



Bienvenidas asimétricas

Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración
venezolana y nicaragüense

Andrew Selee
Jessica Bolter

Bienvenidas asimétricas

**Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración
venezolana y nicaragüense**

Andrew Selee
Jessica Bolter

Migration Policy Institute

Febrero de 2020

Contenido

- Resumen ejecutivo** 1

- 1 Introducción** 3

- 2 Medidas de regularización** 7
 - A. Un cambio hacia requisitos de ingreso más estrictos 8
 - B. Diversas estrategias para la regularización 15
 - C. Sistemas de asilo como canales legales alternativos 24

- 3 Educación** 30
 - A. Desafíos comunes para acceder a la educación 33
 - B. Innovaciones para facilitar el acceso a la educación 37

- 4 Asistencia médica** 40
 - A. Acceso de los migrantes a la atención dentro de los sistemas universales 41
 - B. Acceso de los migrantes a la atención dentro de los sistemas de seguro públicos 42

- 5 Acceso al mercado laboral** 45
 - A. La autorización de trabajo no siempre garantiza el acceso al mercado laboral 48
 - B. Convalidación de títulos 50

- 6 Conclusión y recomendaciones** 55
 - A. Recomendaciones para los países receptores 56
 - B. Recomendaciones para la comunidad internacional 60

- Sobre los autores** 62

- Agradecimientos** 63

Resumen ejecutivo

En los últimos años, varios países en América Latina y el Caribe se han transformado en países receptores de desplazamientos masivos forzados y actualmente se encuentran lidiando con dos crisis migratorias en particular. Aproximadamente, 3.9 millones de venezolanos han tenido que emigrar a otros países de América Latina y el Caribe, la gran mayoría entre el 2018 y 2019, debido al deterioro de la economía venezolana y el agravamiento de las tensiones políticas internas en el país. Simultáneamente, desde abril de 2018, alrededor de 80,000 y 100,000 nicaragüenses huyeron a Costa Rica después de que el gobierno comenzó a reprimir protestas políticas.

Los países en la región generalmente han intentado acomodar la llegada de estos migrantes, y la mayoría han proporcionado acceso a educación básica, atención médica de emergencia y ha regularizado la situación migratoria de muchos. Sin embargo, conforme continúan los flujos (tanto por la profundidad de las crisis en Venezuela y Nicaragua, así como la porosa naturaleza de las fronteras en la región) los gobiernos están comenzando a erigir barreras al ingreso y a enfrentar retos en la integración de grandes números de recién llegados a las comunidades locales.

Este reporte se basa en trabajo de campo y una investigación exhaustiva sobre la inmigración y las políticas de integración de inmigrantes en 11 países:¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. El análisis realizado lleva a varias conclusiones sobre el cambiante contexto de políticas en la región:

- ▶ **La mayoría de los países en la región habían tenido, relativamente, pocos requisitos de ingreso, especialmente para los venezolanos, pero esto ha comenzado a cambiar.** Varios países, incluyendo Chile, Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago, han comenzado a solicitar visas, algo que es difícil de obtener para la mayoría de los venezolanos que huyen de su país. Por otra parte, Ecuador y Perú comenzaron a solicitar requisitos de pasaporte. No parece que estos requisitos hayan menguado la migración, pero sí han redireccionado a muchos migrantes de rutas legales a ilegales, y han empoderado a contrabandistas y traficantes. Los esfuerzos por armonizar los requisitos de ingreso no han sido exitosos, pero continúa siendo una aspiración importante.
- ▶ **Varios países han realizado campañas de regularización masiva para venezolanos.** Estos países incluyen a Colombia, Ecuador, Perú y, en menor escala, a Trinidad y Tobago. Brasil también ha otorgado residencia temporal a cualquier venezolano que así lo solicite, y Argentina y Uruguay, facilitan el acceso a visas de residencia de Mercosur, a pesar de que Venezuela haya sido suspendida del bloque.

4.8 mill de venezolanos han emigrado

de los cuales, **3.9 mill** se han mudado a otros países de América Latina y el Caribe



80,000-100,000 nicaragüenses

se han mudado a **Costa Rica** desde abril de 2018



¹ Estos países fueron seleccionados para la inclusión en este estudio porque Costa Rica recibió casi todos los emigrantes nicaragüenses recientes, y los 11 países juntos recibieron más del 95 por ciento de los migrantes venezolanos que se han quedado en América Latina y el Caribe.

Otros países, como Costa Rica, Chile y ahora Colombia, han experimentado regularizar la situación migratoria en base a el empleo.

- ▶ **Los sistemas de asilo en la región están sobresaturados y raramente son una forma efectiva para que los migrantes forzados regularicen su situación migratoria de manera permanente.** México, Brasil y, a menor escala, Costa Rica (todos ellos países con sistemas de protección más desarrollados) han otorgado asilo a un importante número de personas que huyeron de Venezuela y Nicaragua, a pesar de tener una enorme cantidad de solicitudes pendientes. A finales de 2019, Brasil comenzó a otorgar la condición de refugiado, *prima facie*, a solicitantes venezolanos. En Brasil, Costa Rica y Perú, los solicitantes de asilo reciben permisos de trabajo temporal, lo que les permite estar en una situación migratoria regular mientras se resuelve su caso, aunque este tome meses o años para llegar a una resolución. Como resultado, los sistemas de asilo de dichos países se convierten frecuentemente en rutas hacia una situación migratoria regular de forma temporal, aunque los casos no sean resueltos en un tiempo expedito. De hecho, a falta de otras vías legales, la solicitud de asilo se ha convertido en la forma de facto en que la mayoría de los nicaragüenses regularizan su situación migratoria en Costa Rica.
- ▶ **Los sistemas de educación pública generalmente están abiertos a los recién llegados, pero enfrentan desafíos relacionados con su capacidad.** La mayoría de los países en la región, a excepción de Trinidad y Tobago, facilitan el acceso a educación primaria y secundaria para migrantes recién llegados, sin importar su situación migratoria. Sin embargo, los requisitos de registro y la saturación de las escuelas representan barreras para algunas familias migrantes que buscan inscribir a sus hijos, y como resultado, muchos de estos niños pasan meses (o más tiempo) fuera de la escuela.
- ▶ **Todos los países ofrecen acceso a los migrantes al sistema de atención médica de emergencia, pero el tipo de atención y extensión de servicios varían.** Frecuentemente, no es claro qué servicios están disponibles para los migrantes recién llegados, lo que crea una provisión de servicios desigual a nivel local. El acceso a atención médica de largo plazo también varía por país y dependiendo la situación migratoria. Algunos países, como Colombia y Costa Rica, realizan esfuerzos creativos para fomentar que los recién llegados se registren en sistemas nacionales de salud.
- ▶ **Los migrantes recientes de Nicaragua y Venezuela tienen mayores tasas de participación en la fuerza laboral, pero la mayoría se encuentran dentro de la economía informal.** En la mayoría de los países receptores, los migrantes tienden a tener una educación profesional o técnica en comparación con los nativos, pero enfrentan mayores barreras para que sus títulos educativos sean reconocidos. Como resultado, muchos no pueden encontrar un trabajo que corresponda con sus habilidades. La mayoría sufre para acceder a un crédito, lo cual dificulta la posibilidad de emprender dentro de la economía formal. Estas barreras socavan las potenciales ganancias económicas que los países receptores obtendrían de estos flujos migratorios.

En resumen, los países de América Latina y el Caribe han mostrado apertura e incluso creatividad en albergar grandes flujos migratorios en un corto periodo de tiempo. Esto es particularmente notable, debido a que la mayoría de los países en la región han tenido escasa experiencia en la recepción de un importante número de inmigrantes. Sin embargo, la bienvenida a puertas abiertas ahora se está convirtiendo en una bienvenida asimétrica, a medida que los países de acogida experimentan dificultades en los servicios

públicos ya de por sí sobrecargados, desde escuelas hasta hospitales, y a medida que continúan en búsqueda de formas para integrar a los recién llegados de forma efectiva a los mercados laborales locales.

Se necesitan nuevas estrategias para ayudar a que los países receptores hagan frente a estos desafíos. Estas estrategias tendrán que venir de los países receptores mismos, debido a las diferentes formas en que las presiones migratorias afectan la educación, salud y otros sistemas. Una de las medidas más importantes para garantizar la integración a largo plazo y evitar una competencia desleal en el mercado laboral es asegurarse de que los migrantes recién llegados cuenten con una situación migratoria regular. Las estrategias coordinadas entre gobiernos nacionales y locales para invertir en escuelas y centros de salud en las principales comunidades de acogida son esenciales para evadir tensiones entre residentes de las comunidades y los inmigrantes. Además, los esfuerzos para reconocer la educación y las habilidades de los migrantes pueden ayudar a asegurar que las comunidades receptoras se beneficien de sus talentos.

La comunidad internacional tiene un rol fundamental para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a ajustarse a estos niveles históricos de migración forzada. El financiamiento externo puede ayudar a sostener los esfuerzos para regularizar a migrantes y abordar las grandes necesidades de servicios e infraestructura, así como apoyar el diseño e implementación de estrategias serias para la integración social. Existen muchas señales de importantes innovaciones por parte de países en la región, pero éstos necesitarán apoyo global para ser exitosos, debido al alcance, tamaño y velocidad de los flujos.

En resumen, los países de América Latina y el Caribe han mostrado apertura e incluso creatividad en albergar grandes flujos migratorios en un corto periodo de tiempo.

1 Introducción

Durante los últimos cinco años, los movimientos masivos de personas que han huido de las crisis en Venezuela y Nicaragua han puesto a prueba la capacidad de una región que tradicionalmente había sido una fuente de emigración. Desde el 2015, los venezolanos han migrado en grandes números debido al agravamiento de las tensiones políticas y el colapso de la economía local. Hasta diciembre de 2019, al menos 4.8 millones de venezolanos vivían fuera del país, 3.9 millones de ellos en otros países de América Latina y el Caribe, y casi tres cuartas partes de quienes migraron lo hicieron entre el 2018 y 2019.² De los países en la región, Colombia alberga al mayor número de migrantes venezolanos, con más de 1.6 millones, pero, son pocos los países en la región que no se han visto afectados por este flujo. Perú, Ecuador, Brasil y Argentina tienen una gran concentración de migrantes venezolanos (ver Gráfico 1).³ Este desplazamiento de

2 Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), "Respuesta a los Venezolanos," accedido el 10 de enero de 2020; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "Venezuela Situation" (actualización de situación, noviembre de 2017). Los documentos anteriores señalan que, hasta noviembre de 2017, "más de un millón de venezolanos habían dejado su país, de acuerdo a cifras de los gobiernos receptores," lo que, comparado con datos más recientes significa que cerca de 3.8 millones de venezolanos abandonaron el país en 2018 y 2019.

