

Nuevas movilidades en América Latina: la migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región

LUCIANA GANDINI¹ | VICTORIA PRIETO ROSAS² | FERNANDO LOZANO-ASCENCIO³

Recibido: 23/04/2019 | Aceptado: 07/11/2019

Resumen

El inusitado colapso político, económico y social de Venezuela devino en una migración masiva e inesperada, que se dirigió principalmente a países de América Latina. Este artículo indaga cómo, al amparo de los marcos jurídicos vigentes, se producen los procesos de incorporación de esta población que huye desde una crisis humanitaria hacia diversos países de la región latinoamericana. Algunos de ellos con marcos normativos de impronta progresista y más consolidados, mientras otros en una etapa en transición o de rezago, pero en la mayoría de los casos, se trata de países con poca o nula experiencia de acogida de migración. Se analiza evidencia que combina la revisión de leyes, políticas migratorias y medidas *ad hoc* diseñadas para responder a la migración venezolana, junto con los resultados de una investigación de corte cualitativo, basada en más de 200 entrevistas semiestructuradas a personas migrantes recientes en once países latinoamericanos. Los principales resultados dan cuenta de un gradiente que va desde la desprotección a la seguridad jurídica. Este gradiente abarca la improvisación de instrumentos coyunturales, dentro de los que se encuentran las respuestas de Colombia, Chile, Perú o Brasil, y la implementación de marcos normativos más consolidados -México, Uruguay, Argentina-, que han entendido a la migración con una orientación hacia el enfoque de derechos.

Palabras clave: migración venezolana, América Latina, migración en crisis, migración forzada, contextos migratorios.

Abstract

New mobilities in Latin America: Venezuelan migration in crisis contexts and the regional responses

The unprecedented political, economic and social collapse of Venezuela became in a massive and unexpected emigration, which was mainly directed to Latin American countries. This article aims to investigate how the processes of incorporation occur within the legal frameworks for migration enforced in Latin American countries. Where some of them rely on normative frameworks of progressive and more consolidated imprint, others experience a transition or stand at a delay stage, but in general, these are countries with little or no experience of receiving immigrants. The evidence analyzed here combines the documentary review of laws, migration policies and *ad hoc* measures designed to respond to Venezuelan migration, with the results of a qualitative investigation based on more than 200 semi-structured interviews with recent migrants in eleven Latin

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. lgandini@unam.mx

2. Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. victoria.prieto@cienciassociales.edu.uy

3. Universidad Nacional Autónoma de México y Red Migrãre. flozano@correo.crim.unam.mx

American countries. The main results point to an array of responses that goes from lack of protection to legal certainty. This gradient goes from the improvisation of specific instruments, such as the responses from Colombia, Chile, Peru or Brazil, to the enforcement of more established regulatory frameworks -Mexico, Uruguay, Argentina- that conceive migration from the human rights perspective.

Keywords: Venezuelan migration, Latin America, migration in crisis, forced migration, migratory contexts

1. Introducción

A pesar de su larga historia de inmigración extra-regional y su cada vez más intensa migración intra-regional (Martínez-Pizarro et al., 2016), América Latina era identificada como una región expulsora de población hasta hace muy poco tiempo. Con sus excepciones, ése era el comportamiento distintivo de varios países, cuyas poblaciones migrantes tenían uno o dos destinos principales: los Estados Unidos y España. La crisis de 2008-2009 fue el catalizador de diversas transformaciones sustantivas en las últimas décadas, fruto de la acumulación de tendencias previas en conjunción con procesos de más corto plazo (Gandini, Lozano y Gaspar, 2015). Entre ellas, destacan el endurecimiento de la seguridad fronteriza, la implementación de medidas de control migratorio más restrictivas y los efectos en los mercados de trabajos tras la recesión derivada de la crisis global que afectó particularmente a dichos polos de atracción. La consecuencia de estos cambios se reflejó en la disminución a valores mínimos de la inmigración extranjera en países como España, donde se resintió hasta 2014 la inmigración de origen latinoamericano (Domingo, Sabater y Verdugo, 2015). En otras palabras, más que por la sola situación económico-laboral, la última década se caracterizó por una conjunción de factores estructurales y coyunturales de diversa talla que han complejizado las movilidades humanas a nivel global. Ello llevó a que, por ejemplo, en México se instaurase el debate sobre la “migración cero”, lo cual en estricto sentido no se refería a una situación en donde no exista migración, sino a aquella en donde el saldo neto migratorio es casi nulo como consecuencia de una desaceleración de la emigración mexicana y latinoamericana hacia Estados Unidos sumado al crecimiento del retorno desde este último (Zenteno, 2012; Alarcón, 2012).

Esta coexistencia entre dinámicas de emigración y retorno también se constató en la migración sudamericana hacia España (Cerrutti, González-Ferrer y Maguid, 2018). En el contexto sudamericano, aunque de forma más moderada, la diferencia entre entradas y salidas se redujo a partir de 2008, primero como resultado del incremento de la migración de retorno desde España (Koolhaas, 2015; Prieto, Pellegrino y Koolhass, 2015), y más recientemente como resultado de la contribución de la inmigración procedente de países caribeños y europeos (OEA-SICREMI, 2017). Estas transformaciones constituyen una nueva fase en el largo plazo de la historia migratoria latinoamericana (Massey, Pren y Durand, 2009; Durand, 2013).

Además de las transformaciones sobre la capacidad de atracción de los contextos de recepción del norte global, transformaciones de diversa índole modificaron las condiciones de acogida de varios países en América Latina. En los últimos años de la década de 2010 asistimos a una reconfiguración de los contextos de salida y acogida de la migración de origen latinoamericano. Esta transformación fue acompañada de un cambio en la composición de los flujos a medida que se articula una compleja mixtura de movilidades con un grado variable de (in)voluntariedad. Así, se

ha configurado un escenario complejo donde coexisten flujos mixtos en los que confluyen los que quieren seguir de largo, los que vienen de regreso y los que están pensando en quedarse.

En 2017, un flujo migratorio que dominó la escena latinoamericana fue el de la población haitiana. Aunque ciertamente se concentró en México y Estados Unidos, se trató de un movimiento humano, corolario de situaciones de crisis económicas y políticas, hambrunas, desastres naturales, entre otras causas, que instauró nuevas rutas que incluyen el paso por hasta ocho países. Este grupo se conformó por personas que, en su mayoría, iniciaron su trayecto en un contexto diferente al de nacimiento (Brasil), por lo que en la motivación de salida se conjuga una originaria con otra subsiguiente. Los diversos subtrayectos migratorios y lugares que atravesó esta población combinaron situaciones con estatus de legalidad e irregularidad, donde se alternó la gestión de visados de tránsito con el recurso de acudir a traficantes de personas. La comunidad era llegar a Estados Unidos y solicitar asilo, aunque tras las altas tasas de rechazo en el país del norte, varios optaron por permanecer en México. Con este flujo, México implementó de manera sistemática el otorgamiento de visas humanitarias y permisos de 21 días para transitar por el territorio⁴.

La migración centroamericana en la región, por su parte, no es precisamente un fenómeno novedoso, sin embargo, lo que sí es relativamente reciente es su reconocimiento como problema público y el compromiso de la academia con su abordaje, ciertamente tardío. Será por eso que su más reciente manifestación es a través de las caravanas migrantes (2018 y 2019) que se convirtieron en éxodos; su fin perseguido, paradójicamente, ha sido la visibilización como forma de protección. Aunque dicho cometido solo se logró de manera muy breve. La política migratoria mexicana flexibilizó y adaptó algunos procedimientos administrativos para facilitar no solo el tránsito sino la permanencia en el territorio solo para una de las caravanas –la primera que le tocó enfrentar a la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en enero de 2019–, otorgándoles la posibilidad de que puedan vivir y trabajar en México de manera temporal; a las siguientes se les restringió el tránsito y la permanencia y posteriormente se militarizó el control migratorio (Gandini, Fernández y Narváez, 2020; Gandini, 2019).

Durante el último lustro hemos evidenciado una profunda transformación en la dinámica migratoria de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante Venezuela): al pasar de ser un país que históricamente atrajo población de diversas partes del mundo, principalmente de su país vecino, Colombia, a un país eminentemente expulsor. Tres años bastaron para que Venezuela transitara de tener un saldo migratorio positivo, a uno negativo. Las cifras cambian permanentemente. Estimaciones recientes señalan que la población venezolana de migrantes y refugiados a finales de 2018 rebasó los 3 millones de personas y que, de continuar las tendencias observadas, esta población podría llegar a 5.3 millones en diciembre de 2019 (R4V, 2018 y 2019b).

