos Metodológicos Nº21*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Camilleri, Michael, & Fen Osler Hampson (2018). *No Strangers at the Gate: Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration*

Crisis. Consulta realizada el 21/05/2019 del sitio web del Centre for International Governance Innovation: https://www.cigionline.org/publications/no-strangers-gate-collective-responsibility-and-regions-response-venezuelan-refugee/

Cantor, David James (2015). Desastres, desplazamiento y un nuevo marco en las Américas. *Migraciones Forzadas*, *49*, 37–39.

Cantor, David James (2017). *Latin America at Forefront of Emerging Trend in Global Displacement.* Consulta realizada el 9 de mayo de 2020 del sitio web de The New Humanitarian: https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/community/2017/10/04/latin-america-at-forefront-of-emerging-trend-in-global-displacement

CAREF (2018). *Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia innovadora en Argentina*. Consulta realizada el 9 de mayo de 2020 del sitio web de CAREF: https://caref.org.ar/programa-siria-visa-humanitaria-patrocinio-privado-una-experiencia-novedosa-en-argentina/

CAREF (2022). *Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina. El largo camino a la regularidad migratoria,* Buenos Aires: CAREF.

Carling, Jorgen (2002). Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *28*(1), 5–42. https://doi.org/10.1080/1369183012010391

Carling, Jorgen (2023). The phrase 'refugees and migrants' undermines analysis, policy and protection. *International Migration,* Vol. 61(3), 399–403. https://doi.org/10.1111/imig.13147

Castles, Stephen (2003). Towards a sociology of forced migration and social transformation. *Sociology*, *37*(1), 13–34. https://doi.org/10.1177/0038038503037001384

Castles, Stephen (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. Alejandro Portes & Josh De Wind (Eds.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas.* (pp. 33–66). México: Porrúa.

Castles, Stephen, Hein de Haas, & Mark Miller (2013). Theories of Migration. Stephen Castles, Hein de Haas, & Mark Miller (Eds.), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5º). Houndmills: Macmillan International Higher Education.

Ceja-Cárdenas, Iréri (2015). Migraciones haitianas en la región andina. *Andina Migrante*, 19: 2-13.

Ceja-Cárdenas, Iréri & Jacques Ramírez Gallegos (2022). La migración haitiana en la región andina y Ecuador: políticas, trayectorias y perfiles. *Estudios Fronterizos*, *23*. Epub 22 de agosto de 2022, https://doi.org/10.21670/ref.2215099

Ceriani-Cernadas, Pablo (2016). A linguagem como instrumento de política migratória. *Sur 23*, *13*(23).

Chalmers, Alan (1988). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* Madrid: Siglo XXI.

Chaves-González, Diego, Jordi Amaral, & María Jesús Mora (2021). *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington, DC y Ciudad de Panamá: Instituto de Políticas Migratorias y Organización Internacional para las Migraciones

Chile - Ministerio del Interior - Departamento de Extranjería y Migración. (2021). *Minuta Refugio en Chile. Estadísticas solicitudes de refugio*. 1–7.

Chimni, Bhupinder (2009). The birth of a "discipline": From refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, *22*(1), 11–29. https://doi.org/10.1093/jrs/fen051

Cintra de Oliveira Tavares, Natalia, & Vinicius Pureza Cabral (2020). La Aplicación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados para los Venezolanos en Brasil: un análisis del proceso de la toma de decisiones por el Comité Nacional para los Refugiados. *Latin American Law Review*, *1*(5), 121–137. https://doi.org/10.29263/lar05.2020.06

CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Actitudes hacia la inmigración (X). Estudio 3190.

Clochard, Olivier, & Bruno Dupeyron (2007). The maritime borders of Europe: Upstream migratory controls. Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe. Emmanuel Brunet-Jailly, *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe* (pp. 19–40), Ottawa: University of Ottawa Press, https://doi.org/10.2307/j.ctt1ckpchh.6

Coello-Cerino, Luz (2019). Scales of Governance: The Case of the Haitian Migration Flow in the American Continent. *Migraciones internacionales*, *10*(11). https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2155

Cohen, Roberta (2007). Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies*, *20*(3), 370–376. https://doi.org/10.1093/jrs/fem022

Crawley, Heaven, & Dimitris Skleparis (2018). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *44*(1), 48–64. https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224

D'Alotto, Alberto (2004). El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina. ACNUR, *El asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina*, (1ª ed. pp. 161-184), San José C.R.: Editorama.

de Haas, Hein (2009). *Mobility and development*. Ginebra: UNDP

de Haas, H. (2010). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *36*(10), 1587–1617, https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.489361

De Lucas, Javier (1993). *El concepto de solidaridad.* México: Distribuciones Fontamara.

De Lucas, Javier (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant Humanidades.

De Lucas, J. (2022). Vericuetos de la voluntad política europea ante los refugiados. *Pensamiento Crítico*.

de Oliveira, Rivana R. (2014). A protecao integral do migrante haitiano no Brasil: ima analise situacional do visto humanitário. *XXIII Congreso Nacional de CONPEDI*, Joao Pessoa, 5 al 8 de noviembre de 2014.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). *El acceso a una residencia regular en Argentina por el criterio razones humanitarias. El caso de Haití.* Buenos Aires: DPCABA.

Dekocker, Katrien María (2018). La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente. José Koechlin & Joaquín Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 293–336). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

DeWind, Josh (2007). Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies*, *20*(3), 381–385. https://doi.org/10.1093/jrs/fem022

Dirección Nacional de Población (2021). *La migración reciente en la Argentina entre 2012 y 2020*. Buenos Aires: DNP.

Domenech, Eduardo (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Revista Temas de Antropología y Migración*, *10*, 110–125.

Doña-Reveco, Cristian (2022). Chile's Welcoming Approach to Immigrants Cools as Numbers Rise. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*. New York: MPI.

Duffard, Irene (2016). *Del Caribe haitiano a la Argentina: Trayectorias de cuerpos en movilidad humana pos-terremoto 2010*. Buenos Aires: CLACSO

Erdal, Marta, & Ceri Oeppen (2018). Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *44*(6), 981–998. https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1384149

Esponda Fernandez, Jaime (2004). *La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados*, ACNUR, *El asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina* (1ª ed, pp. 79-125). San José C.R.: Editorama

Fairclough, Norman (2010). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language.* Londres: Routledge.

Fassin, Didier (2005). Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, *20*(3), 362–387, https://doi.org/10.1525/can.2005.20.3.362

Fassin, Didier (2015). La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa. *Revista de Dialectologia y Tradiciones Populares*, *70*(2), 277–290. https://doi.org/10.3989/rdtp.2015.02.001.02

Fassin, Didier (2017). *La razón humanitaria*. Buenos Aires: Prometeo.

Feller, Erika (2005). Refugees are not Migrants. *Refugee Survey Quarterly*, *24*(4), 27–35. https://doi.org/10.1093/rsq/hdi077

Fernandes, Duval, & María Castro (2014). *Estudos sobre a migraçao haitiana ao Brasil e dialogo bilateral.* Belo Horizonte: Ministerio do Trabalho e Emprego / OIM

Fernández-Véliz, Patricia. (2019). "Me di cuenta que era negra al llegar a Chile": Etnografía de lo cotidiano en las nuevas dinámicas y viaje migratorio de mujeres haitianas en Chile. Herminia Gonzálvez-Torralbo, Dhayana Fernández-Matos, & María Noemí González-Martínez (Eds.), *Migración con ojos de mujer. Una mirada interseccional (*pp. 179–193). Barranquila: Universidad Simón Bolívar

Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.

Fideli, Roberto (1998). *La Comparazione*. Milán: Angeli.

Figueroa, María Soledad, & María José Marcogliese (2012). Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina. Martín Lettieri (Ed.) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica* (pp. 349-384). Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa

Figueroa, María Soledad, & María José Marcogliese (2017). La protección de los refugiados en la República Argentina una década después de la sanción de la Ley Nº 26.165. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, *42*(95), 273–292.

Figueroa, María Soledad, & María José Marcogliese (2019). Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina. *Revista del IIDH Nº 69,* pp. 365-394.