3 R4V, "Situación Respuesta a los Venezolanos."

venezolanos conforma uno de los mayores flujos de migración forzada en todo el mundo, no muy alejado del número de desplazados sirios en cifras absolutas.⁴

Este desplazamiento de venezolanos conforma uno de los mayores flujos de migración forzada en todo el mundo, no muy alejado del número de desplazados sirios en cifras absolutas.

Nicaragua también ha experimentado una rápida salida de sus connacionales, especialmente después de la represión gubernamental de las protestas masivas que comenzaron en abril de 2018, las tensiones políticas persistentes y el deterioro de la economía nicaragüense. Aunque el éxodo venezolano supera por mucho a la emigración nicaragüense, ésta es mucho más concentrada, ya que la gran mayoría se encuentran en el país vecino de Costa Rica. Desde abril de 2018, entre

80,000 y 100,000 nicaragüenses han migrado a ese país, y aproximadamente 50,000 de ellos han solicitado asilo entre dicho mes y octubre de 2019.⁵ Los nicaragüenses recién llegados constituyen aproximadamente el 2 por ciento de la población de Costa Rica,⁶ mientras que los migrantes venezolanos representan cerca del 3 por ciento de la población de Colombia.⁷

Aunque el flujo de nicaragüenses que huyen de su país se redujo ligeramente durante el 2019,⁸ parece ser que los venezolanos continuarán emigrando en grandes números en el futuro inmediato. Debido a que no ha habido cambios importantes de las condiciones económicas y políticas que los llevaron a desplazarse, es poco probable que los nacionales de ambos países regresen a sus hogares en el futuro cercano.⁹ Lo que al principio parecían crisis migratorias de corto plazo se han convertido en fenómenos más prolongados, lo que conlleva a plantearse interrogantes sobre cómo los países vecinos continuarán gestionando las nuevas llegadas de migrantes, pero también sobre cómo las medidas de integración que emplean podrán brindar apoyo tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida.

4 Este reporte utiliza el término “migración forzada” porque, a pesar de que muchos de quienes huyen de Venezuela (y Nicaragua) cumplen con la definición nacional o internacionalmente reconocida de refugiado, “migración forzada” captura de mejor forma la realidad de que muchas personas se desplazan por una serie de razones relacionadas con la persecución política, supervivencia económica o un colapso generalizado de los servicios del Estado. Otras fuentes lo han denominado como “migración de supervivencia” o “huida necesaria”. Ver Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Government and the Crisis of Displacement* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013); Alexander Aleinikoff y Leah Zamore, *The Arc of Protection: Reforming the International Refugee Regime* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2019).

5 De acuerdo con las cifras oficiales otorgadas a los autores por el Ministerio de Gobierno de Costa Rica, habían poco menos de 50,000 solicitudes de asilo de nacionales nicaragüenses entre abril de 2018 y octubre de 2019.

6 Existen varios periodos anteriores de migración proveniente de Nicaragua hacia Costa Rica y, hasta 2018, aproximadamente entre 7 y 9 por ciento de la población costarricense había nacido en Nicaragua, comparada con 2018, en donde únicamente constituía el 2 por ciento. Ver *El País Costa Rica*, “Costa Rica Confirma Alza Significativa de Inmigración por Crisis de Nicaragua,” *El País Costa Rica*, 19 de julio de 2018.

7 La población de Colombia era de 49.6 millones en 2018, de acuerdo con el Banco Mundial, por lo que 1.6 millones de venezolanos representaban poco más del 3 por ciento de la población del país. Ver Banco Mundial, “Population, Total – Colombia,” accedido el 17 de enero de 2020.

8 No existen datos duros sobre cuántos nicaragüenses cruzaron la frontera por medio de rutas irregulares para evitar ser detenidos por parte de las autoridades nicaragüenses, pero tanto las autoridades de Costa Rica como los investigadores entrevistados para este reporte creen que el flujo se ha ralentizado.

9 Por ejemplo, en una encuesta llevada a cabo en julio de 2019, 44 por ciento de los venezolanos encuestados señalaron que querían dejar el país y 56 por ciento planeaba emigrar para finales de año. De aquellos que respondieron y tenían familia en el extranjero, 30 por ciento señalaron que creían que sus familiares no regresarían y un porcentaje ligeramente más alto indicó que pensaban que solo regresarían si las cosas cambiaran en Venezuela. Consultores21, *Diáspora: Servicio de análisis de entorno* (N.p.: Consultores21, 2019).

GRÁFICO 1

Población migrante venezolana en países selectos, diciembre de 2019



Fuente: Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), “Respuesta a los Venezolanos,” accedido el 10 de enero de 2020.

Este reporte examina cómo 11 países en América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay) han respondido a estos dos flujos migratorios masivos. Costa Rica es el mayor receptor de nicaragüenses y en conjunto, los 11 países han recibido más del 95 por ciento de los migrantes venezolanos que se han quedado dentro de la región de América Latina y el Caribe. Este estudio analiza las distintas maneras en que los gobiernos han buscado regularizar la situación de migrantes de Venezuela y Nicaragua, y el grado en que los migrantes se han integrado a los sistemas de educación, salud y al mercado laboral.

Este análisis se basa en un trabajo de campo exhaustivo en la región y en entrevistas con más de 100 informantes claves, incluyendo a funcionarios de gobierno, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), grupos liderados por migrantes y organizaciones internacionales.¹⁰ Dado que el flujo venezolano es mucho más grande y distribuido en una zona más amplia que el de Nicaragua, el reporte contiene más datos y análisis sobre la respuesta regional de la migración venezolana; sin embargo, incluye respuesta a ambos flujos en la medida posible.

La mayoría de los países han mantenido, al menos hasta hace poco, una política relativamente de puertas abiertas respecto a los migrantes que dejan Venezuela y Nicaragua, aunque algunos han intentado imponer requisitos de visa más estrictos. Quizá de forma más importante, muchos gobiernos han hecho grandes esfuerzos en otorgar vías para que los migrantes de Venezuela y Nicaragua se mantengan de manera legal en los países de acogida. Algunos gobiernos han utilizado las categorías de visas existentes para regularizar la situación de los migrantes recién llegados, o de forma más inusual, han optado por utilizar sus sistemas de asilo. Pero muchos otros han creado categorías legales nuevas para permitir que estos migrantes se establezcan de manera legal en el país y puedan trabajar.

La mayoría de los gobiernos también han realizado grandes esfuerzos para permitir que los inmigrantes que han llegado recientemente accedan a servicios públicos, aunque las políticas y el auténtico grado de acceso varía de país a país, o incluso dentro de los mismos. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe permiten que los migrantes provenientes de Venezuela y Nicaragua tengan acceso a educación primaria y secundaria, y atención médica de emergencia. Pero los obstáculos burocráticos restringen el acceso a estos en la práctica. El acceso a la educación superior y atención médica no de emergencia es más restringida en algunos países, pero no en todos.

Aunque la mayoría de los recién llegados venezolanos y nicaragüenses encontraron empleo en los países receptores, frecuentemente enfrentan obstáculos para una plena integración dentro del mercado laboral, por lo que la mayoría trabaja en la economía informal.

Una de las mayores barreras en casi todos los países es la ausencia de vías efectivas para que sus credenciales educativas sean reconocidas. Esto ha impedido que muchos doctores, enfermeras, ingenieros y maestros venezolanos y nicaragüenses puedan ejercer la profesión para la que fueron entrenados: lo que representa una pérdida de oportunidad tanto para ellos como para los países receptores.

Estos elementos de integración son igualmente importantes para las sociedades receptoras ya que ayudan a asegurar que los países tengan los mejores resultados posibles de inmigración.

La posibilidad de los inmigrantes para regularizar su situación migratoria con claridad, acceso a educación y atención médica, así como una integración efectiva dentro del mercado laboral son esenciales para sus prospectos para el futuro. Estos elementos de integración son igualmente importantes para las sociedades receptoras ya que ayudan a asegurar que los países tengan los mejores resultados posibles de inmigración

¹⁰ Los investigadores afiliados con el Migration Policy Institute (MPI), incluyendo los autores, realizaron investigación documental y trabajo de campo para 10 de estos países, así como investigación documental y entrevistas telefónicas en otro (Guyana).

al impulsar la productividad laboral y reducir la brecha entre los inmigrantes y nativos.¹¹ La mayoría de los países en la región han tenido grandes avances en estos temas, pero enfrentan importantes desafíos en términos de desarrollo institucional y capacidad de implementación.

Debido a la escala y velocidad de la migración venezolana y nicaragüense, la cooperación internacional tendrá que jugar un importante rol de apoyo a que los gobiernos nacionales diseñen las respuestas adecuadas para estos desafíos. Hasta ahora, los esfuerzos globales para responder a estas dos crisis, tanto las necesidades inmediatas de las llegadas recientes como de las necesidades de inversión de largo plazo en escuelas, hospitales, viviendas y otras infraestructuras esenciales y servicios, no han cumplido las expectativas y necesidades.¹²

Las recomendaciones de este reporte, por tanto, incluyen acciones que los gobiernos y organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe puedan tomar para asegurarse de que los migrantes regularicen su situación migratoria, tengan acceso a empleo y servicios públicos, así como para que actores internacionales puedan apoyar estos esfuerzos de forma efectiva.

