



**UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA

MÁSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

La respuesta regional a la migración venezolana.

Un análisis comparativo de las medidas excepcionales de recepción entre

Colombia, Argentina y Chile (2015-2019)

Por

Mengyao Wu

Dirigido por

Dr. Alberto del Rey Poveda



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

SALAMANCA, OCTUBRE DE 2020

AGRADECIMIENTO

*Agradezco al Dr. Alberto del Rey por ser el director más fiable,
dirigiéndome bajo circunstancias tan excepcionales.
Este trabajo no hubiera posible sin su apoyo constante.*

*A mi familia, en el otro continente del mundo,
apoyándome en todo momento.*

Índice

Resumen.....	7
Introducción.....	9
Justificación.....	10
Objetivos de la investigación.....	11
Preguntas de investigación.....	12
Hipótesis.....	13
Estructura de la obra	13
I. Marco teórico.....	15
1.1. El proceso de integración de los inmigrantes.....	15
1.1.1. El concepto de la integración.....	15
1.1.2. Las dimensiones del proceso de la integración.....	15
1.2. Las políticas de integración para los inmigrantes.....	18
1.2.1. El concepto de las políticas de integración.....	18
1.2.2. Los modelos de incorporación de los inmigrantes.....	18
II. Marco contextual.....	22
2.1. Venezuela: de receptor de inmigrantes a emisor de emigrantes	22
2.2. Colombia como país de destino.....	28
2.3. Argentina como país de destino.....	33
2.4. Chile como país de destino.....	35
2.5. Perfil Sociodemográfico migrante venezolano en Colombia, Argentina y Chile.....	37
2.5.1. Género.....	37
2.5.2. Edad.....	38
2.5.3. Nivel educativo.....	39
III. Metodología.....	43
3.1. Fuentes de información.....	43
3.2. Indicadores y variables.....	45
3.3. Estrategia analítica.....	46
IV. La situación jurídica de la migración en Colombia, Argentina y Chile.....	47
4.1. Leyes migratorias en los tres países de destino.....	47
4.1.1. Leyes migratorias en Colombia en el siglo XXI.....	48
4.1.2. Leyes migratorias en Argentina en el siglo XXI.....	51
4.1.3. Leyes migratorias en Chile desde el siglo XX.....	54
4.2. Medidas excepcionales para los venezolanos en Colombia.....	57
4.2.1. La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF).....	57
4.2.2. Permiso especial de permanencia (PEP).....	58
4.3. Políticas migratorias argentinas adoptadas para venezolanos.....	64
4.3.1. La aprobación de Disposición N ° 594/2018	64
4.3.2. Medidas en el marco del Ministerio de Educación.....	65

4.3.3. El Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos	67
4.4. Instrumento excepcional en Chile: Visado de Responsabilidad Democrática	69
4.5. Los derechos garantizados a la población venezolana en los tres países.....	71
4.5.1. El acceso a atención de salud.....	71
4.5.2. El acceso a atención de educación.....	73
4.6. Análisis comparativo de las respuestas jurídicas en Colombia, Argentina y Chile	76
4.7. Características de las respuestas migratorias hacia la migración venezolana.....	86
V. Conclusiones, discusión y limitaciones.....	90
Bibliografía.....	94
Anexos.....	99
Anexo 1: Medición de edad media.....	99
Anexo 2: Medición de años de escolaridad promedio.....	100

Listado de figuras

Cuadros

Cuadro 1	Un modelo para el estudio empírico de los procesos de integración.....	17
Cuadro 2	Venezolanos que se encuentran irregulares en Colombia, 2010-2019.....	31
Cuadro 3	Colombia, Argentina y Chile: Composición de sexo de los inmigrantes venezolanos, 2017-2019.....	37
Cuadro 4	Colombia: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 2004-2013.....	48
Cuadro 5	Argentina: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 2003-2017.....	51
Cuadro 6	Chile: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 1975-2011.....	54
Cuadro 7	Normatividad del Permiso Especial de Permanencia, 2017-2019.....	62
Cuadro 8	Medidas excepcionales orientadas a la población venezolana, 2016-2019: Colombia, Argentina, Chile.....	83

Gráficos

Gráfico 1	República Bolivariana de Venezuela: crecimiento anual de la emigración, 1990-2019.....	25
Gráfico 2	Colombia: Flujo Migratorio Venezolano al territorio, entradas y salidas, 2012-2019.....	29
Gráfico 3	Colombia: Migrantes venezolanos en situación irregular, 2018-2020.....	31
Gráfico 4	Argentina: Registros de ingresos y egresos de personas venezolanas al territorio, 2016-2018.....	33
Gráfico 5	Argentina: Evolución de radicaciones temporales y permanentes otorgadas a personas venezolanas para el período, 2011-2018	34
Gráfico 6	Chile: Población migrante venezolana residente en Chile, 2017-2019.....	35
Gráfico 7	Chile: Número de Visas otorgadas a personas extranjeras y residentes provenientes de Venezuela, 2011-2019.....	36
Gráfico 8	Colombia, Argentina y Chile: inmigrantes venezolanos y locales, estructura por edades, alrededor de 2017.....	39
Gráfico 9	Colombia, Argentina y Chile: niveles educativos de los inmigrantes venezolanos y locales, población de 18 años y más, alrededor de 2017.....	41

Listado de abreviaturas

ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

DEM - Departamento de Extranjería y Migración

DNM - Dirección Nacional de Migraciones

DNU - El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017

INE - Instituto Nacional de Estadísticas

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

OECD - La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

OLDS - Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible

PECP - El Permiso Especial Complementario de Permanencia

PEP – Permiso Especial de Permanencia

RAMV - El Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia

TMF – Tarjeta de Movilidad Fronteriza

VRD - Visa de Responsabilidad Democrática

Resumen

El deterioro de la situación política y económica en Venezuela ha llevado a miles de venezolanos a abandonar su país hacia otros países, lo cual constituye el éxodo de población más grande en la historia reciente de la región. Mientras que los Estados empiezan a asimilar su nuevo papel como receptores de migrantes, se observa que las respuestas que han dado en la región no son idénticas.

Para ello, el objetivo del trabajo es realizar un análisis comparativo de las normativas jurídicas orientadas a la recepción e integración de la migración venezolana entre 2015 y 2019, en término de regularización y promoción de sus derechos en tres países de la región: Colombia, Argentina y Chile. La hipótesis general es que los instrumentos adoptados para atender a la población venezolana son distintos entre los tres países analizados. Utilizando las leyes, decretos y resoluciones nacionales en cada uno de los países, los resultados muestran, en primer lugar, una gran heterogeneidad tanto en el diseño como en la implementación de normas para la gestión de la migración venezolana en los tres países seleccionados. En segundo lugar, se observa que dicha heterogeneidad se explica por un conjunto de factores explicativos: el posicionamiento político hacia la población migrante en las leyes migratorias, la posición política del presidente de turno hacia el gobierno del presidente Maduro y el perfil sociodemográfico de la migración venezolana en cada país de acogida. En tercer lugar, el trabajo confirma tres características en común en las respuestas jurídicas que han dado los tres países receptores: el modelo *ad hoc*, la temporalidad y la discrecionalidad, las cuales afectan de manera central a la regularización e integración de ciudadanos venezolanos en el contexto de acogida.

Palabras clave

Migración Venezolana, Respuesta Jurídica, Colombia, Argentina, Chile

Abstract

The worsening political and economic situation in Venezuela has led thousands of Venezuelans to leave their country for other countries, which constitutes the largest exodus in the recent history of the region. While the States begin to assimilate their new role as recipients of migrants, it is observed that the responses given by the receiving countries in the region are not identical.

The aim of this paper is to undertake a comparative analysis of the legal regulations oriented to the reception of Venezuelan migration between 2015 and 2019, in terms of regularization and promotion of their rights among three countries in the region: Colombia, Argentina and Chile. The general hypothesis is that the instruments adopted to shelter the Venezuelan population are different among the three analyzed countries. Using the national laws, decrees and resolutions in each of the countries, the results show, firstly, a great heterogeneity both in the design and in the implementation for the management of Venezuelan migration among the three selected countries. Second, it is observed that the heterogeneity is explained by a set of explanatory factors: the political position towards the migrant population in the Migration Laws, the political standpoint of the current president towards the Maduro government and the sociodemographic profile of Venezuelan migration in each host country. Third, the study confirms three characteristics in common in the legal responses given by the three host countries: temporality, discretion and the *ad hoc* model, by which they centrally affect the regularization and integration of Venezuelan citizens in host societies.

Keywords

Venezuelan Migration, Immigration Policy, Colombia, Argentina, Chile

INTRODUCCIÓN

Frente a la inestabilidad social, política y económica de la República Bolivariana de Venezuela, la emigración de este país ha experimentado un fuerte incremento en los últimos años, en particular desde el año 2015. Conforme con la Organización Internacional para las Migraciones, había más de 4,7 millones de venezolanos en el exterior a finales del 2019¹, lo que representa cerca del 14,9% de la población en el país y constituye el éxodo más grande en la historia reciente de la región. Hasta la fecha, este nuevo flujo migratorio se ha convertido en la mayor migración forzada internacional de personas en la historia latinoamericana. Al mismo tiempo, la migración venezolana en la región constituye un asunto de especial relevancia e incluso un desafío para las respuestas gubernamentales de los países receptores, dado que se trata de una migración muy conectada con otros países de América Latina y el 82,7% de la población emigrante se establece en la región, en consecuencia, sus continuidades y transformaciones ocupan un lugar destacado en la opinión pública y en las agendas políticas y de desarrollo de los países (CEPAL, 2019b).

Por otra parte, como una dinámica migratoria reciente y sin precedentes en la región, el escenario migratorio venezolano refleja su propia complejidad y especificidad en el rápido ritmo de expansión en la región, lo cual configura un cuadro de preocupantes situaciones y desafíos entre los países de recepción. Por su parte, la salida de los migrantes en este contexto de crisis se procesa para muchos de manera repentina y abrupta, y ello propicia que lo hagan en condiciones de inseguridad jurídica o en situación irregular. Por ejemplo, según datos de ACNUR, hasta finales del 2019, más de 50% de la población venezolana en Colombia, tanto migrantes como refugiados, se encontraban en situación irregular (ACNUR, 2019). Al mismo tiempo, a pesar de la apertura en materia de políticas migratorias, según los estudios realizados, la población venezolana enfrenta una serie de dificultades para regularizar sus papeles debido a las restricciones que operan en el país de llegada y a las dificultades para acceder a la documentación requerida o a los medios de transporte seguros, situación que genera los mayores problemas en la inserción social y laboral (Eguren y Estrada, 2018).

En consecuencia, los gobiernos de la región empezaban a considerar a la migración entre los asuntos más importantes de la política internacional, así como a mostrar mayor

¹ Consultado en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

preocupación por regular este flujo migratorio y resguardar los derechos de las personas migrantes. Si bien los Estados empiezan a asimilar su nuevo papel como receptores de migrantes y a adaptar una actitud más proactiva en relación con la migración, los desafíos para los países receptores en la región no son idénticos. Para ello se esboza un examen de la naturaleza de las normativas y políticas existentes (Stefoni, 2018). Por ejemplo, a pesar de que algunos países como Argentina y Chile han sido tradicionalmente países de destino, otros países receptores como Colombia, debido a conflictos internos ha sido más un país de emigración que de inmigración en las últimas décadas. De modo que, las políticas migratorias adaptadas en función de recibir los migrantes venezolanos entre diferentes países latinoamericanos pueden ser diversas en función de sus diversas situaciones, lo cual puede contribuir a distintas condiciones de acogida para los migrantes.

Justificación

La gestión de la migración venezolanos es de especial relevancia para los países de la región que, en relación con su tamaño, reciben grandes corrientes de emigrantes. A pesar de que se han publicado diversos documentos que analizan el tema de la migración venezolana, hasta la fecha todavía está pendiente un estudio que realice una comparación de las normativas, tanto vigentes como excepcionales, orientadas a la migración venezolana en término de regularización y promoción de sus derechos entre diferentes países de recepción, lo cual representa un vacío importante. Por tanto, consideramos que el análisis de este flujo migratorio no debe centrarse únicamente en un país destino, sino que debe trascender a la revisión de las condiciones y el adecuado manejo de la migración de personas que tienen los Estados receptores, a través de comparar el diseño de políticas públicas orientadas a la misma comunidad migrante en distintos contextos de acogida. Así nació el proyecto de investigación que aquí se plasma en la siguiente obra, con el cual se pretende llenar en parte el vacío señalado. En concreto, el presente trabajo pretende abordar el tema central sobre la gobernanza de la migración desde la dimensión normativo-jurídica de la institucionalidad social migratoria, y en particular, los marcos normativos nacionales relacionados con la protección de la población migrante venezolana.

Con respecto a los tres países analizados, realizaremos un estudio comparativo entre Colombia, Argentina y Chile, los cuales comparten ciertos rasgos comunes en el tema de la acogida de los migrantes venezolanos. Primero, se encuentran entre los principales destinos de la población venezolana en la región con relevantes números de migrantes recibidos. Colombia como el principal país receptor han acogido 1.630.903 (34,2%)

venezolanos en 2019², mientras que Chile y Argentina se ubican en el tercer y cuarto lugar en la región respectivamente. Asimismo, la masiva llegada de la población venezolana ha llevado a los países seleccionados a adoptar una serie de iniciativas o instrumentos excepcionales exclusivamente para la población venezolana para acoger y gestionar dicho flujo migratorio. Por lo tanto, estos tres países son de gran relevancia en el ámbito de investigar el diseño de políticas orientada a la migración venezolana.

A pesar de estas similitudes, Colombia, Argentina, y Chile, también representan casos distintos como países receptores de la población venezolana en la región. En efecto, si bien la emigración venezolana reciente representa una situación nueva para todos los países receptores, por una parte, a diferencia de los casos de Argentina y Chile, Colombia no es un país acostumbrado en las últimas décadas a la inmigración, y al contrario del resto de países considerados, se ve a sí mismo más como un país de emigrantes por los conflictos internos (Cabrera et al., 2019). Por otra parte, a pesar de que Argentina y Chile han sido principales países de inmigrantes continentales, como los destinos más distantes en la región, se han convertido en nuevos destinos para la población venezolana en años recientes. Por ellos, Colombia, Argentina y Chile, los tres países analizados, representan distintas situaciones nacionales, las cuales nos permiten realizar un trabajo comparativo sobre las distintas medidas adoptadas y como consecuencia, el acceso a los derechos sociales de la población venezolana en cada país de destino.

En cuanto al marco temporal, tomamos el año 2015 como punto de partida por representar un punto de inflexión en la historia migratoria del país dada la masiva salida de población, y proponemos el año 2019 como la fecha final de análisis ya que la llegada de la crisis sanitaria del COVID-19 desde el inicio del año 2020 ha traído más incertidumbres tanto para el futuro de este flujo migratorio, como para la formulación e implementación de políticas acordes a la nueva realidad global.

Objetivos de la investigación

Para ello, el presente trabajo trata entonces de un estudio de tipo exploratorio, en el que pretendemos realizar un análisis descriptivo y comparativo entre los tres contextos receptores: Colombia, Argentina y Chile, centrado en la comparación de las respuestas que han dado los marcos jurídicos disponibles, así como las medidas excepcionales

² Cálculo propio según fuente de datos de Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Consultado en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

implementadas para la población venezolana que se ha visto obligada a abandonar su país a raíz de la crisis. El análisis en perspectiva comparativa permite aproximarse a la comprensión del fenómeno migratorio de personas provenientes de Venezuela hacia dichos países e identificar un conjunto de buenas prácticas y logros, así como desafíos presentes y futuros para la gestión de la migración en la región latinoamericana. Asimismo, los objetivos específicos son:

- ✓ Describir el proceso de migración venezolana y comparar las diferentes características sociodemográficas de los migrantes venezolanos en Colombia, Argentina y Chile respectivamente.
- ✓ Comparar las distintas respuestas jurídicas y políticas que han otorgado los tres países de destino para la población venezolana durante el periodo 2015-2019, con el fin de resaltar las diferencias en el diseño de las políticas migratorias entre los países seleccionados.
- ✓ A partir de las distintas medidas excepcionales, comparar el acceso al estatus de protección social y posibilidades del ejercicio de los derechos básicos (derecho a la salud y educación) con las que cuenta la población procedente de Venezuela que se encuentra en cada país.
- ✓ Identificar los factores explicativos que construyen la heterogeneidad en cuanto a la jerarquía jurídica de los instrumentos adoptados en término de regularización y promoción de sus derechos en cada país.

Los resultados de la investigación tienen como objetivo final, por una parte, facilitar la integración efectiva de la población venezolana a la sociedad de acogida. Por otra parte, el producto final del análisis pretende ofrecer información para el buen desarrollo de la gestión migratoria y mitigar el impacto de la llegada masiva de migrantes, por lo cual puede afectar la convivencia social en diversas entidades territoriales receptoras. En resumen, el estudio que nos hemos propuesto cuenta con una relevancia significativa tanto para los propios migrantes como para las sociedades de destino.

Preguntas de investigación

Para llevar adelante nuestro propósito, realizaremos un análisis comparativo de los textos con la normativa migratoria nacional en términos de las medidas excepcionales adoptadas y el acceso efectivo a derechos garantizados en los países que lo ratificaron: Colombia,

Argentina y Chile. De esta manera, las preguntas que guían esta investigación son: 1) ¿Los migrantes venezolanos tienen el mismo perfil sociodemográfico en diferentes países de recepción? 2) ¿Cuáles son las diferencias de las medidas adoptadas y orientadas a la población venezolana en los tres países analizados? 3) ¿Cómo es el estado respecto a los derechos básicos, derecho a la salud y la educación, de los venezolanos en diferentes territorios? Y 4) ¿Cuáles son los factores explicativos para la diversidad en el diseño de estos instrumentos migratorios entre diferentes países receptores frente a la migración venezolana?

Hipótesis

A partir de los interrogantes planteados en el presente trabajo, se manejan las siguientes hipótesis de partida que serán comprobadas a través de un análisis comparativo a lo largo del trabajo: 1) Los migrantes venezolanos cuentan con un perfil sociodemográfico similar en diferentes países de recepción, tales como su composición por sexo, edad o nivel educativo; 2) Los instrumentos adoptados para atender a la población venezolana son distintos en término de los requisitos y documentos necesarios entre los tres países analizados, y tienden a ajustarse al volumen y características de la población venezolana que se encuentran en cada país; 3) Tal y como otros inmigrantes, independientemente de estatus migratorio, los migrantes venezolanos tienen el mismo acceso garantizado en materia de salud y educación en los diferentes países de destinos; 4) La heterogeneidad de los instrumentos adoptados en los tres países analizados se puede explicar por la cantidad de llegada de migrantes venezolanos en el país, cuantos más migrantes llegan, más restrictivos los requisitos serán.

Estructura de la obra

Para desarrollar nuestra investigación, el trabajo se estructura en cinco capítulos. El primer capítulo es el marco teórico-conceptual en el que repasaremos las teorías del proceso de integración de los inmigrantes y las principales políticas de integración formuladas por diversos autores en la que se mencionan los principales modelos de integración, tanto de asimilación como del multiculturalismo, así como los ejemplos de cada uno de ellos.

El segundo capítulo es el apartado contextual en el que primero repasaremos brevemente la profunda crisis económica y política por la que atraviesa Venezuela, y por la que se transforma de un país receptor de inmigrantes a emisor de emigrantes. Así también, analizaremos los factores detonantes en la comunidad venezolana que les han obligado a abandonar su país a raíz de esta crisis. A continuación, se describe la evolución del flujo

Introducción

migratorio venezolano hacia los tres países en los últimos años respectivamente, con el fin de indicar los rasgos sociales y efectos dentro del proceso de movilidad en los distintos países. Luego, se analizan y comparan algunas de las características sociodemográficas de las personas migrantes venezolanas en los países analizados en relación con su composición por sexo, edad y nivel educativo, con el fin de conocer sus principales rasgos en cada país destino y constituir un aporte al análisis posterior.

A continuación, en el tercer capítulo, presentaremos el marco metodológico de la investigación, en la que se resalta las principales fuentes de información en cada país destino para identificar los principales rasgos del flujo migratorio venezolano.

En el cuarto capítulo se analiza la situación jurídica de migración en los tres países considerados, en el que, en primer lugar, se presenta un examen de los marcos normativos de leyes y políticas migratorias dirigidas a los migrantes internacionales desde el siglo XX en Colombia, Argentina y Chile respectivamente, ponderando los principales aspectos de la aplicación de las leyes vigentes. Luego, se ofrece un panorama descriptivo de la institucionalidad migratoria orientada a la migración venezolana y su evolución en los tres países seleccionados, enfocándose en las dimensiones jurídico-normativa. A continuación, se examinará la accesibilidad a los derechos fundamentales (derecho a la salud y educación) de las personas migrantes venezolanas en los tres países seleccionados, con el fin de dilucidar algunos desafíos institucionales comunes para garantizar el ejercicio de derechos de manera universal. Por lo último, efectuaremos un análisis comparativo de los instrumentos identificados para la gestión de la migración venezolana en los tres países considerados, con el fin de identificar las principales diferencias y resaltar las principales características de las respuestas jurídicas.

Para finalizar, esbozaremos una serie de conclusiones y discusiones a las que hemos arribado a partir del estudio realizado. Asimismo, indicaremos las debilidades del trabajo y posibles líneas de investigación a futuro. Esperamos que el presente trabajo contribuya a una mejor comprensión de la situación normativa y de políticas que intenta responder, conducir y gestionar dicha dinámica migratoria venezolana en la región.

I. MARCO TEÓRICO

Antes de empezar el análisis de las políticas de recepción orientadas a la población venezolana en los tres países seleccionados, nos parece imprescindible conocer las principales teorías sobre la integración de los inmigrantes desde el punto de vista de su concepto y dimensiones.

1.1. El Proceso de integración de los inmigrantes

1.1.1. El concepto de la integración

El término de integración se refiere al proceso de asentamiento, la interacción con la sociedad de acogida y los cambios sociales como consecuencia de la inmigración (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Desde una perspectiva teórica más cercana al funcionalismo, la integración como proceso social y humano se refiere a cómo la socialización, a través de las normas y la formación de expectativas, contribuye en la creación de la cohesión y estabilidad social; en otras palabras, en cómo se crea y se mantiene el orden social (Brochmann, 2003). Cabe destacar que este proceso de la integración es bidireccional, en el cual existe dos partes: los inmigrantes y la sociedad de acogida. Por un lado, la integración de los inmigrantes exige el aprendizaje y ajuste a los valores de la sociedad de acogida. Por el otro lado, a medida que se cambia el tamaño y la composición de la población, la sociedad de acogida adopta instrumentos institucionales correspondientes para adaptarse a las necesidades políticas, sociales y culturales de los inmigrantes. Como resultado, la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida es una meta deseable y positiva, tanto para el desarrollo de los territorios o países receptores, como para quienes han decidido emigrar de sus lugares de origen (Delgado, 2007).

1.1.2. Las dimensiones del proceso de la integración

La definición básica de integración abarca tres dimensiones analíticamente distintas en las que determinan si las personas pueden convertirse en una parte aceptada de la sociedad: la dimensión jurídica, la dimensión socioeconómica y la dimensión cultural. Como señala Entzinger (2000), estas dimensiones corresponden a los tres principales factores que interactúan con la inmigración y el proceso de integración: el Estado, el mercado y la nación. A continuación, presentaremos brevemente cada una de las dimensiones mencionadas.

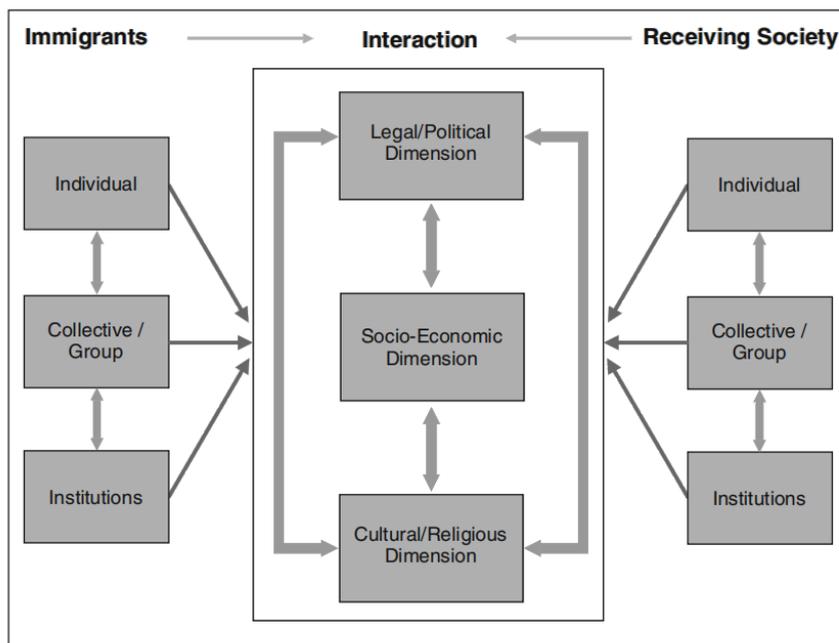
En primer lugar, el ámbito legal refiere a la situación jurídica regular del extranjero conforme con la Ley en el país de acogida, tales como su forma de ingreso en el país (legal

o ilegalmente); el permiso de residencia, (régimen general o comunitario, permiso inicial o permanente); las perspectivas de naturalización o adopción de la nacionalidad del país de acogida, y la participación política. En este sentido, la posición del inmigrante tiene dos polos extremos. Uno de ellos es la situación del inmigrante irregular que no forma parte de la sociedad de acogida en el sentido jurídico-político, aunque quizás esté integrado en las otras dos dimensiones. La otra es la posición del inmigrante que es, o se ha convertido, en ciudadano nacional (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Por su parte, la integración jurídica condiciona definitivamente las posibilidades de integración y los esfuerzos que los inmigrantes estarán dispuestos a realizar para su integración (Uldemolins, 2017).

En segundo lugar, la dimensión socioeconómica se refiere a la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo, el grado de cobertura de sus necesidades primarias (vivienda, salud, educación, etc.) y la situación familiar, independientemente de su ciudadanía nacional (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Cabe señalar que la integración socioeconómica está fuertemente condicionada por la situación legal de los inmigrantes, requisito previo para que el acceso sin restricciones a las oportunidades socioeconómicas y para que la integración pueda darse de forma satisfactoria (Arango y Sandell, 2004; Izquierdo, 2008).