El inusitado colapso político, económico y social de Venezuela devino en una migración masiva, espasmódica e intempestiva, que se dirigió a múltiples destinos, pero en particular a países de América Latina. El grueso de este flujo se ha dirigido a países dentro de la misma región, reconfigurando las tendencias y los patrones migratorios de América Latina –con un predominio de los desplazamientos sur-sur– al experimentar un conjunto de características que lo hacen único (Selee et al., 2019; Berganza, Blouin y Freier, 2018) y desafiante para su comprensión empírica y sus repercusiones para las explicaciones teóricas de las movilizaciones.

4. En estricto sentido se trata de un oficio de salida que intima a salir del país en los siguientes 21 días, otorgado generalmente ante el abandono de trámites migratorios. Si bien existente y utilizado con antelación, se volvió una práctica recurrente con este flujo de personas haitianas con la finalidad de transitar con un permiso que otorga regularidad solo por esos días.

Este artículo tiene tres propósitos: en primer lugar, delinear las características de la migración reciente de personas venezolanas, a fin de identificar la unicidad que la distingue de otros fenómenos precedentes o concomitantes en la región. En segundo lugar, situar este movimiento como un caso de estudio de migraciones en contextos de crisis y de movi- lidades involuntarias para, en tercer lugar, identificar los diversos tipos de respuestas jurídicas y políticas que han otorgado los países latinoamericanos devenidos todos ellos contextos receptores⁵.

2. Estrategia metodológica

Este artículo se inscribe en una investigación de mucho mayor envergadura, “Crisis y migración de población venezolana... entre la desprotección y seguridad jurídica en ciudades latinoamericanas”, que coordinaron los autores de este artículo durante 2018 y 2019. En él participaron 24 investigadoras e investigadores⁶, ubicados en 12 países de América Latina y El Caribe, incluida Venezuela. Se implementó un diseño metodológico de corte cualitativo común que incluyó el diseño de un instrumento de recolección de información estandarizado para la realización de más de 200 entrevistas semiestructuradas a personas de origen venezolano en los países incluidos en el estudio.

El presente artículo se basa en la revisión documental de los marcos normativos de leyes y políticas migratorias de 11 contextos de acogida latinoamericanos⁷ y retoma algunos de los resultados de la investigación mencionada, en particular, aquella que permite contrastar los marcos normativos con su implementación. Esta dimensión fue abordada fundamentalmente a través del relato de las y los entrevistados.

3. Resultados

3.1. La migración venezolana reciente: una nueva movilidad

Los resultados publicados en los últimos informes anuales de la Encuesta de Condiciones de Vida de Venezuela (ENCOVI), han delineado un escenario donde se suceden indicadores socioeconómicos cada vez más alarmantes sobre la propagación de la pobreza de ingresos, la mortalidad infantil o la desnutrición (UCAB, 2017). Se trata de un deterioro generalizado de las condiciones de vida en todos los estratos socioeconómicos, al desabasto de alimentos y medicinas, a la hiperinflación –a partir de 2014 alcanza valores sin precedentes, superando la barrera del 1,000%– y pérdida del poder adquisitivo del salario, al crecimiento económico negativo, a lo que se agregan los problemas de la inseguridad y la violencia (Prieto, 2018). Como evidencia de la grave situación que vive el país, de acuerdo con la ENCOVI-2017, 9 de cada 10 venezolanos no puede pagar su alimentación diaria y 6 de cada 10 venezolanos han perdido aproximadamente 11 kilogramos de peso en el último año por hambre. El porcentaje de población escolarizada de 3 a 24 años descendió de 78 a 71% en tan solo dos años (2015-2017), mientras el porcentaje de personas en po-

5. Agradecemos a Marisa Remolina y a Marisol Franco por el apoyo en la búsqueda y ordenamiento de la bibliografía y en la asistencia para la elaboración de este artículo.

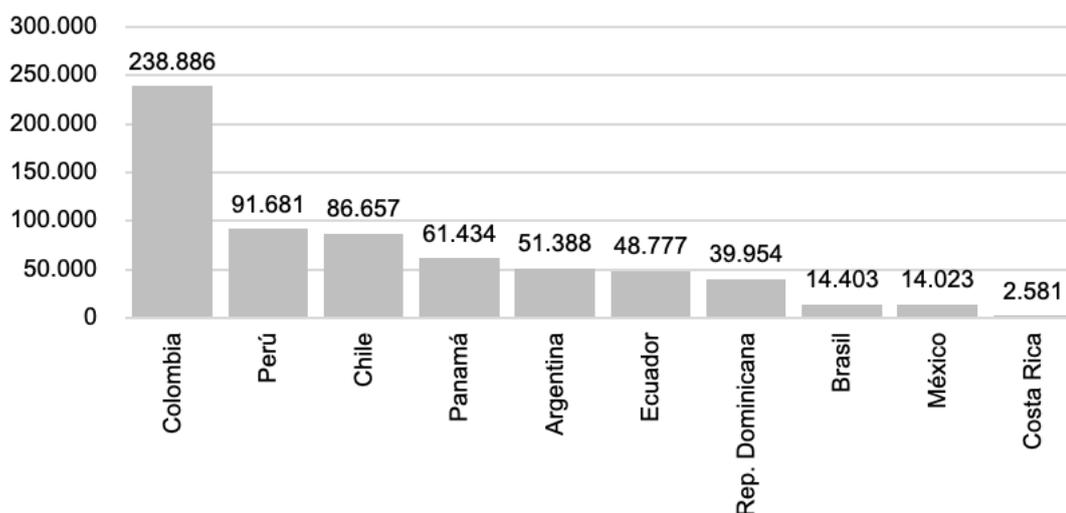
6. Yolanda Alfaro, Edith Arrúa, Cécile Blouin, Sebastián Brito, Sebastián Bruno, Gabriela M. Cano, Donna Cabrera, Gabriela Cabezas, Alexandra Castro, Sulma M. Cuervo, Antonella Delmonte, Luisa Feline Freier, Anitza Freitez, Jéssica Gutiérrez, Gioconda Herrera, Ana M. Mallimaci, Julio C. Mejía, Camila Montiel, Claudia Pedone, Alejandra Ramírez, Claudia Silva, Carolina Stefoni, Alexandra Vilorio y Gisela Zapata.

7. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

breza extrema pasó de 25.2% en 2013 a 63.1% entre 2013 y 2017 (ENCOVI) (Landaeta-Jiménez et al., 2017; Freitez, 2018). La mortalidad infantil continúa su incremento desde 2015 y se posiciona en valores próximos a los registrados veinte años atrás (García, Correa y Rousset, 2019).

Naturalmente, una crisis de esta magnitud deviene en una migración masiva. Sin embargo, hasta la fecha no se cuenta con estimaciones exhaustivas que permitan dimensionar de forma precisa este fenómeno. En su lugar se pueden mencionar una serie de fuentes de información que deben analizarse de forma combinada pues ninguna de ellas está exenta de limitaciones (García y Prieto, 2019). En diciembre de 2018, las estimaciones de Naciones Unidas sobre el número de migrantes y refugiados venezolanos alcanzaba los tres millones (R4V, 2019a). Sin embargo, la propia plataforma R4V que publica estas cifras reconoce que las fuentes empleadas en esta estimación, residencias y solicitudes de refugio, no han sido sometidas a análisis de consistencia y que las cifras reportadas pueden estar sujetas a doble o triple conteo tanto como al subregistro de la población que no se acoge a ninguna de estas condiciones migratorias (R4V, 2019b).