2 Medidas de regularización

Hasta hace poco, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tenían pocos requisitos de ingreso para venezolanos y, en el caso de Costa Rica, para los nicaragüenses, de manera que podían entrar legalmente. Incluso, varios países han desarrollado nuevas medidas para regularizar la situación de los migrantes recién llegados. Argentina y Uruguay han utilizado acuerdos de movilidad de Mercosur para permitir que los venezolanos accedieran a visas de residencia temporal (y algunas veces, permanente). Otros países, incluyendo Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, y de forma mucho más limitada, Trinidad y Tobago, han creado programas especiales de regularización para migrantes venezolanos. Mientras tanto, varios otros países, incluyendo Brasil, Costa Rica, México y Perú, han utilizado sus sistemas de asilo para regularizar la estancia de los migrantes recién llegados de manera, aunque solo

Poco menos de la mitad de todos los **venezolanos** en la región contaban con una situación regular a fines de 2019



La mitad o un poco más de **nicaragüenses** en Costa Rica tenían una situación regular



11 Ver, por ejemplo, Michael Clemens, Cindy Huang y Jimmy Graham, “The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access” (documento de trabajo 496, Center for Global Development, Washington, DC, octubre de 2018); Maria De Paola y Giorgio Brunello, “Education as a Tool for the Economic Integration of Migrants” (documento de debate no. 9836, Institute for the Study of Labor, Bonn, marzo de 2016); Holger Bonin, “The Potential Economic Benefits of Education of Migrants in the EU” (Reporte Analítico No. 31, European Expert Network on Economics of Education, Luxembourg, marzo de 2017); Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Cost of Exclusion from Healthcare: The Case of Migrants in an Irregular Situation* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015); Kayvan Bozorgmehr y Oliver Razum, “Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994–2013,” *PLoS ONE* 10, no. 7 (2015).

12 Hasta diciembre de 2019, 52 por ciento de la campaña entre ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) había sido financiada. Ver R4V, “Funding Update” (hoja informativa, 31 de diciembre de 2019).

México y Brasil aprobaron grandes números de solicitudes de asilo, De 2017 a 2019 por ejemplo, México aprobó más de 8,000 casos, y en el caso de Brasil, se aprobaron más de 21,000 en 2019.¹³

Sin embargo, existen indicios de que esta apertura en general hacia migrantes venezolanos y nicaragüenses está cambiando. En 2019, varios países aprobaron nuevos requisitos de visa o pasaporte que hacen que el ingreso legal sea un proceso más difícil. A medida que continúa la migración, pocos países parecen estar dispuestos a realizar campañas masivas de regularización, aunque varios buscan programas más pequeños y con objetivos más enfocados.

Como resultado de estas medidas, poco menos de la mitad de los migrantes venezolanos en la región se encontraron en una situación migratoria regular hacia finales de 2019.¹⁴ Tal fue el caso de poco más de la mitad de los nicaragüenses recién llegados en Costa Rica.¹⁵ En primer lugar, esta sección toma en cuenta cómo es que los países están gestionando sus requisitos para el ingreso legalmente y, posteriormente, las vías que utilizan para regularizar su situación migratoria, incluyendo programas de visas tradicionales, esfuerzos especiales de regularización y políticas de asilo. Las decisiones que los gobiernos tomen sobre estas políticas tendrán importantes implicaciones en el mercado laboral y la integración de los migrantes durante los próximos años.

A. *Un cambio hacia requisitos de ingreso más estrictos*

Cuando la migración venezolana comenzó a incrementarse durante 2015, los venezolanos podían ingresar en 10 de los 11 países estudiados sin la necesidad de emitir una visa antes de viajar (Guyana era la única excepción); así mismo, podían ingresar a la mitad de estos países sin necesidad de contar con pasaporte gracias a acuerdos regionales. Esta facilidad de movilidad se debe en gran medida a los esfuerzos de las dos décadas anteriores para impulsar la integración regional, incluyendo acuerdos de movilidad en varios grupos subregionales (por ejemplo, el Mercado Común del Sur [Mercosur], la Comunidad Andina de Naciones [CAN], la Comunidad del Caribe [CARICOM] y la Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR]) así como acuerdos bilaterales entre países vecinos.¹⁶ Estas medidas, también reflejaban el compromiso de los países de mantener sus fronteras tan abiertas como fuera posible a los venezolanos y nicaragüenses, incluyendo permitiendo su ingreso sin pasaporte o visa. Frecuentemente, un solo documento nacional de identidad era suficiente. Debido al alto costo y las dificultades que enfrentan muchos venezolanos y nicaragüenses para obtener un pasaporte, especialmente al huir de conflictos políticos, estas medidas fueron instrumentales en facilitar el pasaje legal de muchos migrantes.¹⁷

13 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), “Cierre Diciembre 2019” (hoja informativa, enero de 2020); Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, “Refúgio em Números e Publicações—Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a outubro de 2019),” accedido el 11 de noviembre de 2019; ACNUR, “UNHCR Welcomes Brazil’s Decision to Recognize Thousands of Venezuelans as Refugees” (comunicado de prensa, 5 de diciembre de 2019).

14 R4V, “Respuesta a los Venezolanos.”

15 Asumiendo que existen de 80,000 a 100,000 migrantes recientes de Nicaragua en Costa Rica y 50,000 han solicitado asilo, al menos la mitad o más tienen alguna forma de estatus legal. Debe destacarse que Costa Rica tiene una población de residentes nacidos en Nicaragua que llegaron antes de 2018 y la mayoría tienen residencia legal o ciudadanía.

16 Para más información sobre acuerdos regionales, ver Diego Acosta, *The National Versus the Foreigner: 200 Years of Migration and Citizenship Law* (New York: Cambridge University Press, 2018).

17 Para una discusión sobre el tema de nicaragüenses en Costa Rica, ver Elvira Cuadra Lira y Roberto Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio: Nicaragüenses en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2019), 14.

Sin embargo, desde entonces, cuatro países impusieron requisitos para que los venezolanos obtuvieran visas por adelantado en los puertos de ingreso, entre ellos Chile, Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago (ver Cuadro 1). Dos países, Ecuador y Perú, comenzaron a solicitar pasaportes para el ingreso al país, además de los seis países que ya lo hacían. Por otro lado, los nicaragüenses se dirigieron en su mayoría hacia Costa Rica, en donde no ha ocurrido una imposición similar de nuevos requisitos para el ingreso.

Irónicamente, estos cambios han sucedido a pesar del llamado de la mayoría de los países receptores en América Latina y el Caribe como parte del Proceso de Quito (un foro no vinculante de cooperación regional), para mantener sus fronteras tan abiertas como sea posible para aquellos que huyen de Venezuela.¹⁸ Esta tendencia refleja una enorme presión dentro de muchos países de controlar los flujos migratorios, que en algunos casos han superado los compromisos del gobierno con la solidaridad regional. En los principales países receptores, las comunidades receptoras están cada vez más preocupadas que la inmigración las afectará económicamente y reducirá su acceso a servicios sociales, y muchos han expresado el deseo por un mayor control fronterizo.¹⁹ Los gobiernos, sin embargo, han relacionado restricciones de ingreso con preocupaciones por la seguridad de sus ciudadanos.²⁰

De los países en la región que requieren que los venezolanos obtengan visas antes de llegar, Panamá es el más destaca, al imponer dicho requisito en 2017. En 2018, siguió Chile con la eliminación de su política que permitía que los turistas solicitaran visas de trabajo una vez dentro del país, y la creación de una “Visa de Responsabilidad Democrática” dirigida a aquellos venezolanos con la intención de migrar para que realizaran el trámite correspondiente en el consulado chileno en Venezuela. Aunque esta medida redujo las opciones de los venezolanos para regularizar su situación migratoria una vez ya ingresados en Chile, algunos entraron legalmente como turistas, a pesar de que los requisitos para obtener una visa de turista pueden ser difíciles de cumplir.²¹

18 En septiembre de 2018, 11 países firmaron una declaración conjunta en donde, entre otros temas, acordaron aceptar documentos de viaje vencidos de Venezuela como una forma de identificación, en tanto las leyes nacionales lo autoricen. Ver Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región,” 4 de septiembre de 2018. Varias reuniones del grupo del Proceso de Quito han continuado periódicamente desde entonces.

19 Por ejemplo, cerca de 70 por ciento de personas en Colombia, Ecuador y Perú, encuestadas entre febrero y julio de 2019, aseguraron que apoyaban un aumento en la seguridad fronteriza; 70 por ciento creían que la inmigración llevaba a salarios más bajos y peores condiciones de trabajo; y 80 por ciento de colombianos y 70 por ciento de ecuatorianos y peruanos creían que los migrantes eran la causa del colapso de servicios sociales. Ver Pablo Andrés Rivero, *Yes but Not Here: Perceptions of Xenophobia and Discrimination towards Venezuelan Migrants in Colombia, Ecuador and Peru* (Oxford: OxFam International, 2019), 3, 8-9. Una encuesta aparte reveló que 62 por ciento de los colombianos estaban en desacuerdo con la posición del gobierno de permitir que los migrantes venezolanos se quedaran en el país. Ver *El Espectador*, “El rechazo a los venezolanos que muestra la encuesta de Invamer,” *El Espectador*, 5 de diciembre de 2019. Una encuesta levantada entre noviembre y diciembre de 2018 reveló que 76 por ciento de peruanos creían que los venezolanos les quitaban trabajos a los peruanos y 74 por ciento creían que la migración venezolana haría daño a la economía. Ver Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, “Creencias y actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en el Perú” (boletín no. 157, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, febrero de 2019).

20 El presidente peruano Martín Vizcarra, en su anuncio de requisitos adicionales de visa para venezolanos, declaró: “Tenemos que tomar las acciones para mejorar y garantizar la seguridad de los ciudadanos en el Perú, es por eso que estamos tomando esta medida.” Ver France24, “Perú solicitará pasaporte y visa humanitaria a venezolanos,” France24, 7 de junio de 2019.

21 Para un análisis sobre los cambios en los requisitos chilenos y su impacto, ver el volumen de Nicolás Rojas y José Tomás Vicuña, *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad* (Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2019).