Por lo último, la integración cultural, entendida como la pretensión de asimilar al inmigrante con las creencias, valores y modo de vida dominantes de la sociedad de acogida. Esta dimensión cultural está en la base de las percepciones de los inmigrantes y de la sociedad de acogida, así como sus respuestas a la diversidad cultural. A modo de ejemplo, si los recién llegados se ven a sí mismos o son percibidos por la sociedad receptora como diferentes en término cultural o religioso, entonces ellos pueden aspirar a ser reconocido en estos aspectos. Por su parte, la sociedad de acogida puede aceptar o no esta diversidad cultural o religiosa por parte de los inmigrantes. Aquí nuevamente encontramos dos extremos. En un extremo, las diversas identidades étnicas y culturas pueden ser aceptadas o reconocidas en los sistemas sociales pluralistas. En contraste, es posible que se rechace la nueva diversidad y se requiera que los inmigrantes se adapten y asimilen en sociedades *monoculturales* (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016). Por tanto, la dimensión cultural es la más compleja, la que requiere más tiempo y la que presenta resultados más inciertos en la perspectiva de la integración (Uldemolins, 2017).

Cuadro 1. Un modelo para el estudio empírico de los procesos de integración



Fuente: Penninx, R., and B. Garcés-Masareñas. 2016. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. In *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*.

Es importante darse cuenta de que estas tres dimensiones están estrechamente relacionadas entre sí. Las dimensiones socioeconómica y cultural pueden estar condicionadas por la dimensión jurídica. En concreto, en el caso de los inmigrantes, los factores como la residencia ilegal y la falta de acceso a políticas locales o nacionales obviamente generan impactos negativos para su participación en los ámbitos socioeconómicos. Asimismo, en el caso de la sociedad receptora, las políticas de exclusión que consideran a los inmigrantes como *outsiders* inevitablemente afectan de manera negativa la integración de los inmigrantes. De la misma manera, la dimensión cultural puede tener un impacto similar en la dimensión socioeconómica. Por ejemplo, las percepciones negativas hacia ciertos inmigrantes pueden generar prejuicios y discriminación por parte de individuos, organizaciones o instituciones en la sociedad receptora, y esto en consecuencia puede restringir el acceso en término de vivienda, educación, salud y laboral para los inmigrantes (Penninx y Garcés-Masareñas, 2016).

1.2. Las políticas de integración para los inmigrantes

1.2.1. El concepto de las políticas de integración

Como han definido Penninx y Garcés-Mascareñas (2016), la esencia de las políticas de integración es la intención de orientar y dirigir los procesos de integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. Las políticas explícitas de integración son parte de un proceso político normativo en el cual el tema de la integración se formula como un problema, por lo cual se diseñan e implementan medidas normativas concretas para lograr el resultado deseado. Asimismo, Van Reekum (2012) también indica que el objetivo de las políticas de integración conlleva la idea de que los recién llegados deben ser incorporados a la sociedad de acogida.

Conforme con el modelo de políticas de integración propuesto por Entzinger (2000), las políticas de integración pueden corresponder a las tres dimensiones de la integración de inmigrantes identificadas antes, es decir, la dimensión jurídica, la socioeconómica, y la dimensión cultural. En términos de la primera dimensión, el reconocimiento legal y la participación política, las políticas de integración pueden reconocer a los inmigrantes como residentes permanentes, incorporándolos en el ámbito social, pero con limitaciones de sus derechos políticos, tal y como la concesión del voto. Así también se pueden aceptar como ciudadanos con pleno derecho, eliminando todas las barreras e incluso promoviendo la naturalización. Con respecto a la dimensión socioeconómica, se pueden diseñar medidas políticas específicas de promoción de las necesidades de los inmigrantes. Finalmente, en cuanto a la dimensión cultural, las políticas pueden diseñarse bajo dos premisas muy diferentes. La primera es que la integración exige la adaptación y el aprendizaje de los inmigrantes, pero también cambios significativos en el acceso y el funcionamiento de las estructuras institucionales de la sociedad de acogida. La segunda es que las reglas y estructuras sociales, incluidas las normas y valores subyacentes, deben tomarse como un hecho y los inmigrantes deben adaptarse a ellas.

1.2.2. Los modelos de incorporación de los inmigrantes

Según Osuna (2006), es conocida la existencia de múltiples modelos de integración social de los inmigrantes, modelos que oscilan entre el asimilacionismo y el multiculturalismo. Por su parte, los conceptos de asimilación y multiculturalismo pueden ser utilizados para representar dos estrategias de integración diferentes adoptadas por minorías culturales respecto del resto de la población en la cual se insertan.

El modelo asimilacionista

Las primeras teorías sobre la asimilación de los inmigrantes fueron propuestas por Robert Park y William Isaac Thomas en 1921. Estos autores establecían que el proceso de integración de los inmigrantes tiene cuatro etapas; rivalidad, conflicto, adaptación y asimilación, definiendo esta última como una fase por la que «los individuos adquieren la memoria, los sentimientos y las actitudes del otro, y compartiendo su experiencia y su historia, se integran en una vida cultural común» (citado en Coulon, 1992, p. 39). En concreto, se trata de un proceso de adecuación del inmigrante a la sociedad receptora, consiste en integrarse adoptando lo más que se pueda los patrones de la cultura dominante, lenguaje, educación, vestimenta, religiosidad, y/o relaciones familiares, dejando a un lado los suyos propios, desapareciendo así su condición de extraño o diferente. Asimismo, históricamente, las teorías clásicas de la asimilación definen la integración como un proceso lineal en el que se supone que los inmigrantes cambian casi por completo para incorporarse en la cultura y la sociedad dominantes. Por ejemplo, Warner y Srole (1945), quienes han introducido este concepto al final de la Segunda Guerra Mundial, creían que todos los grupos en la sociedad estadounidense deberían evolucionar hacia el estilo de vida estadounidense. Es entonces cuando la sociedad de adopción le reconocerá como uno de los suyos, produciéndose así la plena integración del inmigrante (Osuna et al., 2006).

Si bien la asimilación también puede ser un camino elegido por las propias minorías si creen que ésta es la mejor manera de inclusión, en buena parte de los casos, la asimilación es una estrategia desarrollada por el Estado, como una política pública por la cual diferentes grupos son obligados, o convencidos con ciertos beneficios, a adoptar la cultura dominante. En este sentido, Francia es el país donde se ha aplicado el modelo de asimilación de una forma más directa. El modelo de la República implica la adopción de la lengua y cultura francesa, así como la conformidad, respeto y práctica de los valores republicanos y la participación en instituciones y espacios sociales (la escuela, el trabajo, etc.). Por otra parte, este modelo no se plantea el mantenimiento de las culturas de origen de los inmigrantes y por ello rechaza profundamente los grupos y comunidades fundamentados en su cultura.

A diferencia del caso de Francia, el modelo asimilacionista de Estados Unidos fue llamado crisol mestizo o *melting pot*. Este *melting pot* de razas se unía a una serie de valores típicamente americanos, como la democracia, el individualismo o el pluralismo, creando un proceso espontáneo de interacción social donde el intervencionismo institucional era reducido o nulo (Osuna et al., 2006). Al mismo tiempo, el modelo seguido por Estados Unidos se basa

en el hecho de que la cultura y la identidad nacional de un país determinado debe estar compuesto por las contribuciones de todos los grupos que lo forma o lo integran (Pérez Rey, 2003) y el modelo se encuentra a caballo entre la asimilación y el multiculturalismo, dependiendo del grupo étnico del que se trate. En este caso, según Gordon (1964), el proceso de asimilación está formado por tres etapas sucesivas:

1) *La aculturación*, mediante la cual los inmigrantes adoptan los patrones culturales de los autóctonos, desde los aspectos más superficiales (forma de vestir, forma de hablar, etc.) hasta valores más profundos, tales como la forma de ver la vida. La sociedad mayoritaria apenas experimenta cambios.

2) *La asimilación estructural*, que se produce cuando los inmigrantes, una vez aculturados, empiezan a entablar relaciones grupales con el grupo mayoritario de autóctonos (relaciones de tipo familiar, de amistad, etc.). Esta segunda fase puede darse o no, pero es una condición imprescindible para que se produzca el paso a la tercera.

3) *Formación de una identidad común*. Tanto autóctonos como inmigrantes (éstos previo paso por las dos etapas anteriores) perciben que tienen una identidad y un destino común, que pertenecen al mismo espacio, a la misma comunidad.

El modelo multiculturalista

El multiculturalismo surgió como reacción a la tendencia hacia la uniformización cultural impuesta por la globalización, suponiendo la primera expresión del pluralismo cultural y el pilar básico que apoya la filosofía multiculturalista es la identidad y los valores culturales del grupo. A diferencia del modelo de asimilación, las comunidades en el modelo de multiculturalismo intentan integrarse manteniendo tanto como sea posible su propia cultura, típicamente construyendo identidades dobles, o múltiples. El multiculturalismo puede ser apoyado por el Estado, en cuyo caso éste debe reconocer, proteger y garantizar la diversidad cultural. Pero la comunidad puede también desarrollarlo ella misma (Arocena y Zina, 2011).

El multiculturalismo como política de incorporación de inmigrantes presenta diferentes versiones, dependiendo de dónde se pretendía lanzar (Pérez Rey, 2003). Un ejemplo destacado de este modelo es el caso Británico, se trata de un modelo que cuenta con un carácter más pragmático y menos normativo. Este modelo contempla a los inmigrantes como individuos que mantienen los vínculos con sus sociedades de origen, conservando su cultura y su red de relaciones sociales. Lo que hace el gobierno es establecer una

detallada estrategia de gestión de las relaciones entre los distintos grupos étnicos. En este caso, el Estado no establece normas y dogmas cerrados acerca de cómo debe hacerse la integración de los inmigrantes, sino que se limita a establecer un marco mínimo de derechos y obligaciones de éstos, para que puedan participar en el modo de vida británico, y mediar en los conflictos entre los colectivos inmigrantes entre sí o con los autóctonos británicos (Osuna et al., 2006).

Otro ejemplo del multiculturalismo es el caso de Canadá, con una característica clave de promoción estatal. En los años setenta, frente a la inevitabilidad de un gran número de inmigrantes de diversa composición étnica, el gobierno de Canadá ha diseñado diversas políticas multiculturales al respecto. En el año 1971 se establece el primer programa multicultural en Canadá, con el objetivo de promover la convivencia y el respeto mutuo entre las diversas culturas del país. Entre los principios de estos programas multiculturales, se reconoce el derecho de los grupos étnicos para expresar y desarrollar sus propios rasgos de identidad, siempre y cuando que no se ataque la identidad nacional canadiense. En el año 1987 se aprobó la Ley Multiculturalista definitivamente, que sigue teniendo como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para nacionales y extranjeros. Según Foster (1994), entre los principales objetivos del multiculturalismo canadiense se encuentran cuestiones como la defensa de los derechos humanos básicos, la eliminación de discriminación, la intensificación de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la identidad canadiense.

II. MARCO CONTEXTUAL

Históricamente, Venezuela no ha sido un país de emigración. Al contrario, durante décadas el país fue uno de los focos más atractivos en la región, tanto para los países vecinos y el cono sur, como para los países de otros continentes (Martínez, 2016). No obstante, hasta la fecha más de 4 millones de venezolanos buscan nuevos horizontes y oportunidades para forjarse una vida plena en el extranjero. Por tanto, en esta sección se ofrece una aproximación contextual a la salida de la migración venezolana con el fin de explicar y dimensionar esta emigración reciente. En primer lugar, se discute por qué el país ha pasado de receptor de inmigrantes a un emisor de emigrantes en los últimos años, ofreciendo una breve descripción de la evolución emigratoria venezolana. A continuación, se presenta un análisis del panorama en el contexto de acogida de la migración venezolana en Colombia, Argentina y Chile. Por último, se ofrece un acercamiento al perfil de los migrantes venezolanos en los tres países, señalando tanto las similitudes como las diferencias.

2.1. Venezuela: de receptor de inmigrantes a emisor de emigrantes

Para comprender esta tendencia migratoria es necesario tener en cuenta las coyunturas de crisis económicas y políticas específicas que enfrenta Venezuela, lo cual produce salidas importantes de persona (Stefoni, 2018). De hecho, la transición de Venezuela de ser un país de inmigración a convertirse en un país expulsor de un gran volumen de sus nacionales es un proceso progresivo desde hace ya más de una década (Freitez, 2018).

Durante décadas el país fue uno de los focos más atractivos de la región, motivados principalmente por las oportunidades de empleo de un país en plena expansión económica que basaba su potencial en la explotación del petróleo. Esto se reflejó en un aumento sostenido de inmigrantes desde la década de los años cincuenta, que tuvo su máximo en la década de los años ochenta, cuando superó el millón de inmigrantes (Martínez y Orrego, 2016). Durante la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez en los años cincuenta, se minimizaron los requisitos para el ingreso al país, debido a la política de “puertas abiertas” instauradas por el gobierno militar. A partir de 1952 se dio un impulso hasta entonces desconocido en la inmigración en Venezuela, lo que permitió una inmigración espontánea de una gran cantidad de personas, principalmente provenientes de Europa, con el fin de adquirir técnicas de trabajo y *buenas costumbres* (Álvarez, 2007).

En la segunda etapa se presenta una combinación de rasgos que pueden ser asociados a la migración por razones económicas y políticas (especialmente a partir de 1963) y de

calificación laboral (a partir de 1970). Especialmente a finales de los sesenta el alza en el precio del petróleo favoreció un proceso de industrialización y mejoramiento en las infraestructuras. Venezuela se encontraba en uno de los momentos de mayor bonanza económica. Con el alza considerable en los precios internacionales del petróleo, los ingresos fiscales del país crecieron de manera acelerada, lo que llevó a una expansión de la capacidad financiera del gobierno con la puesta en marcha de un vasto plan de desarrollo. Esta expansión de la economía venezolana requirió una demanda considerable de mano de obra, con consecuencias inmediatas en el ingreso de un alto número de migrantes de toda Suramérica (Álvarez, 2007). Esta situación de bonanza aunada a la crisis política y al asentamiento de las dictaduras militares en Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia en los años 70, sumado al subempleo en estos países, estimularon la migración de recursos humanos calificados hacia Venezuela (Pellegrino, 1989). Por tanto, hacia finales de los ochenta, los inmigrantes sumaban un total de 1.074.629 personas, cifra que representaba el 7,4% de la población total (Texidó y Gurrieri, 2012).

Sin embargo, la situación comenzó a modificarse en la década de 2000, en concordancia con el contexto político, social y económico que vivía el país, y se acentuó en años posteriores, cuando empezó a observarse un incremento de la emigración (Martínez y Orrego, 2016). Como es señalado por Páez y Vivas (2017), había tres fases diferentes en el proceso migratorio de los venezolanos desde que Chávez llegó al poder en 1999. Venezuela termina el siglo XX con la aprobación de un nuevo texto constitucional, promovido por Hugo Chávez, recién electo presidente de la República, que significó una serie de cambios en la estructura del poder público y amplió la carta de derechos garantizados (Lacruz, 2006). A medida que implantó imperativamente un modelo político y socio-productivo, conocido como el *socialismo del siglo XXI*, que se caracteriza por la intervención del Estado en la economía como regulador y empresario, la limitación de las capacidades productivas del sector privado y la introducción de un sistema de controles de precios y de cambio, en medio de un clima de gran polarización y conflictividad, la incertidumbre sobre el futuro por la desconfianza respecto a este modelo de desarrollo productivo también fue creciendo (Freitez, 2018). Debido al deterioro de los niveles de seguridad en términos de seguridad económica, personal, jurídica y ciudadana durante los mandatos de Chávez, empezó la primera fase de emigración, marcada por la migración de personas de clases altas y media-altas, principalmente empresarios y profesionales hacia Estados-Unidos y Europa. La decisión de migrar se debió a varios factores, incluidas tensiones políticas y sociales, así como la creciente inseguridad y la nacionalización de varias industrias en Venezuela (Páez

y Vivas, 2017).

Por su parte, los datos censales de la ronda de 2010 revelan que la República Bolivariana de Venezuela durante el período intercensal 2000 y 2010 ha vivido una emigración que, si bien en volumen es de rango intermedio en la región y tiene pequeño impacto sobre la población nacional, sobresale por su crecimiento relativo. Según datos del Banco Mundial y de la Base de Datos de Migración Global de las Naciones Unidas, entre 2005 y 2010 los venezolanos residentes en el exterior pasaron de 378.000 a 521.000 emigrantes (Freitez, 2011). Sin duda, se trata de un crecimiento llamativo.

La segunda fase comenzó en 2012 y coincidió con el final del *boom* de las materias primas latinoamericanas. Durante ese periodo, la crisis económica comenzó a cristalizar en Venezuela, lo que llevó a un aumento de la represión política y a la escasez de alimentos y medicinas. En esta segunda fase, los perfiles de los migrantes fueron más diversos, e incluyeron a personas de diferentes estratos sociales. Los destinos también se diversificaron y, aunque hubo venezolanos que continuaron migrando a Estados Unidos y Europa, otros empezaron a establecerse en países vecinos como Colombia, Panamá y la República Dominicana (Páez y Vivas, 2017; Acosta et al., 2019).

En 2013, Chávez designó a Nicolás Maduro como el candidato a sucederle para darle continuidad a su proyecto revolucionario. Maduro resultó electo presidente de la República para el periodo 2013-2019. Desde entonces, las condiciones sociales, económicas y políticas en Venezuela empeoraron considerablemente (Cáritas, 2018). Se fundamentó en la aplicación de un sistema intrincado de controles de precios y de cambio, la destrucción de las capacidades productivas del sector privado, que generaron grandes desequilibrios macroeconómicos y llevaron a cabo hiperinflación y deterioro profundo de los niveles de bienestar que actualmente enfrenta la población venezolana.

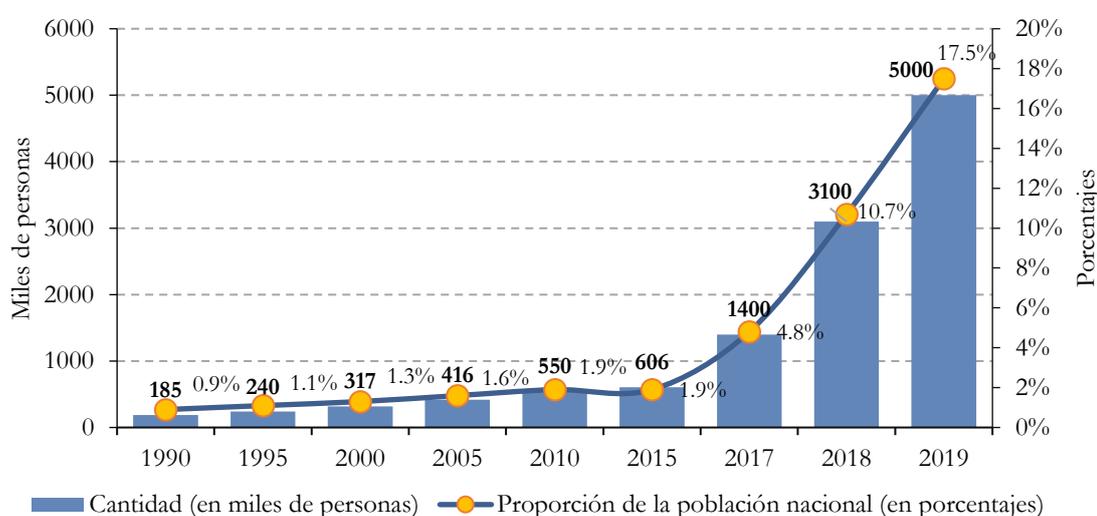
En el año 2015, Venezuela profundizó el proceso de desinstitucionalización, cuando los resultados de las elecciones legislativas significaron la pérdida de la mayoría parlamentaria del oficialismo y la directiva saliente de la Asamblea Nacional decide renovar la composición del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sin ceñirse a la normativa constitucional para tales efectos. Este tipo de medidas acabó por terminar de quebrar las bases del sistema democrático venezolano y del Estado de derecho, configurándose un clima de inseguridad jurídica que hace improbable la recuperación económica, si el país no restaura la institucionalidad democrática. El país entra así en otra etapa de inestabilidad política y de pérdida de la institucionalidad democrática, ahora con el agravante de un

contexto económico recesivo (Freitez, 2018).

En consecuencia, la profunda crisis política viene acompañada de un contexto de crisis económica desde 2014. El Fondo Monetario Internacional estimó que la hiperinflación en la República Bolivariana de Venezuela se cifraría en más de 10.000.000% en 2019 (Werner, 2018; Reuters, 2018). La recesión económica y la hiperinflación han significado el empobrecimiento generalizado de toda la población. Las proyecciones realizadas por la CEPAL indican que las personas en situación de pobreza extrema del país como porcentaje de la población total regional en dicha categoría pasó del 8% en 2014 al 33% en 2018 (CEPAL, 2019b). Con el colapso de la economía, una crisis económica extrema ha dejado a millones de personas en la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación, la atención médica y los medicamentos (OIM, 2020). Todo ello configura el escenario de crisis humanitaria que se vive en ese país, motivando a la población a emigrar hacia el exterior.

Gráfico 1. República Bolivariana de Venezuela: crecimiento anual de la emigración, 1990-2019^a

(En miles de personas y porcentajes)



^a Cifras de la década de 2010 sujetas a revisión y evaluación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.

A partir del año 2015, comenzó la tercera fase de la migración venezolana, que denominado “migración de la desesperación” (Páez y Vivas, 2017). El aumento de la emigración se ha concentrado claramente desde entonces. El gráfico 1 muestra la magnitud de este fenómeno y la expansión de las tasas de crecimiento. Según datos de CEPAL, hasta

diciembre de 2019, aproximadamente 5000,000 venezolanos habían salido del país, lo que representa cerca del 17,5% de la población en total (CEPAL, 2019c).

No dudamos en categorizar la emigración venezolana como “migración forzada”, considerando que bajo ese término se ha calificado a las situaciones que “impulsada por factores externos ajenos a la voluntad del migrante que lo empujan a abandonar su lugar de origen”. El concepto se presenta por oposición al de migraciones voluntarias donde, en ejercicio del derecho a la libertad de circulación, las personas tienen plena capacidad de tomar la decisión libre y sin presiones, de abandonar su lugar de origen (Cabrera et al., 2019). En particular se refiere a factores ligados con crisis económicas o políticas, por lo que se ve forzada a migrar, así es el caso de Venezuela. Lo mismo fue confirmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

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 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, 2018, p. 1).

Tal como la CEPAL (2013) viene señalando, el principal rasgo de este tipo de migración es la condición de vulnerabilidad de las personas involucradas, por tanto, la idea básica en este caso es la necesidad de aumentar la protección de las personas en movimiento, tal como los países acordaron en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Por último, como se verá más adelante, la compleja crisis política, económica, social y humanitaria en Venezuela dificulta el proceso de solicitar y presentar los documentos de identidad o de viaje vigentes para los migrantes venezolanos, tales como el certificado de nacimiento, el pasaporte y los antecedentes judiciales, los cuales siguen siendo un requisito para acceder a un conjunto de prestaciones sociales, como inscribirse en la escuela y en los servicios de salud. La falta de documentación de identidad en cierta manera no solo impedirá a las personas migrantes disfrutar de sus derechos humanos (CEPAL, 2019b), sino también puede incentivar la migración irregular, un tema con crecientes preocupaciones tanto para los migrantes venezolanos, como para los gobiernos de los

países de destino.

Para ello, en septiembre de 2018, representantes de 11 países se reunieron en la Ciudad de Quito quienes manifestaron sus preocupaciones por la falta de documentos de identidad o de viaje vigentes de los migrantes venezolanos mediante la Declaración de Quito³. Los países firmantes también exhortaron a Venezuela a proveer a sus nacionales los documentos de identidad para facilitar la libre circulación y prohibir la migración irregular (Pacecca, 2019).

³ *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*, suscripta por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, 4 de septiembre de 2018.

2.2. Colombia como país de destino

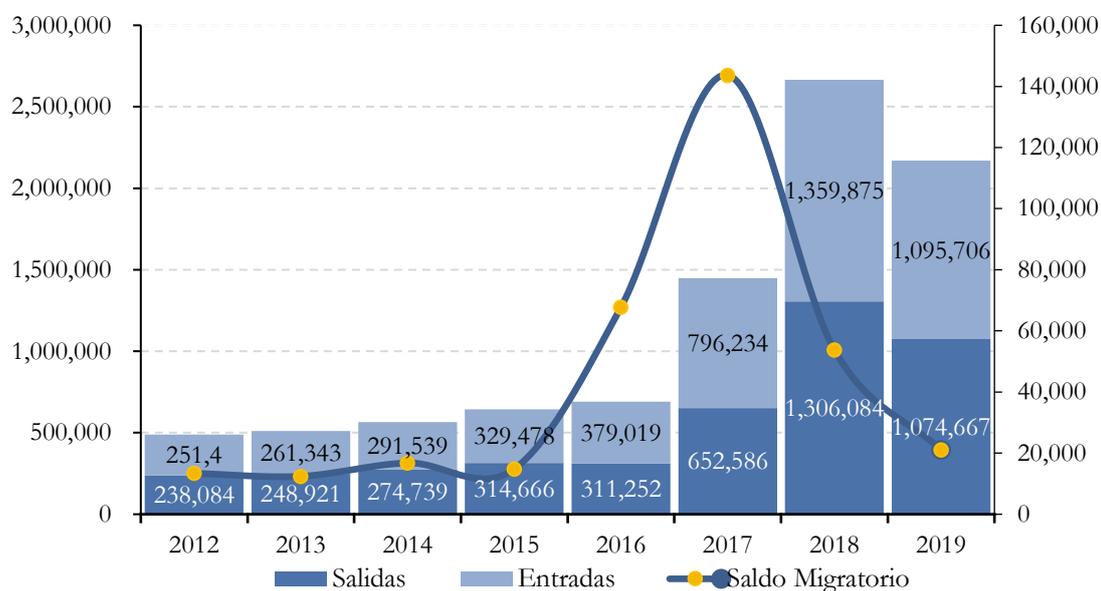
Colombia no se ha caracterizado históricamente por tener una política migratoria particularmente abierta ni receptiva. Tampoco ha sido un país acostumbrado a la inmigración masiva. De hecho, en las últimas décadas, el saldo migratorio en Colombia ha sido negativo. Por tanto, se ve a sí mismo más como un país de emigrantes que como un país de destino (Cabrera et al, 2019). En este sentido, cabe recordar el profundo vínculo histórico entre Colombia y Venezuela, influido por los intensos flujos migratorios, principalmente de colombianos que se han trasladado al vecino país (Serrano y otros, 2019). Según OIM (2020), con el conflicto interno que se prolonga desde hace varios años, Colombia tenía más de un 10% de su población desplazada a causa de la incidencia de la violencia. Venezuela era, a su vez, el segundo país de destino para los colombianos en busca de paz y de mejores condiciones de vida durante el periodo del “boom petrolero” (Loudior, 2018).