Gráfico 1. Número de personas nacidas en Venezuela que dejaron el país entre 2012 y 2017 por país de residencia

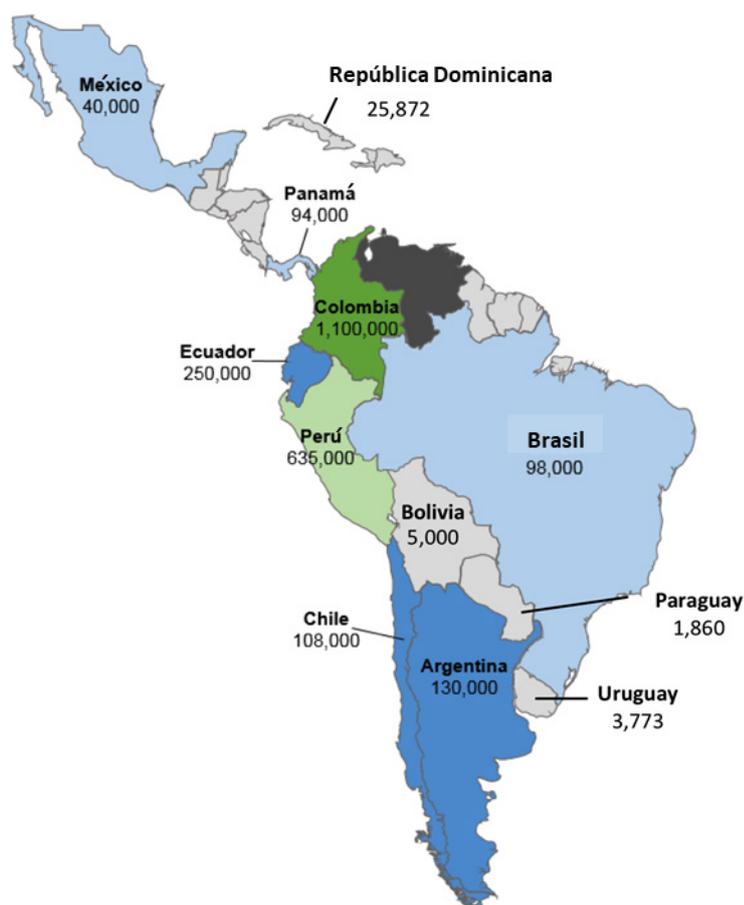


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones ENCOVI, 2017.

Otra de las fuentes de información disponibles para aproximar la magnitud de la diáspora venezolana es la Encuesta de Condiciones de Vida ENCOVI. Esta encuesta se desarrolla anualmente y surge con el propósito de subsanar el vacío de información estadística oficial sobre la emigración y las condiciones de vida de los venezolanos. En esta encuesta se pregunta a los hogares por el número de integrantes que dejaron el país en los últimos años. Si bien esta fuente subestima el número de hogares completos que dejan Venezuela, permite aproximarse a un orden de magnitud y comparar la importancia que ganan unos destinos sobre otros a partir de 2012. En este sentido, si bien Colombia continúa siendo el principal destino de la migración venezolana, es destacable la magnitud del flujo que se dirige a Chile o Perú, países para los que prácticamente no existía un precedente de esta movilidad internacional (Gráfico 1). En Perú, por ejemplo, donde la población venezolana no figuraba en las estadísticas de los orígenes inmigrantes hacia 2012, el crecimiento exponencial de este flujo da como resultado que al finalizar 2018 se contabilicen más de medio millón de personas venezolanas (Blouin y Freier, 2019).

Si miramos este fenómeno desde la perspectiva de los países de acogida, dentro de los cuales la región latinoamericana es protagonista indiscutida –4 de cada 5 personas migrantes venezolanas se han dirigido hacia otros países de América Latina–, también se advierte un crecimiento inusitado en países como Bolivia, República Dominicana, México, Paraguay o Uruguay (Mapa 1). Por ejemplo, en República Dominicana la presencia de personas venezolanas se incrementó en 7.5 veces entre 2012 y 2017 (Mejía y Vilorio, 2019). En México, entre el año 2000 y el 2015 lo hizo en 4.2 veces (Gandini, Lozano y Alfaro, 2019). De todos modos, en estos contextos de acogida emergente donde el incremento relativo es sustantivo, en términos absolutos la magnitud de la población venezolana sigue siendo modesta.

Mapa 1. Población venezolana en los países de destino latinoamericanos seleccionados, fines de 2018



Nota: las cifras aquí presentadas provienen de distintas fuentes y varían en cuanto al período de referencia. En su mayoría reportan el número acumulado de residencias en un año (2017 o de enero a setiembre de 2018) o cifras de stock correspondientes a los estudios DTM que OIM desarrolló en varios países de la región en 2018.

Fuente: Selee *et al.* (2019); los datos de Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Uruguay corresponden a Gandini, Lozano y Prieto (2019).

Aunque se ha estudiado y documentado ampliamente cómo, tras la consolidación de un sistema migratorio, el flujo tiende a hacerse menos selecto con el paso del tiempo (Massey *et al.*, 1990), en casos de migraciones en contexto de crisis los procesos tienden a acelerarse y a adoptar dimensiones inéditas. Así, en la gran mayoría de los contextos receptores las personas pioneras de esta oleada denotaban varias señales de selectividad: niveles educativos relativamente altos (predominio de nivel terciario), con experiencia laboral en puestos no manuales, con disposición de cierto capital económico al menos para el traslado y el primer tiempo de asentamiento, y con el recurso

de capital social activado para la elección del destino. Ciertamente, se evidencia una alta relación entre el grado de selectividad y la distancia geográfica con respecto a Venezuela. Así, por ejemplo, el perfil de personas migrantes venezolanas en México continúa siendo mucho más selecto que el de quienes han migrado a países limítrofes o vecinos -Colombia, Brasil, Ecuador, Perú- entre otras cosas porque, al menos el grueso de quienes arribaron a aquel país, lo hizo por vía aérea y con pasaporte. Sin embargo, en el transcurso del año 2018 la población migrante venezolana se ha hecho más heterogénea: sus niveles educativos se han diversificado, sus capitales económicos y sociales son menores y las condiciones en las que emprenden el proyecto migratorio son más precarias.

La masividad de esta migración trae consigo una serie de riesgos propios de los flujos migratorios desde contextos de crisis. Consecuentemente, también se precarizaron las condiciones del trayecto: la emergencia de nuevas rutas migratorias que llegan a durar más de dos semanas de viaje y donde se combinan distintos medios de transporte terrestre, aéreo y hasta tramos a pie (R4V, 2019b). De hecho, otro de los efectos de la menor selectividad es el cambio apreciado estos traslados: en los destinos donde la llegada era por vía aérea aparecen llegadas por vía terrestre y aquellos donde la vía era terrestre surgen los caminantes. La agudización de las condiciones que obligan a salir de Venezuela ha llevado a muchas personas a emprender un viaje a pie por diversos países de la región, recorriendo kilómetros bajo condiciones extremas hasta llegar a su destino. Consecuentemente, países que de manera reciente se han convertido en contextos de acogida de esta población, también se han convertido en contextos de tránsito de los migrantes venezolanos, tal es el caso de Colombia y Ecuador como tránsito hacia Perú, Argentina o Chile.

En síntesis, más allá de la “guerra de las cifras” sobre la magnitud de la diáspora venezolana, existe cierto consenso sobre cuatro aspectos característicos de este fenómeno sin precedentes. Primero, se trata del flujo más grande y gestado en menos tiempo conocido por la historia de la migración intrarregional latinoamericana. Segundo, prácticamente todos los países de la región se han convertido en contextos de acogida de migrantes de origen venezolano, incluso algunos -como Bolivia o Paraguay- sin tradición de receptores. Tercero, es un flujo mixto que integra personas migrantes y refugiadas (ACNUR, 2018a; R4V, 2018 y 2019a). Cuarto, a partir de 2017 junto con la masividad del flujo se ha producido una precarización de las condiciones del trayecto migratorio y una expansión de la movilidad internacional hacia los sectores que tienen menos capital económico y social para emprender la migración (Selee et al., 2019; Freier y Parent, 2018, 2019; Freitez, 2019; Gandini, Lozano y Prieto, 2019).

3.2. Una migración en contexto de crisis

El término “migración de crisis” o “migración en crisis”, refiere a las formas de movilidad (e inmovilidad) que se producen en el marco de una crisis humanitaria. De acuerdo con Martin et al. (2013), la migración en contextos de crisis implica la coexistencia de cuatro elementos: (i) responde a una causalidad determinada⁸; (ii) geografía, (iii) temporalidad y (iv) vulnerabilidad. Las dimensiones de esta definición coinciden con algunos de los rasgos más sobresalientes de la

8. McAdam (2014) señala que esta causalidad no es tan directa, sino que es más bien el resultado de un proceso más difuso, entendiendo a esta movilidad como “una respuesta a una combinación compleja de factores sociales, políticos, económicos y ambientales, que pueden ser provocados por un evento extremo, pero no causados por él. Eventos o procesos específicos deben ser reconocidos sólo como un aspecto del proceso de crisis, el cual está arraigado en desigualdades o fragilidades sistémicas que hacen que grupos específicos sean más vulnerables al desplazamiento” (McAdam, 2014: 10).

reciente migración venezolana y fundamentan que hagamos referencia a ella como una migración en contexto de crisis.