CUADRO 1

Requisitos de ingreso para venezolanos en países selectos, 2015 vs 2019

	¿Se requería visa por adelantado para ingresar?		¿Se requería pasaporte para ingresar?		¿Acepta pasaportes vencidos de venezolanos para ingresar? (diciembre de 2019)
	Finales de 2015	Diciembre de 2019	Finales de 2015	Diciembre de 2019	
Argentina	No	No	No	No	Sí, documentos nacionales de identidad o pasaportes que vencieron en los últimos dos años
Brasil	No	No	No	No	Sí, pasaportes que vencieron hasta 5 años atrás
Chile	No	Sí	Sí	Sí	Sí, pasaportes emitidos en 2013 o después que hayan vencido, hasta el 18 de abril de 2021
Colombia	No	No	Sí	Sí	Sí, pasaportes que vencieron hasta 2 años atrás
Costa Rica	No	No	Sí	Sí	No, pero se aceptan pasaportes hasta con un día de vencer
Ecuador	No	Sí	No	Sí	No
Guyana	Sí	No*	Sí	No*	No*
México	No	No	Sí	Sí	No
Perú	No	Sí	No	Sí	Sí, se aceptaban pasaportes que vencieron antes del 28 de agosto de 2018 hasta el 28 de agosto de 2023, y los pasaportes que vencían el 28 de agosto de 2018 o después se aceptan por hasta cinco años después de su fecha de vencimiento
Trinidad y Tobago	No	Sí	Sí	Sí	No
Uruguay	No	No	No	No	No

* En teoría, los venezolanos necesitan una visa y un pasaporte (válido) para ingresar en Guyana, pero en la práctica no se utiliza. Fuentes: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, "Disposición 520/2019," *Boletín Oficial de la República Argentina*, no. 34,046 (31 de enero de 2019): 47-48; *Voz de América*, "Brasil acepta pasaportes venezolanos vencidos," *Voz de América*, 5 de agosto de 2019; Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, "Chile aceptará pasaportes y cédulas vencidas de venezolanos" (comunicado de prensa, 22 de abril de 2019); Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Resolución Número 0872" (resolución, 5 de marzo de 2019); Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, "Resolución N° AJ-060-04-2019-JM," *La Gaceta: Diario Oficial*, no. 109 (12 de junio de 2019): 5-7; *El Tiempo Latino*, "Gobierno de Perú acepta pasaportes venezolanos vencidos," *El Tiempo Latino*, 2 de marzo de 2019.

En junio y julio de 2019, cuatro países anunciaron e implementaron nuevos requisitos de visa en rápida sucesión, Perú anunció el 6 de junio que los venezolanos necesitarían visas para ingresar a partir del 15 de junio;²² Trinidad y Tobago comenzó a solicitar visas a venezolanos el 17 de junio;²³ Chile eliminó la opción de

22 Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, "Aplicación de Visa a Nacionales Venezolanos" (comunicado de prensa, 6 de junio de 2019).

23 Sampson Nanton, "Visas for Venezuelans," *Trinidad and Tobago Guardian*, 14 de junio de 2019.

los venezolanos para ingresar como turistas sin visas el 22 de junio;²⁴ y Ecuador anunció el 25 de julio que requeriría que los venezolanos obtuvieran visas para ingresar a partir del 26 de agosto (ver cuadro 2).²⁵

CUADRO 2

Requisitos de visa para venezolanos implementados entre mediados de 2017 y finales de 2019, por país

País	Fecha efectiva	Visas usadas por venezolanos	Ubicaciones de solicitud	Requisitos	Costo
Panamá	1 de octubre de 2017	Visa de ingreso múltiple	Caracas, Venezuela	- Copias de dos formas de identificación, incluyendo pasaporte - Reservación de hotel e itinerario de viaje - Prueba de solvencia económica (por lo menos USD 500)	USD 50
Perú	15 de junio de 2019	Visa humanitaria	Caracas y Puerto Ordaz, Venezuela; Bogotá, Medellín, y Leticia, Colombia; y Cuenca, Guayaquil, Quito, Machala, y Loja, Ecuador	- Pasaporte - Certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado - Copia de documento nacional de identidad - Para los menores, permiso de viaje que permita la salida de Venezuela u otro país	Gratuito
Trinidad y Tobago	17 de junio de 2019	Visa de turista / negocios	Caracas, Venezuela	- Pasaporte - Copia de documento nacional de identidad - Carta de empleador - Estados de cuenta - Copia de reservaciones de vuelo y hotel - Copia de acta de nacimiento, para menores de 17 años	No es claro
Chile	22 de junio de 2019	Visa de turista, Visa de Responsabilidad Democrática	Consulado chileno en cualquier país	<u>Visa de turista</u> - Pasaporte - Prueba de solvencia económica <u>Visa de Responsabilidad Democrática</u> - Pasaporte - Certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado - Certificado de viajes del país en donde se envía la solicitud	USD 50 USD 30
Ecuador	26 de agosto de 2019	Visa humanitaria	Caracas, Venezuela; Bogotá, Colombia; y Lima, Perú	- Pasaporte - Certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado	USD 50

Fuentes: Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, "Decreto Ejecutivo No. 473," *Gaceta Oficial* no. 28349-B (23 de agosto de 2017): 4–5; *El Nacional*, "Estos son los requisitos para solicitar la visa panameña," *El Nacional*, 23 de agosto de 2017; Gobierno de Perú, "Obtener visa para ingresar al Perú," actualizado el 15 de noviembre de 2019; Sampson Nanton, "Visas for Venezuelans," *Trinidad and Tobago Guardian*, 14 de junio de 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, servicios consulares, "Preguntas frecuentes sobre Visto Consular de Turismo para ciudadanos venezolanos," accedido el 11 de noviembre de 2019; Ministerio Chileno de Relaciones Exteriores, servicios consulares, "Visa de Responsabilidad Democrática," accedido el 11 de noviembre de 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, "Video tutorial para obtener la visa de Residencia por razones humanitarias (ciudadanos venezolanos)" (video de YouTube, 22 de agosto de 2019); Grevic Alvarado, "Visas for Venezuelans Stopped," *Newsday*, 8 de octubre de 2019.

24 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, servicios consulares, "Preguntas Frecuentes sobre Visto Consular de Turismo para Ciudadanos Venezolanos," accedido el 3 de noviembre de 2019.

25 Presidente de Ecuador, "Decreto No. 826" (decreto, 25 de julio de 2019).

Colombia, el país que ha recibido el mayor número de migrantes venezolanos, no ha implementado todavía un requisito de visa similar. Aunque requiere un pasaporte (válido o recientemente vencido), los venezolanos que viven en la región fronteriza también tienen la opción de solicitar una Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que solo requiere que muestren un documento nacional de identidad.

De igual forma, el aumento de las restricciones impuestas en otras partes del mundo (especialmente en Perú, Chile y Ecuador, que son las rutas más comunes de migración para los venezolanos) demuestra cómo varios países han cambiado su postura de un enfoque regional de puertas abiertas a una imposición unilateral de requisitos de ingreso, como respuesta a presiones internas.

Efectos de nuevos requisitos de visa en Chile, Ecuador y Perú

Los gobiernos argumentan que estos nuevos requisitos de pasaporte son necesarios para garantizar una migración segura, ordenada y regular.²⁶ Sin embargo, existe evidencia que sugiere que dichas políticas tienen el efecto opuesto, lo que hace que las personas que huyen de condiciones desesperadas sean más propensas a utilizar canales de migración peligrosos e irregulares debido a la ausencia de mejores opciones. En años recientes, los pasaportes venezolanos han resultado caros y escasos, y aunque el gobierno ha emitido más, la espera para recibirlo es larga y el precio continúa aumentando.²⁷ De igual manera, aunque Chile, Ecuador y Perú permiten que los venezolanos soliciten las visas de ingreso requeridas mientras se encuentran en un país de tránsito (una señal de que muchos no podrían haber esperado dentro de Venezuela), los migrantes que no tienen un lugar para quedarse o alguna forma de ganar más dinero pueden considerar difícil la espera en un tercer país para que un consulado les emita una visa antes de desplazarse a su destino final.

Después de que Chile prohibiera que los venezolanos ingresaran como turistas sin visa, cientos se reunieron en la ciudad peruana de Tacna, al norte de la frontera con Chile, para esperar para que sus solicitudes fueran procesadas en el consulado chileno. En julio de 2019, aproximadamente un mes después de que se implementara el requisito, 45 por ciento de los migrantes que esperaban en Tacna habían estado esperando ahí por más de 16 días.²⁸ Después de tres meses del anuncio del requisito, 79 por ciento habían esperado por más de 30 días (muchos de ellos básicamente aislados sin una red de soporte en la región).²⁹ En agosto, Chile decidió dejar de procesar visas de turista en Tacna, aunque algunas personas continuaron esperando por citas que ya tenían programadas o porque carecían de información precisa.

Después de la implementación de requisitos de visa en los tres países andinos de Chile, Ecuador y Perú, la migración regular con documentación requerida disminuyó. Los ingresos legales de venezolanos en Perú disminuyeron de 88,000 en junio de 2019 a 19,000 en julio, una reducción de 79 por ciento en un

26 Esta lógica puede verse, por ejemplo, en un comunicado de prensa de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, que dice: "Frente a la grave crisis política y humanitaria que vive la hermana República Bolivariana de Venezuela, y con miras a contar con una migración ordenada, regular y segura de sus nacionales, las autoridades peruanas de control migratorio, en cumplimiento de la normativa vigente, solo admitirán el ingreso de titulares de pasaporte que cuenten con una visa válida." Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, "Aplicación de visa a nacionales venezolanos" (comunicado de prensa, 6 de junio de 2019).

27 Mariana Sofía García, "Saime aumenta por tercer mes consecutivo el costo del pasaporte y lo lleva a Bs. 10.798.913," Crónica.Uno, 8 de enero de 2020.