Sin embargo, esta tendencia se ha revertido en los últimos años. Por una parte, con la firma de los acuerdos de paz en 2016, permitió a Colombia recuperar cierto nivel de estabilidad (Fernhout, 2020). Por otra parte, a causa de la proximidad geográfica entre ambos países, con el que comparte más de 2,200 kilómetros de frontera (Andrés y Nelson, 2018), las facilidades de desplazamiento, en lo que se refiere a los medios de transporte, y los lazos socioculturales, se venía registrando un aumento del flujo migratorio venezolano hacia Colombia desde del año 2015. En la actualidad, Colombia es el país que alberga la mayor cantidad de migrantes venezolanos (CEPAL, 2019c). Por tanto, en este apartado realizaremos un repaso descriptivo del fenómeno migratorio venezolano en el territorio para acercarnos al tema en el contexto colombiano.

De acuerdo con las estadísticas de Migración Colombia, la migración desde el Venezuela a Colombia empezó a crecer a partir del año 2016, pasando de 379,019 entradas en 2017 a 1,095,706 en 2019, e incluso, ha alcanzado a 1,359,875 hasta el final del año 2018. Esto refleja la transformación de un país emisor a un Estado de receptor y ubica a Colombia como el principal país destino de la migración venezolana. El gráfico 2 ilustra el aumento gradual de los flujos desde el 2015, año a partir del cual la diferencia entre las entradas y las salidas de población venezolana experimenta un incremento aún más intenso. En el año 2017, el saldo migratorio alcanza su punto máximo, representando el doble de la cifra del año 2016 e irá descendiendo progresivamente hasta el 2019, el último año en estudio.

Gráfico 2. Colombia: Flujo Migratorio Venezolano al territorio, entradas y salidas, 2012-2019

(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Migración Colombia.

Al mismo tiempo, el flujo de retorno de colombianos también está aumentando. Se estima que para septiembre de 2018 habrían retornado más de 300 mil colombianos desde Venezuela (Banco Mundial, 2018). En consecuencia, uno de los mayores problemas para la autoridad Colombia es atender las necesidades de los retornados, puesto que se presentan dificultades específicas a su situación relacionadas con el ejercicio de sus derechos ciudadanos, su proceso de reintegración en la sociedad y asegurar su acceso a servicios públicos: empleo, educación y salud (Gobierno de Colombia, Defensoría del Pueblo, Fenalper, y UNGRD. 2018).

Mientras tanto, al convertirse en receptor de esta población, Colombia enfrenta enormes desafíos a causa de las siguientes características: migración pendular, migración de tránsito, y migración irregular.

Migración pendular

La migración pendular es aquella que se da en las zonas de frontera entre los dos países. Se caracteriza por la continua entrada y salida de viajeros a lo largo del día, e incluso registrándose varios movimientos migratorios de una sola persona durante el transcurso de la jornada. Este tipo de migración no tiene como finalidad establecerse en Colombia. Los principales motivos de ingreso al país de ciudadanos venezolanos en la frontera son lo

siguiente: compra de víveres, visita familiar, turismo en zona de frontera, actividades no remuneradas, trabajadores agrícolas e industriales, así como la compra de medicamentos y la atención médica. Esta migración pendular registra un promedio de ingresos diarios de cerca de 36 mil ciudadanos venezolanos y de salidas de casi 34 mil, y hasta el 31 de marzo de 2019, en total se registraron 3,294,404 movimientos venezolanos que se caracterizan por este tipo de migración, principalmente por el Puente Internacional Simón Bolívar en Villa del Rosario y Francisco de Paula Santander (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Migración de tránsito

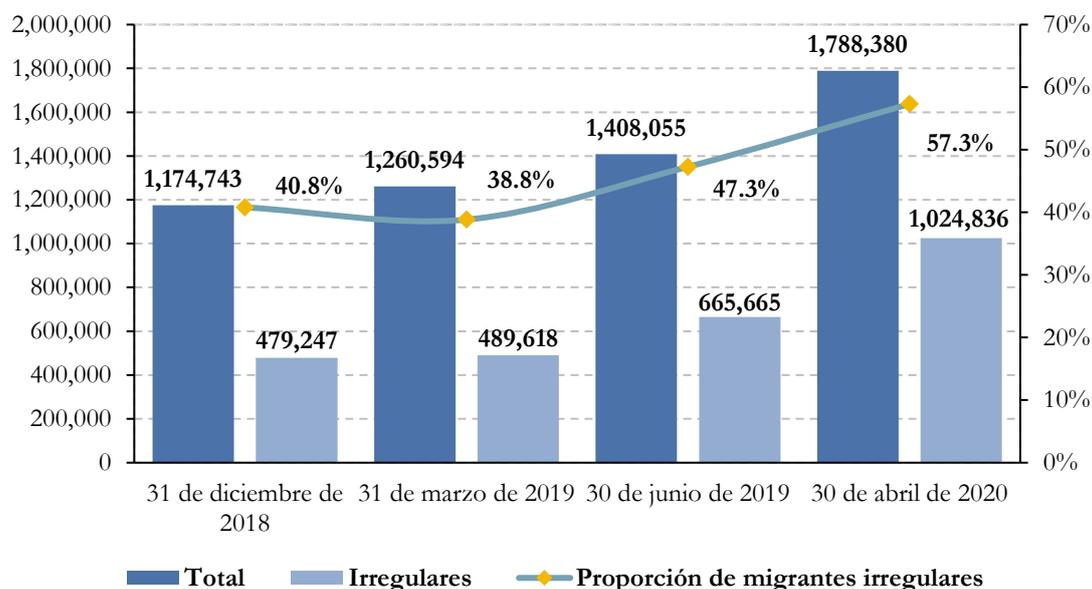
Migración Colombia informó el aumento en el flujo de entrada y de salida de ciudadanos venezolanos al territorio nacional y resaltó una marcada tendencia de este grupo poblacional de utilizar Colombia como lugar de tránsito hacia terceros países. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, cerca del 60% de los ciudadanos venezolanos que salieron de Colombia lo hicieron hacia destinos diferentes a Venezuela, es decir, hacia terceros países. Y los principales destinos que tendrían los ciudadanos venezolanos que viajaron desde Colombia hacia el exterior durante el 2017, según lo manifestado por ellos al momento de hacer el proceso de emigración, serían: Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

Migración irregular

Se evidencia que una parte de los inmigrantes ingresan con visa de turista y terminan quedándose en el país en situación irregular. Según los datos de Radiografía de venezolanos en Colombia realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (2018), al 31 de diciembre del 2018, Colombia contaba con 1,174,743 venezolanos residiendo en su territorio, mientras que 479,247 migrantes venezolanos en situación administrativa irregular por la superación del tiempo de permanencia o el ingreso sin autorización al país, lo que representa cerca del 40,8% de migrantes venezolanos en total. Esta incidencia de irregularidad incluso ha llegado al 57,3% el 30 de abril del 2020 (véase el gráfico 3). La irregularidad migratoria determina una situación extremadamente preocupante para los migrantes por la desprotección y vulnerabilidad.

Gráfico 3. Colombia: Migrantes venezolanos en situación irregular, 2018-2020

(En número de personas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Migración Colombia.

Según la información de RAMV, la presencia de condición irregular de los migrantes venezolanos en Colombia es un fenómeno permanente, dado que desde el año 2010 ya contaba con el registro de irregularidad por superar el tiempo de permanencia. Sin embargo, como se evidencia en el cuadro 2, desde el año 2016, el índice empezó a aumentar exponencialmente hasta el año 2019, el número equivale a 10 veces al año 2016. Adicionalmente, la incidencia del ingreso sin autorización al país es 4 veces mayor por la superación del tiempo de permanencia, llegando a 365,009 registros hasta el año 2019.

Cuadro 2. Venezolanos que se encuentran irregulares en Colombia, 2010-2019

AÑO	Venezolanos que Superaron el Tiempo de Permanencia	Venezolanos que Ingresaron al País por Sitios No Autorizados
2010	5,176	---
2011	4,890	---
2012	5,330	---
2013	5,539	---
2014	5,407	---
2015	7,945	---
2016	20,407	---
2017	51,788	---
2018	31,236	80,380
2019	82,558	365,009
TOTAL	220,276	445,389

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV).

En este sentido, la condición de irregular no sólo produce una vulnerabilidad mayor que afecta las distintas áreas de la vida personal y familiar de los migrantes, sino que constituye un desafío para el país de acogida en término de la gestión migratoria. Por su parte, los derechos de la migración irregular se ven seriamente afectados, están constantemente bajo la amenaza de la expulsión y su inserción al mercado laboral se ve profundamente dificultada, en la medida en que sus opciones se reducen a empleos en el sector informal donde la precariedad laboral se acentúa (Stefoni, 2018).

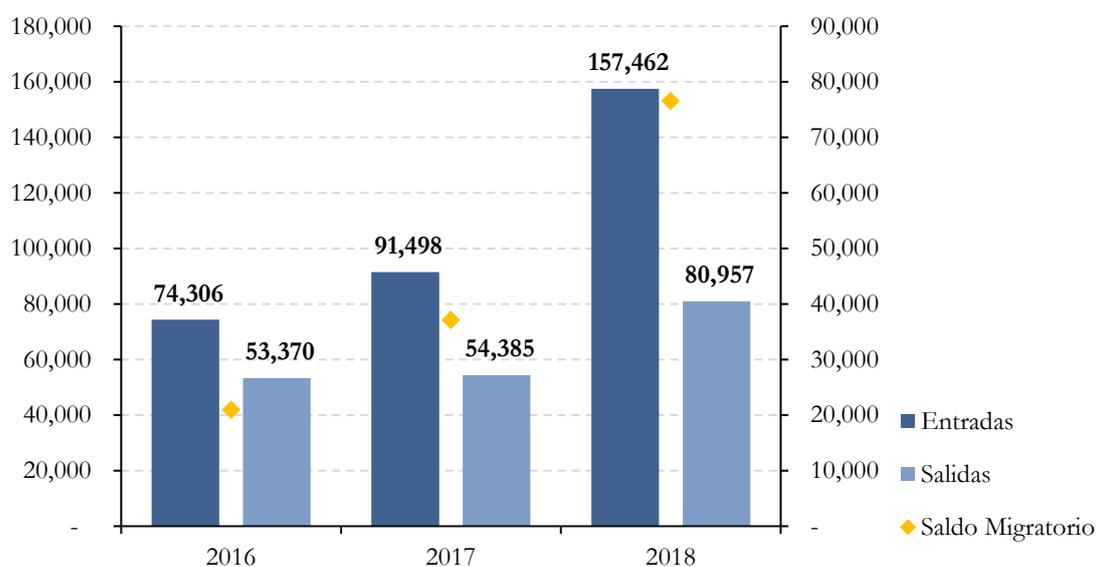
A modo de síntesis, para Colombia, la masiva llegada de migración venezolana representa una situación inédita, toda vez que jamás en su historia republicana había recibido un flujo tan grande migratorio y en tan poco tiempo. Por tanto, a partir del año 2017, el Estado Colombiano empezó a adoptar una serie de medidas para facilitar la circulación de las personas en zona de frontera y regularizar la permanencia del ciudadano venezolano en el país, así como la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), tema que se analizará más adelante.

2.3. Argentina como país de destino

A diferencia del caso de Colombia, tanto en el siglo pasado como en la actualidad, Argentina ha sido el principal destino continental de los migrantes sudamericanos. El rasgo específico de la historia migratoria del país radica en la importancia relativa que los migrantes tuvieron en la composición de la población total (Pedone y otros, 2019). El desarrollo económico en la segunda mitad del siglo XX de la Argentina significó que se haya instalado como uno de los principales polos de atracción para los inmigrantes intrarregionales, así como también para las personas provenientes de origen extrarregional (Stefoni, 2018). Asimismo, a partir de los años 2000, la devaluación del peso argentino también generó transformaciones ventajosas para los y las migrantes latinoamericanas que buscaban destinos mucho más económicos que otros destinos tradicionales. Dentro de esta tradición inmigratoria aparece la llegada de población venezolana.

Gráfico 4. Argentina: Registros de ingresos y egresos de personas venezolanas al territorio, 2016-2018

(En número de personas)



* Solo dispone datos desde el año 2016 hasta 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

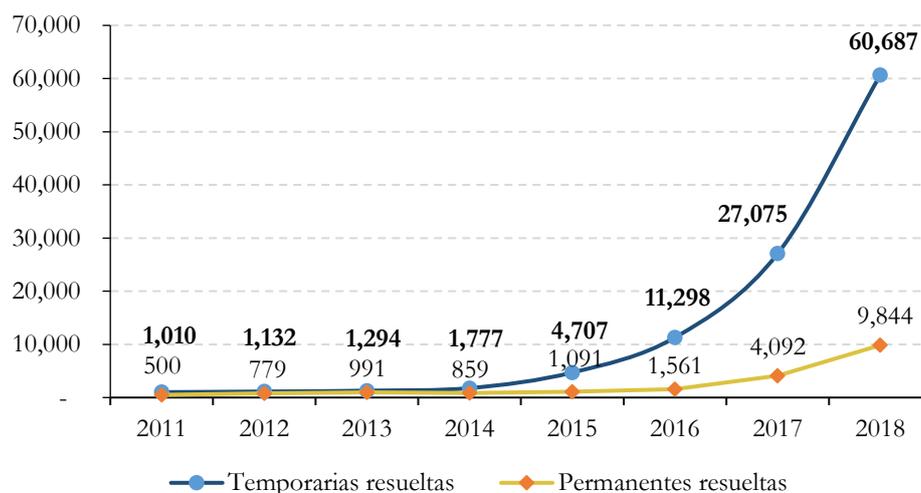
En los últimos años, se observan nuevas dinámicas migratorias cuya principal característica se ve representada por el flujo proveniente de Venezuela (Pedone y otros, 2019). Y si bien es uno de los destinos sudamericanos más distantes, Argentina se ha convertido en el cuarto país receptor para los migrantes venezolanos hasta el año 2020 (ACNUR, 2020). Por tanto, en esta sección se realiza una síntesis de la evolución del proceso de la emigración

venezolana en el territorio argentino a partir del año 2014.

Asimismo, en el gráfico 5 se observa un fuerte incremento en el registro de radicaciones tanto temporales como permanentes de la población venezolana a partir del año 2015. El gráfico muestra que las residencias se mantuvieron relativamente estables hasta 2014 (por debajo de los 2.000 trámites anuales), y se duplicaron en 2015, superaron las 10.000 en 2016, las 25.000 en 2017 y registró un máximo histórico de 60.687 radicaciones temporales y 9.844 permanentes de personas venezolanas en 2018, pasando a convertirse en la primera nacionalidad con mayor número de los y las solicitantes (Pedone y otros, 2019). Es decir, entre 2015 y 2018, las residencias temporales obtenidas por personas venezolanas se multiplicaron por 13 (Pacecca, 2019). A la fecha, en la República Argentina residen alrededor de 203.576 migrantes venezolanos (ACNUR, 2020).

Gráfico 5. Argentina: Evolución de radicaciones temporales y permanentes otorgadas a personas venezolanas para el período, 2011-2018

(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

Mientras tanto, cabe señalar la gran concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires, lo que representa el 76% de las radicaciones. En cuanto a la elección de Argentina como país de destino se debió a diferentes cuestiones: en algunos casos a estadías previas en años anteriores, en otros a la certeza de que tendrían “papeles”, y en otros más a procesos de reunificación familiar con hijos adultos, hermanos o hermanas que residían en el país (Liguori y Inés, 2019).

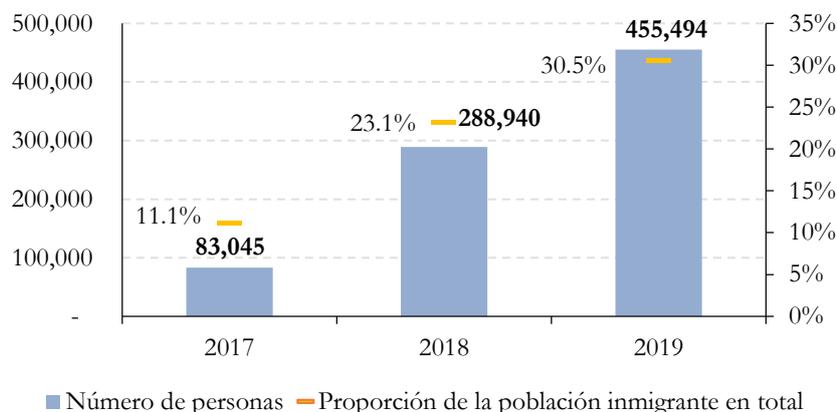
2.4. Chile como país de destino

Chile en la historia reciente ha sido más expulsor que receptor de población. No obstante, a partir de la década de 1990, con la recuperación de la democracia y la mejora de la situación económica, Chile volvió a atraer migrantes internacionales hacia su territorio (INE, 2018). Esta configuración de factores ha generado un incremento progresivo de los flujos migratorios hacia el país, que lo sitúan como uno de los principales destinos de América Latina (Solimano y Tokman, 2008).

Es evidente que Chile es uno de los nuevos destinos en la región para los emigrantes venezolanos. La llegada del colectivo venezolano en el territorio es un fenómeno reciente, puesto que antes del 2010 llegaron anualmente menos de 400 personas; posteriormente en 2013 empieza a acelerarse el movimiento y sube a poco más de mil (INE, 2018). Entonces en esta sección revisaremos la evolución del proceso migratorio venezolano en el territorio desde el año 2014.

Gráfico 6. Chile: Población migrante venezolana residente en Chile, 2017-2019

(En número de personas y porcentajes)



* Solo dispone datos del año 2017 a 2019.

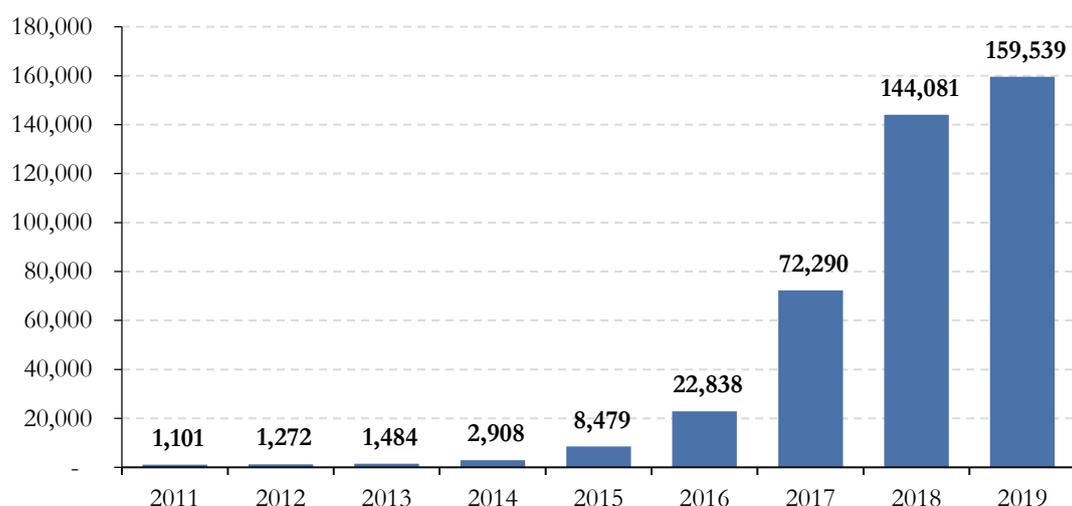
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La población inmigrante venezolana en Chile según el Censo 2017 era de 83.045 habitantes, lo que representaba 11,1% respecto del total de inmigrantes en el país y 0,5% del total de la población residente habitual (INE, 2018). En los años posteriores el ingreso a Chile se fue multiplicando, puesto que hasta el 31 de diciembre de 2019, la población inmigrante en Chile nacida en Venezuela llegó a 455.494 habitantes, creció en valores absolutos en 166.554 personas en comparación del año 2018, lo que representa 30,5% de los inmigrantes en el país y le permite consolidarse como la mayor comunidad migratoria en Chile (INE, 2020).

Por otra parte, las visas representan la migración de corto plazo, pues otorgan un permiso de residencia generalmente de uno o dos años (también pueden otorgarse por tiempo de residencia menor). Luego de transcurrido el plazo de vigencia de la visa, las personas que decidan permanecer en el país en un proyecto migratorio de mediano o largo plazo, pueden solicitar una Permanencia Definitiva (Dittborn y Valdés, 2017).

Gráfico 7 Chile: Número de Visas otorgadas a personas extranjeras y residentes provenientes de Venezuela, 2011-2019

(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Departamento de Extranjería y Migración. Estadísticas Migratorias.

Entre los años 2011 a 2019, se observa un fuerte incremento de número de visas otorgadas a personas provenientes de Venezuela, y hasta el final de 2019 la cifra ascendía al 159,539, lo que equivalía a 18,8 veces respecto el año 2015, con un incremento promedio del 41,6% (Véase el gráfico 7). Con respecto a los factores de selección de Chile como país destino, según la investigación de Bustillos, aparte de la existencia de redes familiares o de amigos, se evidencia la estabilidad económica del país y la flexibilidad del proceso migratorio (Bustillo, 2017). Sin embargo, con el aumento de la presencia de migración irregular en los últimos años en el país, el Estado empezó a adoptar un posicionamiento cada vez más restrictivo, tema que analizaremos en el siguiente apartado.

2.5. Perfiles Sociodemográficos de los inmigrantes venezolanos en Colombia, Argentina y Chile

Cuando se habla de un perfil sociodemográfico, se hace referencia al esbozo de los rasgos generales que definen a una población, es decir, es un conjunto de datos que permiten definir el tamaño y las principales características demográficas y sociales de la población, y en casos particulares, de la población inmigrante internacional en un país receptor. En este sentido, las particularidades en los perfiles de los emigrados varían significativamente de acuerdo con el país en el que se encuentran residiendo, razón por la cual los estudios sociodemográficos son esenciales para el desarrollo de la sociedad receptora, pues permiten conocer el estado y la dinámica de los determinantes de la población (INE, 2018).

Por tanto, ante el incremento de los flujos de nacionales de Venezuela en la región se impone la necesidad de conocer el perfil de los migrantes venezolanos en distintos países destinos. De esta forma, a continuación, se presenta un panorama general sobre los rasgos sociodemográficos de los venezolanos en Colombia, Argentina y Chile con relación a su composición por sexo, estructura etaria y nivel educativo.

2.5.1. Género

En el cuadro 3, a continuación, se detalla la composición de las poblaciones migrantes venezolanas según género, en el que se observa una migración con una leve superioridad numérica masculina. Pero en término general, la inmigración venezolana tiene un comportamiento relativamente paritario en su composición según sexo en los tres países analizados.

Cuadro 3 Colombia, Argentina y Chile: Composición de sexo de los inmigrantes venezolanos, 2017-2019

(En porcentajes)

País de destino	2017		2018		2019	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Colombia	51%	49%	50,3%	49,7%	51,8%	48,2%
Argentina ^a	--	--	55%	45%	51,2%	48,8%
Chile	51,4%	48,6%	51,8%	48,2%	50,4%	49,6%

^a En el caso de Argentina, la DTM⁴ Ronda 1 realiza desde el año 2018, por lo que no se encuentra

⁴ La Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés) es un sistema de la OIM utilizado para monitorear movimientos de población. Con el fin de obtener datos confiables para diseñar políticas acordes a las necesidades y planificar acciones futuras, OIM Argentina en cooperación con la

información disponible para el año 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Chile 2017 (INE-Chile), la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento de Argentina (DTM), y Radiografías de venezolanos en Colombia.

2.5.2. Edad

La estructura por edad tiene mucha relevancia en el país de acogida, ya que tiene un gran impacto en el desempeño laboral (INE, 2018). El gráfico 8 presenta la composición etaria, tanto de la población venezolana como la de los locales, según tres tramos de edad: 0-14, 15-64 y más de 65 años. En primer término, se confirma la estructura etaria altamente concentrada en las edades laborales (de 15 a 64 años) en los países seleccionados, superando el 80% en casi todos los casos, mientras que las proporciones de los locales varían entre 65% y 68.5%, resultado que evidencia un perfil de migración laboral para este grupo. Por otra parte, al comparar la proporción de población venezolana en edad activa entre los tres países, Argentina (88.6%) y Chile (86.4%) cuentan con tasas levemente mayores que en el caso de Colombia (84,6%).

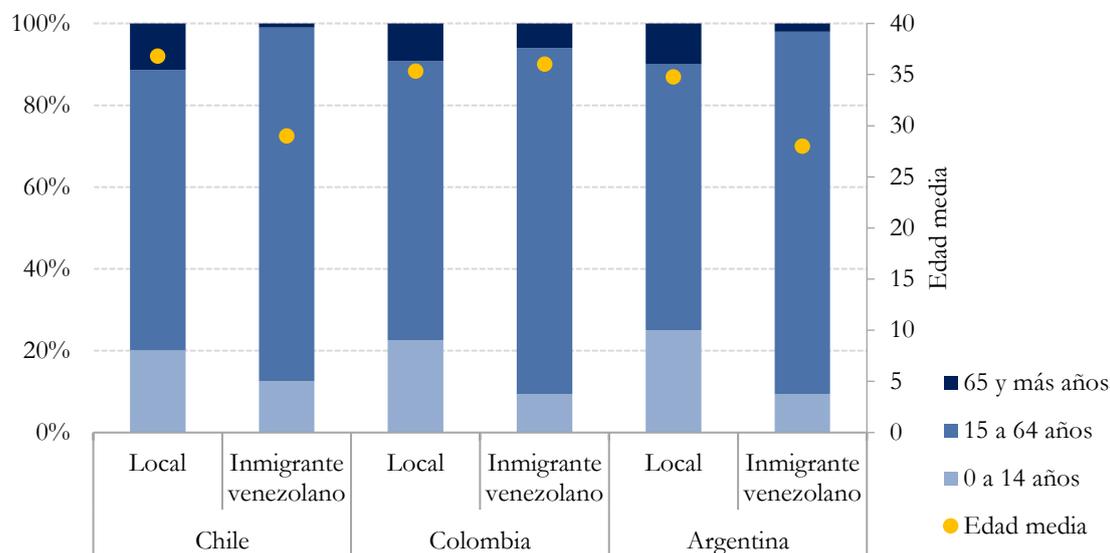
En segundo lugar, como se aprecia en el gráfico, la proporción de personas mayores a 65 años en Colombia (6%) es seis veces mayor que el caso en Chile (1%), y tres veces mayor que el caso en la Argentina (2%). Esto se podría explicar por la proximidad geográfica y las mayores facilidades para el movimiento transfronterizo, en lo que se refiere a las comunicaciones y los medios de transporte hacia Colombia para los inmigrantes venezolanos con mayores de 65 años. En contraparte, Argentina y Chile son unos de los destinos sudamericanos más distantes, con largas distancias terrestres para recorrer (Pacecca, 2019), lo cual dificulta la posibilidad de viajar para los mayores inmigrantes. Y desde una perspectiva comparativa, las proporciones de la población inmigrante venezolana mayor de 65 años son mucho menores en comparación con los locales, varía de 9.2% en el caso de Colombia a 11.4% en el caso de Chile.