La descripción realizada sobre la debacle experimentada en Venezuela y expresada en el deterioro de los indicadores de bienestar acreditan que esta movilidad es una respuesta a una crisis humanitaria donde se ve amenazada la supervivencia (Freitez, 2018; 2019), lo que nos remite a la dimensión de *causalidad* de la migración en crisis, en la medida en que se trata de una respuesta racional -no necesariamente pero en muchos casos sí desesperada- de reacción frente a un evento desencadenante que, por lo general, se inscribe en un contexto más amplio de adversidad (Menjivar, Ruiz y Ness, 2019; McAdam 2014; Martin et al. 2013). Ello es así en tanto que lo que se iniciara como una coyuntura crítica se ha sostenido y ha devenido en un extendido proceso de pauperización y pérdida del bienestar relativo generalizada (Gandini, 2015). En otras palabras, la crisis económica venezolana ha sido de tal magnitud que sus impactos afectan no solo en los sectores pobres sino también a los sectores medios y altos, que eran tradicionalmente estables, tal como ha ocurrido en otros países de la región, como Argentina a fines de los años noventa del siglo pasado.

La *geografía* de la migración en crisis tiene un fuerte componente de migración fronteriza. Ésta canaliza la mayoría de los desplazamientos y suelen ser los países y regiones de frontera los que tienen el mayor desafío presupuestal e institucional para dar respuesta a esta movilidad abrupta y vulnerable. Colombia es el destino final para más de un millón de venezolanos. Brasil, se ha integrado al circuito de la movilidad fronteriza de Venezuela, con una fuerte concentración de venezolanos en el estado limítrofe de Roraima. En octubre de 2018 el campamento de migrantes y refugiados de las ciudades de Boa Vista y Pacaraima, en el estado limítrofe de Roraima, albergaba a más de 5 mil venezolanos y las instalaciones de vivienda de ambas ciudades llevan más de dos años colapsadas (R4V, 2019b). Además, el gobierno federal inició meses atrás un plan de interiorización hacia el sur de Brasil que aspira a aliviar la carga financiera y la conflictividad social que se ha asociado a la inmigración venezolana en esa región (Zapata y Cuervo, 2019). Sin embargo, comprensible importancia de los desplazamientos limítrofes de esta población, y como rasgo también una migración en contextos de crisis, se combina con una creciente diversificación de destinos migratorios más allá de los fronterizos (Bolivia, Uruguay, Paraguay, México, etc.) –como se apreció en el gráfico 1 y en el mapa 1-; así como con procesos de concentración en áreas de frontera (Brasil y Colombia) y de movilidad interna (en Venezuela, en Ecuador, en Brasil) (Gandini, Lozano y Prieto, 2019).

Las causas de la migración venezolana son múltiples, pero la evolución de su *temporalidad* muestra que la masividad del flujo se alcanza a partir de 2015 cuando los niveles de pobreza de ingreso o inseguridad alimentaria afectan a más de la mitad de la población, cuando las condiciones de asistencia dentro del sistema sanitario se ven afectadas por la escasez de insumos médicos y medicinas, o cuando las capacidades administrativas de la institucionalidad vigente dan claros signos de colapso y debilidad. De acuerdo con Martin et al. (2013) en esta etapa, no todos los que deben moverse pueden hacerlo y la migración involucra incluso a quienes se encuentran en las peores condiciones para emprenderla, lo que incrementa los niveles de *vulnerabilidad* del flujo. Este rasgo se encuentra especialmente presente en los casos de la migración venezolana que se dirige a los destinos de frontera (Cabrera et al. 2019; Zapata y Cuervo, 2019), Perú (Blouin y Freier, 2019) y Ecuador (Herrera y Cabezas, 2019).

4. Las respuestas de los contextos receptores latinoamericanos

El arribo masivo de población venezolana a diversos países de América Latina puso a prueba el funcionamiento de las políticas migratorias regionales, la apertura de los marcos jurídicos nacionales y la capacidad adaptativa de dichos marcos, y del margen de acción de los diversos gobiernos de la región.

Desde la última década del siglo pasado, diversos países latinoamericanos han experimentado un viraje jurídico al adoptar el enfoque de derechos humanos en sus marcos regulatorios, en particular, en los migratorios. Varios de ellos han incorporado los tratados internacionales del derecho internacional de los derechos humanos en sus constituciones nacionales y han reformado o sancionado nuevas leyes de migración e incluso marcos legales específicos, como leyes para la población refugiada. En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con leyes más comprensivas y expansivas (Berganza *et al.*, 2018). Esta transformación debe entenderse como (i) una reacción de rechazo de las políticas de inmigración y refugio de los Estados Unidos y Europa, que sufriera la inmigración latinoamericana en esos contextos en los años noventa del siglo XX, (ii) como parte de un proceso de redemocratización e integración regional, y (iii) como resultado del creciente peso de organizaciones como OIM y ACNUR. Sin embargo, aunque muchos de los avances que se evidencian en el terreno de su positivización y reconocimiento formal son sustantivos, aún persisten desafíos relacionados con la superación de la brecha que existe en su implementación (OIM, 2009).

Por su parte, en otros países de la región, perdura una visión criminalizante de la migración, con marcos jurídicos promovidos en épocas dictatoriales. A estos dos conjuntos de situaciones en materia de protección se suman aquellos que, habiendo experimentado importantes avances jurídicos, los han revertido mediante decretos u otras modificaciones. Así, en América Latina también han tenido lugar retrocesos reales en la construcción multilateral de una agenda migratoria basada en el respeto de los derechos humanos (Cerrutti, 2014).

Por lo expuesto, cada país de acogida cuenta con marcos y procedimientos específicos en materia migratoria que otorgan diversos grados de protección y seguridad jurídica a los inmigrantes en general, y a aquellos que provienen de contextos de crisis como el venezolano. Adicionalmente, esta condición de país receptor es relativamente nueva para algunos países, por lo que aun contando con marcos jurídicos relativamente favorecedores a la llegada de población inmigrante e incluso de aquella que requiere protección internacional, los desafíos son enormes en torno a su implementación.

Ciertamente, a pesar del número de personas venezolanas que conforman esta oleada migratoria, la mayoría de los países latinoamericanos ha optado por una política de puertas abiertas (Freier y Parent, 2019; Selee *et al.*, 2019). Sin embargo, dicha postura política también experimentó dudas y, en algunas circunstancias, atisbos de reorientación. A continuación, analizamos cuatro elementos o dimensiones que emergen del análisis comparado de los casos: a) la implementación de medidas excepcionales, b) el marco de protección internacional a través del derecho de asilo, c) las respuestas de los contextos sin experiencia como receptores y, d) la de quienes tienen marcos normativos más consolidados. Este análisis se sustenta en el contraste entre la lectura de las medidas y disposiciones normativas adoptadas y la evidencia que arrojan las entrevistas a más de 200 personas migrantes venezolanas.

4.1. La creación de medidas específicas para la población venezolana

En la revisión de las medidas adoptadas por los países de la región para responder a la situación migratoria venezolana, se identifica un conjunto de países cuyas respuestas se han inscrito en la elaboración de acciones y medidas específicas para atender a esta población. Ello es así incluso en países en donde posiblemente no hubiera sido necesaria su creación, en virtud de que disponen de categorías jurídicas que permitirían la regularización de esta población.

En Perú, por ejemplo, a pesar de disponer de categorías migratorias y de una “multiplicidad de respuestas en la normativa peruana en general” (Blouin y Freier, 2019), se optó por crear una categoría jurídica para el caso de la población venezolana, la cual, en 2012, no figuraba como grupo de origen de la población extranjera en las estadísticas. Entre 2014 y 2016 ingresaron a Perú 50 mil personas venezolanas por año. Para 2017 se incrementó a más de 223 mil por año (es importante notar que, si bien Perú fue y continúa siendo un país de expulsión, en ese año las salidas fueron 114,340, lo que implicó un cambio en su saldo migratorio de negativo a positivo). De los 150 mil extranjeros que ingresaron a Perú entre 1990 y 2017, 25% proviene de Venezuela (Blouin y Freier, 2019). Se trata de un periodo muy intenso en el cual llegaron a ingresar por el paso fronterizo de Tumbes, hasta 3,500 personas al día. A inicios de 2019, se contabilizan más de 600 mil personas venezolanas en dicho país (ver Mapa 1).