28 OIM, "Encuesta Situacional Tacna: 16 al 20 de julio" (hoja informativa, junio de 2019).

29 OIM, "Encuesta Situacional Tacna: 18 de setiembre" (hoja informativa, setiembre de 2019).

mes.³⁰ De manera incluso más dramática, los ingresos diarios de venezolanos dentro de Ecuador a través de canales regulares se redujeron de 1,500–2,000 justo antes de que el requisito de visa entrara en vigor a 40–60 inmediatamente después.³¹ Aunque 24,000 venezolanos ingresaron a Chile como turistas (sin visas) en junio de 2019, solo 1,000 lo hicieron en agosto, después de la implementación del requisito de visa, una disminución del 95 por ciento.³²

Aun cuando estos requisitos de ingreso más estrictos crearon la percepción de un mayor control, tuvieron el efecto opuesto, como lo indican reportes sobre un incremento de la migración irregular. Las autoridades migratorias peruanas en la ciudad fronteriza del norte de Tumbes señalaron que cientos de migrantes habían ingresado ilegalmente al país desde Ecuador en una semana en septiembre de 2019.³³ En el mismo mes, los medios peruanos reportaron que un grupo de 1,500 migrantes eligieron cruzar de manera irregular a Chile porque no habían recibido visas chilenas después de meses de espera.³⁴ Además, de enero a octubre de 2019, casi 2,900 venezolanos fueron interceptados cruzando a Chile a través de canales irregulares, un incremento masivo de los 101 capturados en todo 2018, antes de que los requisitos de ingreso entraran en vigor.³⁵

Sin embargo, existen algunas excepciones a estos requisitos de visa para venezolanos. En el caso de Perú, se exentó a todos los niños, mujeres embarazadas, gente mayor de 60 años, aquellos con alguna condición médica y aquellos con miembros de familia nuclear en Perú, siempre y cuando esos familiares hubieran ingresado de forma legal y su situación migratoria fuera regular.³⁶ Parece ser que a decenas de miles de venezolanos les permitieron ingresar a Perú a través de estas exenciones ya que los requisitos entraron en vigor en junio de 2019.³⁷ Chile también toma en cuenta la reunificación familiar y ciertas condiciones vulnerables: migrantes cuya pareja o hijos menores de edad se encontraran en Chile de manera regular, o que tengan un caso humanitario para ingresar, no necesitan un pasaporte o visa para ingresar al país. En agosto de 2019, se les instruyó a los funcionarios consulares emitir los mencionados permisos de ingreso.³⁸ Sin embargo, no es claro si estos permisos se otorgan como es pretendido.

30 Alicia Rojas Sánchez, "Migración venezolana al Perú se redujo en más del 90% en julio," *El Comercio*, 14 de agosto de 2019.

31 *La Verdad*, "Ministros de Ecuador discrepan sobre permiso a venezolanos," *La Verdad*, 13 de septiembre de 2019.

32 Matías Vega, "Bajan cifras de inmigración de venezolanos tras implementación de visa consular," *Bio Bio Chile*, 12 de agosto de 2019.

33 Ralph Zapata, "Las rutas ilegales de la migración: aumenta el ingreso irregular de extranjeros a Perú," *El Comercio*, 21 de septiembre de 2019.

34 *Diario Correo*, "Ingresaron 1,500 venezolanos de manera irregular a Chile," *Diario Correo*, 17 de septiembre de 2019.

35 Anella Guzmán Roncal, *El cambio de categoría migratoria en Chile y experiencia en otras legislaciones* (Santiago: Servicio Jesuita a Migrantes, 2019), 7.

36 Entrevista del autor con funcionario migratorio de alto nivel de Perú, Washington, DC, 23 de septiembre de 2019. Para que los funcionarios puedan verificar que los familiares de los migrantes en Perú tienen un estatus regular, el migrante debe mostrar una fotografía del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o algún otro documento de identidad. La autoridad migratoria busca a la persona en la base de datos del Registro de Información Migratoria. Entrevista del autor con un funcionario de una organización internacional con sede en Perú, agosto de 2019.

37 Basado en una conversación del autor con varios funcionarios de migración peruanos en septiembre y octubre de 2019. En términos generales, parece que existe una decisión de imponer mayores controles, pero también de facilitar excepciones tanto sea posible. Esto generalmente ha funcionado bien, aunque ha habido incidentes en donde aquellos que califican para las excepciones no las reciben, como fue el caso de alguien a quien le dijeron que necesita ser revisado por un doctor peruano antes de poder ingresar a Perú. Ver Feline Freier, "Los costos de una política migratoria populista, por Feline Freier," *El Comercio*, 28 de agosto de 2019.

38 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, "Imparte Instrucciones Para El Otorgamiento DE Salvoconductos a Nacionales Venezolanos," *Diario Oficial de la República de Chile*, no. 42,433 (20 de agosto de 2019).

Mientras tanto, los migrantes que no califican para estas exenciones, o que están intentando ingresar a Ecuador (país que no ofrece excepciones a su requisito de visa y a través del cual la mayoría de los venezolanos deben pasar para llegar a Perú y Chile) tienen cada vez más posibilidades de recurrir a canales

Los contrabandistas se muestran ansiosos de aprovecharse de los migrantes desesperados que no encuentran otra forma de llegar a sus destinos de forma legal.

irregulares para atravesar las fronteras porosas de los países. Perú ha comenzado a intensificar la aplicación de la ley en su frontera norte, realizando operaciones para disuadir a los migrantes venezolanos que ingresan de manera irregular.³⁹ Sin embargo, al igual que Chile y Ecuador, Perú tiene una capacidad limitada para interceptar cruces fronterizos irregulares.

A medida que la movilidad por canales regulares se ha vuelto más difícil en la región, algunos actores han buscado capitalizar la demanda de alternativas. Los contrabandistas se muestran ansiosos de aprovecharse de los migrantes desesperados que no encuentran otra forma de llegar a sus destinos de forma legal. Los grupos criminales han buscado establecer controles sobre los canales clandestinos, lo que pone a los migrantes, particularmente grupos vulnerables como mujeres y niños, en mayor riesgo de ser explotados.⁴⁰

Poco progreso en la armonización regional de los requisitos de ingreso

Cuando la respuesta regional a la migración venezolana se incrementó en 2018, los países que participaron en el Proceso de Quito intentaron lograr un delicado equilibrio entre reconocer la soberanía de cada país para elegir su tipo de respuesta, y alentar una acción colectiva y armonizada. El resultado fue una serie de compromisos con cláusulas de escape; por ejemplo, los países acordaron regularizar a los migrantes venezolanos de acuerdo con la legislación nacional y “las posibilidades de cada Estado.”⁴¹ Sin embargo, tales compromisos eran simbólicamente importantes. Parecía que todos los principales países receptores estaban de acuerdo en que compartir la responsabilidad era la mejor forma de responder a la crisis. En caso de que un país se separara del espíritu de Quito y se aislara, la respuesta colectiva podría romperse. Varios años después, estos compromisos flexibles en su mayor parte no han impedido que los países actúen por su cuenta para dificultar el ingreso legal, a pesar de que, según los estándares internacionales, los requisitos más estrictos aún podrían considerarse como barreras bajas para el ingreso en comparación. Sin embargo, una situación extraordinaria de migración forzada requiere de una flexibilidad extraordinaria.

Un ejemplo de flexibilidad es que la mayoría de los gobiernos de la región han tratado de cumplir con el compromiso de aceptar documentos de viaje venezolanos vencidos, una promesa que surgió de la primera reunión del Proceso de Quito. A fines de 2019, cinco de los 11 países estudiados aceptaron pasaportes

39 *Andina*, “Cerca de 1,000 venezolanos que ingresaron clandestinamente al Perú fueron expulsados,” *Andina*, 26 de septiembre de 2019.

40 Por ejemplo, cuando Venezuela cerró su frontera con Colombia, los grupos criminales aprovecharon la demanda para encontrar una forma de ingresar, Ver Unidad de Investigación de Venezuela, “‘Las trochas’ entre Venezuela y Colombia se consolidan como enclaves de grupos criminales,” InSight Crime, 19 de marzo de 2019. En la frontera entre Colombia y Ecuador, los guías cobran a los migrantes venezolanos cientos de dólares por sus servicios para después llevarlos a través de vías ilegales de ingreso conocidas como trochas. Ver Julián Vivas, “Las 3 peligrosas trochas que usan los migrantes para llegar a Ecuador,” *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2019.

41 Gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, “Plan de Acción de Quito” (acuerdo regional, Quito, Ecuador, 2018).

venezolanos vencidos (ver Cuadro 1).⁴² Si bien este es un importante mensaje de países que trabajan para armonizar sus respuestas a la migración masiva venezolana, las políticas que rigen la aceptación de documentos de viaje vencidos se han decidido país por país y, por lo tanto, varían según la región. Esto crea un mosaico confuso de requisitos para los migrantes.

Guyana y Costa Rica imponen los requisitos de ingreso, pero con discreción

Hay otros países que no han cambiado sus leyes o reglamentos de inmigración, sino que han permitido que el personal las aplique de manera más flexible a ciertos migrantes. Por ejemplo, aunque se requiere que los venezolanos presenten pasaportes y visas para ingresar a Guyana, el gobierno ha dado instrucciones a los oficiales en los puertos de ingreso para que también permitan a los venezolanos ingresar después de presentar un documento de identidad o, si no tienen uno, después de registrar sus nombres.⁴³ Del mismo modo, el gobierno costarricense instruyó a sus consulados para acelerar la emisión de visas a los nicaragüenses después del inicio de la crisis política en abril de 2018, y ha seguido haciéndolo en gran medida, facilitando el movimiento legal para aquellos que huyen del país.⁴⁴

Dicha flexibilidad reconoce la capacidad limitada de estos sistemas de inmigración para responder de manera rápida e integral a la migración forzada masiva. Si bien los sistemas más desarrollados pueden tener flexibilidad incorporada específicamente para circunstancias humanitarias inesperadas, las respuestas ad hoc e informales, como en Guyana, permiten a los migrantes forzados desplazarse a través de canales regulares en lugar de empujarlos hacia caminos irregulares.

B. Diversas estrategias para la regularización

Facilitar el ingreso seguro y ordenado de los migrantes venezolanos y nicaragüenses es solo el primer paso para permitirles regularizar su situación migratoria. Antes de que comenzó el aumento de la migración venezolana, la mayoría de los países receptores en América Latina y el Caribe no contaban con la infraestructura para regularizar la situación de los migrantes humanitarios, incluso si sus leyes contenían cláusulas para ello, y la mayoría tenían sistemas de asilo relativamente poco desarrollados. Para hacer frente a la migración venezolana, varios países han recurrido a las vías existentes para regularizar su situación migratoria o han creado alternativas temporales ad hoc.⁴⁵

Dado que la mayoría de los países de la región, excepto Argentina y Uruguay (como se describe a continuación), no tenían visas establecidas para los venezolanos, algunos han diseñado permisos especiales para regularizar su situación migratoria. Con estos permisos, solo Colombia y Perú han regularizado a más de un millón de migrantes que de otro modo estarían atrapados en un limbo legal, y Brasil ha regularizado

42 Otros tres países en el hemisferio fuera de los 11 países estudiados, Estados Unidos, Canadá y Paraguay, también han acordado aceptar pasaportes venezolanos vencidos. Ver *El Nacional*, "Paraguay aceptará como válidos pasaportes vencidos de venezolanos," *El Nacional*, 1 de marzo de 2019; Departamento de Estado de Estados Unidos, "The United States Supports Extension of Validity for Venezuelan Passports" (comunicado de prensa, 7 de junio de 2019); Gobierno de Canadá, "Canada Recognizes the Extension of Validity of Venezuelan Passports" (comunicado de prensa, 9 de agosto de 2019).