En tercer lugar, cabe notar que si bien la proporción de niños de 0-14 años de la población venezolana es mucho menor que la población local en los tres países de destino, esta proporción es relativamente considerable y varía en un rango de 9.4% a 12.6%. En este sentido, los flujos migratorios con altas proporciones de niños pueden constituir un desafío para los países como Chile y la Argentina, que se encuentran en la transición demográfica, debido al resurgimiento necesidades de protección social de la población infantil (Carrasco

DNM implementó, desde el año 2018, un monitoreo del actual flujo de población venezolana a través de la DTM.

y Suárez, 2018).

Gráfico 8. Colombia, Argentina y Chile: inmigrantes venezolanos y locales, estructura por edades, alrededor de 2017



* Los datos de la población local de Argentina corresponden al año 2015 de Datos de Encuestas de Hogares, los datos de la población local de Chile corresponden al Censo Nacional en 2017, y los datos de la población local de Colombia corresponden al Censo Nacional en 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Censo Chile 2017 (INE-Chile); la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento de Argentina (DTM-Argentina), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (2015); Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (Colombia) y Radiografías de venezolanos en Colombia.

Por último, al revisar los promedios de edad, se aprecian perfiles diferenciados según el país destino (véase el gráfico 8). En término general, la edad media de la población venezolana es menor que la edad promedio de los locales en los países de destino. Por otra parte, al comparar los tres países seleccionados, se evidencia que las personas migrantes venezolanas en Colombia (36 años) cuentan con una mayor edad media entre los tres países receptoras, con 7 años por encima del promedio del caso de Chile (29 años) y 8 años del caso de Argentina (28 años).

2.5.3. Nivel educativo

Según Carrasco y Suárez (2018), la caracterización de los perfiles educativos de la población migrante es un antecedente inicial para comprender los tipos de inserción laboral y un dato a tomar en cuenta para definir el tipo de programas que se deben implementar en el país receptor. En este caso, es de particular interés comparar el nivel de escolaridad de la población venezolana en los tres países seleccionados.

Por su parte, hay que señalar que si bien se observa un perfil socioeconómico más modesto de la migración venezolana en comparación con la primera oleada migratoria al principio del siglo XXI, se aprecia un alto nivel educativo en el perfil de los migrantes venezolanos, con una escolaridad de 4-6 años por encima del promedio de la población local en los tres países analizados. En particular, la proporción de la población venezolana que cuenta con titulación de Terciaria o más es equivalente a 2-3 veces la población local en los tres países seleccionados. Por otra parte, también se observa diferencias notorias al comparar el perfil educativo de la migración venezolana en estos tres países de recepción (gráfico 9). En particular, los inmigrantes venezolanos en Chile y Argentina tienen en promedio un nivel educativo relativamente mayor a los de Colombia.

En el caso de Chile, según el Censo Nacional en 2017, la población venezolana cuenta con mayor nivel educativo respecto a otros conjuntos de inmigrantes, con 15,6 años promedio de escolaridad (INE, 2018). En efecto, el 50% de la población migrante venezolana cuenta con un nivel profesional de 4 años o más de estudios y que si se suman las categorías técnico superior y posgrados (magister y doctorado), llegan al 64%.

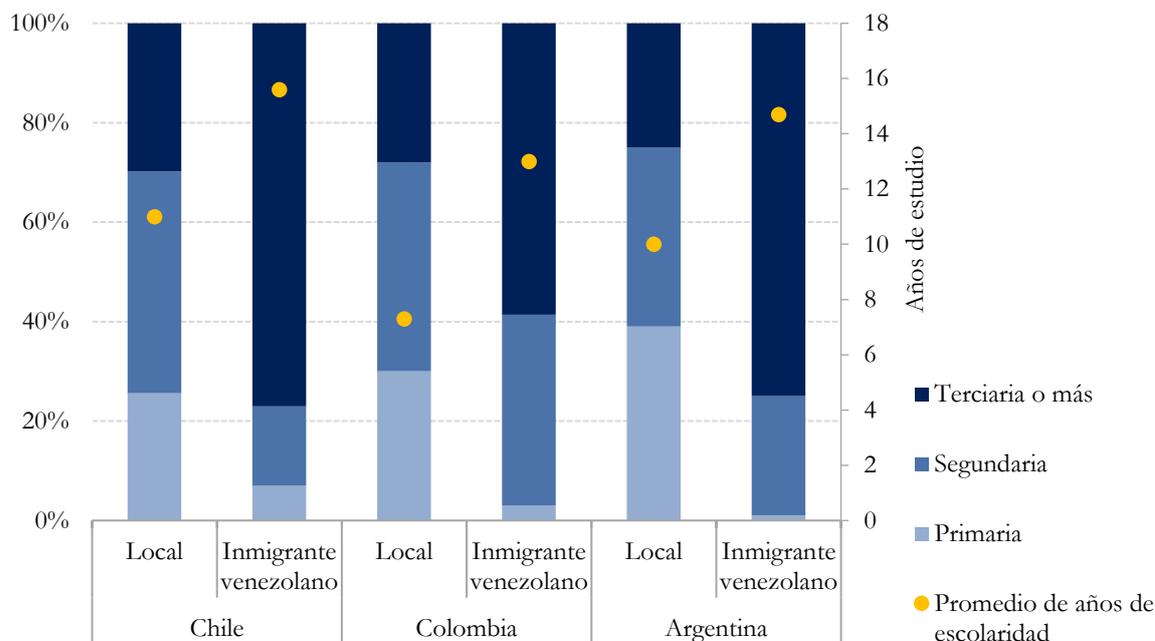
En el caso de la Argentina, la migración venezolana también destaca por su perfil, con un elevado nivel de educación. Entre ellos, el 48% cuenta con estudios de grado y un 12% con estudios de posgrado; el 24% contaba con estudios secundarios y el 15% con estudios técnicos superiores. Y sólo el 1% contaba únicamente con estudios de nivel primario (OIM, 2018b). Al comparar con la población argentina, se trata de un grupo con relativamente alto nivel educativo dado que según el Censo Nacional argentino de 2010, sólo el 14% de la población nacional mayor de 25 años tenía un título universitario o terciario (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010). Además, el promedio de años de escolaridad de la población venezolana llega a 14,7 años mientras que el promedio de los inmigrantes internacionales en la Argentina es menos de 12 años (Carrasco y Suárez, 2018).

En contraparte, en el caso de Colombia, el colectivo venezolano se caracteriza por un menor nivel educativo. El 40.4% de las personas venezolanas contaba con estudios de grado, es decir, casi 10% menos que el caso de Chile (50%) y 8% menor que el caso de la Argentina (48%). El 16.5% de ellos contaba con estudios técnicos superiores; el 38.4% contaba estudios secundarios y el 3% con estudios de nivel primario. A su vez, sólo el 1.8% contaba con estudios de posgrado o Doctorado, lo que contrasta con el 14% en Chile y 12% en la Argentina para este mismo nivel de estudio. Sin embargo, al comparar el perfil venezolano con lo de los locales en Colombia, tal como lo señalamos anteriormente, se

observa un nivel educativo relativamente elevado, con una mayor proporción de la población con estudios superiores, y en promedio 6 años de escolaridad más.

Gráfico 9. Colombia, Argentina y Chile: niveles educativos de los inmigrantes venezolanos y locales, población de 18 años y más, alrededor de 2017

(En porcentajes y años)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Censo Chile 2017 (INE-Chile); la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento de Argentina (DTM-Argentina), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (2015); Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (Colombia) y Radiografías de venezolanos en Colombia.

En conclusión, al revisar los rasgos sociodemográficos de los inmigrantes venezolanos entre Colombia, Argentina y Chile, se aprecian perfiles diferenciados según el país destino. En primer lugar, la distribución según sexo es relativamente equitativa mientras que se observa una leve superioridad numérica de los hombres en el flujo migratorio venezolano. En segundo lugar, se aprecia un patrón donde la proporción de población en edad activa es mayor que el colectivo local en los tres países de destino. Mientras tanto, al comparar entre los tres países analizados, las personas migrantes venezolana en Colombia (36 años) tienen una mayor edad media en comparación con el caso de la Argentina (28 años) y Chile (29 años). En cuanto a la población de personas mayores a 65 años, la proporción en Colombia (6%) también es mayor que en el caso de Chile (1%) y Argentina (2%). No obstante, al comparar con las poblaciones locales, la proporción de personas venezolanas con mayores a 65 años es mucho menor. Y con respecto al colectivo de niños menores de 14 años, la proporción de la población venezolana es menor que la población local, pero

con números considerables, lo cual podría construir un reto para los países destinos en el ámbito de garantizar sus accesos al derecho de educación y de salud.

Por lo último, una de las características de la población venezolana dentro de la región a diferencia de otros grupos migrantes es su perfil educativo con un elevado número de años de escolaridad y un alto nivel de educación superior, con lo cual se puede favorecer el desarrollo de los países de recepción. Por otra parte, mientras que, en Argentina y Chile habría una migración venezolana más calificada, el colectivo venezolano en Colombia se caracteriza por un relativamente menor nivel educativo, tanto por la composición educacional, como por el promedio de años de escolaridad. Con todo ello, se refuta la hipótesis 1 de que los migrantes venezolanos cuentan con un perfil sociodemográfico similar en diferentes países de recepción, observándose un perfil diferenciado en término de la composición por sexo, edad y nivel educativo en los tres países analizados.

III. METODOLOGÍA

El presente apartado metodológico se estructura en tres secciones: las fuentes de datos, la construcción de los indicadores y la estrategia analítica para realizar el análisis comparativo de las normativas jurídicas orientadas a la recepción de la migración venezolana entre los tres países seleccionados.

3.1. Fuentes de información

El trabajo se basa, primero, en los principales instrumentos identificados para la regulación de la migración en cada país, tales como las Leyes Migratorias y los Decretos Legislativos desde mediano del siglo XX (en el caso de Chile) o el principio del siglo XXI (en los casos de Colombia y Argentina) con los cuales, por una parte, se establecen los derechos básicos de las personas migrantes, y por otra parte, nos ofrecen un panorama general de los posicionamientos políticos hacia la población migrante en cada país.

Por su parte, en el caso de Colombia, utilizamos las normativas migratorias fundamentales aprobadas por el Estado colombiano y sus modificaciones a lo largo del tiempo. En concreto, se constituye por el Decreto N° 4000, por lo cual se reglamenta disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y otras en materia de migración; la Ley N° 985 expedida en el año 2005 con el fin de luchar contra la trata de personas; el Decreto N° 2622 en el cual se modifica y adiciona el Decreto 4000 de 2004 en temas de expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración; el Decreto N° 1465 del año 2011 con el fin de regular explícitamente la emigración del país y proteger los derechos de los nacionales en el exterior; y el Decreto N° 834 del año 2013 con lo cual se adoptó un régimen más favorable hacia los trabajadores extranjeros respecto al pasado.

En el caso de Argentina, se enfoca en la Ley de Migraciones 25.871 del año 2003, con la cual se fija la base de la actual política migratoria de la Argentina y se reglamenta las líneas políticas fundamentales para la protección y promoción de los derechos de los migrantes en el país; la Ley N° 26.165, la cual reglamenta el procedimiento para otorgar la condición de refugiado a los solicitantes; la Ley N° 26.364 del año 2008 con el fin de combatir el fenómeno de la trata de personas y proteger a sus víctimas; el Decreto 616/2010, lo cual se reglamenta las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros, y el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 firmado en el año 2017, lo cual marca una nueva propensión a restringir el ingreso y la permanencia de las personas

migrantes en el territorio argentino.

Por lo último, en el caso de Chile, consideramos el Decreto Ley 1094 del año 1975, promulgada en un contexto de dictadura militar, con el cual se reglamenta las normas fundamentales sobre los extranjeros; las modificaciones posteriores del mismo por el Decreto Supremo N° 597 en el año 1984; la Ley N° 20.430 en el año 2010 con el fin de establecer disposiciones sobre protección de refugiados, y la Ley N° 20.507 en término de luchar contra la trata y el tráfico de personas en el país.

En segundo lugar, para el análisis comparativo, además de la información que habíamos mencionado, también se usan fuentes documentales de los principales instrumentos normativos orientados a la población venezolana en cada uno de los países seleccionados, producidas en el ámbito estatal, tales como los decretos y resoluciones de organismos nacionales, publicaciones oficiales, entre otros.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, consideramos las resoluciones expedidas por Migración Colombia⁵ a partir del año 2016, con la cual se creó las dos medidas fundamentales con el fin de regularizar la migración venezolana en el territorio: la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), temas que analizaremos en el siguiente apartado. Además, para complementar esta información, también se utiliza los propios registros administrativos y los informes estatales, con los cuales nos permite analizar la implementación de las medidas formuladas y la situación de los migrantes venezolanos en el territorio colombiano, tales como los informes de *Radiografía de venezolanos en Colombia*, publicados desde el año 2017 por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y los informes de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV⁶).

En cuanto al caso de la Argentina, en lo que respecta a las fuentes de datos que reglamentan las medidas extraordinarias a la migración venezolana en el país, son imprescindibles las disposiciones y resoluciones expedidas por la DNM (Dirección Nacional de Migraciones) a partir del año 2017. Así también, tomamos en consideración sus informes anuales sobre

⁵ Migración Colombia es la entidad que ejerce actividades de vigilancia, control migratorio y extranjería en el país. Es un Departamento Administrativo Especial, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Anteriormente, las funciones de control migratorio eran ejercidas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

⁶ El Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV- en Colombia es un proceso que busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país. La información recaudada servirá como soporte para la formulación y elaboración de la política integral de atención humanitaria con el fin de que la oferta de servicios se haga con la información más acertada, según el decreto 542 del 21 de marzo de 2018.

las radicaciones resueltas, con el fin de acercarnos a la realidad de la población venezolana en el país.

Y en el caso de Chile, las fuentes de datos se basan fundamentalmente en los oficios circulares expedidos por el Departamento de Extranjería y Migración de Chile con el fin de regularizar la migración venezolana en el Estado chileno. En resumen, cabe señalar que estas referencias son claves para contextualizar y comprender las diferencias normativas entre ellos.

3.2. Indicadores y variables

En este apartado explicaremos la construcción de los indicadores que identifican al perfil del grupo migrante venezolano en los países seleccionados y los cuales sirven para comparar las características de las medidas excepcionales de recepción a la población venezolana entre los tres países analizados.

Primero, en cuanto a la comparación de las medidas aprobadas en cada país analizado, se han construido seis variables: la fecha de expedición, la posibilidad de naturalizarse en el país de destino, los requisitos y procedimiento de solicitud, el costo de trámite, el tiempo de espera, y sus propias limitaciones del uso, los cuales nos permiten resaltar tanto diferencias como rasgos en común en el ámbito de sus diseños.

Además, en lo que respecta a la identificación del perfil sociodemográfico de la migración venezolana en cada país de acogida, se introducen tres variables al respecto: sexo, edad (dividiéndola en tres grupos), nivel de estudios (primaria o menos; secundaria; terciaria y más). Por su parte, el indicador de edad está estrechamente relacionado con los sistemas de atención sanitaria en los países de destino, particularmente para las personas migrantes mayores de 65 años o menores de 14 años. Por otra parte, la edad junto con el nivel de estudios son dos indicadores sustantivos que están asociados al sistema de educación en los países receptores, considerando los factores como la edad de escolaridad y la posibilidad de continuar sus estudios conseguidos en Venezuela de la población migrante. Todo ello configura un tema importante en término de analizar los accesos a los servicios básicos en los países de destino.

3.3. Estrategia analítica

En cuanto a la metodología para llevar adelante el estudio, este trabajo aplica un enfoque cualitativo y está concebido dentro de un proyecto descriptivo. La metodología que se sigue en la presente investigación se basa fundamentalmente en la revisión documental de los marcos normativos de leyes y políticas migratorias de los tres países de acogida y retoma algunos de los resultados de la investigación en esta materia.

El análisis se inicia con una descripción de los instrumentos excepcionales adoptados por cada país seleccionado. Posteriormente, se realiza un análisis comparativo para conocer los factores explicativos que determinan la heterogeneidad tanto en el diseño como en la implementación para la gestión de la migración venezolana en distintos destinos.

IV. LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA, ARGENTINA Y CHILE

La regularización de las personas migrantes es una medida imperativa, por cuanto se encuentra directamente asociada a facilitar la migración y a la protección de los derechos de las poblaciones migrantes, lo que contribuye a reducir su vulnerabilidad (CEPAL, 2019b). Sin embargo, las personas migrantes comparativamente han tenido menor visibilidad a nivel normativo, pese a que representan un serio y creciente desafío para el desarrollo de políticas públicas universales con un enfoque de derechos, que busque alcanzar un desarrollo integral de las sociedades, garantizando así los derechos humanos a cada una de las personas en la región (CEPAL, 2018b).

Para el caso particular de la migración venezolana, debido a su creciente relevancia en la región, los países analizados han venido ampliando los marcos normativos a este respecto, con miras a regularizar y formalizar este colectivo. A medida que se enfrentan los desafíos crecientes en términos de atención a la población venezolana, algunos países también contemplan instrumentos específicos y medidas orientadas a proteger sus derechos básicos. Por tanto, en esta sección primero se ofrece un panorama descriptivo de la institucionalidad migratoria orientada a la migración venezolana en Colombia, Argentina y Chile, enfocándose en las dimensiones jurídico-normativa e identificando algunos rasgos tales como las modalidades de ingreso y residencia, los requisitos exigidos, el costo y el tiempo necesario para la regularización. Luego se examinarán los rasgos o diferencias de las medidas adoptadas entre los tres países considerados a través de un análisis comparativo y se resaltarán los factores para explicar la heterogeneidad en términos de las situaciones diferenciadas en las que se encuentra la población procedente de Venezuela.

4.1. Leyes Migratorias en los tres países de destino

La regulación del movimiento de personas a través de sus fronteras ha sido, al menos desde el siglo XIX, una de las preocupaciones de los Estados. Con tal propósito se han diseñado políticas que buscan, entre otros fines, la guarda de la seguridad e integridad de las fronteras, la determinación de los derechos de los habitantes del territorio, la protección de un determinado modelo económico y el manejo de las relaciones internacionales. En el siguiente apartado se hará una revisión breve de la institucionalidad migratoria en Colombia, Argentina y Chile a partir del mediano del siglo XX o el principio del siglo XXI, enfocándose en las dimensiones jurídico-normativa, la cual reglamenta las líneas políticas

fundamentales para la gestión de la inmigración, y el abordaje de los delitos de tráfico ilícito de migrantes o trata internacional de personas, con el fin de identificar las posiciones políticas hacia la población migrante en cada país.

4.1.1. Leyes migratorias en Colombia en el siglo XXI

Tradicionalmente la regulación de la inmigración en Colombia se ha realizado a través de decretos. Se trata de normas expedidas por el Gobierno Nacional que establecen los requisitos y condiciones relativos al ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio nacional, así como las sanciones en caso de que los no nacionales violen estas disposiciones (Sánchez Mojica, 2014). El cuadro 4 detalla las normativas y el año en que fueron aprobadas en Colombia desde el principio del siglo XXI. Estas legislaciones han ido cambiando a lo largo del tiempo mediante modificaciones y derogaciones de ciertos artículos.

Cuadro 4. Colombia: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 2004-2013

2004	Decreto N° 4000	Disposiciones migratorias (modificado por el Decreto 2.622 de 2009)	Dictar disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y otras en materia de migración.
2005	Ley N° 985	Ley de trata	Luchar contra la trata de personas
2009	Decreto N° 2622	Modificaciones al Decreto 400 de 2004	Tiene por objeto introducir modificaciones en el Decreto 4000 de 2004, así como dictar otras disposiciones generales aplicables en materia de migración.
2011	Ley N° 1465	Ley sobre nacionales en el exterior	Crear el Sistema Nacional de Migraciones, como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria.
2013	Decreto N° 834	Decreto de disposiciones migratorias	Se establecen disposiciones en materia migratoria de la República.

Fuente: C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Decreto N° 4000

En primer lugar, en 2004 se establecía un régimen de inmigración planificado mediante el Decreto N° 4000, en el que el ingreso de extranjeros al país dependía de las “necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitario y demás de interés para el Estado colombiano” (Artículo 3, Decreto N° 4000 de 2004). Por un lado, se favoreció la migración regulada y selectiva, alentando la llegada de personas altamente calificadas, útiles y funcionales para el desarrollo del país (Ciurlo, 2014).

Por otro lado, limitaba la entrada de personas que pudieran comprometer el empleo de los nacionales o generar problemas de tipo económico, político o social (Sánchez Mojica, 2014).

Ley N ° 985

Luego, cabe destacar las legislaciones en materia de proteger a las personas migrantes a sufrir abusos en las distintas etapas del ciclo migratorio, tal como la Ley N ° 985 del año 2005 para la lucha contra la trata y tráfico de personas (CEPAL, 2019b). Y desde 2009, debido al incremento exponencial de la emigración y la adopción de un modelo económico que exige el ingreso de recursos procedentes de la inversión extranjera, el país se encuentra inmerso en la construcción de sistema nacional para la gestión integral de los flujos de población transnacional. Con tal fin, se aprobó el documento CONPES 3603 de 2009 con la implementación de la Política Integral Migratoria (PIM) en la que se definen sistemáticamente los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país (Sánchez Mojica, 2014).

Decreto N ° 2622

Con el fin de establecer mayores facilidades para el ingreso de personas extranjeras en visita de negocios, se aprobó el Decreto 2622, en el cual se modifica y adiciona el Decreto 4000 de 2004 en temas de la expedición de visas, control de extranjeros y se dicta otras disposiciones en materia de migración.

Ley N ° 1465

Cabe mencionar que como un país con una considerable migración al exterior desde la década de 2000, Colombia también cuenta con legislación que regula explícitamente la emigración del país, en particular los derechos o servicios de protección a los que pueden acceder, así como la promoción de una mejor asistencia consular en el país de destino, especialmente si sufren alguna vulneración, tal como ser víctima de trata, encontrarse en situación irregular o sufrir algún accidente o situación catastrófica (CEPAL, 2019b). En este sentido, la ley 1465 de 2011 amplió el mecanismo de coordinación entre diversas entidades nacionales, mediante la creación del Sistema Nacional de Migraciones. Concebido como una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, el sistema se presenta como una instancia de apoyo al Gobierno en general, y al Ministerio de Relaciones Exteriores en particular, en el diseño y aplicación de la política migratoria. A través de este mecanismo se pretende, además de reforzar las funciones de

la Comisión, abrir un espacio para la participación de la población migrante en la toma de decisiones que le afectan (Sánchez Mojica, 2014).

Decreto N ° 834

Por lo último, en 2013, con el Decreto 834, el gobierno aprobó la nueva normativa para la regulación de la inmigración, o más comúnmente llamada “ley de extranjería”. En la gestión de los flujos de entrada al país se adoptó un régimen más favorable hacia los trabajadores extranjeros respecto al pasado. Se eliminaron todas las limitaciones contenidas en el Decreto 4000 de 2004 y simplificó el sistema de ingreso, manteniendo el principio de discrecionalidad como elemento central en sus funciones de otorgamiento de visado y de permiso de ingreso y permanencia en el territorio nacional. En el plano operativo el decreto redujo los tipos de visa de seis a tres (Negocios, Temporal y Residente) y creó nuevos subtipos para ampliar las diversas actividades que los extranjeros pueden llevar a cabo en Colombia según las diferentes tipologías de visas y permisos de ingreso. Igualmente introdujo facilidades para adelantar los diferentes trámites, que en el pasado eran complejos y engorrosos. Esta norma ha significado un paso adelante en la facilitación del ingreso al país de inversionistas y ha establecido un régimen abierto de ingreso para los personales de las empresas multinacionales que tienen negocios en Colombia, favoreciendo especialmente a las personas que provienen de aquellos países con los que el país ha firmado tratados de libre comercio o de protección a la inversión extranjera (Ciurlo, 2014).

Y vale recordar que, si bien en la Constitución de Colombia contiene referencias en cuanto a la protección en general, tanto de los nacionales como de los extranjeros, quienes gozan de igualdad de derechos y no deben ser objeto de discriminación, no se hace alusión a derechos concretos en las legislaciones migratorias. Ello puede explicarse en parte por una visión de control fronterizo y seguridad nacional más que un enfoque de derechos (CEPAL, 2019b). En conclusión, bien puede ser cierto que Colombia ha definido una legislación para abarcar la diversidad de situaciones de las personas migrantes (inmigración, emigración, refugiado, etc.), la política migratoria colombiana por otra parte aún se encuentra en proceso de construcción y en búsqueda de su enfoque de derechos (Sánchez Mojica, 2014).

4.1.2. Leyes migratorias en Argentina en el siglo XXI

En Argentina, las migraciones internacionales se establecieron como un aspecto fundamental en la formación de la sociedad argentina y han sido una parte constitutiva de los proyectos políticos del Estado. A diferencia de otros países de la región, “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997), constituyéndose como parte de los proyectos políticos del Estado. (Domenech, 2008). En el cuadro 5 se presenta información clave en términos de los instrumentos para la regulación de la migración en Argentina.

Cuadro 5. Argentina: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 2003-2017

2003	Ley N° 25.871	Ley de Migraciones	Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria.
2008	Ley N° 26.364	Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas	Implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas.
2010	Decreto N° 616	Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias	Reglamentar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros.
2017	Decreto 70/2017	Modificación de las Leyes N° 25.871 y N° 346	Sustituyese la denominación del capítulo I del título II de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por la siguiente: “de las categorías, requisitos y plazos de admisión”. Modificación de las Leyes N° 25.871 y N° 346

Fuente: C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Ley de Migraciones 25.871

La actual política migratoria de la Argentina se basa en la Ley de Migraciones 25.871, con la cual reestructuró radicalmente su gestión migratoria y representó un notable cambio de paradigma hacia la liberalización de las políticas migratorias (Mármora, 2004). Además de sentar las bases de la regulación del ingreso, tránsito, permanencia y salida de las personas del territorio del Estado, la Ley de Migraciones 25.871 también reglamenta las líneas políticas fundamentales para la protección y promoción de los derechos de los migrantes. Es la primera ley en el mundo que reconoce el derecho humano a migrar, independientemente de su condición de regularidad y se piensa con miras al fortalecimiento de la integración regional, propendiendo el logro de la libre circulación de

personas en el Mercosur (Norambuena, 2016). Según el artículo 4º, “*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*”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho (Ceriani Cernadas, 2004).

Más aun, con la Ley de Migraciones 25.871, Argentina opta por una nueva estrategia hacia la población migrante, pasando de la lógica de criminalización y expulsión a un posicionamiento de legalización e integración (Acosta et al., 2019), en donde se establecen espacios institucionales, principios y directrices para la política pública dirigida a la población migrante. Según Courtis (2011), la implementación de la Ley 25.871 ha disminuido considerablemente los discursos estatales discriminatorios o prejuiciosos sobre la inmigración en Argentina.

Hay que señalar que la Ley de Migración está acompañada y complementada por diversos decretos o leyes en las cuales se establecen diversas instituciones, la regulación del estatus de las personas refugiadas y de la trata y tráfico de personas, y otros delitos relacionados con este fenómeno, así como la Ley N ° 26.165 y la Ley N ° 26.364.