Finn, Victoria, & Sebastián Umpierrez (2020a). Chile es parte de la ola regional de restricción a la inmigración. *CIPER ACADEMICO*, *28/0/2020.* Consulta realizada el 12 de octubre de 2023, del sitio web: https://www.ciperchile.cl/2020/08/28/chile-es-parte-de-la-ola-regional-de-restriccion-a-la-inmigracion/

Finn, Victoria, & Sebastián Umpierrez (2020b). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, 2018. *Latin American Policy*, *11*(1), 42–61. https://doi.org/10.1111/lamp.12176

Fontaine, Guillaume (2017). *El análisis de políticas públicas.* Barcelona: Anthropos

Freier, Luisa Feline (2020). *Cinco razones por las cuales los países receptores de migrantes en América Latina deberían regularizar la situación de los migrantes venezolanos*. Consulta realizada el 26 de junio de 2020 del sitio web del MPI: www.migrationpolicy.org

Freier, Luisa Feline (2023). The Power of Categorization: Reflections on UNHCR's Category of "Venezuelans Displaced Abroad." Pao, C. and Zubok, M. (eds.), *Measuring Migration Conference 2022 Proceedings.* (Migration Series; No. 42). London: Transnational Press Ltd.

Freier, Luisa Feline, & Gustav Brauckmeyer (2020). Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura. Grupo temático de ciencias sociales- MINSA (Ed.), *Por una nueva convivencia: La sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas de política y acción pública* (pp. 41-56). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Freier, Luisa Feline, & Leiza Brumat (2021). South American De Jure and De Facto Refugee Protection: Lessons From The South. Sergio Carrera & Andrew Geddes (Eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights* (pp. 134-143). Fiesole: European University Institute. https://doi.org/10.2870/541854

Freier, Luisa Feline & Soledad Castillo-Jara (2020a). 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: Revista De Relaciones Internacionales*, *1*, 1–28.

Freier, Luisa Feline, & Soledad Castillo-Jara (2020b). Regional Responses to Venezuela's Mass Population Displacement. *E-International Relations*, *June 2019*, 1–6.

Freier, Luisa Feline & Soledad Castillo-Jara (2021). Colombia's exceptional migratory regularization. *Migration Mobilities Bristol*. Consulta realizada el 10 de abril de 2023 del sitio web: https://mmblatinamerica.blogs.bristol.ac.uk/2021/03/30/colombias-exceptional-migratory-regularization/

Freier, Luisa Feline & Cristian Doña-Reveco (2022). Introduction: Latin American Political and Policy Responses to Venezuelan Displacement. *International Migration*, *60*(1), 9–17. https://doi.org/10.1111/imig.12957

Freier, Luisa Feline & Jean Paul Gauci. (2020). Refugee rights across regions: A comparative overview of legislative good practices in Latin America and the EU.

Refugee Survey Quarterly, *39*(3), 321–362. https://doi.org/10.1093/RSQ/HDAA011

Freier, Luisa Feline & Marta Luzes (2021). How Humanitarian Are Humanitarian Visas? An Analysis of Theory and Practice in Latin America. Liliana Jubilut, Marcia Vera-Espinoza, & Gabriela Mezzanotti (Eds.), *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges, (*1st ed., pp. 276–293). New York: Berghahn Books.

Freier, Luisa Feline, & Nicolás Parent (2019). The regional response to the Venezuelan exodus. *Current History*, *118*, 56–61.

Galindo Pohl, Reynaldo (1985), Refugio y asilo en la teoría y la práctica política y jurídica. *Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1984*, Bogotá: ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia.

Galindo Vélez, Francisco (2002). *El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano* (2ª ed. pp. 17–110), México: Universidad Iberoamericana, ACNUR, CNDH.

Gammeltoft-Hansen, Thomas (2011). *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control.* Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9780511763403

Gammeltoft-Hansen, Thomas, & Nikolas Tan (2017). The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, *5*, 28–56.

Gandini, Luciana, Fernando Lozano-Ascencio & Victoria Prieto (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica.* México: UNAM.

García, Jenny, Gerardo Correa & Brenda Rousset (2019). Trends in infant mortality in Venezuela between 1985 and 2016: a systematic analysis of demographic data. *The Lancet*, *7*(3), 331–336.

García, Lila (2016). Personas migrantes y acceso a la justicia. Notas para pensar una tutela efectiva a partir de los casos judicializados de personas en situación de expulsión. *Derecho y Ciencias Sociales*, *15*, 21–46.

Georgescu-Roegen, Nicholas (1996). *La ley de la entropía y el proceso económico*. Madrid: Fundación Argentaria - Visor.

Giddens, Anthony (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: PolityPress.

Gil-Araujo, Sandra & Silvana Santi (2019). El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, controles y fronteras. *Périplos - Revista de Estudos de Migrações*, *3*(1), 2–10.

Gil-Bazo, María Teresa (1998). The role of Spain as a gateway to the Schengen Area. Changes in the asylum law and their implications for human rights. *International Journal of Refugee Law*, *10 (1,2)*, 214–229.

Gissi-Barbieri, Nicolás, Jacques Ramírez-Gallegos, María del Pilar Ospina-Grajales, Bárbara Cardoso-Campos, & Sebastián Polo-Alvis (2020). Respuestas de los países del Pacífico Sudamericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, *63*, 219–233.

Giustiniani, Rubén (Comp.). (2004). *Migración: un derecho humano,* Buenos Aires: Prometeo.

González-Enríquez, Carmen (2022). La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres. *ARI 28/2022 Real Instituto Elcano*.

González-Levaggi, Ariel, & Luisa Feline Freier (2023). Immigrants' Contribution to Development in the Global South: Comparing Policy Responses to Venezuelan Immigration in Peru and Argentina. *International Development Policy [online], 14,* 311–337, https://doi.org/10.1163/9789004522770_014

González-Martínez, Elda (2009). Buscar un refugio para recomponer la vida: el exilio argentino de los años '70. *Deportate, Esuli e Profughe nº11,* 1-15.

Grandi, Filippo (2017). Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe. *Migraciones Forzadas*, *56*, 4–5.

Gualano de Godoy, Gabriel (2011). O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteçao humanitaria complementar. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (orgs.) *60 Anos de ACNUR (*pp. 45-68). Brasilia: ACNUR.

Guglielmelli-White, Ana (2012). *A pillar of protection: solidarity resettlement for refugees in Latin America*. Research Paper No. 239, Washington D.C.: UNHCR.

Gupte, Jaideep & Lila Mehta (2007). Disjunctures in labelling refugees and oustees. Rosalind Eyben & Joy Moncrieffe, *The power of labelling: how people are categorized and why it matters* (pp.64–79). Londres: Routledge, https://doi.org/10.4324/9781849773225

Gutiérrez-Merino, Fernanda & Charles-Pacheco, Claudia (2019). Derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas: ¿procedimientos ordenados, seguros y regulares? medidas administrativas en migración y asilo bajo los estándares de los derechos humanos. Francisca Vargas (Ed.), *Informe anual sobre los Derechos Humanos en Chile 2019* (pp. 193–243). Santiago: Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales.

Hammoud-Gallego, Omar (2021). *Aquí para quedarse: América Latina necesita enfrentar la realidad de la migración venezolana a largo plazo.* Consulta realizada el LSE Latin America and Caribbean.

https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/04/23/aqui-para-quedarse-america-latina-necesita-enfrentar-la-realidad-de-la-migracion-venezolana-a-largo-plazo/

Handerson, Joseph & Cédric Audebert (Ed.) (2022). *El sistema migratorio haitiano en América del Sur: proyectos, movilidades y políticas migratorias.* Buenos Aires: CLACSO.

Hathaway, James (2007). Forced Migration Studies: Could We Agree Just to ' Date '? *Journal of Refugee Studies,* Vol. 20(3) 349–369

Hathaway, James (2021). Foreword. Liliana Jubilut, Marcia Vera-Espinoza, & Gabriela Mezzanotti (Eds.), *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges,* 1st ed., Vol. 41, (pp. xv-xviii). New York: Berghahn Books, https://doi.org/10.2307/j.ctv31xf4qf.5

Herrera-Mosquera, Gioconda, & Gabriela Cabezas-Gálvez (2020). Los tortuosos caminos de la migración venezolana en Sudamérica: tránsitos precarios y cierre de fronteras. *Migración y Desarrollo*, *18*(34), 33–56. https://doi.org/10.35533/myd.1834.ghm.gcg

International Committee of the Red Cross (2009). *Our World. Views from the field. Haití*. Ginebra, ICRC.

Jarochinski-Silva, Joao (2018). Uma política migratória reativa e inadequada - A Migraçao venezuelana para o Brasil e a Resoluçao N°126 do CNIG. Rosana Baeninger, Lucia M. Bogus, Julia B. Moreira, Luis Renato Vedovato, Duval Magalhães Fernandes, Marta Rovery de Souza, Cláudia Siqueira Baltar, Roberta Guimarães Peres, Tatiana Chang Waldman y Luís Felipe Aires Magalhães (Eds.), *Migraçoes Sul-Sul* (2ª ed. pp. 637-650), Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Jarochinski-Silva, Joao, & Bernardo Adame Abrahão (2019). Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Moncoes: Revista de Relacoes Internacionais Da UFGD8255*, *8*(16), 255–278, https://doi.org/10.30612/rmufgd.v8i16.9845

Jarochiski-Silva, Joao, & Liliana Jubilut (2018). Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. *E-International Relations*, *July*, 1–5.