43 Entrevista del autor con un funcionario de una organización internacional con sede en Guyana, julio de 2019.

44 Cuadra Lira y Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio*, 11.

45 Ver Andrew Selee, Jessica Bolter, Betilde Muñoz-Pogossian y Miryam Hazán, *Creativity amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants in Latin America* (Washington, DC: MPI, 2019).

a casi todos los venezolanos que han llegado al país sin visa.⁴⁶ Ecuador también comenzó un programa de regularización en octubre de 2019, y Trinidad y Tobago implementó un programa de menor escala entre mayo y junio de 2019. Finalmente, algunos países han diseñado programas dirigidos a ciertos grupos de la población. Costa Rica, por ejemplo, lanzó un programa de regularización en noviembre de 2019 para trabajadores agrícolas, la mayoría de los cuales son nicaragüenses, mientras que Colombia creó un programa para empleados en sector formal y próximamente, lanzará uno para los inscritos en la escuela.⁴⁷

Estos programas de regularización ofrecen diversos grados de permanencia y difieren en su cobertura (ver Cuadro 3). Con la excepción de Brasil y Perú, pocos permisos ofrecen a los titulares una vía hacia la residencia permanente. Por tanto, existe una necesidad urgente en la mayoría de los países de pensar con anticipación y abordar preguntas a largo plazo, por ejemplo, ¿qué opciones tendrán los migrantes a medida que expire su situación regular?, ya que cada vez es más evidente que la mayoría de los migrantes venezolanos y nicaragüenses no podrán regresar a sus países de origen.

CUADRO 3

Venezolanos en situación migratoria especial como porcentaje de la población total, países seleccionados, mediados a finales de 2019

País	Tipo de estatus / permiso	Número de venezolanos regularizados	Proporción de todos los venezolanos regularizados en el país
Colombia	Permiso Especial de Permanencia (PEP)	598,000	37%
Perú	Permiso Temporal de Permanencia (PTP)	420,000	49%
Ecuador	Visa Excepcional para Razones Humanitarias	15,000	4%
Brasil	Permiso de Residencia Temporal	97,000	43%
Trinidad y Tobago	Exención de permiso laboral de seis meses	17,000	79%

Notas: El proceso especial de regularización de Ecuador está en marcha hasta marzo de 2020. Existen muchas razones para sospechar que la población venezolana en Trinidad y Tobago puede ser bastante mayor de lo reportado y que el porcentaje regularizado es mucho menor; estos cálculos se basan en cifras oficiales proporcionadas por los gobiernos y las instituciones internacionales.

Fuentes: Migración Colombia, "Venezolanos en Colombia, corte a 31 de octubre de 2019" (hoja informativa, 24 de diciembre de 2019); Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú, "Actualidad Migratoria" (resumen, Superintendencia Nacional de Migraciones, Lima, octubre de 2019); El Universo, "Al menos 15 % de población venezolana en Ecuador estaría en condición irregular," El Universo, 21 de enero de 2020; R4V, "Brazil Situation Report – September 2019" (breve comunicado, R4V, n.p., septiembre de 2019); OIM, "Migrant and Refugee Venezuelan Crisis" (breve comunicado, OIM, Ginebra, julio de 2019).

Colombia actúa de forma creativa, pero con un largo plazo incierto

La respuesta de Colombia ha sido una de las más innovadoras en cuanto a programas de regularización masiva creados para los venezolanos. En agosto de 2017, Colombia comenzó a emitir un Permiso Especial

46 OIM, "Migrant and Refugee Venezuelan Crisis: IOM Regional Response Overview" (comunicado, OIM, Ginebra, julio de 2019); Superintendencia de Migración Nacional de Perú, "Venezolanos que no culminen trámite de PTP en 60 días caerán en irregularidad migratoria" (comunicado de prensa, 13 de septiembre de 2019).

47 *El Pitazo*, "Estas son las claves del permiso de trabajo a venezolanos que prepara Colombia," *El Pitazo*, 21 de noviembre de 2019.

de Permanencia (PEP) a los venezolanos que habían ingresado de manera regular. La primera ronda de PEP cubrió a todo venezolano que ingresara a Colombia con un pasaporte antes del 28 de julio de 2017.⁴⁸

Conforme la migración venezolana siguió avanzando, el gobierno colombiano implementó seis rondas más de PEP, de las cuales tres han sido lo suficientemente grandes como para otorgar protección a miles de migrantes (y uno está en proceso). Una de estas tres rondas cubrió a venezolanos que habían ingresado al país de manera irregular siempre y cuando se hubieran registrado ante el gobierno entre abril y junio de 2018; las dos rondas posteriores se aplicaron solo a venezolanos que tenían sus pasaportes sellados al momento de ingresar en un periodo específico de tiempo.⁴⁹ La ronda vigente, que empezó el 23 de enero de 2019, permite que los venezolanos que ingresaron a Colombia de manera regular y estuvieron presentes en el territorio al 29 de noviembre de 2019 puedan solicitar el PEP hasta el 23 de abril de 2020.⁵⁰ Las dos rondas de PEP a menor escala consistieron en una ronda para ex miembros del ejército venezolano que ingresaron a Colombia antes del 13 de mayo de 2019⁵¹ y una para los venezolanos a quienes les negaron sus solicitudes de asilo.⁵²

Un aspecto particularmente creativo de la respuesta de Colombia fue cómo creó su Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Las autoridades migratorias pidieron a todos los migrantes venezolanos en situación irregular que se registraran entre abril y junio de 2018, en el proceso de recopilación de información sobre la dimensión y el perfil de esta población. A fines de julio de 2018, el gobierno anunció que aquellos que se habían registrado serían elegibles para la ronda especial de PEP descrita anteriormente.⁵³ El gobierno no solo pudo regularizar a más de 280,000 migrantes a través de esta ronda, sino que también pudo recopilar datos sobre un total de 442,000 migrantes en situación irregular.⁵⁴

Los venezolanos que ingresaron de manera irregular desde el 8 de junio de 2018 no habían tenido acceso a una vía especial de regularización hasta que el gobierno colombiano implementó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) el 28 de enero de 2020.⁵⁵ El PEPFF permite a los venezolanos que tienen 18 años o más de edad y que cuentan con una oferta de contratación de empleo a obtener un permiso temporal de trabajo por la duración de su contrato. Además, el funcionario que dirige

48 Migration Colombia, “Comunicado de Prensa No 41: Cancillería y Migración Colombia Anuncian Resolución para Regularizar Venezolanos en Colombia” (comunicado de prensa, 28 de julio de 2017).

49 Para más sobre el Permiso Especial de Permanencia (PEP), ver Selee, Bolter, Muñoz-Pogossian y Hazán, *Creativity amid Crisis*.

50 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Resolución Número 0240 de 2020” (resolución, 23 de enero de 2020).

51 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Resolución Número 2540 de 2019” (resolución, 21 de mayo de 2019). 792 ex-militares venezolanos recibieron el PEP en esta ronda en 2019. Ver Migración Colombia, “Permiso Especial de Permanencia – PEP”, accedido el 24 de enero de 2020.

52 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Resolución Número 3548 de 2019” (resolución, 3 de julio de 2019). Cinco venezolanos recibieron el PEP en 2019 después de que sus solicitudes de asilo fueron negadas. Ver Migración Colombia, “Permiso Especial de Permanencia – PEP”.

53 Presidente de Colombia, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos,” *Decreto No. 1288* (25 de julio de 2018).

54 Migración Colombia, “Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana -corte agosto 31 de 2019” (infografía, Migración Colombia, Bogotá, 24 de octubre de 2019). La brecha entre el número de venezolanos registrados y el número regularizado probablemente se deba en gran parte a la naturaleza altamente transitoria de la población, así como a la falta de información y cierto grado de desconfianza del gobierno.

55 Ministerio de Trabajo de Colombia, “Decreto Número 117 de 2020” (decreto, 28 de enero de 2020).

la respuesta de Colombia a la migración venezolana ha declarado que el gobierno planea anunciar otro tipo de PEP también, para venezolanos quienes están matriculados en escuelas.⁵⁶

Una deficiencia importante del PEP es que regulariza la situación migratoria de manera temporal, y dura dos años (o menos, en el caso del PEPFF), sin posibilidad de transición a una visa permanente. Además, las personas con PEP no pueden contar su tiempo en Colombia con este permiso dentro de los cinco años de residencia necesarios para obtener la residencia permanente. En cambio, deben obtener primero una visa de residencia temporal diferente y, posteriormente, acumular cinco años bajo esa condición. A la vez, se ha hecho más evidente que la mayoría de los migrantes venezolanos se establecerán en Colombia por un largo periodo de tiempo, si no es de forma permanente. De hecho, el gobierno colombiano estima que el 70 por ciento de los migrantes venezolanos se quedarán en el país al menos durante los próximos dos o tres años, lo que probablemente sea una estimación conservadora⁵⁷. A pesar de que el gobierno ha ofrecido renovaciones del PEP, las opciones para la mayoría de los venezolanos para regularizar su situación migratoria en Colombia son temporales por el momento.

Una deficiencia importante del PEP es que regulariza la situación migratoria de manera temporal ... sin posibilidad de transición a una visa permanente.

Vale la pena señalar que Colombia está experimentando otro desafío relacionado con la migración: el regreso de más de 500,000 ciudadanos colombianos, quienes habían vivido en Venezuela, muchos de ellos durante décadas, y que retornaron al país después del inicio de la agitación política y el colapso económico a partir de 2014. Si bien estos colombianos no requieren de ningún documento de ciudadanía para restablecerse en el país, el gobierno ha dedicado recursos para obtener otros documentos esenciales, incluyendo la inscripción a atención médica y el documento nacional de identidad.⁵⁸

Perú ofrece la permanencia, pero cierra vías para migrantes nuevos

Perú lanzó su programa de regularización antes que Colombia y, en muchos sentidos, fue aún más generoso al permitir la transición a un calidad migratoria de residencia a largo plazo después de un año. El programa ahora está cerrado y no hay señales de que el gobierno esté considerando otro proceso de regularización en el corto o mediano plazo.