Ley N ° 26.364

A la vista de la relación existente entre migración y trata de personas, Argentina ha forjado una institucionalidad que les permite combatir el fenómeno de la trata y asistir a sus víctimas mediante la Ley N ° 26.364 en el año 2008 (CEPAL, 2019b). Esta ley modificó los artículos 145 bis y ter del Código Penal. Así, el delito de trata de personas está tipificado para todas las finalidades de explotación y según la definición del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Courtis, 2011).

Decreto N ° 616/2010

Considerando que la entrada en vigor de la Ley de Migraciones N ° 25.871 ha venido a regular todo lo concerniente a la política migratoria argentina y que la República Argentina ha reformulado los objetivos de su política migratoria en un marco de integración regional latinoamericana y de respeto a los derechos humanos y movilidad de los migrantes, en el año 2010 se ha aprobado la reglamentación de la Ley de Migraciones N ° 25.871 y sus modificaciones mediante el Decreto 616/2010. Por lo cual se reglamentan las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros, supervisando la actividad administrativa de aplicabilidad de la misma y dictando las normas tendentes a un

correcto cumplimiento de los fines y objetivos por ella propuestos. Asimismo, la ley y su reglamentación también garantizan el efectivo control judicial respecto de la razonabilidad y legalidad de cualquier medida dictada a su respecto por la autoridad de aplicación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017

Por último, si bien la Ley 25.871 es modelo en el mundo, el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 firmado en el 27 de enero de 2017 redirecciona el marco normativo vigente hacia una orientación centrada en la seguridad nacional (Gandini, et al., 2020). Este decreto fue firmado por el presidente Mauricio Macri, que restringe los derechos a la población migrante obtenidos en la Ley 25.871, lo que lleva a desnaturalizar el alcance de la instancia de revisión judicial poniendo en evidencia la regresividad de la norma en materia de garantías del debido proceso y acceso a la justicia. Los cambios sancionados se concentran en el artículo 29 de la ley de migraciones y facilitan las condiciones para la expulsión de extranjeros/as.

Se pueden extraer tres fundamentos principales: 1) los procesos en materia migratoria pueden prolongarse por plazos muy extensos; 2) es elevado el número de extranjeros encarcelados en el sistema penitenciario federal y; 3) la permanencia de extranjeros con antecedentes delictivos dificulta el cumplimiento de los objetivos de la ley en lo que hace al orden internacional y la justicia, lo que repercute, en última instancia, en la seguridad pública (Carril, 2018). Esto se acompaña con campañas mediáticas y discursos que refuerzan la asociación entre migraciones y delitos. Sin embargo, cabe señalar que la población venezolana ha quedado exenta del giro simbólico en la visión de las migraciones (Pedone y otros, 2019). Por el contrario, se han sancionado resoluciones especiales para facilitar la integración de la población venezolana, tema que se analizará más adelante.

En síntesis, si bien la aprobación del DNU 70 marca una nueva propensión a restringir el ingreso y la permanencia de las personas migrantes en el territorio argentino desde el año 2017, se aprecia una tendencia a incluir y mencionar progresivamente los derechos sociales de los migrantes en las legislaciones nacionales a partir de la reglamentación de las políticas migratorias desde el siglo XXI, lo cual evidencia un cambio de visión sobre el migrante, pasando de ser solo un sujeto cuya entrada debe ser controlada, regulada y registrada, a una persona que es además titular de derechos y en esa medida apela a los deberes del Estado (CEPAL, 2019b).

4.1.3. Leyes migratorias en Chile desde el siglo XX

En el caso de Chile, a la vista del constante y considerable crecimiento de la población inmigrante a lo largo de las pasadas dos décadas, se ha planteado la necesidad de debatir los principios que rigen la gestión migratoria nacional para adecuarla al contexto migratorio actual (CEPAL, 2011). En el cuadro 6 se presenta las legislaciones migratorias aprobadas desde el mediado del siglo XX en Chile.

Cuadro 6. Chile: principales instrumentos identificados para la regulación de la migración, 1975-2011

1975	Decreto Ley 1094, D. O	Nº	Norma sobre extranjeros	Regular el ingreso, la residencia, permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.
1984	Decreto Ley Nº 597		“Nuevo Reglamento de Extranjería” (1984)	Descentralización de funciones, incorporación de medios computacionales a la función de extranjería y las modificaciones introducidas al D.L. 1.094, de 1975, se hace necesario la dictación de un nuevo Reglamento de Extranjería.
2011	Ley Nº 20507		Ley de Trata y Tráfico	Tipificar los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establecer normas para su prevención y más efectiva persecución.

Fuente: C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Decreto Ley N° 1094 y las modificaciones posteriores

Actualmente Chile cuenta con una de las legislaciones más antiguas de la región en materia migratoria, con más de 40 años de antigüedad. La legislación chilena, llamada “Ley que establece normas para extranjeros”, que rige la migración en el país fue creada en julio de 1975 por el Decreto Ley 1094 y reglamentada por el Decreto Supremo N° 597 en 1984, en un contexto de dictadura militar y concebida bajo el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, consecuencia del golpe de Estado de 1973 (Valenzuela, 2014). Está caracterizada por la enorme discrecionalidad de la autoridad de frontera y la aplicación de drásticas medidas de seguridad nacional (CEPAL, 2019b). Esto conlleva una visión de que el fenómeno inmigratorio está regulado desde una perspectiva de seguridad, la cual buscaba la estabilidad nacional evitando la entrada de elementos peligrosos (Jensen, 2009). Así se formula una política restrictiva respecto del ingreso y permanencia de extranjeros, a quienes solo les permite ejercer actividades si poseen un contrato de trabajo, e impone tantos obstáculos burocráticos y condiciones difíciles de cumplir para lograr la residencia legal, que finalmente arroja a los migrantes a una situación de vulnerabilidad extrema

(Novick, 2012).

Cabe señalar que esta ley fue promulgada en un momento en que Chile no era un destino apreciado y la migración era numéricamente escasa (Valenzuela, 2014). Hoy la situación es radicalmente distinta, ya que este país se ha vuelto eminentemente receptor y la llegada de inmigrantes de otros países ha implicado discutir la normativa vigente en varios aspectos. Como consecuencia, a pesar de la dificultad para alcanzar un consenso interno que permita modificar la legislación migratoria, en los últimos años se han llevado a cabo diversos programas e iniciativas de carácter administrativo en lo que respecta a la gestión migratoria (CEPAL, 2019b).

En mayo de 2013, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para reemplazar el Decreto de Ley N ° 1.094. En su Mensaje, el Presidente de la República reforzó la necesidad de reformular la legislación vigente, en una materia altamente dinámica y sensible al desarrollo económico y social en una sociedad globalizada, donde el desarrollo económico de Chile y de otros países constituye un factor clave en la configuración de condiciones materiales favorables al fenómeno migratorio.

Por otra parte, el Proyecto mantiene la dependencia de la institucionalidad migratoria en el Ministerio del Interior, donde puede faltar reflexión en torno a la concepción del fenómeno migratorio (Bassa, 2015). Por tanto, a la vista de que en legislaciones o reformas posteriores que modifican la legislación inicial no hacen referencia explícita a ningún derecho civil, político y social de los migrantes, puede apreciarse que las legislaciones chilenas en materia de migración en general siguen centrándose en la seguridad nacional y en el control fronterizo a fin de controlar la entrada de individuos de determinados grupos (CEPAL, 2019b).

Ley N ° 20.507

Por último, hay que destacar los esenciales avances normativos en término de regularizar las situaciones que más gravemente afectan los derechos de las personas migrantes, tales como la trata y el tráfico de personas. En este sentido, son de particular interés el marco normativo relativo a la trata de personas mediante la promulgación de la Ley N ° 20.507 que “tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal” en el año 2011, dada su relevancia para la situación de las personas migrantes (CEPAL, 2019b).

Además de esta ley, se modifica y agrega en el Código penal, código procesal penal, código

del trabajo, en el Decreto de ley de extranjería. De esta manera, la creación de la actual legislación permite que el Estado de Chile se acogiera bajo los términos dispuestos en el “Protocolo” de las Naciones Unidas y que se pudiera contar con métodos de protección para las víctimas de Trata de Personas (Barros Sánchez, 2018).

En síntesis, al revisar las Leyes migratorias en los tres países analizados, se observa que 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; Gandini, L. et al., 2020).

4.2. Medidas excepcionales para los venezolanos en Colombia

Ante el aumento exponencial en la llegada de venezolanos que se empezó a dar a partir del 2016, el Gobierno colombiano decidió adoptar una serie de medidas tendentes a facilitar la circulación de las personas en zona de frontera y su permanencia en el país. Se generó así un marco regulatorio excepcional para hacer frente a la llegada de venezolanos quienes no podían optar por las categorías migratorias existentes, lo cual constituye un mecanismo favorable para facilitar el acceso de la migración venezolana a servicios públicos y así paliar su condición de vulnerabilidad (OIM, 2018d; Serrano y otros, 2019).

4.2.1. La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)

La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) es un documento de tránsito fronterizo que, acompañado del documento nacional de identidad, facilita el ingreso y salida del territorio a los ciudadanos venezolanos que residen y circulan por la zona fronteriza terrestre. Esta tarjeta se creó mediante la resolución 1220 de agosto de 2016, con el fin de regular la llamada “migración pendular” dentro de las fronteras nacionales por motivos de compra de víveres, visita familiar, turismo en zona de frontera, entre otros. En este caso, no es necesaria la presentación de un pasaporte. Además, la TMF también permite a las autoridades migratorias controlar, verificar, registrar y supervisar el cumplimiento de los requisitos migratorios del tránsito fronterizo (Resolución 3167, 2019). La tarjeta de Movilidad Fronteriza tendrá una vigencia de dos años contados a partir de la fecha de registro o expedición. Una vez vencido el término indicado antes, la autoridad migratoria definirá su prórroga²⁰.

La creación de la TMF facilita los movimientos de los ciudadanos venezolanos que diariamente entran y salen del territorio colombiano. Hasta el 31 de marzo de 2019, los sistemas de Migración Colombia tenían registrados 3,147,660 ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF, principalmente de los Estados de Táchira, Carabobo, Barinas, Lara y Zulia (Migración Colombia, 2019).

No obstante, cabe destacar que la TMF tiene una limitación en término de su uso. En primer término, la TMF no es documento de identidad, y debe estar acompañada por alguno de los documentos de identidad venezolanos con vigencia no mayor a seis meses,

²⁰ Además, a partir del 16 de junio de 2017, para obtener la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, el extranjero deberá realizar el Pre-registro electrónico por parte de Migración Colombia, incluyendo datos biográficos y demográficos para «identificar aquellos ciudadanos venezolanos que viven en zona de frontera y habitualmente se mueven entre los dos países», y tendrá una vigencia de dos años una vez expedida.

para que sea presentada ante las autoridades migratorias, policías o militares dentro del territorio colombiano, tales como la constancia de residencia, recibo del impuesto predial o de servicios públicos, certificado de escolaridad, etc. En segundo lugar, el uso de la TMF tiene una limitación tanto espacial como temporal, solamente se puede realizar el tránsito circunstancial dentro de las zonas de fronteras establecidas²¹ y no se puede ingresar al interior del país, y dentro de una permanencia no mayor a siete días continuos dentro del tiempo de vigencia de la TMF. Asimismo, el requerimiento de contar con la Constancia de Pre-Registro también está considerado como un instrumento para llevar un control de la migración pendular venezolana por parte de la Migración Colombia.

Por lo último, merece la pena señalar que la tarjeta de Movilidad Fronteriza había suspendido su expedición el 8 de febrero de 2018²², pero desde el 23 de noviembre de 2018, el gobierno nacional, mediante el Documento CONPES 3950²³ dispuso nuevamente el otorgamiento de la misma (Serrano y otros, 2019).

4.2.2. Permiso especial de permanencia (PEP)

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en el 25 de julio de 2017, mediante la Resolución 5797 crea el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y concede a su titular la posibilidad de acceder a la oferta institucional, en temas de salud, trabajo, apertura de cuentas bancarias y de educación, lo cual significó el reconocimiento formal a la problemática y empezó a tomar una solución coyuntural orientada a regularizar la migración venezolana (Loudior, 2018). De acuerdo con la Resolución 5797 (2017)²⁴:

Se creó un mecanismo de facilitación migratoria que permite al Estado

²¹ Para el caso de los nacionales de Venezuela, el Tránsito Fronterizo se autorizará a través de los Puestos de Control Migratorio de: Paraguachón (La Guajira), Simón Bolívar (Norte de Santander), Puerto Santander (Norte de Santander), Arauca (Arauca), Puerto Carreño (Vichada) e Inírida (Guainía); y en las poblaciones que se establecen a continuación: Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Albania en el departamento de La Guajira; Área Metropolitana de Cúcuta, que comprende los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander, y el Zulia en el departamento de Norte de Santander; Arauca, Arauquita, y Puerto Contreras en el departamento de Arauca; Puerto Carreño en el departamento del Vichada; e Inírida en el departamento del Guainía.

²² Tras considerarse que se había dado el tiempo suficiente para que se realizaran el trámite y se evidenciara, “un mal uso de este documento por parte de algunos extranjeros” (Migración Colombia, 2018).

²³ El documento CONPES 3950 es una fuente de información que ha sido construida con el fin de presentar las medidas que el Gobierno Nacional está adelantando en diferentes áreas para enfrentar el fenómeno social migratorio, en colaboración con organizaciones y entidades estatales (DNP, 2018).

²⁴ De acuerdo con la Resolución 5797, el Permiso Especial de Permanencia se otorga únicamente a los migrantes que cumplan con los siguientes requisitos, a saber: 1) Ser venezolano; 2) Estar viviendo en Colombia antes de una fecha determinada (dependiendo de cada término para la expedición); 3) Haber ingresado a Colombia sellando su pasaporte (o están inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos); 4) No tener antecedentes judiciales; 5) No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

colombiano preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana, debido a la situación de orden interno que vive el vecino país, permitiendo su permanencia en Colombia.

Luego encontramos un segundo PEP creado mediante resolución 0740 en febrero de 2018, a la vista de la continuada entrada al territorio colombiano de un creciente número de nacionales venezolanos. De la misma manera, en agosto de 2018 se establece el acceso al PEP a quienes participaron en el registro RAMV mediante el Decreto 0542 y la Resolución 2033. Así, se dispuso que aquellas personas que habían acudido a registrarse podrían acceder al Permiso de Permanencia, sin tener en cuenta si habían ingresado por un puesto migratorio controlado o con pasaporte (Serrano y otros, 2019). Hasta el final del año 2019, se ha emitido en seis oportunidades el PEP. En el cuadro 7 se presenta información clave en términos de la evolución de la expedición. Tres de ellas para ciudadanos venezolanos que entraron de forma regular antes de determinada fecha y buscaban permanecer en Colombia, una para aquellos venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos que puedan acceder al PEP-RAMV; una se dirige exclusivamente a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela, que se encuentren en territorio colombiano; y una se otorga a los nacionales venezolanos a quienes se les rechaza su solicitud o no les reconozca la condición de refugiado en Colombia, con el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP).

La vigencia del PEP es de noventa días prorrogables automáticamente hasta completar dos años. Y una vez finalizado este término, el ciudadano venezolano deberá haber tramitado una visa ante la Cancillería o bien abandonar el país, ya que de lo contrario incurrirá en permanencia irregular. Sin embargo, teniendo en cuenta que los beneficiarios del PEP otorgados entre 03 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017 en su gran mayoría no han regularizado definitivamente su situación migratoria y que el término máximo de vigencia será superado paulatinamente a partir del día 03 de agosto de 2019, se establece el procedimiento dirigido a renovar el PEP I, mediante la Resolución 2634 en el 28 de mayo de 2019. Esta renovación contará con una vigencia de dos años a partir de su expedición. Pero hay que señalar que de acuerdo con la resolución 1272, el PEP no es documento de identificación, y deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del Pasaporte o del Documento Nacional de identidad y servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional.

Antes de la creación del PEP, la mayoría de los migrantes venezolanos ingresaron al

territorio nacional portando su pasaporte y en la frontera se decide su admisión al territorio en calidad de turistas por un periodo de 90 días prorrogables hasta por 180. En este caso, no les permite trabajar, y para hacerlo, se debe solicitar una visa de trabajo, sufragando los costos correspondientes²⁷. Y como consecuencia, se evidencia una alta incidencia de migración irregular y empleo informal en el país. Sin embargo, la expedición del PEP es gratuita y se hace a través de la página web de Migración Colombia. Desde entonces el PEP funciona como un mecanismo de regularización para aquellas personas que habiendo ingresado en el territorio –en calidad de turistas– quisieran permanecer dentro del mismo y trabajar, estudiar, etc., sin tener que solicitar una visa de trabajo (Serrano y otros, 2019). En este sentido, la creación del PEP en cierta medida disminuyó las tasas de migración irregular y el empleo informal, puesto que según el Observatorio del Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia (2020), la tasa de ocupación entre venezolanos pasó de 56,7 % en el 2015 a 65,1 % en 2018. Asimismo, es importante resaltar que es la primera vez que Colombia enfrenta una crisis migratoria de esta magnitud como país de destino y en cierta medida se llena los vacíos jurídicos e institucionales para una solución eficaz a corto y mediano plazo. Hasta el noviembre del 2019, se ha logrado tener 60.000 migrantes inscritos en las planillas de afiliación a seguridad social a través del PEP (OIT, 2019).

Por otro lado, cabe señalar que este marco regulatorio como mecanismo de regularización tiene un carácter administrativo, excepcional y temporal (Loudor, 2018) frente a esta dinámica migratoria, sin que se corresponda como una alternativa definitiva para estas personas. Este se debe a que este flujo migratorio no es simplemente una migración laboral que aporta automáticamente al fortalecimiento de la economía del país, sino más bien se trata de una migración forzada con necesidades económicas, limitantes y restricciones para su regularización y con una urgencia de atención y acceso a los servicios básicos (Migración Colombia, 2017). Además, ambos instrumentos cuentan con una duración muy limitada en el tiempo y una vigencia muy condicionada a decisiones posteriores que los pueden prorrogar o cesar, por lo cual se evidencia una falta de visión a largo plazo, cierta incapacidad y serios vacíos institucionales.

Pero también es importante resaltar el hecho de que es la primera vez que Colombia enfrenta una crisis migratoria de esta magnitud como país de destino y en cierta medida se muestran los vacíos jurídicos e institucionales para una solución eficaz a corto y mediano

²⁷ Esta visa permite a su titular permanecer en Colombia por la duración del contrato de trabajo o servicio, pero no puede exceder más de tres años. Esta visa tiene un costo aproximado de USD \$ 252.

plazo. Hasta el noviembre del 2019, se ha logrado tener 60.000 migrantes inscritos en las planillas de afiliación a seguridad social a través del PEP (OIT, 2019). Entonces la estrategia de regularizar la población venezolana en el territorio deja espacios para guiar la dinámica hacia un mejor proceso de integración en la sociedad.

Cuadro 7. Normatividad del Permiso Especial de Permanencia, 2017-2019

Término de expedición	Normatividad	Fecha de resolución	Plazo de solicitud	Requisitos	Expedidos
PEP I	Resolución 1272	28 de julio de 2017	A partir del día 28 de julio de 2017, hasta la fecha 31 de octubre de 2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que se encuentren en el territorio colombiano el día 28 de julio de 2017, fecha de entrada en vigencia del 25 de julio de 2017 2. Que hayan ingresado de manera regular al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado 3. Que no tenga antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional 4. Que no tengan una medida de expulsión o deportación vigente 	68,864
PEP II	Resolución 0740	06 de febrero de 2018	A partir del día 07 de febrero de 2018, hasta el día 07 de junio de 2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 1272 de 2017 2. Que se encuentren en el territorio colombiano a fecha 02 de febrero de 2018 	112,626
PEP-RAMV	Resolución 2033	02 de agosto de 2018	A partir del día 02 de agosto de 2018, hasta el día 02 de diciembre de 2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que sean nacionales venezolanos inscritos en el RAMV 2. Que se encuentren en el territorio colombiano a fecha 02 de agosto de 2018 3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional o internacional 4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente 	281,759
PEP III	Resolución 3317	19 de diciembre de 2018	A partir del día 27 de diciembre de 2018, hasta el día 27 de abril de 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 1272 de 2017 2. Que se encuentren en el territorio colombiano a fecha 17 de diciembre de 2018 	133,544
PEP IV¹	Resolución 1465	21 de mayo de 2019	A partir del 21 de mayo de 2019, hasta el día 22 de julio de 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de 13 de mayo de 2019, lo cual se demostrará con el registro migratorio de ingreso o con la verificación de la fecha de trámite de la solicitud de condición de refugiado. 2. Haber manifestado de manera libre y voluntaria al momento de miembro de la Fuerza Pública de la República Bolivariana de Venezuela 3. Haber entregado las armas, uniformes y demás implementos, conforme al protocolo establecido por el Departamento de Control y Comercio de Armas del Comando General de las Fuerzas Militares en coordinación Administrativa con las Direcciones Regionales de Migración Colombia. 	792

				<ol style="list-style-type: none"> 4. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. 5. No tener una medida de expulsión o deportación vigente. 6. Haber diligenciado el formato de solicitud de PEP para miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela. 7. Presentar el registro civil de matrimonio, registro civil de nacimiento o documento que haga sus veces, cuando se pretenda hacerlo extensivo a los familiares. 	
PEP V²	Resolución 2278	31 de julio de 2019	A partir del día 15 de septiembre, hasta el 15 de diciembre de 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con la Autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (Conare) para su expedición. 2. Haber solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia en el período comprendido entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018. 3. Que el acto administrativo que rechaza su solicitud o no le reconozca la condición de refugiado. 4. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional ni internacional. 5. No tener una medida de expulsión o deportación vigente. 6. Encontrarse en territorio nacional a fecha 3 de julio de 2019. 7. No ser titular de una visa colombiana, ni encontrarse en proceso de solicitud de la misma. 8. No ser titular de un permiso especial de permanencia vigente, ni encontrarse en proceso de solicitud del mismo. 	5

Fuente: Elaboración propia.

¹ El Permiso Especial de Permanencia V se dirige exclusivamente a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela.

² El Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) se otorga a los nacionales venezolanos que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y a quienes se les rechazó su solicitud o no se les reconoció la condición de refugiado

4.3. Políticas migratorias argentinas adoptadas para venezolanos

Según la DNM de la Argentina, en los últimos años el ingreso de ciudadanos venezolanos con la intención de residir en la Argentina ha ido aumentando exponencialmente, resultando conveniente adoptar medidas que contribuyan a encontrar respuestas a distintas dificultades que aquejan a la población venezolana. Por otra parte, frente a las crecientes dificultades de los migrantes venezolanos en presentar documentos vigentes, requisitos para sus ingresos en el territorio argentino y la integración socioeconómica en el país, el Estado argentino ha adoptado una serie de medidas para simplificar los trámites administrativos con el fin de regularizar la situación migratoria venezolana. A continuación, se presenta la normativa e iniciativas de políticas que ha adoptado el Estado argentino para facilitar la regularización de la migración venezolana.

4.3.1. La aprobación de Disposición N° 594/2018

A partir de la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR el 5 de agosto de 2017, Argentina ha adoptado una serie de disposiciones especiales con vistas a minimizar los impactos negativos de la suspensión sobre la población migrante venezolana, tal y como la adopción de la Disposición N° 594/2018 en el 14 de febrero de 2018. Teniendo en cuenta que uno de los obstáculos para regularizar la situación migratoria es la demora para obtener o apostillar documentos en el país de origen por razones ajenas a su voluntad, las cuales no son imputables a quienes iniciaban el trámite de regularización, no solo dejaban en situación migratoria irregular a varios miles de personas que no podían reunir los requisitos exigibles por la ley argentina, sino que también abrían el campo a infinidad de gestores que ofrecían “agilizar” el acceso a la documentación faltante (Pacecca, 2019).

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 (Gandini, L. et al., 2020), en la que reglamenta que “*arbitrar medidas operativas y administrativas, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, que permitan dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando por razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación, en la medida en que ello no redunde en un riesgo a la seguridad pública*”.

En efecto, una de las medidas de protección de derechos es la simplificación de los trámites de acceso a la residencia y a la documentación (Pedone y otros, 2019). En este sentido, la disposición 594/2018 no solo facilita la regularización para los ciudadanos venezolanos, sino también en gran medida garantiza los derechos fundamentales de la población venezolana en el país.

4.3.2. Medidas en el marco del Ministerio de Educación

Tal como lo señalamos antes, el perfil sociodemográfico de la migración venezolana en Argentina corresponde a jóvenes entre 22 y 35 años con un nivel de educación relativamente alto. Sin embargo, Venezuela es uno de los países que no cuenta con convenio bilateral con la Argentina. Entonces el significativo volumen de solicitudes de revalidaciones de títulos universitarios extranjeros provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, y las necesidades de los profesionales extranjeros que han ingresado a la República Argentina hacen que los procesos vinculados a la convalidación, revalidación y homologación de los títulos universitarios se conviertan en uno de los temas de mayor interés para la población venezolana residente en Argentina (Pedone y otros, 2019).

Por tanto, el Ministerio de Educación de la Nación emitió dos resoluciones para simplificar los trámites de convalidación de títulos universitarios para los migrantes venezolanos. Y uno de ellos es el Procedimiento Unificado para la Convalidación de Títulos Universitarios mediante la resolución 230-E/2018 en el 7 de febrero de 2018. La Resolución reglamenta que: *faculta a convalidar títulos, diplomas o grados académicos universitarios expedidos por instituciones universitarias debidamente Resolución reconocidas por las autoridades competentes de Venezuela.*

El trámite de convalidación se inicia a través de la plataforma de trámites a distancia que exige contar con una clave fiscal específica. Una vez que la persona carga en la plataforma la totalidad de los documentos requeridos, el Ministerio de Educación los controla o verifica y pone a su disposición un listado de universidades nacionales que cuentan con comités de expertos en condiciones de evaluar el diploma obtenido en país extranjero y decidir en relación a su equivalencia con el que emite esa casa de estudios. Este procedimiento exige el pago de un honorario y puede demorar un año o más. Las universidades que evalúan informan directamente a la persona si le reconocen el título o si debe cursar algunas materias puntuales para que se lo convaliden. Una vez finalizado el procedimiento, la universidad gira el expediente al Ministerio de Educación, que emite la disposición de convalidación de ese título en particular (Pacecca, 2019).