Jubilut, Liliana (2017). Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America? Marie McAuliffe & Michele Klein-Solomon (Eds.) *Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration* (pp. 117–122) Ginebra: IOM.

Jubilut, Liliana, Camila Sombra Muiños de Andrade & Andre de Lima Madureira (2016). Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base, *Revista Migraciones Forzadas 53,* 76-78.

Jubilut, Liliana, & Rachel DeOliveira (2018). Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. *Archiv Des Völkerrechts*, *56*(2), 131–154.

Jubilut, Liliana & Joao Jarochinski-Silva (2020). El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado? *Migraciones Forzadas*, *65*, 42–44.

Koechlin, José & Joaquín Eguren (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración,* Colección OBIMID, Vol. 4, Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Koechlin, José, Ximena Solorzano, Giovana Larco-Drouilly & Enrique Fernandez-Maldonado Mujica (2019). *Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, OIM, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y OIT.

Kohn, Melvin (1987). Cross-National Research as an Analytic Strategy. *American Sociological Review*, *52*(6), 713-731.

Laso-Pérez, Javier (2019). Concesión de residencia por razones humanitarias: una respuesta positiva a la evolución en las necesidades de protección internacional en Venezuela (sentencias de la audiencia nacional, de 26 de junio de 2018). *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, *37*, 29–33. https://doi.org/10.17103/reei.37.15

Liégeois, J. P. (1980). The discourse of order. Public powers and cultural minorities. *Lacio Drom*, *5*, 9–29.

Lijphart, Arend (1971). Il Metodo della Comparazione. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, *1*(1), 67–92.

Linde, Thomas (2011). Mixed migration - a humanitarian counterpoint. *Refugee Survey Quarterly*, *30*(1), 89–99. https://doi.org/10.1093/rsq/hdq044

Long, Katy (2013). When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection. *Migration Studies*, *1*(1), 4–26. https://doi.org/10.1093/migration/mns001

López-Rivera, Andrés (2017). Migración Haitiana en tránsito por Ecuador. *Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales*, *17*, 19–32.

López-Sala, Ana, & Gracia Moreno-Amador (2020). En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados, etiquetado y prácticas disuasorias en la frontera sur española. *Estudios Fronterizos*, *21*(e048), 1-20. https://doi.org/10.21670/ref.2006048

Lubkemann, Stephen (2008). Involuntary immobility: On a theoretical invisibility in forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, *21*(4), 454–475. https://doi.org/10.1093/jrs/fen043

Mac Adam, Jane (2007). Complementary Protection in International Refugee Law. *Legal Studies,* Vol. 28, Issue 01, https://doi.org/10.1111/j.1748-121x.2007.00082_2.x

Machado, Victoria Figueiredo (2021). Análise do "normatizar" da crise venezuelana no Brasil e sua relação com a política discursiva da operação acolhida. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, *30*, 31–67. https://doi.org/10.47284/2359-2419.2021.30.3167

Madrid, Laura, & María José Marcogliese (2021). Protección complementaria en Latinoamérica: retos y posibilidades. André Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues & Guilherme Assis Almeida (Eds.), *70 Anos da Convençao relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021). Perspectivas de Futuro,* (pp. 326–349). Brasilia: ACNUR Brasil.

Malo, Gabriela (2022). Between liberal legislation and preventive political practice: Ecuador's political reactions to Venezuelan forced migration. *International Migration*, *60*(1), 92–112. https://doi.org/10.1111/imig.12895

Mandal, Ruma (2005). *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection"),* Research Paper No. 9, Ginebra: UNHCR

Marcogliese, María José (2017). El Programa de Reasentamiento Solidario y alternativas en América Latina. *Migraciones Forzadas*, *54*, 54–56.

Margheritis, Ana (2011). "Todos Somos Migrantes" (We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnationalism in Ecuador1. *International Political Sociology*, *5*(2), 198–217. https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00129.x

Marradi, Alberto (1991). Comparación. Román Reyes (Ed.), *Terminología Científico-Social* (pp. 65-84). Barcelona: Antropos.

Martin, Susan (2018). Forced Migration and Refugee Policy. Graeme Hugo, Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi & Ellen Percy Kraly. *Demography of Refugee and Forced Migration,* pp. 271-303. Cham: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-319-67147-5_14

Mény, Yves & Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas,* 1ª ed, Barcelona: Ariel.

Mercado Órdenes, Mercedes & Ana Figueiredo (2022). Racismo y Resistencias en Migrantes Haitianos en Santiago de Chile desde una Perspectiva Interseccional. *Psykhe,* Vol. 32 (1), 1-15, https://doi.org/10.7764/psykhe.2021.28333

Mercer, Hugo (2019). *Integración laboral en el sector salud de la población venezolana en la República Argentina*. Buenos Aires: OIM.

Mondelli, Juan Ignacio (2018). *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados,* Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, San José, C.R.: ACNUR.

Moreno-Amador, Gracia (2021). *La búsqueda de asilo en España: políticas de refugio, derechos y ciudadanía*. Tesis doctoral. Universidad de Comillas.

Moretti, Sebastien (2020). Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region. *Third World Quarterly*, 1–18. https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1780910

Mountz, Alison, Richard Wright, Inés Miyares, & Adrián Bailey (2002). Lives in limbo: Temporary Protected Status and immigrant identities. *Global Networks*, *4*(2), 335–356.

Mulkay, Mike (1979). *Science and the Sociology of Knowledge*. Londres: Allen & Unwin.

Murillo González, Juan Carlos (2007). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales. *XXXIV Curso de Derecho Internacional de La Organización de Los Estados Americanos*, Rio de Janeiro, Brasil, 30 de Julio al 24 de agosto de 2007, p. 439-472

Mutis Olga, Camilo Ríos, Laura María Montaño & Vanessa Monroy (2021). Crisis u oportunidad: impacto de la migración venezolana en la productividad colombiana. *Revista Desarrollo y Sociedad*, *1*(89 SE-Artículos), 13–56. https://doi.org/10.13043/DYS.89.1

Nieto, Carlos (2014). *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional*. Quito: CLACSO.

Ochoa, Javier (2020). South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? *International Journal of Refugee Law*, *32*(3), 472–497. https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa033

OEA (2019). *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington D.C.: OEA

OIM (2018). *La migración en la Agenda 2030 - Guía para profesionales,* Ginebra: OIM.

OIM (2022). *Information sheet on internal displacement - Metropolitan Area of Port-au-Prince and Grand Sud - as of 31 August 2022*. Consulta realizada el 13/03/2023 del sitio web https://reliefweb.int/report/haiti/information-sheet-internal-displacement-metropolitan-area-port-au-prince-and-grand-sud-31-august-2022

OIM & IPPDH (2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Buenos Aires: OIM / IPPDH.

Oliveira, Antônio T. Ribeiro (2021). A Dinâmica demogràfica de imigrantes e refugiados no Brasil da dècada de 2010. *Relatòrio Anual do OBMIGRA,* Brasilia, Ministerio da Justica e Segurança pública, 53–75

ONU Argentina (2020). *COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental*. Buenos Aires: ONU.

Ottonelli, Valeria & Tiziana Torresi (2013). When is migration voluntary? *International Migration Review*, *47*(4), 783–813. https://doi.org/10.1111/imre.12048

Outhwaite, William (1987). *New Philosophies of Social Science*. Basingstoke: Macmillan.

Pacecca, María Inés & Adela Gabriela Liguori (2019). *Venezolanos en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018),* Buenos Aires: CAREF / OIM / ACNUR.

Páez, Tomás (Coord.) (2015). *La Voz de la Diáspora Venezolana.* Madrid: Los libros de la catarata.

Palatz Cedeño, Jonathan (2022). *¿Hacia una gobernanza regional migratoria? Desarrollos ante la diáspora venezolana en Latinoamérica (2015-2021)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador.