Los venezolanos podían solicitar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) de Perú desde el 2 de febrero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018. El PTP ofreció un año de residencia temporal a los venezolanos que ingresaron al país antes del 1 de noviembre de 2018. A diferencia de Colombia, el gobierno de Perú puso este permiso a disposición de futuros migrantes, es decir, la fecha límite para el ingreso aún no había

56 Presentación de Felipe Muñoz, asesor del Presidente de Colombia para la frontera entre Colombia y Venezuela en el evento "The Colombian Response to the Venezuelan Migration Crisis: A Dialogue with Colombia's Migration Czar," MPI, Washington, DC, 27 de septiembre de 2019.

57 Presentación de Felipe Muñoz.

58 La información sobre la asistencia a los migrantes que retornan proviene de entrevistas con funcionarios del gobierno colombiano y representantes de ONGs, marzo de 2019. La estimación de 500,000 ciudadanos colombianos que regresan a Colombia desde 2014 es de Migración Colombia, como se describe en *El Nacional*, "Más de 500.000 colombianos retornaron a Colombia con la migración venezolana," *El Nacional*, 12 de septiembre de 2019.

ocurrido cuando el programa fue anunciado. Esto permitió a los venezolanos en otros lugares tomar en cuenta esta opción al decidir hacia dónde migrar, lo que probablemente sea una de las razones por las que Perú alberga el segundo mayor número de venezolanos, solo detrás de Colombia.

Sin embargo, al menos 350,000 migrantes venezolanos se han establecido en Perú desde noviembre de 2018.⁵⁹ No hay una vía clara para que estos recién llegados regularicen su situación migratoria. Y parece poco probable que haya futuras rondas de PTP, dada la preocupación del gobierno de que tal regularización masiva podría generar una reacción xenófoba entre los peruanos nativos.⁶⁰ A lo largo de 2019, la xenofobia hacia los venezolanos ha ido en aumento en Perú, potenciada en parte por informes de los medios de comunicación que los etiquetan como delincuentes. En algunos lugares, esto se ha manifestado como ataques en contra de migrantes venezolanos.⁶¹

Aun en este contexto, aquellos que pudieron obtener PTP, si tienen un camino hacia la residencia de largo plazo. Treinta días antes del vencimiento de su PTP, pueden solicitar la calidad migratoria especial, que pueden renovar indefinidamente.⁶² Para marzo de 2019, 30,000 venezolanos ya contaban con esta calidad migratoria.⁶³ Así mismo, existe un camino rápido hacia la residencia permanente para los migrantes en situaciones particularmente vulnerables (por ejemplo, víctimas de trata y aquellos con enfermedades crónicas). Después de ser evaluados y aprobados por funcionarios de migración especialmente capacitados, los solicitantes pueden obtener un carné de extranjería. Hasta septiembre de 2019, 60,000 venezolanos habían obtenido la residencia de esta manera.⁶⁴

Perú ha creado vías para la permanencia de 420,000 venezolanos a través de PTP. Sin embargo, existen pocas opciones, incluso para regularizar su situación migratoria, incluso de manera temporal, para aquellos que no pudieron obtener ese permiso. De esta manera, Perú y Colombia ofrecen enfoques opuestos. Si bien Perú brinda una solución permanente para los migrantes con PTP, no hay más posibilidades de inscripción. En el caso de Colombia, no se han creado vías para la permanencia, pero continúa desarrollando formas de regularizar a los migrantes que llegan.

Ecuador establece su primer esquema de regularización para algunos venezolanos

Después de años de resistirse a la idea de crear un programa especial de regularización para migrantes venezolanos, el gobierno de Ecuador en septiembre de 2019 comenzó a registrar a los venezolanos en el país en un proceso que permitirá que una parte de ellos regularice su situación migratoria. El proceso de registro también ofrecerá a las autoridades un aproximado del número de migrantes venezolanos en

59 Cálculo de los autores con base en datos de R4V, "América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la región" (hoja informativa, septiembre de 2019); Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan Population in the Region" (hoja informativa, octubre de 2019).

60 Entrevista del autor con funcionario de migración de alto nivel de Perú, Washington, DC, 23 de septiembre de 2019.

61 Caracas Chronicles, "The Making of a Public Enemy: Venezuelans in Peru," Caracas Chronicles, 30 de septiembre de 2019; Christine Armario, "Mounting Venezuela Exodus Sparks Fears of Rising Xenophobia," Associated Press, 17 de octubre de 2019.

62 Directiva de Eduardo Sevilla Echeverría, Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú, *Lineamientos para la Obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para Personas de Nacionalidad Venezolana con Permiso Temporal de Permanencia*, 30 de enero de 2018; Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú, "Comunicado N° 002-2018: Personas de origen venezolano que recibieron el PTP a inicio del año 2017 pueden tramitar la Calidad Migratoria Especial Residente" (comunicado de prensa, 30 de enero de 2018).

63 Entrevista del autor con funcionario de migración de alto nivel de Perú, Lima, 18 de marzo de 2019.

64 Entrevista del autor con funcionario de migración de alto nivel de Perú, Washington, DC, 23 de septiembre de 2019.

el país y de características, como la situación migratoria, posición socioeconómica y perfiles laborales y educativos.⁶⁵ A mediados de enero de 2020, 183,000 venezolanos se habían registrado.⁶⁶ Desde el 26 de octubre hasta el 31 de marzo de 2020, los venezolanos que ingresaron al país a través de canales regulares antes del 26 de julio de 2019, podrán obtener una visa humanitaria de dos años, siempre y cuando puedan pagar la tarifa de 50 dólares. A mediados de enero de 2020, aproximadamente 15,000 venezolanos habían sido concedido esta visa.⁶⁷ Si bien los migrantes que ingresaron de manera irregular al país no son elegibles para regularizarse a través de este proceso, los funcionarios del gobierno han indicado que podrían considerar regularizar esta población en el futuro.⁶⁸

Antes de este proceso de registro y regularización, regularizar la situación migratoria en Ecuador era relativamente difícil, particularmente en comparación con las oportunidades para hacerlo en Colombia y Perú. La visa más accesible para los venezolanos, la visa UNASUR, cuesta 250 dólares. A pesar del costo y el requisito de proporcionar un pasaporte válido, alrededor de 66,000 venezolanos han podido recibir una visa UNASUR hasta mayo de 2019.⁶⁹

Brasil mantiene su apertura hacia los migrantes venezolanos

Brasil es el caso atípico entre los países de la región que han ofrecido vías especiales de inmigración para los venezolanos, ya que ha seguido ofreciendo la misma opción especial de residencia temporal desde 2017.⁷⁰ En lugar de limitarlo a los migrantes que ingresaron legalmente antes de una fecha en particular, el gobierno brasileño ha brindado el permiso a cualquier venezolano que ingrese al país, siempre y cuando tenga algún tipo de documento de identidad.

Además, en marzo de 2018, el gobierno comenzó a permitir que los venezolanos que poseen esta forma especial de residencia temporal soliciten la condición de residencia permanente tres meses antes de que venza su permiso temporal.⁷¹ En la práctica, esta oportunidad solo está disponible para los migrantes venezolanos que han encontrado trabajo en el mercado formal porque los solicitantes de residencia permanente deben demostrar que tienen una fuente legal de ingresos.⁷² Sin embargo, los venezolanos que no pueden ofrecer tales pruebas aparentemente pueden renovar sus permisos de residencia temporales indefinidamente.

Si bien Brasil ha podido continuar ofreciendo permisos de residencia temporales a los venezolanos, otros países receptores deberán evaluar si esta estrategia es adecuado para ellos. Por un lado, Brasil está recibiendo menos migrantes venezolanos que otros países principales, como Colombia, a pesar de que

65 Entrevista del autor con representante de la Asamblea Nacional de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

66 *El Universo*, "Al menos 15 % de población venezolana en Ecuador estaría en condición irregular," *El Universo*, 21 de enero de 2020.

67 *El Universo*, "Al menos 15 % de población venezolana."

68 Basado en entrevistas con miembros de la Asamblea de Ecuador y funcionarios de gobierno de distintos ministerios, septiembre–octubre 2019.

69 Roger Vélez y Daniel Romero, "200,000 migrantes de Venezuela, sin visa para estadía en el Ecuador," *El Comercio*, 20 de junio de 2019.

70 Consejo Nacional de Inmigración de Brasil, "Resolução Normativa No. 126, de 2 de Março de 2017," *Diário Oficial da União* no. 43 (3 de marzo 2017): 88.

71 Ministerio de Justicia de Brasil, "Portaria Interministerial No. 9, de 14 de Março de 2018," *Diário Oficial da União* no. 51 (15 de marzo de 2018): 57.

72 Entrevista del autor con Juliana Miranda Rocha, Coordinadora, Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados, Belo Horizonte, 21 de octubre de 2019.

Brasil también limita con Venezuela. Aun así, otros países receptores podrían aprender de la coherencia y la visión a largo plazo de los esfuerzos de Brasil a medida que planean sus estrategias futuras.

Trinidad y Tobago lleva a cabo la regularización con beneficios mínimos

Si bien Trinidad y Tobago tiene políticas de inmigración e integración de inmigrantes bastante restrictivas, también ha tenido que lidiar con la realidad de que está a poco más de 11 kilómetros de la costa de Venezuela, en un corto viaje en bote. En los últimos años, ha aumentado el ingreso ilegal de venezolanos.⁷³ Ningún camino a la residencia legal estaba disponible para la mayoría de estos recién llegados y cabe destacar que el país no tiene un sistema de asilo.