La norma migratoria peruana (Decreto 1236, 2015) está basada en el control migratorio, pero con disposiciones novedosas: la disposición de una visa humanitaria. Sin embargo, no se ha reglamentado. La nueva política migratoria (Decreto Supremo N° 015-2017-RE, 2017) evidencia una tensión entre dos paradigmas: la promoción de los derechos humanos y una visión proteccionista del Estado (Blouin y Freier, 2019).

Con todo este antecedente y las recientes legislaciones, Perú dispone de opciones para regularizar y otorgar estancia a la población migrante. Sin embargo, optó por generar una herramienta específica para la población venezolana: un Permiso Temporal de Permanencia. Este permiso se creó por Decreto en enero de 2017 y aplicaba para personas venezolanas que hubieran entrado antes de febrero de ese año. El devenir de la dinámica migratoria venezolana hizo que se tuviera que ampliar este plazo en 3 ocasiones más, con decretos publicados en julio de 2017, enero de 2018 y agosto de 2018. Es decir, las medidas de regularización propuestas fueron paliativos que rápidamente perdieron vigencia. Los casos de Colombia, Brasil y Ecuador exhiben experiencias muy similares en donde las comunalesidades que en todos los casos se evidencia son dos: a) se adoptaron medidas que conforme el fenómeno fue evolucionando, y requirieron ajustes y modificaciones sobre la marcha y, b) a pesar de la disposición a generar estas medidas *ad hoc* para esta población, existieron intentos de implementar medidas restrictivas (como la exigencia de pasaporte), que finalmente se revocaron (Blouin y Freier, 2019; Zapata y Cuervo, 2019; Cabrera, Cano y Castro, 2019 y Herrera y Cabezas, 2019).

4.2. América Latina como región de protección internacional

Los avances normativos en la región mencionados previamente destacan por haber reformado sus legislaciones de asilo, fundamentalmente durante los años noventa del siglo pasado. Un número no despreciable de países no tenía legislaciones domésticas sobre refugio, a pesar de que –al menos en la teoría– los instrumentos internacionales regulaban su política de asilo. América Latina se erige de esa manera en el nuevo líder mundial en protección de refugiados, como modelo de protección centrado en los derechos humanos (Berganza et al., 2018).

Con la llegada del éxodo venezolano, se ha puesto a prueba la utilización de estos marcos que otorgan protección internacional ya que, a pesar de todas estas reformas progresistas, en la práctica la región nunca había experimentado una necesidad de otorgar protección a un número tan considerable de personas. Dos temas de importancia entran en escena. El primero de ellos refiere al inacabado debate sobre la delimitación de las personas migrantes y refugiadas. La salida de población venezolana, indudablemente motivada en principio por razones económicas (Freier y Parent, 2018), también está vinculada a un deterioro generalizado de las condiciones de vida en todos los estratos socioeconómicos, al desabasto de alimentos y medicinas, a la hiperinflación y pérdida del poder adquisitivo del salario, al crecimiento económico negativo, a lo que se agregan los problemas de la inseguridad y la violencia (Prieto, 2018).

El segundo, refiere a si las causales mencionadas ameritan el reconocimiento de la condición de refugiado. América Latina ha adoptado una definición amplia de refugiado (Declaración de Cartagena, 1984) y los diversos países la han ido incorporando progresivamente a sus legislaciones: se trata de una definición que tiene como objetivo proporcionar protección frente a riesgos situacionales o grupales, es decir, se requiere demostrar la existencia de un riesgo que no debe ser necesariamente individual. De manera que la definición tiene el espíritu de ser aplicada de manera masiva, y no solo individualmente (Berganza, et al., 2018). Sin embargo, en la mayoría de la región no se aplica tal definición, a pesar de haber adherido a la Declaración, en algunos casos haber incorporado la definición a sus legislaciones domésticas e incluso a pesar de las recomendaciones emitidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), orientadas a garantizar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y de adoptar una definición amplia (ACNUR, 2018b). El único país que la ha puesto en práctica ha sido México.

Tomamos dos casos que son paradigmáticos para entender los desafíos en esta materia para la región: México y Perú. El número de solicitudes de la condición de refugiado por parte de la población venezolana en México se incrementó significativamente en los últimos años. De acuerdo con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR, 2018), entre 2013 y 2015 el número de solicitantes de asilo de Venezuela era poco significativo (cerca de 50 casos); sin embargo, para el año 2016 se colocaba en el cuarto lugar (361 solicitantes), después de los de Honduras, El Salvador y Guatemala. En 2017 se llegó al segundo lugar (4,038 casos), concentrando 28% de las solicitudes, lugar que mantuvo en 2018 (3,484 solicitudes hasta octubre).

Los aspectos positivos a destacar del caso mexicano son que para quienes presentaron solicitudes en años precedentes o hasta inicios de 2018, las tasas de rechazo han sido muy bajas y se ha respetado la definición amplia de refugiado (dos situaciones que no se han dado en el caso de otros grupos migrantes, como los centroamericanos), lo que exenta a la población solicitante de justificar una persecución individual. Sin embargo, a partir de mediados de dicho año el sistema comenzó a colapsar por la cantidad de solicitudes y la demora en el procedimiento excede con creces los tiempos estipulados por ley (actualmente los trámites demoran al menos 8 meses). Adicionalmente, los requisitos durante el procedimiento exigen la permanencia en el estado (entidad federativa) en el que se realizó la solicitud, así como asistir una vez a la semana a firmar a la COMAR. Se trata de dos restricciones que afectan en alto grado a una población que ya se encuentra vulnerable, fundamentalmente en la consecución de trabajo: no pueden aceptar ofertas fuera de la entidad y la exigencia de la firma (en horario laboral) los confina a nichos de trabajo informales y en condiciones precarias. En definitiva, aunque a mediano o largo plazo dicho procedimiento

otorgará mayor seguridad jurídica, durante el proceso los coloca en un amplio margen de inseguridad y precariedad (Gandini, Lozano y Alfaro, 2019).

Por su parte, Perú, es el país que más solicitantes de la condición de refugiado de origen venezolano ha recibido y, además, de trata del destino a nivel global que concentra la mayor cantidad de solicitantes de un solo país: cerca de 157 000 personas solicitantes de origen venezolano. Estas personas deberían ser reconocidas bajo la definición amplia de Cartagena, haciendo efectivo su marco protector, ya que incorporó su definición en 2002 en la Ley N°27891 “Ley del Refugiado” y en su Reglamento en 2003. Sin embargo, esto no ha ocurrido. Entre 2014 y 2017 Perú, solamente reconoció 971 casos (de los cientos de miles que hay esperando) y de ellos, solo una cuarta parte fueron aceptados (239 casos). La situación en Brasil es similar: las solicitudes han incrementado notablemente (por supuesto ningún país alcanza los niveles de Perú), recibiendo un total de 22 278 entre 1998 y 2017 (CONARE, 2018). En ese año, en 2017 las solicitudes de venezolanos representaban poco más de la mitad del total (33 866) y una tercera parte de las que estaban en trámite.

Sin embargo, al igual que en el caso peruano, se constata un bajo nivel de aprobación de las solicitudes de refugio y se evidencia que la respuesta institucional por parte del Estado brasileño no condice con el ritmo su crecimiento: en la actualidad prácticamente todas las solicitudes efectuadas desde 2016 continúan en trámite (CONARE, 2018; Zapata y Cuervo, 2019).

En Ecuador, entre 2009 y el 2010 se aplicó una política de refugio ampliado con la finalidad de otorgar dicha figura a la población colombiana residente en el país con necesidad de protección internacional. Además, se procesaron in situ dichas solicitudes, con la finalidad de facilitar el proceso. Con dicha política se regularizó la mitad de la población refugiada colombiana residente actualmente en el país: 30 000 personas (Herrera y Cabezas, 2019). Sin embargo, este antecedente hasta el momento no ha sido tomado como una buena práctica para agilizar y desconcentrar los procesos de regularización de la población venezolana.