Palla, Irene (2021). ¿Verdad o reto? Cómo el Perú juega con el derecho al refugio en el 2021. *Boletín IDEHPUCP*. Consulta realizada el 18/09/2024 del sitio web: https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/verdad-o-reto-como-el-peru-juega-con-el-derecho-al-refugio-en-el-2021-24572/

Piovani, Juan Ignacio & Nora Krawczyk (2017). Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. *Educação & Realidade*, *42*(3), 821–840. https://doi.org/10.1590/2175-623667609

Polzer, Tara (2008). Invisible integration: How bureaucratic, academic and social categories obscure integrated refugees. *Journal of Refugee Studies*, *21*(4), 476–497. https://doi.org/10.1093/jrs/fen038

Ramírez-Gallegos, Jacques (2013). *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos.* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Ramírez-Gallegos, Jacques (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios Fronterizos*, *21*. https://doi.org/10.21670/ref.2019061

Ramírez-Gallegos, Jacques, Yoharlis Linárez & Emilio Useche (2019). Migration (geo) policy, labor insertion and xenophobia: venezuelan migrants in Ecuador. Cécile Blouin, *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana* (pp. 1-29). Lima: Themis-PUCP

Randell, Heather (2016). Structure and agency in development-induced forced migration: the case of Brazil's Belo Monte Dam. *Population and Environment*, *37*(3), 265–287. https://doi.org/10.1007/s11111-015-0245-4

Redin, Giuliana & Juliana Graffunder-Barbosa (2014). From International Security to Human Security: implications in the legal institute of refuge and the case concern

the immigration issue in Brazil-Haiti bilateral foreign policy. *Boletim Meridiano 47*, *15*(141), 10–17.

Reed-Hurtado, Michael (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Ginebra: ACNUR.

Richmond, Anthony (1993). Reactive migration: Sociological perspectives on refugee movements. *Journal of Refugee Studies*, *6*(1), 7–24. https://doi.org/10.1093/jrs/6.1.7

Rodrigues, Gilberto (2022). Migración forzada de Venezuela y política exterior de Brasil (2017-2022). *Aldea Mundo, Revista Sobre Fronteras a Integración Regional*, *Año 27*(53), 103–107.

Rojas-Pedemonte, Nicolás & José Koechlin (2017). *Migración haitiana hacia el sur andino*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya / Universidad Alberto Hurtado.

Rojas Pedemonte, Nicolás, Nassila Amode & Jorge Vásquez-Rencoret (2015). Racismo y matrices de "inclusión" de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión. *Polis. Revista Latinoamericana*, *14*(42), 217–245, http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000300011

Roldán, Johana (2011). El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto pionero en la protección internacional de refugiados en la región. ACNUR (Ed.), *La protección internacional de refugiados en las Américas* (pp. 77–81) San José C.R: ACNUR

Rossa, Lyra Amanda & Marilda Menezes (2018). Entre migraçoes e refúgio: migraçoes sul-sul no Brasil e novas tipologias migratórias. Rosana Baeninger, Lucia M. Bogus, Julia B. Moreira, Luis Renato Vedovato, Duval Magalhães Fernandes, Marta Rovery de Souza, Cláudia Siqueira Baltar, Roberta Guimarães Peres, Tatiana Chang Waldman y Luís Felipe Aires Magalhães (Eds.), *Migraçoes Sul-Sul* (2ª ed. pp. 383–410) Campinas: Universidade Estadual de Campinas

Rossiasco-Uscategui, Paula (2019). *Una Oportunidad para Todos: Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú*. Washington DC: World Bank Group.

Ruiz, Hiram (2015). *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Buenos Aires: ACNUR.

Rutinwa, Bonaventure (1999). ¿Cómo de tensa es la tensión entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos? *Migraciones Forzosas*, *3*, 26–28.

Sajjad, Tazreena (2018). What's in a name? 'Refugees', 'migrants' and the politics of labelling. *Race & Class*, *60*(2), 40–62. https://doi.org/10.1177/0306396818793582

Sala, Gabriela (2019). *Ingenieros venezolanos residentes en Argentina*. Buenos Aires: OIM.

San Juan, César & Mark Manly (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo–refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* ACNUR, *El asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina*, (1ª ed, pp. 21–75). San José C.R.: Editorama.

Sartori, Giovanni (1994). Comparación y método comparativo. Giovanni Sartori & Leonardo Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29–49). Madrid: Alianza Editorial

Selee, Andrew. (2020). *El pensamiento creativo definiendo las respuestas a la migración en América Latina*. Consulta realizada el 12/10/2023 del sitio web: https://www.migrationpolicy.org/programs/iniciativa-america-latina-caribe

Selee, Andrew & Jessica Bolter (2022). Colombia's open-door policy: An innovative approach to displacement? *International Migration*, *60*(1), 113–131. https://doi.org/10.1111/imig.12839

Selee, Andrew, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian & Myriam Hazán (2019). *Creatividad dentro de la crisis. Opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina*. Consulta realizada el 13/03/2020 del sitio web https://www.migrationpolicy.org/research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina

Servicio Jesuita a Migrantes. (2021). *Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia*. Santiago: SJM

Sigona, Nando (2003). How Can a "Nomad" be a "Refugee"? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy. *BSA Publications Ltd®* Vol. 37, Issue 1.

Solanes, Angeles (2002). Los procesos extraordinarios de regulación de inmigrantes: algunas alternativas. Francisco Javier García-Castaño & Carolina Muriel López (Eds.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Granada, Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España*. Laboratorio de estudios interculturales, p. 579-587.

Spyer, Juliano (2020). *Povo de Deus: Quem são os evangélicos e por que eles importam*. San Paulo: Geraçao Editorial.

Stang-Alva, Fernanda, Antonia Lara-Edwards, & Marcos Andrade-Moreno (2020). Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile. *Si Somos Americanos*, *20*(1), 176–201. https://doi.org/10.4067/s0719-09482020000100176

Stefoni, Carolina & Fernanda Stang (2017). La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, *58*, 109–129. https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2477

Stepputat, Finn & Ninna Nyberg Sørensen (2014). Sociology and forced migration. Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long & Nando Sigona (eds.), *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies,* (Cap. 7, pp. 86-98). Oxford: Oxford University Press.

Swanson, Guy (1971). Frameworks for Comparative Research: structural anthropology and the theory of action. Iván Vallier (Ed.), *Comparative Methods in Sociology: essays on trends and applications* (pp. 141–202). University of California Press.

Terminiello, Juan Pablo (2012). Los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Realidades y desafíos frente al desplazamiento forzado. Martín Lettieri (Ed.) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica* (pp. 131-174) Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Thomaz, Diana Zacca (2018). What's in a Category? The Politics of Not Being a Refugee. *Social and Legal Studies*, *27*(2). https://doi.org/10.1177/0964663917746488

Torpey, John (1988). Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement." *Sociological Theory*, *16*(3), 239–259.

Torres, Francisco (2011). *La inserción de los inmigrantes. Luces y sombras de un proceso*. Madrid: Editorial Talasa.

Trabalón, Carolina (2019). Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. *Polis (Santiago)*, *17*(51). https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1354

Trabalón, Carolina (2021). Migración haitiana en ciudades de Argentina. *Estudios Sociales Contemporáneos*, *25*, 119–144. https://doi.org/10.48162/rev.48.016

Turton, David (2003a). *Conceptualising forced migration*. Oxford: Refugee Studies Centre

Turton, David (2003b). *Refugees, forced resettlers and 'other forced migrants': towards a unitary study of forced migration*. Ginebra: UNHCR.

UNHCR (2024). *Mid-year trends 2024,* Ginebra: UNHCR.

Van Hear, Nicholas (2000). Locating internally displaced people in the field of forced migration. *Norwegian Journal of Geography*, *54*, 90–95.

Van Hear, Nicholas, Olivier Bakewell, & Katy Long (2018). Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *44*(6), 927–944.

Van Hear, Nicholas, Rebecca Brubaker, & Thais Bessa (2009). Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration. *Human Development Report Office (HDRO),* United Nations Development Programme (UNDP)

Vásquez-Luque, Tania, Erika Busse-Cárdenas & Lorena Izaguirre-Valdivieso (2010). *Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Organización Internacional para las Migraciones.

Vera-Espinoza, Marcia, Victoria Prieto-Rosas, Gisela Zapata, Luciana Gandini, Alethia Fernández de la Reguera, Gioconda Herrera, Stephanie López Villamil, Cristina María Zamora-Gómez, Cécile Blouin, Camila Montiel, Gabriela Cabezas-Gálvez & Irene Palla (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, *9*(1), 52–52. https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x

Vera-Espinoza, Marcia (2018). The Limits and Opportunities of Regional Solidarity: Exploring Refugee Resettlement in Special Section Article. *Global Policy*, *9*(1), 85–94. https://doi.org/10.1111/1758-5899.12534

Vigour, Cécile (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte.

Wood, Geof (1985). The Politics of Development Policy Labelling. *Development and Change*, *16*(3), 347–373. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1985.tb00214.x

Yates, Caytlin (2021). Haitian Migration through the Americas: a decade in the making. Consulta realizada el 26 de enero de 2023 del sitio web: https://www.migrationpolicy.org/article/haitian-migration-through-americas

Zapata, Gisela, Marcia Vera-Espinoza & Luciana Gandini, L. (Eds.) (2022). *Movilidades y covid-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"* (1º ed.), México: UNAM.