Mientras tanto, se ha adoptado la resolución 232-E/2018 en el mismo día, en la que se

resuelve que las personas provenientes de Venezuela podrían no tener en su poder la documentación educativa probatoria de sus estudios en condiciones, o carecer de ellas con el fin de posibilitar a los alumnos continúen sus estudios en el país en el caso de haber emigrado del país de origen en situación de urgencia. Se resuelve que:

- Establecer un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de reconocimiento de estudios de la educación obligatoria, tanto completos como incompletos, cursados en la República Bolivariana de Venezuela, a los fines de permitir el ingreso y egreso de estudiantes a los establecimientos educativos de toda la República Argentina, mientras persista ruptura del orden democrático en aquel país;
- Exceptuar a los estudiantes aludidos del requisito de la legalización en caso de que no cuenten con su documentación educativa debidamente legalizada;
- Disponer para los alumnos que carezcan de toda documentación educativa probatoria, la posibilidad de rendir un examen global en el Servicio de Educación a Distancia del Ministerio de Educación (SEAD), a fin de posibilitar la prosecución de sus estudios;
- Aprobar el Reglamento Operativo para la realización de las pruebas evaluativas.

La expedición de la Resolución 230-E/2018 y Resolución 232-E/2018 a partir del reconocimiento del título universitario se ve como un refuerzo para ampliar la posibilidad de poder ejercer profesionalmente para la población venezolana y reforzar los mecanismos de integración e inclusión social en Argentina. A pesar de que no hemos podido encontrar información sobre el número exacto de migrantes venezolanos beneficiados por estas medidas educativas, se observa que ante la llegada de la pandemia de COVID-19 desde el año 2020, más de 1000 profesionales venezolanos en el sector de salud, particularmente los expertos en enfermedades respiratorias, quienes forman parte de la Asociación de Médicos Venezolanos en Argentina y ejercen su profesión a partir del reconocimiento del título universitario gracias a la Resolución 232-E/2018, lo cual evidencia su implementación oportuna que no solo facilita la integración venezolana en el país, sino también complementa la oferta profesional en la sociedad argentina (Álvarez, 2020).

4.3.3. El Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos

Como se ha mencionado, la compleja crisis en Venezuela dificulta el proceso de solicitar y renovar los documentos de identidad o de viaje vigentes para los migrantes venezolanos, tales como el certificado de nacimiento, el pasaporte y los antecedentes penales para efectos de control migratorio, puesto que para sacar un nuevo pasaporte en Venezuela toma hasta un año, y obtenerlo en menos tiempo implica pagar una cantidad exorbitante (Koechlin, 2018). En consecuencia, los migrantes irregulares se ven impedidos de disfrutar de sus derechos humanos, lo que compromete su desarrollo futuro.

Por tanto, la Dirección Nacional de Migraciones adoptó el “Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos” mediante la Disposición N° 520/2019 en el 29 de enero de 2019, con el fin de facilitar el ingreso de ciudadanos venezolanos al país, la regularización de su condición migratoria y su inserción social en la comunidad argentina. Según aparece en el Boletín Oficial de la República Argentina en el 31 de Enero de 2019, “*resulta conveniente dictar una medida que propenda a la flexibilización, simplificación y eventual eximición, previa evaluación de cada caso en particular, de los requisitos documentales exigidos en la Ley y su Reglamento*”, y expresa la “firme voluntad de ayudar al pueblo venezolano que vive una crisis humanitaria sin precedentes en la historia”. Entre las medidas dispuestas, autoriza que:

- ✓ El ingreso al territorio nacional de ciudadanos/as venezolanos/as que porten cédula de identidad o pasaporte vencidos, cuyo plazo de vencimiento no exceda los dos años a partir de la fecha de la disposición;
- ✓ En el caso de niños y niñas menores de 9 años que ingresen por vía terrestre acompañados por uno o ambos padres, aceptar, excepcionalmente, la partida de nacimiento como documento para el ingreso;
- ✓ En los dos casos anteriores, autoriza el inicio del trámite de residencia con la documentación vencida o con la partida de nacimiento, aunque con la salvaguarda de que “podrá solicitarse al extranjero, de considerarse necesario, la tramitación de un documento de identidad o certificado de nacionalidad ante la representación consular de su país.

Uno de los aspectos más importantes se refiere a la posibilidad de entrar y obtener residencia en el país con cédula de identidad caducada o pasaporte expirado, cuyo vencimiento no sea superior a dos años y, en el caso de los menores de nueve años, con partida de nacimiento. Otro aspecto significativo es que ya no se exige la legalización del

certificado de carencia de antecedentes penales de Venezuela y para obtener la residencia basta con la sola presentación de este certificado mediante consulta en la página de internet pertinente (Acosta et al., 2019).

Esta medida reconoce la dificultad de acceso a dichos documentos y flexibiliza los requisitos para la entrada al territorio y la obtención de la residencia a la población venezolana. Según datos de la DNM, en el primer trimestre del 2019 había más de 40.000 venezolanos se radicaron en la Argentina, lo cual representaba más de la mitad de los que había ingresado al país en 2018 (Álvarez, 2020). Por otra parte, también cabe recordar el retraso en la lentitud de los trámites administrativos en el caso de Argentina, puesto que el proceso de la obtención de una cita para iniciarla solicitud de procedimiento de residencia en la práctica alcanza los 12 meses (Acosta et al., 2019), por lo cual se afecta a la regularización de numerosos venezolanos.

4.4. Instrumento excepcional en Chile: Visado de Responsabilidad Democrática

En vista de la grave crisis por la que actualmente atraviesa Venezuela y con el objeto de permitir el ingreso ordenado en calidad de residentes regulares, disminuir la irregularidad de las personas migrantes venezolanas, el 9 de abril del 2018 mediante el oficio circular N° 96 el Gobierno chileno reglamentó el otorgamiento de un Visado de Responsabilidad Democrática (VRD) para los ciudadanos venezolanos que busquen radicarse en Chile y no posean antecedentes penales. La VRD otorga a sus titulares el derecho de acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo, atención de niños, niñas y adolescentes, y les permite ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral.

En cuanto al trámite de solicitud, inicialmente, esta visa debía solicitarse en los consulados chilenos en Venezuela, Caracas o Puerto Ordaz, a través de una plataforma en línea. En junio de 2019, se notificó mediante la Circular N° 160 para que este visado pudiera solicitarse en cualquier misión consular chilena en el exterior (OEA, 2020). En este sentido, el VRD no cubre a quienes ya se encuentran en territorio chileno y desean regularizar su situación (Bolívar y Pérez, 2019), por lo cual se diferencia de las medidas por parte de Argentina, las cuales que legalizan la situación migratoria de los migrantes venezolanos que ingresaron en el país.

A los beneficiarios de la visa se les otorga una residencia temporal de un año, prorrogable por una sola vez por el mismo período de tiempo, tras la cual la persona deberá abandonar el país o iniciar algún otro proceso de regularización migratoria. Es distinta a la Visa de Residencia Definitiva. Una vez que la visa sea aprobada y estampada en el pasaporte, el titular cuenta con 90 días para ingresar a Chile. Y una vez ingresan en el país, los beneficiarios tienen un plazo de 30 días para ir a Policía de Investigaciones (PDI) de Chile a solicitar el certificado de registro de visa y luego para la obtención de la cédula de identidad para extranjeros.

Sin embargo, cabe destacar las dificultades en la práctica para la obtención de los documentos requeridos. Entre otros requisitos, se exige la presentación del certificado de antecedentes penales debidamente apostillado por el Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores con vigencia de tres meses. Y a partir de junio de 2018 se incorporó la necesidad de contar con un pasaporte con validez de 18 meses como un nuevo requisito para la obtención de la VRD. Al considerarse un requisito, en la práctica se convierte en

un factor de exclusión, puesto que todo eso dificulta la posibilidad de cumplir con los criterios para solicitar el visado.

Por otro lado, al igual que la Ley de Extranjería de Chile, también se observa un perfil selectivo y restrictivo en el proceso de implementación del VRD, con la fuerte ideología del control y de seguridad del territorio (Cano, Soffía y Martínez, 2009; Tijoux, 2007; Stang, 2012). Y según el trabajo de Acosta, Blouin y Freier (2019), Chile trata de implementar, a partir de sus reglamentos, filtros para elegir venezolanos con recursos socioeconómicos más elevados y prohibir la entrada al país de aquellas personas que no tengan o no puedan ejercer su profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social, puesto que en la práctica del trámite, se observa que si los extranjeros cuentan con aptitudes académicas altas y experiencia laboral, las posibilidades de lograr la visa son más altas.

El resultado de esta medida, por tanto, es una tasa de aprobación cada vez más baja, un alto número de rechazos, producto probablemente de las dificultades para obtener los documentos requeridos y el incremento en los costos totales, ya que cada trámite requiere el pago a gestores (Stefoni et al., 2019). De acuerdo con los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, desde la fecha de su implementación hasta diciembre de 2019, solamente se había otorgado 55.300 Visas de Responsabilidad Democrática a ciudadanos venezolanos de un total de 207.038 solicitudes, lo que representaba solamente el 26.7% tasa de aprobación, mientras que 95.487 (46.1%) de las solicitudes están pendientes de resolver y 56.251 (27,2%) habrían sido denegadas (OEA, 2020). Además, cabe destacar los retrasos administrativos en el otorgamiento de la VRD, por lo cual el tiempo de espera solía ser cuatro meses e incluso ahora puede ser de un año o más.

4.5. Los derechos garantizados a la población venezolana en los tres países

En una serie de tratados, normas constitucionales, leyes generales y reglamentos se establecen los objetivos y compromisos asumidos por el Estado con respecto a las personas migrantes, en especial con respecto a la garantía de ciertos derechos. Son de particular interés los tratados y convenios generales sobre derechos humanos, así como aquellos centrados en los derechos de las personas migrantes en materia laboral y la portabilidad de derechos de seguridad social, entre otros (CEPAL, 2019b). Sin embargo, al comparar entre diferentes países de destinos, la institucionalidad volcada a la garantía de los derechos de las personas migrantes presenta una gran diversidad en cuanto a su diseño, el momento en que fueron creadas y la garantía de derechos (CEPAL, 2018b).

A continuación, en el presente apartado se examinará la institucionalidad social de los tres países seleccionados referente a las personas migrantes venezolanas y su evolución en las últimas décadas, con el fin de dilucidar algunos desafíos institucionales comunes para garantizar el ejercicio de derechos de manera universal. El análisis se enfocará en dos ámbitos, el acceso al servicio de salud y el de educación.

4.5.1. El acceso a la atención de salud

Antes de todo, cabe señalar que la salud es un derecho humano esencial que las personas migrantes deberían tener garantizado. Las personas que migran son particularmente vulnerables en materia de salud, debido, entre otras circunstancias, a los desajustes emocionales que supone dejar el lugar de origen, los cambios de alimentación o las dificultades para alimentarse de forma adecuada, la incertidumbre de la travesía y las amenazas que atentan contra la integridad física en el camino, sobre todo en el caso de los traslados inhumanos en condiciones climáticas difíciles o por territorios hostiles (CEPAL, 2019b). Además, en el contexto de la pandemia de COVID-19 desde el año 2020, a la vista del acceso a los sistemas de salud y a la protección social se ha vuelto deficitario en los países de la región a causa de los escasos recursos disponibles.

En el caso de Colombia, según el artículo 100 de la Constitución del año 1991, los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales pero los mismos podrán ser condicionados o negados mediante una ley por razones de orden público. Para el caso particular de los venezolanos en Colombia, a pesar de que la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) no otorga acceso a los titulares para afiliarse al sistema de salud en Colombia, el Permiso especial de permanencia (PEP) sí está incluido como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social de

Colombia mediante la Resolución 3015 en el año 2017. Pero cabe destacar que el acceso a derechos de los migrantes está directamente ligado a su estatus migratorio dentro del país, aquellos que se encuentren en situación irregular solamente tienen garantizado el acceso a los servicios de urgencia en materia de salud (Serrano y otros, 2019).

De acuerdo con el Observatorio del Proyecto Migración Venezuela (2019), a junio de 2019, el 77 % de los migrantes venezolanos en el país no estaba afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Y de quienes, sí estaban afiliados, el 51,4 % estaba en el régimen subsidiado y el 48,1 % en el régimen contributivo. Sin embargo, cabe notar que la población migrante es atendida pese a no estar afiliada. Entre julio de 2017 y junio de 2019 se atendieron 414.495 personas provenientes de Venezuela en servicios de hospitalización y consultas externas y de urgencias (Proyecto Migración Venezuela, 2019). Por tanto, se observa que el acceso a los servicios sanitarios en cierta medida garantiza el derecho de salud de los migrantes venezolanos, pero aún queda espacios para una mayor cobertura del acceso al SGSSS.

En Argentina, el acceso a la protección social es garantizado por la Ley de Migraciones (N° 25.871/2004), y uno de sus grandes logros consiste en garantizar el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino, independientemente de la regularidad o no de su estatus migratorio (Courtis, 2011). En el artículo 8 se establece que no podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. En este sentido, es decir, las personas que se encuentran en el país en situación irregular pueden acceder al derecho a los servicios de salud, asistencia social y sanitaria.

Según el informe de CAREF (2018), en la práctica cuando acuden a los hospitales públicos, la mayoría de los inmigrantes venezolanos informó haber sido atendida correctamente contando solo con pasaporte: les brindaron la atención requerida y también la medicación, con lo cual se aprecia un cumplimiento de lo que establece la Ley de Migraciones, salvo por algunos pocos casos reportaron que sufrió discriminación o denegación de atención en los trámites de gestión.

En el caso de Chile, se han otorgado el derecho al acceso a la salud a los extranjeros que cuenten con un permiso vigente para permanecer en el país. Tal y como el caso en

Colombia, el acceso al Sistema de Protección Social está relacionado con su estatus migratorio en el territorio, y las personas inmigrantes en situación irregular cuenta con el limitado acceso al servicio de salud, salvo de las circunstancias excepcionales. Por ejemplo, las personas en situación de emergencias, control prenatal²⁸ y menores de 18 años, cualquiera que sea su situación migratoria pueden acceder a prestaciones de salud brindadas por el sistema público. Además, se incluye en este grupo también a personas en situación migratoria irregular que acrediten encontrarse en situación de carencia de recursos, ante lo cual pueden optar por inscribirse en el sistema público con un código provisorio mientras reciben su visa temporal (Ministerio de Salud de Chile, 2017).

Por otra parte, si bien el Estado chileno ha ratificado casi todos los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y salud, y existen algunos programas enfocados a la población migrante con el objetivo de otorgar igualdad de acceso y de resultados en salud, existen desafíos pendientes (CEPAL, 2018b). Por ejemplo, a pesar de que el Estado declara que los inmigrantes que residen en el país tienen derecho al acceso a la salud en igualdad de condiciones que sus ciudadanos, se observan brechas reales de acceso en el ámbito de la salud, donde existen importantes diferencias en el acceso y uso de servicios de salud entre los locales e inmigrantes.

4.5.2. El acceso a la atención de educación

Según la OIM (2010), la integración en el sistema educativo es una condición fundamental para la posterior integración económica de los adultos migrantes y la socialización de los niños. En efecto, el derecho del acceso al sistema de educación está garantizado por los convenios internacionales, de acuerdo con las Naciones Unidas (1990) *“los niños que acompañan a los migrantes adultos tienen necesidades de asistencia a la escuela que deben ser incorporadas por los sistemas de protección social, independientemente de su condición migratoria, especialmente considerando los riesgos a los que se ven expuestos en términos de deserción escolar, trabajo infantil, entre otros”*.

En el caso de Colombia, primero, el artículo 100 de la Constitución Política de 1991 señala que los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los colombianos, mientras se encuentren en el país. En lo que respecta a la población venezolana, mediante el Circular conjunta No°16 de 2018 por el Ministerio de educación nacional, se establece la obligatoriedad de los centros educativos en brindar el acceso a los estudiantes migrantes

²⁸ Conforme con el suscrito del Convenio de la Mujer Embarazada por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud.

cuenten o no con estatus de regularidad y en la cual identifica el tratamiento que debe seguirse con los niños, niñas y adolescentes que soliciten el acceso a la educación pública, los procedimientos a seguir para su matrícula y su grado, entre otros.

Sin embargo, según el informe Observatorio Proyecto Migración Venezuela (2019) con base en el Ministerio de Educación Colombiano, hasta el inicio del año 2019, había 327.000 niños, niñas y adolescentes venezolanos que se encontraban en el territorio colombiano, y solo 74.374 de ellos estaban matriculados en escuelas públicas y privadas del país, representaba apenas un 22,7% del total. Y entre las principales razones por la que los venezolanos no envían a sus hijos al colegio, 22,9% de ellos reportaron que no lo han aceptado por falta de papeles a pesar de que según lo que establece el Circular No°16, cada establecimiento educativo en el país NO podrá negar la matrícula de los niños por no contar con Visa, PEP, PIP u otro documento. Entonces se observa que hay fallas en la implementación de las normas migratorias en la práctica.

Con respecto al caso de Argentina, la actual ley de migraciones N ° 25.871 establece el acceso al derecho a la educación independientemente de la condición migratoria de la persona. En particular, el artículo 7 establece que en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. Asimismo, en el ámbito de la educación superior, como describimos anteriormente, se ha adoptado la resolución 232-E/2018 en el 7 de febrero de 2018, la cual permite a los alumnos venezolanos que carezcan de toda documentación educativa probatoria, la posibilidad de rendir un examen global en el Servicio de Educación a Distancia del Ministerio de Educación (SEAD), a fin de posibilitar la continuación de sus estudios. Con todo ello, en buena medida se facilita la integración social de la población venezolana en la sociedad argentina.

En cuanto al caso de Chile, en primer lugar, el artículo 19 de la Constitución Política asegura el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, el año 2009 se establece Convenio que facilita el acceso a la educación parvulario, independiente de la condición regulatoria del niño o de los padres mediante la Resolución Exenta N ° 6.677, con lo cual se extiende el acceso a la educación básica y media. Por lo último, se establece que ni el Estado ni los establecimientos educativos

podrán discriminar arbitrariamente a los estudiantes y a los demás miembros de la comunidad educativa a través del artículo 5 y 10 de la Ley General de Educación respectivamente. No obstante, en ocasiones también se evidencia prácticas de discriminación y racismo presentes en el sistema escolar, con raíces históricas profundas en la sociedad chilena, y que afectan a las personas migrantes por su origen nacional o por sus rasgos físicos (Martínez, 2018).

A partir del análisis realizado, debemos rechazar en parte la hipótesis 3, observándose que solo en la Argentina los migrantes venezolanos tienen el mismo acceso garantizado en materia de salud y educación independientemente de estatus migratorio. Y tanto en Colombia como en el Chile, el acceso a la salud está directamente ligado a su estatus migratorio dentro del país, aquellos que se encuentren en situación irregular solamente tienen garantizado el acceso a los servicios de urgencia en materia de salud. En cuanto al acceso a la educación, Colombia garantiza el acceso a la educación básica de los migrantes venezolanos en edad escolar, y Chile también facilita el acceso a la educación básica y media de los niños, niñas y adolescentes, independiente de la condición regulatoria del niño o de los padres. Mientras que Argentina garantiza el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino, independientemente de la regularidad o no de su estatus migratorio. No obstante, cabe señalar que, de acuerdo con la información anterior, se observa una diferencia apreciada entre lo que establece en los marcos jurídico-normativos y su aplicación en la práctica en los tres países analizados, tanto en el acceso al servicio sanitario como en el al sistema escolar. De ahí que se requiere de prácticas efectivas en la implementación de la institucionalidad migratoria con el fin de proteger los derechos de los migrantes y defender a las personas venezolanas ante la discriminación y el abuso.

A modo de conclusión, al comparar las respuestas excepcionales referentes a la acogida de la población venezolana entre diferentes países de destino, se resalta tanto cierta diversidad como alguna similitud en cuanto a su diseño e implementación. Mientras tanto, también se observa que las normativas nacionales sobre migración de los tres países han ido cambiando a lo largo del tiempo mediante modificaciones y derogaciones de ciertos artículos, pero puede apreciarse una evolución hacia una mayor garantía de los derechos básicos.

4.6. Análisis comparativo de las respuestas jurídicas en Colombia, Argentina y Chile

Al comparar las respuestas excepcionales referentes a la acogida de la población venezolana entre diferentes países destinos, se resalta tanto diversidad como similitud en cuanto a su diseño e implementación. Por tanto, la presente sección aborda un análisis de los instrumentos identificados para la gestión de la migración venezolana desde una perspectiva comparativa, con el fin de permite identificar las principales diferencias y características de las respuestas jurídicas de los tres países seleccionados. En el cuadro 8, a continuación, se detalla los instrumentos empleados para la población venezolana por tres países analizados.

En primer lugar, en términos de fecha de implementación, Colombia actuaba de una manera inmediata en comparación con los otros dos países. Puesto que desde el año 2016, Colombia ya empezó a adoptar medidas especiales tales como la TMF y el PEP para facilitar la movilidad de la población venezolana al territorio. Esto puede explicarse por la proximidad geográfica entre Colombia y Venezuela, con la que comparte 2.219 km de frontera. Como consecuencia, el deterioro de la situación económica y social venezolana tiene un impacto directo a Colombia, fue aumentando el flujo migratorio venezolano hacia Colombia a partir del año 2015, por lo cual se convirtió en el primer país que empezó a recibir a los venezolanos (Banco Mundial, 2018). En comparación, como habíamos comentado antes, el flujo migratorio venezolano hacia Argentina y Chile se venía registrando un relevante aumento a partir del año 2017, por ello, Argentina y Chile empezaron a tomar medidas exclusivamente para la migración venezolana desde el año 2018, con dos años de retraso respecto al caso de Colombia, mediante la Disposición N ° 594/2018 y la expedición del Visado de Responsabilidad Democrática (VRD) respectivamente.

Con respecto al costo de trámite, se observa que la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso especial de permanencia (PEP) es gratuito, y para la solicitud de residencia temporal o permanente de Argentina requiere \$3.000 (aproximadamente 34 dólares estadounidenses) para la población venezolana como nacionales de Estado Parte. En el caso de solicitar el VRD de Chile, se necesita US\$ 30. En este sentido, no se aprecia diferencia notable. Asimismo, en término del tiempo necesario para la resolución de los documentos, el procedimiento para la TMF de Colombia se obtiene de manera inmediata a través de la plataforma en línea por la propia

cuenta del titular. Para el trámite de PEP de Colombia y la residencia temporal o permanente de Argentina se necesitan 90 días de calendario o hábiles respectivamente. Aquí cabe señalar que en el caso de la resolución del VRD de Chile, a pesar de que el tiempo estimado es de 3 meses, en la práctica el procedimiento puede durar de 4 a 6 meses, lo cual dificulta la obtención del documento para las personas migrantes.

En tercer lugar, en cuanto a la posibilidad de naturalizarse, Argentina y el Chile comparten la similitud de que brindan la posibilidad de solicitar la residencia definitiva una vez expedida la vigencia del documento, con lo cual da acceso a la población venezolana para permanecer al país. Al contrario, el Permiso especial de permanencia (PEP) de Colombia otorga el permiso de residencia especial a los ciudadanos venezolanos que no tengan intención de establecerse en el país. En este sentido, a pesar de que el PEP es prorrogable y renovable por el momento, el tiempo de residencia con dicho permiso no cuenta para poder naturalizarse u obtener la nacionalidad colombiana (Acosta et al., 2019). Es decir, una vez expedida la vigencia del documento, la persona deberá optar por cualquier visa normal bajo la legislación nacional o bien abandonar el país, ya que de lo contrario incurrirá en permanencia irregular.

En cuarto lugar, cabe destacar que tanto la implementación del PEP en Colombia, como la aplicación del Criterio de Nacionalidad de Argentina y el VRD en Chile permite a los beneficiarios ejercer cualquier actividad legal en el territorio, incluida la actividad remunerada. No obstante, cabe destacar que en la práctica, se observa gran diversidad en la situación de los migrantes venezolanos para ejercer su profesión en cada país destino.

En el caso de Colombia, de acuerdo con las cifras del Observatorio del Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia (2020), a pesar de que la tasa de ocupación entre venezolanos pasó de 56,7 % en el 2015 a 65,1 % en 2018, en 2019 la cifra bajó a 63 %. Y según datos del RAMV, un 6.6% del desempleo del país corresponde a migrantes venezolanos (DNP, 2018). Además, se observa que entre aquellos que cuentan con un trabajo, solamente el 25% de la población venezolana está contratada, lo cual indica que el 75% de ellos trabajan en la informalidad. Otra problemática es el salario diferenciado, ya que en el caso asalariado un trabajador venezolano recibe 10% menos que un trabajador colombiano. Por su parte, la falta de un documento de identidad y el estatus migratorio irregular dificultan la vinculación laboral formal, y como consecuencia, limitan el pleno ejercicio del derecho al trabajo (Banco Mundial, 2018). En este sentido, las restricciones

para acceder a los documentos requeridos para su regularización en el país conllevan a una gran amenaza para lograr la integración socioeconómica en el país destino.

En el caso de Chile, según los resultados realizados por el Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible (OLDS) en el primer semestre de 2018, si bien el porcentaje de personas mayores de 15 años con educación superior era 2.58 veces mayor en la población venezolana en comparación con los chilenos, los venezolanos(15.52%) experimentan 2 veces más desempleo que los chilenos (7.72%). Este hecho por una parte se puede explicar por la posible menor experiencia laboral de los migrantes debido a su mayor juventud o la carencia de redes de apoyo en la sociedad destino, pero cabe señalar que las restricciones para obtener la regularización de su estatus migratorio y la convalidación de sus títulos universitarios también se han convertido en la mayor limitante para acceder a un empleo formal para los migrantes venezolanos.

En lo que respecta a Argentina, según lo que comentaba Osman Alza, el director de DNM, en el Reunión de Ministerios de Trabajo en apoyo al Proceso de Quito²⁹ del 2019, puesto que más de la mitad de los migrantes provenientes de Venezuela en Argentina cuenta con formación universitaria, las medidas excepcionales en término de abordar las convalidaciones de títulos obtenidos en gran medida facilitan la inserción laboral de la población venezolana en el país. Por ejemplo, el caso de profesionales en medicina de nacionalidad venezolana que ahora ocupan cargos como jefaturas de servicios. Y por primera vez las vacantes que se ofrecen a profesionales en Medicina en su residencia se cubren el 100% gracias a la población migrante proveniente de Venezuela. En este sentido, la flexibilización para los trámites de documentación y la simplificación de los criterios requeridos para la regularización han facilitado el acceso al empleo de la población venezolana y logra una movilidad laboral eficiente. Por consiguiente, se observa que las normas ventajosas para los migrantes venezolanos facilitan la integración social de la población venezolana en el país destino y en cierto modo también contribuyen al crecimiento económico de la sociedad receptora.

En quinto lugar, en término de los requisitos y procedimiento de solicitud, cabe destacar la particularidad de las medidas tomadas por parte de Argentina, en la que simplifica los

²⁹ En el marco de la V Reunión Técnica del Proceso de Quito, representantes de los Ministerios de Trabajo de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana, se reunieron en Bogotá, el 13 de noviembre de 2019, con el fin de discutir sobre los retos que enfrentan para promover la integración socioeconómica de las personas refugiadas y migrantes venezolanas

trámites administrativos y flexibiliza la documentación faltante. Para ello, estas medidas en gran medida facilitan la regularización de la migración venezolana en el territorio.