En síntesis, aunque domina la incorporación de la definición ampliada de refugio en la región, solo se constata su aplicación en el caso mexicano. Con independencia de esta situación, en todos los casos donde se realiza el procedimiento de solicitud de protección internacional, los sistemas burocrático-administrativos se han visto colapsados y en varios casos, las tasas de aceptación son bajas. En México, donde prácticamente todas las solicitudes son aceptadas, el proceso es complicado, con requerimientos que no siempre se pueden cumplir por la falta de recursos (de tiempo y dinero), al tiempo que se han comenzado a observar otras estrategias implementadas para desestimar el procedimiento.

A pesar de los problemas y limitaciones de la aplicación de las normas vigentes o del colapso de los sistemas de asilo, América Latina ha respondido como nunca antes y hoy es observada por el resto del mundo como una región que ha dado un paso al frente.

4.3. Los desafíos de los contextos sin experiencia inmigratoria

Hay contextos diversos, que abarcan desde marcos normativos aperturistas a otros más regresivos, que tienen en común otro elemento emergente en torno al que se estructuran las respuestas que encuentra la inmigración venezolana. Como ya hemos señalado, la mayoría de los países de América Latina -unos más que otros- han sido caracterizados largamente como contextos de emigración más que como contextos de acogida. Las implicancias de la falta de experiencia inmigratoria son múltiples, pero una de sus expresiones más claras se produce en la implementación.

Desde la preparación de los funcionarios de ventanilla que reciben a los solicitantes de residencia o refugio, los mecanismos de agenda, o hasta la reglamentación de la normativa, suponen procesos novedosos para países que como Paraguay, Bolivia, Uruguay, Perú o México se encuentran ante un fenómeno nuevo y precipitado.

En Paraguay, por ejemplo, la población migrante venezolana se enfrenta a las rigideces de una normativa migratoria sin poder acogerse a las facilidades que se prevén para los ciudadanos del MERCOSUR, por estar Venezuela suspendida en la organización. La mayor de las dificultades o rigideces de la normativa paraguaya por la que la mayoría de los venezolanos accede a la residencia (Ley N° 978/1996) y que permite acceder de manera directa a la residencia permanente, sin tener que pasar por una instancia de residencia temporaria anterior, tiene un claro sesgo clasista en la probatoria de medios de vida (título universitario, tenencia de tierra o acciones en una empresa, o un depósito de 5.000 USD). Como señalan Bruno y Arrúa (2019) la inmigración venezolana implica una interpelación social (no solo estatal) en cuanto a la (auto)percepción de Paraguay como país que también es “de inmigración”, además de ser un país “de emigración”.

4.4. Las respuestas de los contextos con marcos normativos más (o aparentemente) consolidados en torno al enfoque de derechos

Uruguay, Argentina y México proveen ejemplos de contextos de acogida donde las personas venezolanas encontraron marcos normativos aperturistas vigentes cuando estos países emergieron como los posibles destinos de esta migración. Sin embargo, esta comunalidad inicial ha tenido desenlaces diversos.

A partir del año 2004, Argentina lideró el giro hacia el enfoque de derechos en la legislación migratoria de la región con una ley migratoria de vanguardia, donde se aseguraba el derecho a migrar, el acceso a derechos sociales y a la justicia en igualdad de condiciones con la población argentina y el acceso a la residencia regular de los ciudadanos del MERCOSUR por la sola acreditación de su nacionalidad y la carencia de antecedentes penales. Los venezolanos que llegan antes de 2017 se encuentran con este marco aperturista y acceden a la residencia dentro del proceso regular que sigue el resto de los orígenes. Sin embargo, las conquistas alcanzadas en materia de derechos parecen no haber sido suficiente para asegurar su trascendencia a la orientación política de los gobiernos y las afinidades ideológicas entre los actores de la política intrarregional. Nos referimos con ello a que una de las primeras medidas aprobadas tras la asunción del gobierno del presidente Macri fue la firma del Decreto Nacional de Urgencia (DNU) N° 70/2017, donde se redirecciona el marco normativo vigente hacia una orientación centrada en la seguridad nacional, que restringen los derechos de las personas migrantes obtenidos en la Ley 25.871 (2004). En este nuevo contexto proteccionista continuó creciendo la inmigración venezolana, y el enfrentamiento político del gobierno del presidente Macri y el gobierno venezolano precipitó la emergencia de medidas excepcionales. Mediante la disposición 594/2018 se simplificaron y agilizaron los trámites de residencia legal para los ciudadanos venezolanos y se inició un proceso en curso de estratificación de derechos según origen nacional. A pesar de estas medidas excepcionales, en este caso también se ha producido un colapso de las agendas de trámite de residencia legal que están saturadas hasta marzo de 2020, afectando incluso a los ciudadanos venezolanos (Pedone et al., 2019).

Siguiendo la senda progresista que abrió Argentina en 2004, Uruguay avanzó hacia la inclusión del enfoque de derechos en el marco normativo de la migración desde 2008. Hacia fines de 2014

este país implementa plenamente el Acuerdo de Residencias del MERCOSUR, facilitando el acceso a la residencia permanente a los ciudadanos de los países miembros y los estados asociados a este acuerdo; en ese entonces la inmigración venezolana era aún muy tímida. Hacia 2015, se inicia el crecimiento exponencial de la migración venezolana que continúa hasta la actualidad y entre las razones más recurrentes de la elección de este destino se menciona sistemáticamente y, en primer lugar, a la facilidad para ser residente permanente (trámite sin costo y sin necesidad de probar medios de vida, que puede iniciarse digitalmente desde el exterior). A pesar del reconocimiento que hacen los entrevistados de las condiciones de su marco normativo y su implementación (proceso “fácil”, “ágil”, “digitalizado”), el caso uruguayo no escapa a las observaciones sobre las dificultades administrativas que se producen una vez que este flujo se masifica, sin embargo, la respuesta que surge ante el colapso la dan los propios afectados (Montiel y Prieto, 2019). Los retrasos en el acceso a la agenda en línea para iniciar el trámite de residencia permanente activaron estrategias alternativas entre las personas migrantes quienes, ante la necesidad de ingresar a un mercado de trabajo con muy bajos niveles de informalidad, prefirieron optar por la residencia temporal (trámite con costo, donde es preciso probar medios de vida, y donde la agenda se comparte con el resto de los orígenes no MERCOSUR).

El caso mexicano también es el de un marco normativo de impronta progresista y aparentemente consolidado como el de Uruguay; sin embargo, uno de sus rasgos específicos es la discrecionalidad que guía su implementación. A diferencia de los otros dos países antes mencionados, México es un país netamente expulsor y de tránsito, y sólo muy recientemente ha ganado lugar como receptor de la población latinoamericana, de origen cubano, haitiano y venezolano. Su marco normativo es muy favorable a la migración solicitante de protección internacional, pues aplica la definición ampliada de refugio consagrada en la Declaración de Cartagena, pero a pesar de ello los procesos de solicitud y resolución del estatus de refugiado parecen estar dominados por la casuística (Gandini, Lozano y Alfaro, 2019).

En síntesis, en esta sección hemos querido reflejar que aún con sus diferencias en cuanto a amplitud y disposición de marcos normativos, así como al diseño e implementación de medidas *ad hoc* para la población venezolana, en prácticamente todos los contextos receptores latinoamericanos lo que ocurrió junto a la adopción de políticas aperturistas es el colapso de las políticas migratorias y los sistemas de asilo. En casi todos los casos, incluso en aquellos donde los mecanismos parecían más aceitados (como en Uruguay, por ejemplo), los procedimientos se han prolongado en duración. En otros casos como en el de Chile o Argentina, incluso se han incrementado los requisitos (por ejemplo, se pide a los solicitantes de residencia que pidan una visa para ingresar al país o que inicien el trámite desde el exterior). Un capítulo aparte merece la emergencia de categorías burocrático administrativas excepcionales, como el “acta de permiso de trabajo extraordinario-provisional” otorgada en Perú a los solicitantes del PTP con una vigencia de 60 días aunque se renueva de forma automática, para poder trabajar por cuenta propia. Además de las medidas extraordinarias diseñadas en algunos de estos contextos, se advierte la existencia de medidas paliativas, como las entregas de manera provisional de cartas de autorización de trabajo por la Comisión Especial de Refugiados en Perú (debido a las demoras en los trámites).