Zetter, Roger (1991). Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, *4*(1), 39-61.

Zetter, Roger (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, *20*(2), 172–192. https://doi.org/10.1093/jrs/fem011

Zetter, Roger (2015). *Protection in crisis Forced Migration and Protection in a global era*. Washington, MPI.

Zetter, Roger (2018). Conceptualising forced migration: praxis, scholarship and empirics. *Forced Migration*, 19–43.

Zolberg, Aristides (1983). The formation of new states as a refugee-generating process. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *467*, 24–38.

Seminarios y eventos

Cátedra Nebrija-Santander en Migraciones y Derechos Humanos, Seminario "Los éxitos y los desafíos de los acuerdos de residencia del Mercosur 22 años después de su adopción", Madrid, septiembre de 2024. Participación presencial.

Cátedra Nebrija-Santander en Migraciones y Derechos Humanos y la Cátedra IDRC de Investigación en Migraciones y Desplazamientos forzados de la Universidad del Pacífico de Lima, Seminario "Movilidad y migraciones en América Latina" organizado por la, Madrid, 4 de julio del 2024. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/live/2TOOpkzmm7k?si=ZVYO24pFG4WUbYiW [Acceso 28/09/2024]. Participación presencial.

Global Refugee Forum, organizado por ACNUR, Ginebra, diciembre de 2023.

GT CLACSO, «El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, movilidades y políticas migratorias». Presentación del libro a cargo de Handerson Joseph (Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) Cédric Audebert (Centre National de la Recherche Scientifique, Francia) Jacques Ramírez Gallegos. Universidad de Cuenca (Ecuador) Natalia Debandi. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Argentina) Geraldo Castro Cotinguiba. Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rondônia – IFRO (Brasil). 29/11/2022. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/live/c4aISCzTlpE?si=D_3LxlYZUFlvkNM3

ECOSURMX, Seminario Internacional "Movilidad forzada: Debates y reflexiones actuales en Latinoamérica", Pre-Congreso en el marco del 3er Congreso Internacional de Movilidades Humanas Colombo-venezolanas, 18/09/2023. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/live/-VIjfSkOEAE?si=WU-g0Qn8w_Da2WlH. Participación virtual.

FLACSO Argentina, Reunión Científica IICSAL. Migración Venezolana. Entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica, 1 y 2 de noviembre de 2022. Presentaciones a cargo del Dr. Mario Pecheny (CONICET), Dr. Pablo Ceriani (Universidad de Lanús), Dr. Jacques Ramírez Gallegos (Universidad de Cuenca), Carolina Stefoni (Universidad de Tarapacá). Grabación disponible en: https://youtu.be/_tjpyvIRgdc. Participación virtual.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Derechos Humanos en Venezuela: Perspectivas desde la CIDH y la Misión Internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela creada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 12 de octubre de 2022. Grabación disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=lJKTrVxFEes. Participación virtual.

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y de la Universidad Autónoma de Madrid, X Congreso de Migraciones, Madrid, 14 a 16 de septiembre de 2022.

Participación presencial.

CIDDH Dra. Alicia Moreau – Universidad de Mar del Plata, Seminario "Diagnóstico sobre los DDHH de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Argentina", 16 de junio de 2022. Presentaciones a cargo de las Dra. Julieta Nicolao (CIC), la Dra. Natalia Debandi (CONICET) y la Dra. Ana Paula Penchaszadeh (CONICET) Grabación disponible en: https://youtu.be/V1Xh1sE74e8. Participación virtual.

Proceso de Quito, Webinario de Regularización Migratoria. Capítulo Brasilia. Grupo de Trabajo "Integración: Regularización de personas refugiadas y migrantes venezolanas como primer paso hacia la integración", organizada por OIM, 19 de mayo de 2022. Disponible en: https://youtu.be/2FbNnmm1C9Y Participación virtual.

Proceso de Quito, Webinario de Regularización Migratoria. Capítulo Brasilia. Grupo de Trabajo "Protección: Programas de regularización y facilidades administrativas para acceso a estatutos migratorios y de protección internacional", organizada por ACNUR, 19 de mayo de 2022. Disponible en: https://youtu.be/2FbNnmm1C9Y%20 Participación virtual.

World Bank y UNHCR, Webinar "Welcoming Latin America: A Regional Approach For The Long-Term Integration Of Migrants And Refugees", 17 de marzo de 2022. Disponible en: https://youtu.be/XYX7XEB0w9M. Participación virtual.

Red LAREF, ACNUR, Universidad de Huelva, VIII Conferencia Latinoamericana sobre las personas refugiadas y la protección internacional (online), 12, 19 y 26 de noviembre de 2021. Disponibles en https://www.youtube.com/channel/UCyE6TaT_RAQQkkxHTIOHCkA. Participación presencial.

David Rockefeller Center for LatinAmerican Studies, Weatherhead Center for International Affairs and the Rede de Cooperação UNITWIN para Integração da América Latina, Webinar "Impact of Venezuela Migration on Latin America", 16/11/2021. Presentaciones a cargo de Luisa Feline Freier (Universidad del Pacífico), Joao Jarochinski-Silva (Universidad de Roraima) y Ronal Rodríguez (Universidad del Rosario). Grabación disponible en: https://youtu.be/_ZH77247i-E. Participación virtual.

MERCOSUR, Foro Especializado Migratorio, Webinar "Protección de personas apátridas y refugiadas. Progresos y desafíos a 30 años de la creación del MERCOSUR", con la participación de Alfredo López Rita (Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados de la República Argentina) y Federico Agusti (Representante de ACNUR en Perú), 24/06/2021. Participación virtual.

MERCOSUR, Defensoría Pública de la Unión de Brasil y la Iniciativa conjunta UE-ICMPD MIgration EU eXpertise+ (MIEUX+) Bloque de Defensores Públicos Oficiales (BLODEPM), Webinario regional "Proceso de solicitud de asilo y atención jurídica ofrecida por las Defensorías públicas. Desafíos, Efectos de la Pandemia y Buenas Prácticas", 17/06/2021. Participación virtual.

Migration Policy Institute – World Bank, Webinar "El trayecto de América Latina en respuesta al éxodo venezolano", 7 de junio de 2021. Disponible en: https://youtu.be/MJH9tdgdvV0. Participación virtual.

MERCOSUR, Foro Especializado Migratorio, Webinar “Migraciones y Mercosur: A 30 años”, 20 y 21 de abril de 2021. Con la participación de los siguientes funcionarios: Florencia Carignano (Directora Nacional de Migraciones de la República Argentina) Ligia Neves Aziz Lucindo (Directora del Departamento de Migración de la República Federativa del Brasil), Andrés Pérez Esquivel (Director de Asuntos Internacionales - Dirección Nacional de Migraciones Políticas de Refugio y Asilo en el MERCOSUR) y Alfredo López Rita (Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados de la República Argentina). Grabación disponible en: https://youtu.be/WQ6kH3SfH40. Participación virtual.

Migration Policy Institute, Webinar “Respuestas Regionales a Migrantes y Refugiados venezolanos”, 6 de mayo de 2020. Disponible en: https://youtu.be/zkxjtiApMuQ. Participación virtual.

Comité Helsinki Húngaro y ACNUR, VI Conferencia Latinoamericana sobre el derecho de los refugiados 2019: retos y prácticas de la judicialización en Latinoamérica y reacciones al Foro Mundial sobre Refugiados. 2 al 5 de octubre de 2019, Santiago, Chile. Participación presencial.