Por último, cabe destacar las limitaciones de las medidas analizadas. En el caso de Colombia, como se mencionó anteriormente, ni la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) ni el Permiso especial de permanencia (PEP) es un documento de identidad, y deberá estar acompañada por el Pasaporte o del Documento Nacional de Identidad que servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio colombiano. Asimismo, la TMF como un permiso temporal de ingreso solo se puede realizar el tránsito circunstancial dentro de las zonas de fronteras establecidas y no se puede ingresar al interior del país. Además, la TMF cuenta con una permanencia limitada, no mayor a siete días continuos dentro del tiempo de vigencia. En cuanto al Visado de Responsabilidad Democrática (VRD) de Chile, hay que señalar su limitación de requerimiento, dado que solamente puede solicitarse en los consulados chilenos en Caracas o Puerto Ordaz antes del viaje, de ahí que no regulariza a la población venezolana dentro del territorio chileno. Asimismo, cabe destacar las dificultades para la obtención de los documentos requeridos del certificado de antecedentes penales apostillado con vigencia de tres meses y el pasaporte con validez de 18 meses. Por lo último, el largo tiempo de espera para la resolución en práctica también dificulta la obtención del VRD.

A partir de este análisis, se puede corroborar en parte la hipótesis 2 de que las medidas adoptadas orientadas a la población venezolana en los tres países analizados no son iguales, y se observa una gran heterogeneidad entre los instrumentos adoptados por cada país receptor: al comparar la fecha de implementación, Argentina y Chile actuaban con dos años de retraso que el caso de Colombia, a partir de una serie de factores variables; en término del costo de trámite, mientras que la expedición de TMF y PEP es gratuita en Colombia, la solicitud de residencia temporal o permanente en Argentina requiere \$3.000, la tasa para solicitar el VRD es US\$ 30; con respecto al tiempo de espera, salvo que la obtención de la TMF es inmediata, el procedimiento para solicitar otros tipos de identidad tarda más tiempo, puesto que el trámite para el PEP en Colombia y la residencia temporal o permanente de Argentina necesita 90 días hábiles, el proceso para el VRD incluso puede durar de 4 a 6 meses; en cuanto a la posibilidad de naturalizarse, mientras el VRD en Chile y la residencia temporal o permanente en Argentina otorga el acceso a la población venezolana para permanecer al país, el PEP en Colombia no brinda la posibilidad de naturalizarse u obtener la nacionalidad colombiana; en cuanto al derecho del titular, el PEP, la residencia temporal o permanente en Argentina, y el VRD permite a los beneficiarios

ejercer actividad remunerada en el territorio a pesar de que en la práctica la tasa de desempleo de la población de migrantes venezolanos en cada país varían en cierto modo; en término de los requisitos de solicitud, las medidas adoptadas por Argentina destaca por la flexibilización en los trámites administrativos y documentos requeridos para la población venezolana. Adicionalmente, se aprecia que cada una de las medidas cuenta con sus propias limitaciones y restricciones, tanto en término del uso temporal o geográfico, como en los documentos requeridos o tiempo de espera en la solicitud.

Por otra parte, en cuanto a las causas para explicar esta diversidad, hay un conjunto de factores. En primer lugar, el diseño de los instrumentos migratorios para la migración venezolana está relacionado con el posicionamiento político hacia la población migrantes en las Leyes migratorias. Por ejemplo, en el caso de Chile, la vigente Ley de Migraciones N° 1094 de 1975 se caracteriza por una visión de seguridad nacional al fenómeno inmigratorio, la cual buscaba la estabilidad nacional evitando la entrada de elementos peligrosos (Jensen, 2009), por lo cual se formula una política restrictiva respecto del ingreso y permanencia de extranjeros. De este modo, en el diseño del VRD también se hereda la ideología del control y la seguridad del territorio, por la cual se observa un claro perfil selectivo y restrictivo. Así como el caso de Colombia, se han diseñado políticas con el propósito de preservar la seguridad e integridad de las fronteras, tal y como el Decreto N° 4000, con el que se limitaba la entrada de personas que pudieran comprometer el empleo de los nacionales o generar problemas de tipo económico, político o social.

En este sentido, el caso opuesto es Argentina, con la Ley de Migraciones 25.871 se reconoce el derecho humano a migrar, independientemente de su condición de regularidad. Este posicionamiento de legalización e integración se refleja en garantizar el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino. Asimismo, la adopción de medidas extraordinarias en el Marco del Ministerio de Educación en gran medida garantiza el acceso a la educación superior de la migración venezolana.

En segundo lugar, un determinante crucial que define el carácter de las políticas migratorias en la región es la postura política del presidente de turno (Brumat, 2019). Según el trabajo de Acosta, Blouin y Freier (2019), las respuestas regionales a la emigración de venezolanos estuvieron marcadas en un primer momento por consideraciones de política exterior. Es decir, las políticas migratorias que han adoptado por el país receptor hacia los ciudadanos venezolanos están influidas por sus posiciones políticas hacia el gobierno del Presidente Maduro. A modo de ejemplo, mientras gobiernos de centro-izquierda o izquierdistas

fueron los que liberalizaron las leyes de migración y refugio, varios de los gobiernos que han adoptado una política más generosa de acogida de venezolanos tienen presidentes conservadores, abiertamente críticos con el gobierno de Maduro, así como el gobierno de Juan Manuel Santos e Iván Duque en Colombia y el gobierno de Mauricio Macri en Argentina. Entre ellos, en Argentina, la llegada de Mauricio Macri al poder y su discurso beligerante contra el Gobierno de Nicolás Maduro alentó la migración de población venezolana a la Argentina (Pedone y otros, 2019). A partir de la expulsión de la República Bolivariana de Venezuela del Mercosur, el Estado argentino ha adoptado una serie de disposiciones especiales para la población migrante venezolana con el fin de facilitar los trámites para radicarse en la Argentina, tales como la aprobación de Disposición N ° 594/2018, la adopción del Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos, etc.

En tercer lugar, cabe destacar que el perfil sociodemográfico de la migración venezolana también está relacionado con el diseño de las políticas migratorias. Un ejemplo destacado es nuevamente el caso de Argentina. Como describimos anteriormente, el perfil sociodemográfico de la migración venezolana en Argentina corresponde a jóvenes entre 22 y 35 años con un nivel de educación relativamente alto, y esta gran presencia de profesionales hace que el Ministerio de Educación del país aprobara la resolución 230-E/2018 y la resolución 232-E/2018 para facilitar los procesos vinculados a la convalidación, revalidación y homologación de los títulos universitarios de la población venezolana residente en el país. Asimismo, desde la perspectiva de la composición etaria, los permisos de residencia tales como el PEP de Colombia, la residencia temporal o permanente de Argentina, y el VRD de Chile que permiten a los titulares ejercer la actividad reenumerada en el país también corresponden al perfil de migración laboral de la población venezolana en los tres países analizados.

Ahora bien, si volvemos a la hipótesis 4, se puede observar que la cantidad de migrantes venezolanos que ha acogido el país destino no es necesariamente un determinante para explicar las diferencias en el diseño de instrumentos migratorios para la población venezolana en cada país. Puesto que, desde el punto de vista del carácter de los instrumentos adoptados en los tres países analizados, no se aprecia una relación lineal entre la cantidad de población acogida y las medidas sancionadas. En concreto, al comparar las respuestas que han dado los tres países, se puede observar que el tamaño de la llegada de la población venezolana en el país solamente puede impulsar al país receptor a tomar medidas para la acogida y gestión de este flujo migratorio, pero no se puede determinar qué tipo de políticas migratorias adoptan en cada país, sea positivas o negativas, lo cual

contribuye a distintas condiciones de acogida para los migrantes. Por ejemplo, con la similar cantidad de migrantes venezolanos que han acogido en Argentina y Chile, se han tomado dos tipos de medidas distintas en materia de la regularización y promoción de derechos, observándose que la de Chile lleva un carácter selectivo y restrictivo mientras que la de Argentina es más abierta y receptiva. Por ese motivo, debemos rechazar la hipótesis 4.

Cuadro 8. Medidas excepcionales orientadas a la población venezolana, 2016-2019: Colombia, Argentina, Chile:

País	Medidas excepcionales orientadas a la migración venezolana	Normatividad	Fecha de implementación	Finalidad	Tiempo de vigencia	Derechos del titular	Requisitos de solicitud	Documentos requeridos	Costo del trámite	Tiempo de espera	Posibilidad de renovación	Limitación del uso
Colombia	La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)	Resolución 1220	12 de agosto de 2016	Regular la “migración pendular” dentro de las fronteras nacionales	2 años	Ingresar y salir de la zona fronteriza terrestre.	1. Ser los ciudadanos nacionales venezolanos (mayores de edad y Niños, Niñas y Adolescentes, etc.) 2. Ser residentes en las zonas de frontera previamente definidas por Migración Colombia	1) Cédula de identidad o Acta de Nacimiento (Aplica para niños, niñas o adolescentes); 2) Registro Electoral; 3) Una foto tamaño 3×4 con fondo blanco; (Todo en formato digital)	gratuito	Inmediato	Sí	1. No es documento de identidad, y debe estar acompañada por alguno de los documentos de identidad venezolanos con vigencia no mayor a seis meses 2. Uso dentro de las zonas de fronteras establecidas y sin ingresar al interior del país, y dentro de una permanencia no mayor a siete días continuos en del tiempo de vigencia.
	Permiso especial de permanencia (PEP)	Resolución 1272	28 de julio de 2017	Regularizar la migración venezolana en el territorio de manera regular y ordenada	90 días prorrogables automáticamente hasta completar dos años.	Cualquier actividad u ocupación legal en el país	1) Ser venezolano; 2) Estar viviendo en Colombia antes de una fecha determinada; 3) Haber ingresado a Colombia sellando su pasaporte; 4) No tener antecedentes judiciales; 5) No tener una medida de expulsión o deportación vigente.	1) Pasaporte Original con el sello de inmigración.; 2) Cédula de Identidad Original o DNI 3) Acta de Nacimiento Original, documento de identificación del menor expedido por la República Bolivariana de Venezuela (aplica para niños, niñas o adolescentes).	gratuito	90 días calendario	Sí	1. Deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del Pasaporte o del Documento Nacional de Identidad 2. El PEP no reemplaza el pasaporte y no será válido como documento de viaje para salir y entrar al país

Cuadro 8 (continuación)

País	Medidas excepcionales orientadas a la migración venezolana	Normatividad	Fecha de implementación	Finalidad	Tiempo de vigencia	Derechos del titular	Requisitos de solicitud	Documentos requeridos	Costo del trámite	Tiempo de espera	Posibilidad renovación	Limitación del uso
Argentina	Disposición N° 594/2018	Disposición N° 594/2018	14 de febrero de 2018	La flexibilización, simplificación y eventual eximición, previa evaluación de cada caso en particular, de los requisitos documentales exigidos en la Ley y su Reglamento.	/	Arbitrar medidas operativas y administrativas, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, que permitan dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación.	/	/	/	/	/	/
	Medidas en el marco del ministerio de educación	Resolución 230-E/2018	07 de febrero de 2018	Facilitar el reconocimiento de títulos universitarios	/	1. Faculta a convalidar títulos, diplomas o grados académicos universitarios expedidos por instituciones universitarias debidamente reconocidas por las autoridades competentes de Venezuela. 2. Aplica el Procedimiento Unificado para la Convalidación de Títulos Universitarios.	/	/	/	/	/	/
		Resolución 232-E/2018	07 de febrero de 2018	Permitir el ingreso y egreso de estudiantes a los establecimientos educativos de toda la República Argentina	/	1. Tratamiento preferencial trámites administrativos de reconocimiento de estudios 2. Exceptúa de la legalización de la documentación educativa. 3. Posibilita rendir examen global en Servicio de Educación a Distancia (SEAD), posibilita la prosecución de sus estudios.	/	/	/	/	/	/

						4. Aprueba un reglamento operativo para la realización de las pruebas evaluativas.						
	Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos	Disposición N° 520/2019	29 de enero de 2019	Facilitar su ingreso al país, la regularización de su condición migratoria y su inserción social en la comunidad argentina	/	1. Ingreso: Cédula de identidad o Pasaporte vencido (máx. dos años); Habilita Partida de Nacimiento como Documento de Viaje a menores de 9 años, ingreso terrestre, acompañados de 1 progenitor 2. Residencia: Inicio de trámite con Cédula o Pasaporte vencido; Inicio de trámite a menores de 9 años con Partida de Nacimiento; Exime requisito de legalización o Apostilla de la Haya sobre certificado de Carencia de Antecedentes	Ser ciudadanos venezolanos	/	/	/	/	/
Chile	Visado de Responsabilidad Democrática	Oficio circular N.º 96	9 de abril del 2018	Permitir el ingreso ordenado en calidad de residentes regulares, disminuir la irregularidad de este grupo migrante y de fomentar su integración en la sociedad chilena.	1 año y prorrogable por una vez	1. Acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes. 2. Ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral.	Ser nacionales venezolanos que busquen radicarse en Chile	US\$ 30	El estimado es de 4 meses, pero puede durar de 1 año o más .	No	1. Debe solicitarse en los consulados chilenos en Caracas o Puerto Ordaz a través de una plataforma en línea; 2. La demora para concretar el proceso hasta la estampa en el pasaporte podría significar una espera más larga de lo planificada para quienes deseen emigrar con esta modalidad.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Disposiciones oficiales de los respectivos países.

4.7. Características de las respuestas migratorias hacia la migración venezolana en los tres países

A partir del análisis realizado, se observa que, pese a la heterogeneidad en el diseño de las medidas excepcionales, también existen una serie de características similares en las respuestas jurídicas que han dado Colombia, Argentina y Chile frente a la llegada de migrantes venezolanos. En esta sección, analizaremos algunos de los rasgos mencionados en los tres países.

Temporalidad

La primera y más destacada característica de las respuestas regionales en los tres países analizados frente a la llegada de ciudadanos venezolanos tiene que ver con la temporalidad de los permisos de residencia que se les otorgan. Es decir, las respuestas brindadas son de carácter temporal y las prácticas sufren modificaciones de un momento a otro, por causa del cambio de gobierno nacional o regional, ya que se trata de medidas administrativas y no de políticas de Estado (Acosta et al., 2019).

En el caso de Colombia, tanto la Tarjeta de Movilidad Fronteriza como el Permiso especial de permanencia son temporales y excepcionales, y no constituyen una respuesta integral y de certeza jurídica plena (Cabrera et al., 2019) ni mecanismos permanentes de regularización (Selee et al., 2019). Lo mismo pasa con el Visado de Responsabilidad Democrática en el caso de Chile, puesto que se les otorga una residencia temporal de un año, prorrogable por una sola vez, tras lo cual deben solicitar la residencia definitiva o abandonar el país. La temporalidad en los permisos de residencia es un problema de más largo alcance que también afecta al Acuerdo de Residencia Mercosur en el caso de Argentina. Según este, el ciudadano solo puede renovar su permiso temporal de dos años y transformarlo en uno permanente en caso de que acredite recursos suficientes, algo que no siempre es posible en mercados laborales con un altísimo índice de informalidad.

Para ello, la temporalidad de los permisos de residencia, sin duda, complican el trámite de regularización de la población venezolana en el país destino y genera incertidumbre para el individuo migrante, dado que la preparación para la renovación de la residencia siempre requiere recursos suficientes, tanto en tiempo como por el costo a la población venezolana.

El carácter *ad hoc*

La segunda característica de las respuestas excepcionales orientadas a los ciudadanos venezolanos es un modelo *ad hoc* con carácter excepcional frente a una necesidad urgente y específica. Como se mencionó anteriormente, la migración venezolana representa una situación inédita en la historia de la región, por lo cual los países han adoptado diversas respuestas migratorias acordes a su propia realidad nacional.

En el caso de Colombia, frente a la migración pendular en las zonas de frontera entre los dos países, caracterizada por la continua entrada y salida de viajeros a lo largo del día, el Estado creó la TMF como un documento de tránsito fronterizo con restricciones del uso espacial y temporal, por lo cual el proceso de solicitud también es más fácil y la respuesta de expedición es inmediata. De esta manera, la creación de la TMF en gran medida regulariza la migración pendular y facilita los movimientos de los ciudadanos venezolanos entre las fronteras. Asimismo, el gobierno colombiano reglamenta la expedición del PEP como un mecanismo de regularización orientado a la población venezolana por la alta incidencia de irregularidad en el país. Además, se han adoptado ajustes y modificaciones a medida que el fenómeno migratorio venezolano iba evolucionando. Por ejemplo, se ha ampliado el rango de los beneficiarios del PEP mediante la expedición de las seis oportunidades, entre las cuales una se dirige exclusivamente a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela que se encuentren en territorio colombiano; y se otorga el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) a quienes se les rechaza su solicitud o no les reconozca la condición de refugiado en Colombia.

En el caso de Argentina, por un lado, las medidas excepcionales en el marco del Ministerio de Educación facilitan la integración e inclusión social de la migración calificada venezolana en Argentina por su alto nivel educativo y sus necesidades de revalidaciones de títulos universitarios extranjeros. Por otro lado, la expedición de la Disposición N ° 594/2018 y el Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos permite la entrada de la población venezolana y simplifica los trámites de radicación en el país en vista de la demora para apostillar documentos. Todas estas medidas son adoptadas a las nuevas situaciones y desafíos de la migración venezolana en el país, y muestran la efectividad del diseño de políticas migratorias con una implementación administrativa adecuada.

Discrecionalidad

Por último, hay que destacar la discrecionalidad en la regulación del estatus jurídico del flujo venezolano en las sociedades receptoras. En este sentido, los resultados concuerdan con la perspectiva de O'Donnell (2004) y Loudior (2018), que en un sentido más amplio, la discrecionalidad tiene que ver con desafíos mayores al Estado de derecho en la región, tales como la falta de reglas detalladas, fallas en su aplicación o deficiencias en la relación administrativa entre los individuos y el propio Estado. En un sentido más concreto, la discrecionalidad tiene que ver con una duración muy limitada en el tiempo de los permisos y una vigencia muy sujeta a decisiones posteriores que los pueden o prorrogar o cesar según los países receptores.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, como se ha dicho anteriormente, la TMF había suspendido expedirse el 8 de febrero de 2018, en un encuentro con las autoridades de la frontera en Cúcuta, argumentando que «Tras considerarse que se había dado el tiempo suficiente para que los ciudadanos venezolanos realizaran este trámite y se evidenciara, por parte de Migración Colombia, *“un mal uso de este documento por parte de algunos extranjeros”*» (Migración Colombia, 2018). En efecto, desde la creación de TMF ya se han otorgado mayor discrecionalidad a la administración pública. Según lo establece la resolución 1220, en el artículo 19, *“Discrecionalmente la autoridad migratoria podrá cancelar la Autorización de Tránsito Fronterizo y retirar el Documento Binacional de Control Migratorio en Frontera, en los casos en que se presuma o establezca el uso inadecuado o por salir de área autorizada para la movilidad fronteriza o por préstamo del mismo o por infracciones a la normatividad migratoria, además por causales sobrevinientes o por verificaciones posteriores al registro inicial, que den cuenta de anotaciones administrativas o judiciales, o en otros casos en que se considere inconveniente la presencia del extranjero en el territorio nacional, esto sin perjuicio de las actuaciones administrativas o judiciales a que hay lugar según corresponda”*. No obstante, desde el 23 de noviembre de 2018, el gobierno habilitó nuevamente el trámite para la obtención de la misma mediante el documento CONPES 3950, con lo cual corrobora la discrecionalidad en la implementación de las medidas adoptadas referente a la población venezolana.

No es un caso aislado, influidas por la actual legislación migratoria, las respuestas migratorias por parte de Chile también entrega amplia discrecionalidad. En la expedición del VRD, se incorporó el término de *contar con un pasaporte con 18 meses de vigencia* como un nuevo requisito para la obtención de la visa a la población venezolana a partir de junio de 2018, con lo cual se generan situaciones contradictorias y se considera que “el Gobierno

de Chile está cerrando las puertas poco a poco a los migrantes venezolanos” dado que la compleja crisis en Venezuela ya dificulta el proceso de solicitar y renovar los documentos de identidad. Sin duda, la modificación recurrente en el otorgamiento de la documentación y la institucionalidad carecen de suficiente continuidad por la discrecionalidad del gobierno que afectan de manera central a la vida de los migrantes en todos los aspectos y generan más incertidumbres para ellos.

No obstante, se observa que, en algunos casos, la discrecionalidad del Ejecutivo en la regulación jurídica de las migraciones también puede favorecer a la población venezolana, perspectiva coinciden con la de Acosta et al. (2019). Por ejemplo, en el caso de Argentina, ya mencionado anteriormente, en vista de las urgentes necesidades de la población venezolana, la resolución 230-E/2018, 232-E/2018, Disposición N ° 594/2018 y el Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos en gran medida simplifican la regularización e integración del individuo venezolano en el país dentro de la Ley y su Reglamento.

V. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y LIMITACIONES

El objetivo general de este trabajo ha sido comparar el diseño de políticas públicas orientadas a la migración venezolana en tres países de acogida: Colombia, Argentina y Chile, en término de la regularización y promoción de sus derechos. En este último apartado, a modo de conclusión, realizaremos una síntesis de los principales hallazgos y también indicaremos algunas debilidades de la presente investigación, así como las posibles líneas de investigación para el futuro.

Tal y como se presentó en la segunda sección, el masivo desplazamiento de población venezolana desde el año 2015 es una migración de crisis, consecuencia de una crisis económica, política y social generalizada en país, lo cual conlleva a Venezuela pasar de ser un país de inmigración a un país expulsor de manera repentina y abrupta. Frente a este nuevo escenario, Colombia, Argentina, y Chile representan distintas situaciones nacionales como países receptores de la población venezolana.

Entre ellos, Colombia no ha sido un país de inmigración en la historia reciente, por lo cual lleva una visión de control fronterizo y seguridad nacional en las vigentes legislaciones migratorias. El aumento gradual de los flujos migratorios venezolanos a partir del 2015 ubica a Colombia como el primer país destino para la migración venezolana, mientras que se destaca por tres rasgos principales: migración pendular, migración de tránsito, y migración irregular. Con lo cual el Estado Colombiano adoptó dos medidas excepcionales sucesivamente para regularizar al ciudadano venezolano en el país, la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), facilitando la circulación en la zona fronteriza y la residencia temporal.

Por su parte, Argentina como un país de tradicionalmente de inmigración cuenta con una política migratoria receptiva, en la que reglamenta las líneas políticas fundamentales para la protección y promoción de los derechos de los migrantes. Sin embargo, como uno de los destinos más distantes en la región, la masiva llegada de venezolanos a partir del año 2016 generó una nueva dinámica migratoria en el país, la cual se concentra principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para ello, el país ha adoptado tres tipos de instrumentos exclusivos para esta población, simplificando los trámites administrativos de radicaciones: la Disposición N °594/2018 simplifica o eventualmente exime de algunos documentos exigibles para la adquisición de la radicación según cada caso en particular; la Resolución 230-E/2018 y Resolución 232-E/2018 en el marco del Ministerio de

Educación facilitan los procesos vinculados a la convalidación y homologación de los títulos universitarios de los migrantes venezolanos en el país; y el Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos permite el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos con documentos de identidad vencidos que no excedan dos años. Todo esto en gran medida facilita la regularización e integración venezolana en el país.

Chile, con la recuperación de la democracia y la mejora de la situación económica, se ha convertido en un país receptor a partir de la década de 1990 a medida que la población inmigrante iba creciendo a lo largo de las pasadas dos décadas. Mientras que la actual legislación migratoria de 1975 lleva una visión de seguridad nacional, por la que se formula una política restrictiva en materia migratoria. Este carácter selectivo también se ve reflejado en el diseño del Visado de Responsabilidad Democrática (VRD), un instrumento excepcional para permitir el ingreso ordenado y la residencia temporal a las personas migrantes venezolanas frente al nuevo escenario migratorio en el país.

Al comparar las respuestas extraordinarias referentes a la migración venezolana en los tres países de destino, se evidencia una gran diversidad en término de la fecha de implementación, la posibilidad de naturalizarse, los requisitos, el procedimiento de solicitud, el costo y el tiempo necesario para el trámite, y sus propias limitaciones y restricciones. Asimismo, también se observa diferencias en la posibilidad del ejercicio de los derechos básicos (derecho a la salud y educación) con las que cuenta la población procedente de Venezuela. Mientras que Argentina garantiza el acceso a la salud y a la educación a todos los extranjeros residentes en el territorio argentino, independientemente de la regularidad o no de su estatus migratorio, en Colombia y el Chile, el acceso a la salud está directamente ligado a su estatus migratorio dentro del país, aquellos que se encuentren en situación irregular solamente cuenta con un acceso limitado al servicio de salud, salvo en circunstancias excepcionales. Esta heterogeneidad se explica por un conjunto de factores. En primer lugar, el diseño de los instrumentos migratorios para la migración venezolana en gran medida está asociado al posicionamiento político hacia la población migrante en las Leyes migratorias, con la ideología del control, en el caso de Chile, o una visión receptiva, en el caso de Argentina.

En segundo lugar, se evidencia que el carácter de las políticas migratorias orientadas a los ciudadanos venezolanos está ligada a la posición política del presidente de turno hacia el gobierno del Presidente Maduro. Es decir, cuando los presidentes de los países receptores tienen una posición contra o crítica con el gobierno de Maduro, siempre adoptan una

política más generosa de acogida de venezolanos. Y esto en cierta manera alienta la emigración venezolana hacia otros países, como el caso del gobierno de Mauricio Macri en Argentina

Por último, se observa que el perfil sociodemográfico de la migración venezolana también está relacionado con el diseño de las políticas migratorias en el país destino. Un ejemplo destacado es el caso de Argentina, ya que una de las características de la población venezolana dentro del país a diferencia de otros grupos migrantes es su perfil educativo con un elevado número de años de escolaridad y un alto nivel de educación superior. Por su parte, el Ministerio de Educación de Argentina ha adoptado la resolución 230-E/2018 y la resolución 232-E/2018 para flexibilizar los procesos vinculados a la convalidación, revalidación y homologación de los títulos universitarios de la población venezolana residente en el país.

Por otra parte, a pesar de las diferencias que se han mencionado, el análisis también ha mostrado tres principales rasgos en común en las respuestas jurídicas que han dado los tres países analizados frente a la llegada de venezolanos: la temporalidad, el modelo *ad hoc* y la discrecionalidad, las cuales afectan de manera central a la regularización e integración de ciudadanos venezolanos en el contexto de acogida. De todas maneras, hay que señalar que si bien la mayoría de los países de la región adoptan políticas migratorias bien diferentes a la hora de recibir a los migrantes venezolanos, es difícil valorar en qué medida unos países han avanzado más que otros, porque existe una amplia heterogeneidad en cuanto al grado de implementación conseguida, y la ocurrencia o no de retrocesos recientes en el orden discursivo y administrativo.