5. Conclusiones

La masividad de la migración venezolana en un periodo de tiempo tan breve implica el surgimiento de un nuevo momento en las movilidades humanas en América Latina. Al patrón migra-

torio tradicional con origen en países periféricos hacia países centrales -que en la literatura de las migraciones se conoce como migración Sur-Norte- se agrega un desplazamiento con origen y destino en los mismos países periféricos, es decir, movimientos migratorios Sur-Sur. Esto no significa que en etapas previas no haya existido migración entre países de la región latinoamericana. Lo inédito son la magnitud y la velocidad con que se llevan a cabo estos desplazamientos, su coexistencia con un patrón vigente de migración Sur-Norte, así como los desafíos de diversa naturaleza que ello implica para los países latinoamericanos que están recibiendo población venezolana.

Es interesante observar que la respuesta de los países latinoamericanos frente a los desplazamientos masivos de población venezolana no fue calificada como una “crisis migratoria”, tal como sucedió en Europa con la “crisis de los refugiados” en 2015, en donde el problema crítico a resolver o la crisis a solucionar era para Europa, para los Estados receptores; el desafío consistía en cómo controlar y contener los desplazamientos masivos desde Siria, Afganistán e Irak, a través de cuotas, controles fronterizos y políticas migratorias extraterritoriales. Frente a la “diques” del control migratorio propios de los países europeos o de Estados Unidos, en América Latina se reconoce este desplazamiento de población venezolana como una migración en crisis, producto de una crisis económica, política y social generalizada (crisis humanitaria), en donde teóricamente el objetivo no es devolver a esta población a su país de origen, sino promover políticas migratorias -en algunos casos con medidas excepcionales-, para integrar a la población venezolana (de forma temporal y/o permanente) a las sociedades y países receptores.

A pesar de estas buenas intenciones compartidas y de existir una política de puertas abiertas en varios países de América Latina, diversos hechos han dificultado los procesos de incorporación amplia y con certeza jurídica en las sociedades receptoras.

Es claro que, a los primeros contingentes migratorios de personal calificado, con mayores recursos económicos y de capital humano (habilidades), presumiblemente con un estatus jurídico regular desde su origen (por poseer pasaporte y demás documentación), se fue sumando un amplísimo grupo poblacional con menores recursos económicos, de más bajo nivel de escolaridad y más vulnerable, por no contar en muchos casos con un pasaporte para poder desplazarse entre países. Es decir, crece rápidamente un contingente migratorio “menos deseable”, más pobre, por lo que en muchos países empiezan a subir las barreras, los costos y las trabas jurídicas, para no seguir recibiendo a esta población “indeseable”. A pesar de que en varios países de América Latina se han desarrollado marcos normativos relativamente novedosos, progresistas y amplios, a la hora de su aplicación prevalecen políticas *ad hoc* frente al arribo de diversos grupos no tan deseados o más problemáticos. Es decir, prevalece en la región una reacción casuística, permeada de tintes selectos.

Existe una gran diversidad de marcos jurídicos en la región, que en general da cuenta de que se trata de sistemas migratorios no preparados para gestionar este tipo de flujos masivos. Incluso medidas tan importantes como el Permiso Especial de Permanencia PEP (Colombia) y el Permiso Temporal de Permanencia PTP (Perú), son temporales y excepcionales, y no constituyen una respuesta integral y de certeza jurídica plena (Cabrera, Cano, Castro, 2019; Boulin y Freier, 2019) ni mecanismos permanentes de regularización (Selee et al, 2019). El crecimiento exponencial de las solicitudes de condición de refugio en diversos países de América Latina, por parte de la población venezolana, exhibe un colapso del sistema migratorio y del derecho de asilo, no sólo por el bajo nivel de respuesta y otorgamiento de la condición de refugiado, sino que en general la región no está preparada para este éxodo masivo.

Las políticas migratorias de los diversos países de América Latina han estado generalmente ligadas a sus proyectos políticos y de Nación. Así vemos cómo gobiernos emanados de procesos políticos militares (dictaduras) tienden a ser más restrictivos frente a las poblaciones de migrantes, mientras que países con gobiernos más liberales, tienden a tener políticas de mayor apertura, facilitando la permanencia temporal y permanente de personas extranjeras (Novick, 1997; Domenech, 2013). Sin embargo, pese a que este artículo no hace un análisis pormenorizado y sistemático sobre este tema, las respuestas de los países latinoamericanos a la migración venezolana aquí analizadas muestran que no existe una relación lineal entre la orientación o signo político del gobierno y el tipo de política migratoria, al tiempo que exhiben una gran versatilidad en la implementación de marcos normativos relativamente similares.

En la coyuntura en la que se presenta el crecimiento explosivo de migrantes de Venezuela, se llevaron a cabo diversos procesos electorales que tuvieron como resultado la elección de gobiernos más identificados con el ala conservadora de sus respectivos países. Tales son los casos de Colombia, Argentina, Chile y Brasil. No se trata de hacer una derivación mecánica entre el posicionamiento político de los estados y sus políticas migratorias. Sin embargo, es un aspecto al que es preciso monitorear y dar seguimiento, pues eventualmente tendría repercusiones en las políticas migratorias en general, y específicamente frente al contingente de migrantes de Venezuela.

Las diversas respuestas de los países latinoamericanos conjugan la aplicación irrestricta de sus marcos normativos (más o menos consolidados), con el diseño de medidas excepcionales para facilitar la gestión de este flujo (muchas de las cuales han sido parchadas y remendadas en diversas ocasiones), y con otras acciones más casuísticas de apoyo a esta población y de tinte más político que incluso se contraponen con discurso más antiinmigrante. De esta diversidad resulta un complejo entramado de acciones en contrario: por un lado, las legislaciones, políticas y prácticas administrativas productoras de irregularidad institucionalizada, y por otro, aquellas que generan una suerte de sobre oferta de regularidad o las que combinan prácticas de control migratorio con discursos pro-derechos humanos.

6. Bibliografía

- ACNUR (2018a). *ACNUR presenta nuevas directrices de protección, ante la huida de venezolanos por América Latina*, Recuperado de/Retrieved from <http://www.acnur.org>
- ACNUR (2018b). Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. Recuperado de/Retrieved from <http://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>
- Alarcón, R. (2012). El debate sobre la migración cero. *Letras migratorias newsletter*. Recuperado de/Retrieved from http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/821/1/images/Newsletter_Alarcon_Rafael_10_12_2012.pdf
- Berganza, I., Blouin, C. & Freier, L. (2018). *La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú*. Documento de Trabajo CIUO DD1805, Perú: Universidad del Pacífico.
- Blouin, C. & Feline, L. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 157-184). Ciudad de México: UNAM.
- Bruno, S. & Arrúa, E. (2019). En búsqueda de la tranquilidad perdida. La inmigración venezolana reciente en el Área Metropolitana de Asunción. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 285-309). Ciudad de México: UNAM.
- Cabrera, D., Cano, G. & Castro, A. (2019). Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia 2016-2018. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 59-94). Ciudad de México: UNAM.