Podcast

GT CLACSO – Migraciones Sur-Sur, Podcast Nº 3 Deportaciones de migrantes en Chile. Santi, Silvana; Stang, Fernanda y Quinteros, Daniel (febrero de 2022). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=nAR0EUHkvVw

Anexo 1. Tabla de categorías y códigos

Temas	Categorías	Códigos
Contexto de surgimiento de las respuestas frente al desplazamiento	Características del desplazamiento	Causas del desplazamiento
		Perfiles de la población desplazada
		Dinámicas del desplazamiento
	Reacción de los diferentes actores	Reacción de los medios de comunicación
		Reacción de la opinión pública
		Reacción de las organizaciones de la sociedad civil
	Marco jurídico e institucional	Funcionamiento del sistema de asilo
		Funcionamiento del sistema migratorio
		Otros organismos públicos de relevancia - Organismos de defensa pública - Tribunales de Justicia
Adopción de respuestas políticas	Toma de decisión	Momento de toma de la decisión
		Actor principal de la toma de decisión
	Influencia entorno regional	Influencia cooperación bilateral
		Influencia cooperación regional y espacios de diálogo regionales - MERCOSUR - OEA - Grupo de Lima - Proceso de Quito
	Influencia entorno internacional	Influencia entorno internacional
		Influencia organismos internacionales - ACNUR - OIM
		Cooperación técnica y financiera internacional - Organismos internacionales - UE - USA

	Cuestiones de política interna	Incidencia otros actores gubernamentales - MI - MRE - Presidente - Organismos de seguridad - Organismos de trabajo - Organismos de salud - Ejército
	Otras situaciones	
Respuestas políticas en sí	Cuestiones de acceso al territorio	Requerimientos informales de acceso al territorio
		Imposición de visados para el acceso al territorio
		Control fronterizo de acceso irregular
		Cuestiones sobre tráfico ilícito de migrantes
	Respuestas a través de los sistemas de protección internacional	Acceso a los sistemas de protección internacional
		Resoluciones de los casos
	Respuestas a través de los estatutos migratorios	Aplicación de normativa migratoria común
		Flexibilidades
		Creación de mecanismos ad hoc
		Estatutos migratorios como mecanismos de protección
	Justificaciones. Retórica	Discurso público interno
		Discurso público internacional
	Implementación de las respuestas políticas	Implementación inicial
		Elementos que llevaron a la modificación de las medidas adoptadas
		Elementos que llevaron a la terminación de las medidas adoptadas
Acceso a derechos	Aspectos legales	Acceso a derechos (trabajo, salud y educación)

	Aspectos prácticos	Acceso a derechos (trabajo, salud y educación) en la práctica
Etiquetado de la población	Etiquetado	Migrantes económicos
		Refugiados
		Víctimas vulnerables
		Migrantes ilegales
		Hermanos latinoamericanos
		Abusadores, farsantes
		Delincuentes
		Factor de desarrollo
	otras etiquetas	migración mixta
	autopercepción	autopercepción
		personas refugiadas y migrantes
Balance	Aspectos positivos	
	Aspectos negativos	

Anexo 2. Pauta de entrevistas semi-estructuradas

Temas	Subtemas	Preguntas orientadoras
Contexto de surgimiento de las respuestas frente al desplazamiento forzado	Situación del desplazamiento	¿Cuándo comenzó a vislumbrarse la dimensión del fenómeno de desplazamiento de personas haitianas / venezolanas? ¿Qué perfil tenía la población que comenzaba a llegar? ¿Qué factores incidieron para que eligieran este país como destino? ¿Cómo se categorizó a la población que arribaba? (migrantes económicos, refugiados, víctimas de un desastre natural, etc..)
	Reacción de la sociedad civil	¿Cómo era la reacción de la sociedad ante el nuevo fenómeno? ¿Cómo manejaban la información respecto a estos nuevos fenómenos los medios de comunicación? ¿Había actividad por parte de las organizaciones de la sociedad civil o de la comunidad? ¿En qué sentido? ¿Cómo percibía la sociedad a los recién llegados?
	Marco jurídico e institucional nacional	¿Qué posibilidades de respuesta había dentro del marco jurídico de ese momento? (tanto de política migratoria como dentro del sistema de asilo) ¿Tenían los organismos de asilo y migratorios la capacidad institucional (recursos humanos, materiales, financieros) de responder?

		¿Existían otros organismos públicos de relevancia en el tema migratorio llamados a jugar un rol relevante? (por ejemplo, Defensorías Públicas, el Ejército, la Policía, etc)
Adopción de respuestas políticas	Toma de decisión	¿Cuándo y cómo se adopta la decisión primera de brindar protección a través de ese mecanismo? ¿Por qué se elige ese y no otro? ¿Qué consideración hacían las autoridades de la población que arribaba? (los veían como migrantes económicos, los veían como un factor de desarrollo, etc.) ¿Qué organismo/s tomaron el liderazgo a la hora de responder al fenómeno? ¿Qué motivó que fueran unos organismos y no otros?
	Cuestiones regionales / internacionales	¿Cuál fue la participación de las Carteras de Exteriores en el diseño y definición de la respuesta? ¿Fueron experiencias que los Estados adoptaron individualmente o en forma consensuada? Es decir, ¿responden a una política común de la región? ¿Qué rol cumplieron los procesos de integración regional u otros foros como espacios de diálogo para la promoción de este tipo de medidas? ¿Tuvieron influencia los organismos internacionales (ACNUR, OIM)? en ese caso, ¿cuál fue su influencia para adoptar una medida u otra?

		¿Se recibió apoyo/cooperación de la comunidad internacional para implementarla?
	Cuestiones internas	¿Cuál fue la incidencia de las autoridades vinculadas a Trabajo, Desarrollo social, Salud, etc. en el diseño de estas respuestas? ¿Cuál fue la incidencia de las autoridades vinculadas a Seguridad en el diseño de estas respuestas? ¿Fueron decisiones consensuadas entre los distintos organismos? Caso contrario, ¿cuáles eran los argumentos en un sentido y otro?
Respuestas políticas en sí	Cuestiones de acceso al territorio	¿Cómo ingresaban las personas al territorio? ¿Lo hacían de manera regular o irregular? ¿Requerían visados? ¿Qué medidas se adoptaron entonces?
	A través del sistema de asilo	¿Podían las personas pedir asilo? ¿había barreras para acceder? ¿Por qué tantas (o tan pocas) personas solicitaron protección internacional? ¿Había una autopercepción de la población como refugiada? ¿Se resolvían los casos? ¿con mucha demora? ¿Qué decisiones se adoptaron (reconocimiento / denegatorias)?
	A través de los sistemas migratorios	¿Se aplicaron las normas migratorias vigentes? ¿Se aplicó algún tipo de flexibilidad para esta población? ¿Se crearon mecanismos ad hoc? ¿En qué consistían? ¿Son mecanismos de protección? ¿Pueden entenderse como mecanismos de protección complementaria?

	Justificaciones	¿Cómo se justificaba discursivamente la adopción de las medidas? ¿cuál era la retórica en torno a esto?
Implementación	Inicio	¿Cómo fue la puesta en marcha? (dificultades, oportunidades, etc.)
	Evolución	¿Cómo fue la evolución? Si hubo modificaciones, ¿qué las motivaron? (el perfil de la población, el número de personas arribadas, contexto económico adverso, contexto político y social adverso, cuestiones de seguridad, etc., etc…? ¿Se sumaron o restaron apoyos internos o externos para el desarrollo de estas medidas?
	Finalización	¿Qué elementos o circunstancias llevaron a la finalización de las medidas adoptadas? (si corresponde) O, ¿qué continuidad tienen estas medidas? ¿Qué elementos podrían eventualmente llevar a la finalización del programa?
Acceso a derechos	Aspectos legales	Los estatutos migratorios ¿implican un estándar de trato menor que el debido a las personas refugiadas?, ¿o acaso equipara los derechos con los de las personas refugiadas? ¿suponen realmente el acceso a derechos fundamentales?
	Aspectos prácticos	¿Cómo es el acceso a esos derechos en la práctica? ¿Las autoridades evalúan / analizan / recaban información respecto a la efectividad de ese acceso?

Balance		Aspectos positivos y negativos de la experiencia

Anexo 3. Normativa y jurisprudencia

Instrumentos internacionales

- ONU, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/47a080e32.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU, Asamblea General, *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/47160e532.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU, Asamblea General, *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,* 31 Enero 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/4c064d922.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 de diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5c92b8584.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU, Asamblea General*, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 10 de diciembre 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/50acc1d52.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, 18 de diciembre 1990, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fbcf55.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU: Asamblea General, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Resolución aprobada por la Asamblea General*, 8 de enero 2001, A/RES/55/25, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/4a8958652.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU: Asamblea General, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,* 15 de noviembre 2000, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/50ab8f392.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU: Asamblea General, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 15 de noviembre 2000, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5bd779024.html [Acceso 10 de enero 2023]

- ONU: Asamblea General, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, 19 de diciembre de 2018, disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement [Acceso 30/01/2023]

- ONU: Asamblea General, *Pacto Mundial sobre Refugiados,* 17 de diciembre de 2018, disponible en: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.139921466.860225621.1675103678-920878313.1675103678 [Acceso 30/01/2023]

Instrumentos regionales

- **América Latina**

- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*, 22 de noviembre 1969, disponible en esta dirección: https://www.refworld.org.es/docid/57f767ff14.html [Acceso 10 de enero 2023]

- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 de mayo 1948, disponible en esta dirección: https://www.refworld.org.es/docid/5c631a474.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios"*, 22 de noviembre 1984, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/50ac93722.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, 7 de diciembre 1994, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fbcdf7.html [Acceso 10 de enero 2023]

- CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina*, abril de 1989, CIREFCA 89/9, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/57f7941f26.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*, 21 de agosto 2002, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcc35a.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, 16 de noviembre 2004, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/4cf351242.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración y Plan de Acción de Brasil, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe"* 3 de diciembre de 2014, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcecb5.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región*, 4 de septiembre de 2018, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5b9095b74.html [Acceso 10 de enero 2023]

- *Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*, 11 de noviembre de 2010, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fbd18a.html [Acceso 10 de enero 2023]

- **África**

- Organización para la Unidad Africana (OUA), *Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África*, 10 de septiembre de 1969, 1001 U.N.T.S. 45, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/50ac934b2.html [Acceso 10 de enero 2023]

- **Europa**

- Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0343 [Acceso 05/10/2024]

- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 , por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095 [Acceso 05/10/2024]

- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la

protección internacional (versión refundida), disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0032 [Acceso 05/10/2024]

- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición), disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033 [Acceso 05/10/2024]

- Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger dichas personas asumir las consecuencias de su acogida, 7 de agosto de 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/532ae2e84.html [Acceso 10 de enero 2023]

Jurisprudencia regional y nacional

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 diciembre 2019, Resolución 04/19, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5e2f14994.html [Acceso 10 enero 2023]

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Protección de las personas haitianas en movilidad humana: Solidaridad interamericana.* Resolución 2-21. 1–13.

- Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos (CIREFCA), Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina, CIREFCA 89/9, April 1989, https://www.refworld.org/legal/resolution/iccar/1989/es/96510 [Acceso 09 noviembre 2024]

- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. (2016). *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural*.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18/03, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados"*, OC-18/03, 17 septiembre 2003, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/57f793d14.html [Acceso 10 enero 2023]

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, OC-21/14, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 19 agosto 2014, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/54129da94.html [Acceso 10 enero 2023]

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección. (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 30 mayo 2018, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5b48db9a4.html [Acceso 10 enero 2023]

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia*, 25 de noviembre 2013, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/57f7948c1c.html [Acceso 10 enero 2023]

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Venezuela: Resolución 2/18 de la CIDH sobre migración forzada de personas venezolanas*, 2 Marzo 2018, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5aa958134.html [Acceso 10 enero 2023]

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2009, Capítulo IV "Haití". https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Haiti.09.sp.htm

- Chile, Contraloría General de la República, Dictamen N° 892 del 11 de enero de 2019, https://vlex.cl/vid/dictamen-n-892-contraloria-759067173

- Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador, Causa N°. 0014-19-IN, Acción Pública de Inconstitucionalidad, sentencia del 27/03/2019, disponible en: https://www.refworld.org.es/pdfid/5ca3a96c4.pdf [Acceso 13/01/2023]

- República Dominicana, Tribunal Constitucional, *Sentencia TC/0168/13*, Poder Judicial, 23 Septiembre 2013, disponible en esta dirección: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcd99a.html [Acceso 10 enero 2023]

Instrumentos del MERCOSUR

- MERCOSUR, Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción) del 26 de marzo de 1991, disponible en:

https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun [Acceso 10 enero 2023]

- MERCOSUR, Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998, disponible en: https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile [Acceso 10 enero 2023]

- MERCOSUR, Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, DEC 028-2002, disponible en: https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile [Acceso 10 enero 2023]

Instrumentos de CAN

- Comunidad Andina, Decisión 878 - "Estatuto Migratorio Andino", disponible en: https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf [Acceso 10 enero 2023]

Normativa nacional

- **Argentina**

- Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Nº 26.165 (2006), disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf [Acceso 14 julio 2022]

- Ley de Migraciones Nº 25.871 (2003), disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf [Acceso 14 julio 2022]

- Decreto Nº 70/2017, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10955.pdf [Acceso 14 julio 2022]

- Decreto Nº 616/2010, Reglamento de la Ley de Migraciones Nº 25.871, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm [Acceso 14 julio 2022]

- Decreto Nº 464/85, Crea el Comité de Elegibilidad para Refugiados, disponible en: https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fbdc15.pdf [Acceso 10 enero 2023]

- Resolución MI Nº 477/2018 (RESOL-2018-477-APN-MI). La República de Haití es excluida del Anexo I de la Resolución 189 de 1995 (eximición de visados),

disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-477-2018-313642 [Acceso 14 julio 2022]

- Resolución ME Nº 232/2018. Reconocimiento de estudios de la educación obligatoria - República de Venezuela, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-232-2018-306734 [Acceso 10 enero 2023]

- Resolución ME Nº 230-E/2018, Convalidación de títulos diplomas o grados académicos universitarios, disponible en: https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/230-18.pdf [Acceso 10 enero 2023]

- Disposición Nº 1891/2021. Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1891-2021-351916 [Acceso 14 julio 2022]

- Disposición Nº 1714/2020 y prorrogas sucesivas (Disposiciones N° 1923/2020, N° 2205/2020 y N° 2434/2020)

- Disposición DNM Nº 520/2019. Facilitación de trámites migratorios de nacionales venezolanos, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449 [Acceso 14 julio 2022]

- Disposición DNM Nº 594/2018. Eximición de documentación en los trámites migratorios de nacionales venezolanos, disponible en: https://www.refworld.org.es/pdfid/5a8b076c4.pdf [Acceso 14 julio 2022]

- Disposición DNM Nº 1143/2017 (DI-2017-1143-APN-DNM#MI) por la que se concede residencia temporaria a los nacionales de Haití, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11030.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11030 [Acceso 14 julio 2022]

- Disposición DNM Nº 4362/2014. Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la subcategoría turista, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-4362-2014-237942 [Acceso 14 julio 2022]

- Disposición DNM Nº 72.033/2007, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134895/norma.htm [Acceso 14 julio 2022]

- **Brasil**

- Lei Nº. 13.684 (2018), Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, disponible en: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13684-21-junho-2018-786881-publicacaooriginal-155890-pl.html [Acceso 25/03/2023]

- Lei de Migraçao Nº 13.445 (2017), Institui a Lei de Migração, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm [Acceso 14/07/2022]

- Lei Nº 9.474 (1997), Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5d7fc7cf5.html [Acceso 14/07/2022]

- Lei Nº 6.815 (1980), Estatuto do Estrangeiro, disponible en: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108497/estatuto-do-estrangeiro-lei-6815-80 [Acceso 14/07/2022]

- Decreto Nº 9970/2019, Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial, disponible en: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/744386599/decreto-9970-19 [Acceso 25/03/2023]

- Decreto 9286/2018, revocado por Decreto Nº 9970/2019.

- Decreto Nº 9199/2017, del 20/11/2017, Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, disponible en: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/nova-legislacao/item/13759-decreto-n-9-199-de-20-de-novembro-de-2017 [Acceso 25/03/2023]

- Resolución Normativa CONARE Nº 29, del 29/10/2019, Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, disponible en: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf [Acceso 25/03/2023]

- Resolución Normativa CNIg Nº 126, del 02/03/2017, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016 [Acceso 13/07/2022]

- Resolución Normativa CNIg Nº 102, del 26/04/2013, disponible en: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792 [Acceso 14/07/2022]

- Resolución Normativa CNIg Nº 97, del 13/01/2012, disponible en: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083 [Acceso 14/07/2022] (y sucesivas prórrogas: Resolução Normativa CNIg Nº 106 del 24/10/2013; Resolução Normativa CNIg Nº 113 del 09/12/2014; Resolução Normativa CNIg Nº 117 del 12/08/2015; Resolução Normativa CNIg Nº 123 del 13/09/2016)

- Resolución Recomendada CNIg N° 08/06, del 19/12/2006, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf [Acceso 25/03/2023]

- Portaria Nº 120, del 17/03/2020, Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454 [Acceso 08/02/2023]

- Portaría Interministerial Nº 666, del 25/07/2019, Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569 [Acceso 25/03/2023]

- Portaria Nº 770, del 11/10/2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769 [Acceso 08/02/2023]

- Portaría Interministerial Nº 10 del 09/04/2018, Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, disponible en: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2010,%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf [Acceso 25/03/2023]

- Portaria Interministerial Nº 9 del 15/03/2018, Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional, disponible en:

https://www.refworld.org.es/category,LEGAL,,,,5aaaac654,0.html [Acceso 13/07/2022]

- **Chile**

- Ley Nº 21.325, Ley de Migración y Extranjería, 11/04/2021, disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549 [Acceso 14/07/2022]

- Ley Nº 20.430, Establece disposiciones sobre protección de refugiados, 15/04/2010, disponible en: https://www.acnur.org/5cf995184.pdf [Acceso 17/03/2022]