Como todas las investigaciones, este trabajo también presenta algunas debilidades. Y una de las principales limitaciones ha sido la carencia de datos comparables entre los distintos países en la región. El estudio sería mejorable con fuentes de información bajo la misma institución oficial, tal y como la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por ello, solamente hemos podido considerar las fuentes de datos disponibles en cada uno de los países en determinados años. Y esto plantea retos para realizar un análisis comparativo a nivel regional, dado que la disponibilidad de datos y criterios de medición estadística para analizar la migración de venezolanos en cada país varía significativamente, impactando en el nivel de detalle en los estudios. Por tanto, dada la complejidad del fenómeno migratorio venezolano y su mayor relevancia, se deberían desarrollar más medios para obtener mejor información estadística.

Además, es oportuno destacar que, a la hora de realizar el análisis estadístico, los errores de la recopilación de datos pueden llevar a sesgos en los resultados.

Asimismo, hay que señalar que, debido a la limitación del marco temporal del presente trabajo, no hemos podido encontrar suficiente información para evaluar la implementación de las medidas aplicadas por los tres países en la práctica, tal y como las cifras concretas sobre el número de los venezolanos nacionalizados en los tres países. Por ejemplo, en el caso de Chile, el VRD se establece en el año 2018, y para solicitar la nacionalidad chilena necesita al menos cinco años de residencia y contar con permanencia definitiva en el país, entonces en el año 2020 aún no se encuentran datos sobre los venezolanos que puedan optar a la nacionalidad chilena. Y lo mismo pasa en el caso de Argentina, en el que para solicitar la ciudadanía argentina necesita 2 años de residencia ininterrumpida, y hasta el presente año pocos migrantes venezolanos cumplían requisito. Por consiguiente, sería necesario desarrollar las investigaciones relacionadas al respecto dado que se observa diferencias entre lo que establece las normas excepcionales y la aplicación de las mismas, las cuales afectan de manera central a la vida de los migrantes en la sociedad receptora.

Por lo último, hay que señalar que la pregunta sobre el futuro de la inmigración de los venezolanos en los países de recepción aún no tiene una respuesta clara, sobre todo, a medida que la crisis sanitaria de COVID-19 atraviesa el mundo desde el principio del año 2020, conlleva una situación extremadamente preocupante para los migrantes venezolanos por la desprotección y vulnerabilidad en las que se encuentran. Mientras que se configura un nuevo escenario del flujo de retorno de venezolanos para regresar a su país, según la estadística de la autoridad venezolana, desde el mes de marzo hasta el mediano de junio de 2020 más de 56,000 venezolanos han retornado al país. Para ello, los temas tales como el ejercicio de sus derechos básicos en los países de tránsito y el proceso de reintegración en la sociedad venezolana son de mayor relevancia para futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. Global Trends: Forced Displacement in 2019. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 2019. Copenhagen, Denmark.
- ACNUR. Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2018. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 2018. En línea: www.acnur.org/5d09c37c4.pdf. Fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.
- ACOSTA, D., BLOUIN, C. y FREIER, L. F. La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas, *Documento de Trabajo*, 2019, Vol. 3, Madrid, Fundación Carolina.
- ACOSTA, D. y FREIER, L. F. Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America, *International Migration Review*, 2015, Vol. 49 (3): 659-696.
- AGAR, L. y N. SAFFIE. Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad, *Migraciones, salud y globalización entrelazando miradas*, 2009: 10-19.
- ÁLVAREZ de flores, Raquel. Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento. *Aldea Mundo*, 2007, Vol. 11(22): 89-93. En línea: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54302209>. Fecha de consulta: 2 de Julio de 2020.
- ÁLVAREZ, J. (2020). Vienen médicos extranjeros: no hay polémica, es legal y muy necesario. *La Voz*. Recuperado de 25 de miércoles de 2020. Disponible en <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vienen-medicos-extranjeros-no-hay-polemica-es-legal-y-muy-necesario>.
- Á. RETORILLO Osuna, A. OVEJERO Bernal, F. CRUZ Sousa, S. LUCAS Mangas y B. ARIAS Martínez. Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo. *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, 2006, Vol. 7: 123-139.
- AROCENA, Felipe y ZINA, Mariana. Migración, transnacionalismo y multiculturalismo. La vinculación de jóvenes uruguayos en Barcelona con su país de origen, *Athena Digital*, 2011, Vol. 11(2): 17-37.
- BANCO MUNDIAL. *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*, octubre de 2018, Washington, D.C.
- BALDWIN, L. The Venezuelan Diaspora: A cerebral exodus. *Latin American Studies: Student scholarship y creative work*, Augustana College, 2017.
- BARROS Sánchez, F. La trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile. *Política y estrategia*, 2018, Vol. 132: 125-159.
- BASSA Mercado, Jaime y TORRES Villarrubia, Fernanda. Desafíos para el ordenamiento jurídico chileno ante el crecimiento sostenido de los flujos migratorios. *Estudios Constitucionales*, 2015, Vol. 2: 103-124.
- BENENCIA, Roberto. *Perfil migratorio de la Argentina*, Organización Internacional para las Migraciones, 2012, Buenos Aires.
- BERTOSSI, C. et al. The coproduction of National Models of integration: A view from France and Netherlands. *Integrating Immigrants in Europe*, 2015: 59-76.
- BOLÍVAR, L. y PÉREZ, R. C. Crisis migratoria venezolana y responsabilidad de los Estados. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), *Informe especial*, 2019.
- BROCHMANN, Grete. Citizens of Multicultural States: Power and Legitimacy. *The Multicultural Challenge*. Comparative Social Research, 2003, Vol. 22: 1-11.
- BRUMAT, L. Migration and the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone? *Migration Policy Centre Blog*, 2019.
- CABIESES, B., BERNALES, M., y MACINTYRE, A. M. *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*, 2017.
- CABRERA, D., CANA, G. y CASTRO, A. 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*. Ciudad de México: UNAM, 2019: 59-94.
- CÁRTAS de Venezuela. *La situación humanitaria en Venezuela vista desde Cáritas de Venezuela*, 2018. En línea: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39069TCARITASVENEZUELA.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2020.
- CARRASCO, I. y J. Suárez. Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares, *serie Políticas Sociales*, 2018, Vol. 231, Santiago.
- CARRIL, Camila. Política migratoria argentina. El rol de las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantía de derechos humanos. *Revista Derechos en Acción*, 2018, Vol. 3 (8): 195-233.
- CASTRO A. y MILKES, I. Potestad sancionatoria y Política migratoria Colombiana. *Jornadas derecho administrativo*, 2018.
- CEPAL. *Observatorio Demográfico 2018*, Vol. 25, 2019 (a), Santiago.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, 2019, 2019 (b), Vol. 22, Santiago.
- CEPAL. *Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos*, 2019 (c), Vol. 19, Santiago.
- CEPAL. *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*, 2018 (a), Vol. 2 (2), Santiago.
- CEPAL. *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, 2018 (b), Vol. 62, Santiago.
- CEPAL. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, 2017, Vol. 2 (3), Santiago.
- CEPAL. *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, 2013, Vol. 3697, Santiago.
- CEPAL. *Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, 2011, Vol. 2170, Santiago.

Bibliografía

- CERIANI Cernadas, P. Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración, en Giustiniani, R. *Migración. Un derecho humano*, 2004, Buenos Aires.
- CIURLO, A. Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2015, Vol. 2 (2): 201-245.
- CIDH. *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*. Aprobada en Bogotá (Colombia) en el marco de su 167 período de sesiones, marzo de 2018.
- CHIARELLO, Leonir. Las Políticas Públicas Sobre Migraciones y la Sociedad Civil En América Latina: Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú. *Scalabrini International Migration Network*, 2012, New York.
- COULON, A. *L'École de Chicago, Paris. Que sais-je ?* Presses Universitaires de France, 1992.
- COURTIS, Corina. Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador. *Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, 2011, Santiago de Chile.
- DANIELA Vono de Vilhena. Panorama migratorio en España, Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales, *Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, 2011, Santiago de Chile.
- DE LA VEGA, I., y CLAUDIA Vargas. Emigración intelectual y general en Venezuela, *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricas, y Culturales de la Ciencia y la Tecnología*, 2014, Vol. 1, Mérida de Colombia.
- DELGADO, David. Modelos de incorporación de inmigrantes: Teorías y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, 2007, Vol. 118 (43-55).
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. *Documento CONPES 3950*, 2018, Bogotá, D.C.: DNP.
- DOMENECH, E. '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*, 2013, Vol. 12 (35).
- DOMENECH, E. *Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión*. Ponencia presentada en el III Congreso ALAP, 2008, Córdoba, Argentina.
- EGUREN, Joaquín y ESTRADA, Cecilia. Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, 2008, Lima.
- ENTZINGER, H. The dynamics of integration policies: A multidimensional model. *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ESTEBAN, F. Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios. *América Latina Hoy*, 2003, Vol. 34: 15-34. En línea: http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/11302887/article/viewFile/7357/7382. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.
- FOSTER, Lois. Immigration, Education and Family. *Adelman*, 1994, Vol. 2: 578-611.
- FREITEZ, A. Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- FREITEZ, A. ENCOVI. *Encuesta sobre Condiciones de Vida, Venezuela 2017*. Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), 2017.
- FREITEZ, A. La emigración desde Venezuela durante la última década, *Temas de Coyuntura*, Vol. 63: 11-38, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2011.
- GANDINI, L. et al. Nuevas movilidades en América Latina. *Cuadernos Geográficos*, 2020, Vol. 59(3): 103-121.
- GARCÍA, C. Venezolanos pueden tramitar (otra vez) la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. *Proyecto Migración Venezuela*, 2018.
- GIMÉNEZ, C. *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, RBA Editores, 2003.
- GOBIERNO DE COLOMBIA, Defensoría del Pueblo, Fenalper, y UNGRD. *Informe Final. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia*, 2018. En línea: <http://www.refworld.org/es/pdf/5b2957524.pdf>. Fecha de consulta: 3 de junio de 2020.
- GONZÁLES, Y. Los procesos de integración de personas migrantes: límites y nuevas aportaciones para un estudio más integral. *Athena Digital*, 2014, Vol. 14(1).
- GORDON, M. *Assimilation in American life. The role of race, religion and national origins*, Oxford: Oxford University Press, 1964.
- INE. *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019. Informe Técnico*, marzo de 2020.
- INE. *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2018. Informe Metodológico*, febrero de 2019.
- INE. *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*. Santiago: Departamento de Demografía y Censos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Resultados definitivos. Serie B N° 2. Tomo 1*.
- JENSEN, María Florencia. *Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena*. Santiago, 2009.
- JIMÉNEZ A. Ricardo. *Implementación de los acuerdos de Mercosur sobre libre residencia: un avance valioso pero insuficiente*, 2010.
- J.MARTÍNEZ Pizarro y C. ORREGO Rivera. *Serie Población y Desarrollo*, 2016, Vol. 114: 9-23.
- KOECHLIN José y VEGA Eduardo. Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración Colección OBIMID*, 2018, Vol. 4 (1): 47-97.
- LACRUZ, Tito. Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS-CENDES-UNFPA Editor, 2006: 111-184.
- LINDO, F. The concept of integration: Theoretical concerns and practical meaning. *Social integration and mobility*, 2005:

Bibliografía

- 7-18.
- LOUDOR, W. E. La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Colección OBIMID, 2017, Vol. 4.
- MALGESINI, G. y Giménez, C. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid: Catarata, 2000.
- MARTÍNEZ, R. (ed.) Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL*, Vol. 146, Santiago, 2017.
- MARTÍNEZ Pizarro, J. y C. Orrego Rivera. Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe, *serie Población y Desarrollo*, 2016, Vol. 114, Santiago.
- MARTÍNEZ, Jorge, LEANDRO Reboiras y MAGDALENA Soffia. Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional, *Serie Población y Desarrollo*, 2009, Vol. 89, Santiago.
- MAZUERA Arias, Rina y ALBORNOZ Arias, Neida. *Perfiles sociodemográficos de la migración venezolana, principales características según país receptor*. San Cristóbal: Venezuela: Servicio Jesuita a Refugiados (SJR). Venezuela.- Centro Gumilla - UCAT - IIES-UCAB, 2019.
- MIGRACIÓN Colombia. *Radiografía Migratoria Colombia-Venezuela, corte a 31 de marzo de 2019*.
- MIGRACIÓN Colombia. *Radiografía de venezolanos en Colombia al 31 de marzo de 2018*.
- MIGRACIÓN Colombia. *Radiografía de venezolanos en Colombia al 31 de diciembre de 2018*.
- MIGRACIÓN Colombia. *Radiografía Migratoria Colombia-Venezuela 2017*.
- MIGRACIÓN Colombia. *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*, 2018. En línea: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2018/8693-migracion-venezolana>. Fecha de consulta: 26 de junio de 2020.
- MINISTERIO de Salud de Chile. *Política de salud de migrantes internacionales*. Chile, 2017. En línea: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/Res-Exenta-1308-2017-Politica-de-Salud-de-Migrantes-Internacionales.pdf>. Fecha de consulta: 03 de agosto de 2020.
- NACIONES UNIDAS. *Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1999.
- NACIONES UNIDAS. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. *Serie de Tratados de las Naciones Unidas*. 1990, Vol. 2220 (4739).
- NEJAMKIS, L. Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma? *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires: Catálogos, 2012: 89-116.
- NICOLAO, J. El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia*, 2010, Vol. 17(53): 205-228.
- NORAMBUENA, C. Chile y Argentina: análisis comparado de dos procesos migratorios en el Cono Sur de América. *Hispanismo, migración y nueva civilización*. Madrid: Diwan Mayrit, 2013: 325-349.
- NORAMBUENA, C. Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico. *Si Somos Americanos*, 2016, Vol. 16(2): 45-72.
- NOVICK, S. Migraciones en el Cono Sur: Políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile. *Perspectivas*, 2012, Vol. 42: 79-114.
- NOVICK, S. Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas. *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Flacos Uruguay, 2010: 25-53.
- NOVICK, S. Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). *Las migraciones en América Latina*. Buenos Aires: Catálogos, 2008: 131-152.
- NOVICK, S. Políticas migratorias en la Argentina. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 1997.
- NOVICK, S. *Política y Población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires: CEAL, 1992.
- O'DONNELL, G. Why the Rule of Law Matters? *Journal of Democracy*, 2004.
- OECD. *Education at a glance*. Paris: OECD, 2018.
- OEA. (2020). *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Chile*. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_Situacion-de-los-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-Chile.pdf
- OIM. *World Migration Report 2020*. Switzerland, Geneva, 2020.
- OIM. *Tendencias Migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*. Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur, 2019a.
- OIM. *“Tendencias migratorias nacionales en América del Sur: República Bolivariana de Venezuela”*, 2018a. En línea: http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_de_L_Sur_Venezuela.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.
- OIM. *Displacement Tracking Matrix (DTM): Monitoreo de flujo de población venezolana, Argentina. Ronda 1*, 2018b.
- OIM. *Displacement Tracking Matrix (DTM): Monitoreo de flujo de población venezolana, Argentina. Ronda 4*, 2018c.
- OIM. *Perfil de gobernanza sobre la migración: la República de Colombia*. 2018d. En línea: http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/MGI_report_Colombia.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.

Bibliografía

- OIM. Integración de Inmigrantes. *Documento de Trabajo de la Gestión de la Migración*, Vol. 3 (3.6), 2010.
- OLDS (Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible). (2018). *Venezolanos en Chile - el siguiente destino*. Recuperado de <https://www.olds2030.org/2018/09/venezolanos-chile-siguiente-destino.html>.
- OSUNA, Álvaro Retortillo et al. Inmigración y modelos de integración: Entre la asimilación y el multiculturalismo. *Revista universitaria de ciencias del trabajo*. Universidad de Valladolid, 2006. Vol. 7: 123–139.
- PACECCA, M. I. *Venezolano/as en Argentina: un panorama dinámico (2014-2018)*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), 2019.
- PAEZ, T. y VIVAS, L. The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis? *Freedom House Report*, 2017.
- PEDONE, C., MALLIMACI, A., GUTIÉRREZ, J. y DELMONTE, A. De la estabilidad económica y la regularidad jurídica al ajuste socioeconómico y precariedad del trabajo: migración venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ciudad de México: UNAM, 2019.
- PELLEGRINO, A. *Historia de la inmigración en Venezuela. Siglos XIX y XX*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1989.
- PENCHASZADEH, A.P., GARCÍA, L.E. Política migratoria y seguridad en Argentina de hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2018, Vol. 23: 91-109.
- PENNINX, R., y B. Garcés-Masareñas. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*, IMISCOE Research Series, 2016: 11–30.
- PÉREZ REY, N. Modelos de incorporación de inmigrantes: del asimilacionismo al multiculturalismo. *Estudios migratorios*, 2003: 159-198.
- PINTO, L., BARACALDO, P., y ALIAGA, F. La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y la educación. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 2019, Vol. 28(1): 199-223.
- RETORTILLO, A., OVEJERO, A., CRUZ, F., ARIAS, B. y LUCAS, S. Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 2006, Vol. 7: 123-139.
- RUIZ PARRA, C. Chile modifica requisitos para la visa de residencia temporal a los venezolanos. Estos son los cambios, *El Nuevo Herald*, 2018. En línea: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/Venezuela-es/article212877824.html>. Fecha de consulta: 29 de junio de 2020.
- SÁNCHEZ MOJICA, B. E. *El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2014.
- SABATES-Wheeler, R. y M. Waite. Migration and social protection: a concept paper. *Working Paper*, Sussex. Universidad de Sussex, Vol. 2, 2003.
- SABATES-Wheeler, R. y J. Koettl. Protección social para los migrantes: los desafíos de la prestación en el contexto del cambio en los flujos migratorios. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2010, Vol. 63(3).
- SALGADO Bustillos, F., CONTRERAS Painemal, C., y ALBORNOZ, L. (2018). La migración venezolana en Santiago de Chile: entre la inseguridad laboral y la discriminación. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 8, 81-117.
- SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001
- SELEE, A., BOLTER, J., MUÑOZ-Pogossian, B. y HAZÁN, M. Creatividad dentro de la crisis: opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina”. Migration Policy Institute, 2019.
- SERRA, E. y V. Mazzucato. Mobile populations in immobile welfare systems: a typology of institutions providing social welfare and protection within a mobility framework. *The European Journal of Development Research*. Berlin: Springer, 2017, Vol. 29 (4).
- SILVA Dittborn, C., y BALLESTEROS Valdés, V. *Reportes Migratorios del Departamento de Extranjería y Migración*, 2017. En línea: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2018/01/RM_Poblacion%CC%81nMigranteChile2.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2020.
- SOLÉ, C., ALCALDE, R., PONT, J., LURBE, K., y PARELLA, S. El concepto de integración desde la sociología de las migraciones. *Migraciones*. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones, 2002, Vol. 12: 9-41.
- SOLIMANO, A. y TOKMAN, V. Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico: el caso de Chile, *Migraciones internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo*, 2008.
- STEFONI, C. Panorama de la migración internacional en América del Sur. *Population and Development series*, Santiago, 2018, Vol. 123 (32).
- TEXIDÓ, E., y GURRIERI. *Panorama migratorio de América del Sur*. Buenos Aires, Argentina: OIM, 2012.
- ULDEMOLINS, E. Migraciones, modelos de integración y riesgo. La inmigración, ¿un riesgo social? *CLIVATGE*, 2017, Vol. (5): 75-103.
- VALENZUELA, Catalina. Rezago de la política migratoria en Chile: Contención ante una demanda creciente. *En Búsquedas Políticas*. 2014, Vol. 3 (1): 27-54.
- VALERA, C., PIZARRO, J., y MARTÍNEZ, R. *Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. Santiago, 2018.
- VAN Reekum, R. et al. National models of integration and the crisis of multiculturalism: a critical comparative perspective. *Patterns of Prejudice*, 2012, Vol. 46(5): 417-426.
- WIESBRECK, A. The integration of immigrants in Sweden: a model for the European Union? *International Migration*,

Bibliografía

2011, Vol. 49(4): 48-57.

WARNER, W. L., y SROLE, L. *The social systems of American ethnic groups*. New Haven: Yale University Press, 1945.

Normativa Jurídica

Colombia

Constitución política de Colombia de 1991.
Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004.
Decreto Ley 2622 del 13 de julio de 2009.
Decreto Ley 4057 del 31 de octubre de 2011.
Decreto 834 del 24 de abril de 2013.
Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010.
Ley 1465 del 29 de junio de 2011.
Resolución 1220. Migración Colombia, 12 de agosto de 2016.
Resolución 1248. Migración Colombia, 25 de julio de 2017.
Resolución 5797. Migración Colombia, 25 de julio de 2017.
Resolución 1272. Migración Colombia, 28 de julio de 2017.
Resolución 03015. Migración Colombia, 18 de agosto de 2017.
Resolución 0740. Migración Colombia, 05 de febrero de 2018.
Resolución 0361. Migración Colombia, 06 de febrero de 2018.
Resolución 6370. Migración Colombia, 01 de agosto de 2018.
Resolución 2033. Migración Colombia, 02 de agosto de 2018.
Resolución 10064. Migración Colombia, 03 de diciembre de 2018.
Resolución 3107. Migración Colombia, 03 de diciembre de 2018.
Resolución 10677. Migración Colombia, 18 de diciembre de 2018.
Resolución 3317. Migración Colombia, 19 de diciembre de 2018.
Resolución 2540. Migración Colombia, 21 de mayo de 2019.
Resolución 1465. Migración Colombia, 21 de mayo de 2019.
Resolución 2634. Migración Colombia, 28 de mayo de 2019.
Resolución 1567. Migración Colombia, 30 de mayo de 2019.
Resolución 3548. Migración Colombia, 3 de julio de 2019.
Resolución 2278. Migración Colombia, 01 de agosto de 2019.
Resolución 8470. Migración Colombia, 05 de agosto de 2019.
Resolución 3167. Migración Colombia, 25 de octubre de 2019.
Resolución 0240. Migración Colombia, 23 de enero de 2020.
Resolución 0238. Migración Colombia, 27 de enero de 2020.
Resolución 1265. Migración Colombia, 28 de mayo de 2020.
Resolución 1537. Migración Colombia, 03 de julio de 2020.

Argentina

Decreto 616/2010 del 3 de mayo de 2010.
Decreto 70/2017 del 27 de enero de 2017.
Decreto Nacional de Urgencia (DNU) N ° 70 Boletín Oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Argentina, 30 de enero de 2017.
Disposición Dirección Nacional de Migraciones N ° 594/2018, Buenos Aires, Argentina, 14 de febrero de 2018.
Disposición Dirección Nacional de Migraciones N ° 520/2019, Buenos Aires, Argentina, 31 de enero de 2019.
Ley de Migraciones N ° 25,871. Boletín Oficial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, 20 de enero de 2004.
Resolución 230-E/2018 Procedimiento Unificado para la Convalidación de Títulos Universitarios. Boletín Oficial, Ministerio de Educación Argentina, Ciudad de Buenos Aires, 7 de febrero de 2018.
Resolución 232-E/2018 Establecer un trato preferencial en los trámites administrativos (alumnos de la R. B. De Venezuela). Boletín Oficial, Ministerio de Educación Argentina, Ciudad de Buenos Aires, 9 de febrero de 2018.

Chile

Circular N ° 16. Departamento de Extranjería y Migración, Santiago, 26 de julio de 2017.
Circular N ° 18. Departamento de Extranjería y Migración, Santiago, 30 de mayo de 2019.
Decreto Ley N ° 1,094. Diario Oficial de la República de Chile, 19 de julio de 1975.
Decreto supremo N ° 597, Reglamento de extranjería. Diario Oficial, 24 de noviembre de 1984.
Ley N ° 20.430. Diario Oficial, 15 de abril de 2010.
Ley N ° 20.507. Diario Oficial, 8 de abril de 2011.

Anexo 1: Medición de edad media

La edad media se obtendrá, como en cualquier otra distribución estadística, sumando los valores de edad correspondientes a todos los individuos y volviéndolos a repartir entre tales individuos.

De acuerdo con la metodología demográfica, la fórmula de cálculo es lo siguiente:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i n_i}{n}$$

Donde \bar{X} corresponde a la edad media de una población determinada en un determinado año; x_i corresponde a la edad central del intervalo; n_i corresponde a la población de cada intervalo; y n corresponde a la población en total.

En el caso de la edad central de cada intervalo, a quienes tienen entre 0 y 14 años cumplidos, les asignaremos una edad exacta de 7,5 años; a los que tienen entre 15 y 64 años cumplidos, una edad exacta de 40 años; etc. Se trata de una aproximación, ya que no conocemos, en realidad, cuales son realmente las edades exactas de cada individuo. Por su parte, una de las dificultades de esta medición es que el último intervalo de edad es “abierto”, es decir, conocemos su valor inicial (65 años), pero no el valor final que lo “cierra”. En este caso, tomamos como referencia de los datos de la esperanza de vida en los tres países analizados del Banco Mundial³⁰, en el que se indica 76.92 años, 76.37 años y 79.91 años en Colombia, Argentina y Chile correspondientemente. Entonces consideramos 75 años como la edad central en el tramo de 65 y más años. Por tanto, los resultados de la edad media de la población venezolana en Colombia, Argentina y Chile corresponden a 36 años, 28 años y 29 años respectivamente.

³⁰ Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN>

Anexo 2: Medición de años de escolaridad promedio

El promedio de años de escolaridad es una medida del grado de instrucción formal de la población. Con el fin de mostrar cuántos años en promedio la población recibió educación o algún tipo de instrucción. El indicador se calcula mediante el promedio o media aritmética de los años de estudio o educación de la población de un grupo de edad y puede hacerse otro tipo de desagregaciones. El resultado es un promedio de años que la persona tiene de formación educativa.

Entonces, la fórmula de cálculo es la siguiente:

$$PES_t = \frac{\sum_i^N = 1^{ait}}{N_t}$$

Donde *PES* corresponde a los años de estudio en promedio de una población determinada en un determinado año; *ait* corresponde a los años de escolaridad de un individuo de una población en un año determinado; N_t corresponde la población en total. En nuestro caso, planteamos la estructura educativa entre niveles educativos formales: la educación primaria, secundaria y terciaria o más. Y calculamos la información según el nivel o ciclo más alto de instrucción alcanzado por la población venezolana. A pesar de los diferentes sistemas educativos entre Colombia, Argentina y Chile, determinar un criterio fijo en término de los años de escolaridad según diferentes niveles de educación: 6 años para la educación primaria; 10 años para la educación secundaria; 13 años para la educación terciaria o técnico superior; 17 años para la educación universitaria y 19 años para la titulación de Posgrado. En cuanto al marco temporal, tomamos el año 2017 como punto de partida. Y cabe destacar que en nuestro caso, determinamos que el objeto de investigación es la población venezolana de 18 años y más. Es decir, los menores de 18 años no están incluidos en el caso de estudio.