- Cerrutti, M., González-Ferrer, A. & Maguid, A. (2018). “Lejana tierra mía: dimensiones del retorno argentino desde España”. En *VIII Congreso Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) 2018. Población y desarrollo sostenible: Políticas públicas y avances en la medición sociodemográfica*. Puebla, México.
- Cerrutti, Marcela (2014) “Migración internacional en América Latina: tendencias y retos para la acción”. En: Rodríguez, Laura; Alves, José; Rodríguez, Jorge y Maldonado, Cássio (Coords.). *Perspectiva de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*. Serie de Investigación No. 15. 306, Rio de Janeiro: ALAP.
- CONARE (2018). Comitê Nacional para os Refugiados. Secretaria Nacional de Justiça, Brasil.
- Domenech, E. (2013). ‘Las migraciones son como el agua’: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. *Polis. Revista Latinoamericana. Migraciones sur-sur: Paradojas globales y promesas locales*, 12 (35).
- Domingo, A., Sabater, A. & Verdugo, R. (ed.) (2015). *Demographic Analysis of Latin American Immigrants in Spain. From Boom to Bust*. Suiza: Springer International Publishing.
- Durand, J. (2013). Nueva fase migratoria. *Papeles de Población*, 19 (77), 83-113. Recuperado de/Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/112/11228794004.pdf>.
- Freier, F. & Parent, N. (2018). A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors’ Hospitality. *Migration Policy Institute*. Recuperado de/Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/south-american-migration-crisis-venezuelan-outflows-test-neighbors-hospitality>.
- Freier, F. & Parent, N. (2019). The Regional Response to the Venezuelan Exodus. *Current History*, 118(805).
- Freitez, A. (2018). *Radiografía de la crisis venezolana. ENCOVI 2017*. Caracas: UCAB - Konrad Adenauer Foundation.
- Freitez, A. (2019). Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela”. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 33-58). Ciudad de México: UNAM.
- Gandini, L., Fernández, A. & Narváez, J.C., (2020). *Caravanas*, Ciudad de México, México: Secretaría de Desarrollo Institucional, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gandini, L. (2019), “Las “oleadas” de las caravanas migrantes y las cambiantes respuestas gubernamentales. Retos para la política migratoria”. En A. Fernández, L. Gandini & J.C. Narváez, J.C. (Coords.), *Caravanas migrantes: las respuestas de México, Opinión Técnica sobre temas de relevancia nacional*, Serie 08, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Recuperado de/Retrieved from <https://bit.ly/2ZBPkdT>
- Gandini, L. (2015). ¿Escapando de la crisis? Un análisis comparativo de trayectorias laborales de migrantes argentinos en dos contextos de recepción: Ciudad de México y Madrid. Cuernavaca, México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/UNAM.,
- Gandini, L. Lozano, F. & Gaspar, S. (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México: Consejo Nacional de Población.
- Gandini, L., Lozano, F. & Alfaro, Y. (2019). ‘Aprender a ser migrante’. Bondades y tensiones que enfrenta la comunidad venezolana en la Ciudad de México. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 311-342). Ciudad de México: UNAM.
- Gandini, L., Lozano, F. & Prieto, V. (2019). “El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos”. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). Ciudad de México: UNAM..
- García, J., Correa, G. & Rousset, B. (2019). Trends in infant mortality in Venezuela between 1985 and 2016: a systematic analysis of demographic data. *The Lancet Global Health*, 7 (3), 331-336.
- García, T. & Prieto, V. (2019). “Becoming a mass emigration country. An attempt to measure outflow of Venezuelans worldwide”. *The Migration Conference 2019*, 19 junio, Bari, Italia.
- Herrera, G. & Cabezas, G. (2019). Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 125-156). Ciudad de México: UNAM..
- Koolhaas, M. (2015) ‘Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay, 1986-2015’, *Revista Latinoamericana de Población. Asociación Latinoamericana de Población*, 18 (10), 107-133.

- Landaeta-Jiménez, M., Herrera, M., Ramírez, G. & Vásquez, M. (2017). Alimentación. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI-2017)*. Recuperado de/Retrieved from <https://www.ucab.edu.ve/wpcontent/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-Alimentaci%C3%B3n-2017.pdf>
- Martin, S., Weerasinghe, S., & Taylor, A. (2013). Crisis Migration. *The Brown Journal of World Affairs*, 20(1):123-137.
- Martínez-Pizarro, J. et al. (2016) *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Población y Desarrollo).
- Massey, D. S. et al. (1990) *Return to Aztlan: The social process of international migration from Western Mexico*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Massey, D., Pren, K., & Durand, J. (2009). Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante, *Papeles de Población*, 15 (61), 101-128. Recuperado de/Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11211806006>
- Mejía, J. & Vilorio, A. (2019). Los inmigrantes venezolanos en República Dominicana. Estatus migratorio y situación sociolaboral. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 343-364). Ciudad de México: UNAM.
- Menjivar, C, Ruiz, M. & Ness, I. (2019). *The Oxford Handbook on Migration Crisis*. London, UK: Oxford Publishers.
- McAdam, J. (2014). El concepto de migración a causa de la crisis. *Revista Migraciones Forzadas*, 45:10-12.
- Montiel, C. & Prieto, V. (2019). Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 235-258). Ciudad de México: UNAM.
- Novick, S. (1997). Políticas migratorias en la Argentina. En E. Oteiza, S. Novick & R. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- OEA-SICREMI (2017) *International migration in the Americas. Fourth Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas* (SICREMI), OEA-SICREMI. Washington D.C.: OEA.
- OIM (2009). *Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura. Enfoques efectivos para formuladores de políticas. Diálogo internacional sobre la migración de 2009*, MC/INF/296.
- Pedone, C., Mallimaci, A., Gutiérrez, J. & Delmonte, A. (2019). De la estabilidad económica y la regularidad jurídica al ajuste socioeconómico y precariedad del trabajo: migración venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 209-234). Ciudad de México: UNAM.
- Prieto, H. (2018). Vivir la hiperinflación en Venezuela. *New York Times*, 3 de marzo de 2018. Recuperado de/Retrieved from <https://www.nytimes.com/es/2018/03/03/opinion-prieto-hiperinflacion-venezuela/?emc=eta1-es>
- Prieto, V., Pellegrino, A. & Koolhaas, M. (2015). Intensidad y selectividad de la migración de retorno, en Lozano Ascencio, F. & Martínez Pizarro, J. (Eds.). *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias* (pp. 55-80). 55-80. Montevideo; Uruguay: ALAP-Trilce.
- R4V (2018). Response for Venezuelans. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. *Regional platform meeting report*. Recuperado de/Retrieved from <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/67425>
- R4V (2019a). *Regional refugee and migrant response plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. New York: R4V
- R4V (2019b). *Response for Venezuelans. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. Regional refugee and migrant response plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. New York: R4V
- Ramírez, A. & Alfaro, Y. (2019). 'Arepas venezolanas a la orden': La presencia cada vez menos silenciosa de las y los venezolanos en Cochabamba, Bolivia. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 185-208). Ciudad de México: UNAM.
- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pogossian, B. & Hazán, M. (2019). Creatividad dentro de la crisis: opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina". *Migration Policy Institute*. Recuperado de/Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/multimedia/creatividad-dentro-de-la-crisis-opciones-legales-para-inmigrantes-venezolanos-en-am%C3%A9rica>

- Stefoni, C., Silva, C. & Brito, S. (2019). Migración venezolana en Chile. La (des)esperanza de los jóvenes. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 259-284). Ciudad de México: UNAM.
- Universidad Católica Andrés Bello, UCAB (2017). “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI-2017)”. <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/encovi-2017/> [Consulta: diciembre 2018]
- Zapata, Gisela P. & Cuervo, Sulma M. (2019). De la frontera y la metrópolis: la experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. En L. Gandini, F. Lozano & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 95-124). Ciudad de México: UNAM..
- Zenteno, R. (2012). Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-inmigrante. *Coyuntura Demográfica*, (2), 17-22. Recuperado de/Retrieved from <http://www.somede.org/coyuntura-demografica/articulos/zenteno-2020716.pdf>.

Sobre los autores

LUCIANA GANDINI

Pertenece a la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Investigadora Titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER). Doctora en Ciencia Social (COLMEX, México), Maestra en Población (FLACSO-México) y Licenciada en Ciencia Política (UNR, Argentina). Sus temas de investigación incluyen: sociología jurídica de las migraciones; políticas migratorias en México y América Latina; caravanas y éxodos migratorios latinoamericanos; migraciones voluntarias e involuntarias, de retorno y de personas calificadas; (in)movilidades y Covid-19; métodos de investigación social cualitativos y cuantitativos. <https://orcid.org/0000-0002-1999-4696>

FERNANDO LOZANO ASCENCIO

Director e investigador de tiempo completo del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, *campus* Morelos. Es Doctor en Sociología, Maestro en Demografía e Ingeniero Agrónomo con especialidad en Sociología Rural. Sus temas de investigación incluyen la migración México-Estados Unidos, las remesas de los migrantes, debates sobre el vínculo entre migración y desarrollo, impacto fiscal de las remesas en México, la migración de recursos humanos calificados en México y América Latina, migración de retorno, políticas migratorias y migración venezolana en América Latina. <https://orcid.org/0000-0002-8177-7916>

VICTORIA PRIETO-ROSAS

Socióloga por la Universidad de la República y Doctora en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesora asistente de tiempo completo en el Programa de Población de la Universidad de la República y ha publicado sobre migración internacional, retorno e inclusión social en América Latina. Actualmente dirige el proyecto binacional “Utilización de datos basados en Internet para cuantificar y tomar muestras de migrantes internacionales” en colaboración con el Max Planck Institute in Demographic Research y forma parte del Grupo Coordinador del Latin American Migration Project para la realización de encuestas sobre inmigración reciente. <https://orcid.org/0000-0003-2573-9023>