- Decreto Nº 296/2022, Aprueba Reglamento de la Ley Nº 21.325, 12/02/2022, disponible en: https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2022/02/12/43177/01/2086865.pdf [Acceso 14/07/2022]

- Decreto Nº 237/2019, Establece visto consular de turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, 22/06/2019, disponible en: https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/06/22/42386/01/1611284.pdf [Acceso 14/07/2022]

- Decreto Nº 776/2018, Establece visto consular de turismo a nacionales de Haití, 17/04/2018, disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1117475 [Acceso 14/07/2022]

- Decreto Nº 837/2010, Aprueba Reglamento de la Ley Nº 20.430, 14/10/2010, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7411.pdf [Acceso 14/07/2022]

- Decreto Ley Nº 1094, Ley de Extranjería, 14/07/1975, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0130.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0130 [Acceso 14/07/2022]

- Instructivo Presidencial Nº 5 del 6 de noviembre de 2015 “Lineamientos e instrucciones para la Política Nacional Migratoria”, disponible en: https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/04/6-Instructivo-Presidencial-Migracio%CC%81n.pdf

- Circular N° 26.465, disponible en: https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/02/Oficio-Circular-26465-Acuerdo-MERCOSUR-diciembre-2009.pdf [Acceso 14/07/2022]

- Resolución Exenta Nº 5744/2018, Establece el Plan Humanitario de Regreso Ordenado, 26/10/2018, disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1124596&f=2018-10-26 [Acceso 14/07/2022]

- Oficio Circular Nº 212 del 04/10/2021.

- **Colombia**

- Ley 2136 del 4/08/2021, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LAS DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA REGLAMENTACIÓN y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA DEL ESTADO COLOMBIANO - PIM, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" disponible en: https://urosario.edu.co/sites/default/files/2022-10/ley-2136-del-4-de-agosto-de-2021.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Decreto Nº 216/2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 01/03/2021, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 117/2020, por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF, 28/01/2020, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105292 [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 1288/2018, por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos", 25/07/2018, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87780 [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 542/2018 por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria, 21/03/2018, disponible en:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85642 [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 1067/2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, 26/05/2015, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10819.pdf [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 941/2014, por el cual se incorporan al ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 21/05/2014, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76597 [Acceso 11/01/2023]

- Decreto Nº 2840/2013 por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones, 06/12/2013, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76610 [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2231/2021, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, 09/06/2021, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2231_2021.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2502/2020, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), 23/09/2020, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2502_2020.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 6667/2019, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 20/12/2019, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6667_2019.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 3548/2019, Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP),

03/07/2019, disponible en:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85656&dt=S
[Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2634/2019, Ministerio de Relaciones Exteriores, Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017, 28/05/2019, disponible en:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84245&dt=S
[Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2540/2019, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de mayo de 2019, 21/05/2019, disponible en:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=83950
[Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 10677/2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia, 18/12/2018, disponible en:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82088&dt=S
[Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2033/2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Nº 6370 del 1 de agosto de 2018, 02/08/2018, disponible en:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80370&dt=S
[Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 0740/2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia, 05/02/2018, disponible en:

https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=74260&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 3015/2017, Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social, 18/08/2017, disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-03015-de-2017.pdf [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 6045 de 2017, Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 04/09/2015, 02/08/2017, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/59c018354.html [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 5797/2017, Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia, 25/07/2017, disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70183&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 971/2021, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, 28/04/2021, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 3218/2020, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP, 21/12/2020, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_3218_2020.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2359/2020, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), 29/09/2020, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0240_2020.htm [Acceso 18/01/2023]

- Resolución Nº 238/2020, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 27/01/2020, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0238_2020.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 240/2020, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), 23/01/2020, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0240_2020.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 3870/2019, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 23/12/2019, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_3870_2019.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 2278/2019, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), creado mediante Resolución 3548 del 03 de julio de 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos, 31/07/2019, disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85726&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 1567/2019, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 03 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017, 30/05/2019, disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84394&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 1465/2019, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017, para su otorgamiento a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores, 21/05/2019, disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84066&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 3317/2018, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución Nº 10677 del 18/12/2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, 19/12/2018, disponible en:

https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82052&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 6370/2018, Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018, 01/08/2018, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5b6487de4.html [Acceso 11 Enero 2023]

- Resolución Nº 0361/2018, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 06/02/2018, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0361_2018.htm [Acceso 11/01/2023]

- Resolución Nº 1272/2017, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos, 28/07/2017, disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70181&dt=S [Acceso 11/01/2023]

- **Ecuador**

- Constitución de la República del Ecuador, 2008, disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

- Acuerdo Estatuto Migratorio Venezuela Ecuador, suscrito en Caracas el 06/07/2010. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/ESTATUTO%20MIGRATOTIO%20ECUADOR%20VENEZUELA.pdf [Acceso 22/02/2024]

- Ley Orgánica de Movilidad Humana, 06/02/2017, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Decreto Ejecutivo Nº 826 del 27/07/2019, Otorga una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador que hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador o se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a fecha de

entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/10/2022.08.31-Acuerdo-Ministerial-Nro.-0000076.pdf [Acceso 05/10/2024] Prorrogado por Decreto Ejecutivo Nº 1020.

- Decreto Ejecutivo Nº 804 del 20/06/2019, disponible en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-09/Documento_Decreto%20Ejecutivo%20Nro.%20804.pdf [Acceso 22/02/2024]

- Decreto Presidencial 248 del 09/02/2010, Implementa proceso de regularización para ciudadanos y ciudadanas haitianas, disponible en: https://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto_248_2010-02-9_equateur.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Ministerio de Gobierno, Acuerdo Ministerial Nº 000103 por el cual se dispuso el levantamiento de un censo migratorio, 2019.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y el del Ministerio del Interior, Acuerdo Interministerial Nº 000001 suscrito el 21 de enero de 2019.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Ministerial 000242 del 16 de agosto de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_242_pasaportes_venezolanos.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Ministerial 000243 del 17 de agosto de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_243_excepcion_pasaporte_ninios_venezolanos.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Ministerial 000244 del 22 de agosto de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_de_documento_de_identidad_venezolanos.pdf [Acceso 05/10/2024]

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Resolución Ministerial Nº 152 del 9 de agosto de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf [Acceso 05/10/2024]

- **España**

- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242 [Acceso 05/10/2024]

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544 [Acceso 05/10/2024]

- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-19714 [Acceso 05/10/2024]

- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril), disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703 [Acceso 05/10/2024]

- **Perú**

- Ley Nº 27.891 de 2002 - Ley del Refugiado, 20 diciembre 2002, https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2002/es/129957 [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Legislativo No. 1582 de 2023 - Modifica el Decreto Legislativo No. 1350 de 2017, Decreto Legislativo de Migraciones, 14 noviembre 2023, https://www.refworld.org/es/leg/decre/pejec/2023/es/147155 [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Legislativo Nº 1350/2017, Decreto Legislativo de Migraciones, disponible en: https://www.refworld.org/docid/58aeff9d4.html [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 010-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, 22 de octubre de 2020, disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1895950-4 [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, 15 de marzo de 2020, disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460472-044-2020-pcm [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 007-2018-IN, Modificación de los Lineamientos para otorgamiento de Permiso Temporal de Permanencia para personas de nacionalidad venezolana, 19 de agosto de 2018, disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/221971-007-2018-in [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 001-2018-IN, Aprobar lineamientos de otorgamiento de Permiso Temporal a Personas Venezolanas, 22 de enero de 2018, disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/115000-001-2018-in [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 023-2017-IN, Apruébese los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, 29 de julio de 2017, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11195.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11195 [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 002-2017-IN, Apruébese los lineamientos para el otorgamiento del. Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, 3 de enero de 2017, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018.pdf [Acceso 06/10/2024]

- Decreto Supremo Nº 001-2012-RE del 10 de enero de 2012, Los nacionales de la República de Haití requerirán de visa temporal, 9 de enero de 2012, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8308.pdf [Acceso 06/10/2024]

- Resolución de Superintendencia N° 00000177-2019-MIGRACIONES, Establece requisitos documentales para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional de personas venezolanas, 12 de junio 2019, disponible en: https://www.refworld.org/es/leg/decre/pejec/2019/es/129497 [Acceso 06/10/2024]

- Resolución de Superintendencia Nº 000270-2018, Disponer que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto de 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, 24 de agosto de 2018, disponible en:

https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/1440720-00000270-2018-migraciones [Acceso 06/10/2024]

- Resolución de Superintendencia Nº 000043-2018, Aprobar la Directiva "Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia, 30 de enero de 2018, disponible en: https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/1440942-00000043-2018-migraciones [Acceso 06/10/2024]