En abril de 2019, el gobierno anunció que ejecutaría un proceso de registro de dos semanas desde el 31 de mayo hasta el 14 de junio de 2019 para los migrantes venezolanos en situación irregular.⁷⁴ Los solicitantes seleccionados recibirían permisos de trabajo de seis meses que podrían renovarse una vez, a discreción de la oficina de inmigración. Más de 16,500 venezolanos se registraron en este proceso.⁷⁵ Sin embargo, no hay una cifra confiable para identificar el número total de venezolanos que viven en Trinidad y Tobago, por lo que es difícil saber qué tan amplio o limitado fue este proceso al registrar a los venezolanos que viven en el país.⁷⁶

Si bien la decisión de Trinidad y Tobago de emprender un proceso de registro fue encomiable, particularmente para una pequeña isla que tiene poca experiencia con la inmigración masiva, es probable que su impacto a largo plazo sea limitado. Los titulares de los permisos no tienen un camino hacia la residencia permanente, y no hay indicios de que el gobierno esté considerando extenderlos más allá de un año. La corta duración del permiso, combinada con la desconfianza de muchos migrantes venezolanos hacia el gobierno del país, particularmente después de un incidente en 2018 en el que deportó a 82 venezolanos reconocidos como refugiados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), según los informes, también hizo que algunos migrantes estuvieran poco dispuestos a registrarse y dar su información al gobierno.⁷⁷ Y aunque el registro brindó autorización de trabajo, sus otros beneficios fueron limitados. Por ejemplo, los niños cuyos padres se regularizaron todavía tenían prohibido inscribirse en la escuela, tal como era el caso cuando sus padres se encontraban en una situación migratoria irregular. Por lo tanto, si bien el proceso de registro fue un importante paso adelante, su importancia a largo plazo sigue sin ser clara.

Argentina y Uruguay otorgan vías fáciles para la residencia

Los venezolanos, en su mayor parte, no están cubiertos por los acuerdos de movilidad establecidos por bloques regionales como Mercosur y CARICOM. Sin embargo, Argentina y Uruguay son las excepciones

73 Kristian de Silva, "Coast Guard Deny 2 Boatloads of Venezuelans T&T Entry," *Trinidad and Tobago Guardian*, 2 de mayo de 2019.

74 Gobierno de Trinidad y Tobago, "FAQ: Venezuelan Migrant Registration Process," accedido 11 de noviembre de 2019.

75 Kejan Haynes, "16,523 Venezuelans Registered in Exercise; No, They Can't Vote," TV6, 26 de junio de 2019.

76 La OIM y el ACNUR redujeron su estimación de 40,000 a 21,000 venezolanos que viven en Trinidad y Tobago después del censo, ya que el gobierno presentó su primera estimación de venezolanos en el país, pero otras fuentes confiables sugirieron confidencialmente a los autores que puede haber hasta 60,000 u 80,000 venezolanos en el país. La falta de información precisa hace imposible incluso arriesgar una suposición educada sobre el número real.

77 Entrevistas del autor con migrantes venezolanos en Trinidad y Tobago, junio de 2019.

claras a esta regla. Ambos gobiernos ponen las visas del Mercosur a disposición de los venezolanos, como lo hacen con los nacionales de otros países sudamericanos, a pesar de que Venezuela fue suspendida del pacto en 2016.⁷⁸

Ambos gobiernos ponen las visas del Mercosur a disposición de los venezolanos ... a pesar de que Venezuela fue suspendida del pacto en 2016.

En Argentina, los migrantes venezolanos pueden obtener una visa de residencia temporal de dos años bajo el acuerdo de movilidad del Mercosur, siempre y cuando proporcionen un documento nacional de identidad o un pasaporte, el sello de su ingreso al país, certificados de antecedentes penales en Argentina y en cualquier otro lugar donde hayan

residido por más de un año en los últimos tres años y comprobante de residencia en Argentina.⁷⁹ Sin embargo, a medida que más inmigrantes han llegado a Argentina, el tiempo de espera para una visa ha aumentado, llegando a tres meses en julio de 2019.⁸⁰

En Uruguay, los venezolanos pueden obtener una visa de residencia permanente bajo el acuerdo de movilidad del Mercosur. Para hacerlo, deben proporcionar un documento nacional de identidad o un pasaporte, un certificado de antecedentes penales de los países donde residieron durante más de seis meses en los últimos cinco años y un certificado de vacunación.⁸¹ Si bien este proceso es relativamente fácil en la mayoría de los casos, a los niños se les prohíbe obtener la residencia en Uruguay si no cuentan con la aprobación de ambos padres.⁸² Este requisito se implementó inicialmente con el objetivo de evitar que un padre secuestrara a sus hijos y huyera a Uruguay, pero ha creado dificultades para los padres solteros y en los casos en que familias enteras abandonan Venezuela pero los padres se mudan a dos países distintos. Por lo tanto, es una barrera importante para la integración de algunos migrantes venezolanos, aunque sea una parte relativamente pequeña.

Si bien Argentina y Uruguay destacan por la facilidad general con la que los venezolanos pueden obtener la residencia legal, vale la pena señalar que ambos países han recibido un menor número de venezolanos que otros países de tamaño similar (145,000 en Argentina y 14,000 en Uruguay a fines de 2019). Estos migrantes también tienden a tener una mejor educación que los que llegan a países más cercanos a Venezuela.⁸³

78 BBC News, "Mercosur Suspends Venezuela over Trade and Human Rights," BBC News, 2 de diciembre de 2016; Mercosur, "Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR," actualizado el 5 de agosto de 2017.

79 Dirección Nacional de Migración de Argentina, "Obtener una residencia temporaria por nacionalidad," accedido el 12 de noviembre de 2019.

80 R4V, "Southern Cone Situation Report July 2019" (hoja informativa, julio de 2019).

81 Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, "Residencia Permanente en Uruguay para Nacionales de Estados Partes y Asociados del Mercosur y Extranjeros Familiares de Uruguayos," actualizado el 17 de septiembre de 2019.

82 Entrevista del autor con Diego Cabrita, secretario de una organización de la sociedad civil de Uruguay, 16 de octubre de 2019.

83 En Argentina, a fines de 2018, el 70 por ciento de los migrantes venezolanos encuestados en la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM) no representativa de la OIM había obtenido títulos universitarios o de posgrado. En Uruguay, el 60 por ciento tenía títulos universitarios o de posgrado, también según una encuesta DTM de la OIM. Entre los países en los que la OIM realizó encuestas, estos dos tenían el mayor porcentaje de migrantes con este tipo de títulos avanzados. La participación en títulos en los otros países donde se recopiló esta información (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú) oscilaba entre el 14 por ciento en una región de Guyana y el 52 por ciento en Chile, a fines de 2018. Ver OIM, "Sudamérica — Informe De Migración Regional 3: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Agosto — Noviembre 2018)" (resumen informativo, Oficina Regional de la OIM, Buenos Aires, 18 de febrero de 2019); OIM, "Displacement Tracking Matrix: Guyana" (resumen informativo, OIM, Georgetown, Guyana, mayo de 2019).

Además, ambos países tienen una larga historia de inmigración que puede haberlos preparado mejor para adaptarse a este ingreso más reciente. Sin embargo, el uso de la visa Mercosur puede ser una vía que otros países sudamericanos podrían considerar, dado que la mayoría ha aceptado el acuerdo de movilidad Mercosur del cual esta visa es parte.⁸⁴

Programa de regularización agrícola de Costa Rica: improbable que beneficie a la mayoría de los recién llegados

Costa Rica ha mantenido sus puertas abiertas para nicaragüenses y venezolanos, pero tiene pocos canales además del sistema de asilo para regularizar su situación migratoria. Una excepción es el programa de regularización masiva para trabajadores agrícolas anunciado el 27 de septiembre de 2019, que beneficiaría principalmente a los migrantes nicaragüenses.⁸⁵ Bajo este programa, los migrantes que ingresaron al país entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de mayo de 2019 y que se dedican al trabajo agrícola son elegibles para una visa temporal que puede renovarse por períodos de dos años.

Sin embargo, muchos migrantes recientes son profesionales y estudiantes, por lo que, si bien esta regularización probablemente beneficiará a algunos (en su mayoría nicaragüenses) que trabajan en la agricultura, excluirá a la mayoría.⁸⁶ Incluso para los migrantes que trabajan en el sector agrícola, existen varias barreras prácticas para acceder al programa. El proceso de regularización cuesta USD 60, y cada renovación cuesta USD 90.⁸⁷ También incluye varios requisitos documentales que podrían ser difíciles de cumplir para las personas que huyeron repentinamente de Nicaragua y que pueden no querer alertar al gobierno sobre su ubicación, como un certificado de antecedentes penales, un certificado de nacimiento y un documento de identidad.⁸⁸

En general, este esfuerzo de regularización es un paso importante para un país que anteriormente no había creado ninguna medida especial de regularización para abordar la llegada de un gran número de migrantes. Sin embargo, entre su alcance limitado y los requisitos para solicitarla, el impacto de este programa probablemente será limitado, sin llegar a abordar la situación de los migrantes venezolanos y nicaragüenses recién llegados.

Presiones que desalientan a los gobiernos a emprender la regularización masiva

Los gobiernos nacionales a menudo dudan en emprender programas de regularización masiva, tanto por la preocupación de que estos puedan actuar como un factor de atracción a migrantes, y porque pueden despertar el sentimiento antiinmigrante entre la sociedad.

84 Mercosur, "Residir," accedido el 11 de noviembre de 2019.

85 Vicepresidente segundo, Ministro de Agricultura y Ganadería y Ministro de Gobernación y Policía de Costa Rica, "Creación de Categoría Especial Bajo Régimen de Excepción para la Regularización Migratoria de Personas Extranjeras que Laboren en el Sector Agropecuario," *La Gaceta: Diario Oficial*, no. 187 (3 de octubre de 2019): 4–16.

86 Cuadra Lira y Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio*, 11. Esta encuesta no fue representativa y se concentró en gran medida en San José, la capital, muy probablemente sesgada hacia los encuestados que eran estudiantes o profesionales, pero ese parece ser el perfil de la mayoría, aunque no de todos, los inmigrantes nicaragüenses recientes.

87 Vicepresidente segundo, Ministro de Agricultura y Ganadería y Ministro de Gobernación y Policía de Costa Rica, "Creación de Categoría Especial," 14–15.

88 Vicepresidente segundo, Ministro de Agricultura y Ganadería y Ministro de Gobierno y Policía de Costa Rica, "Creación de Categoría Especial."

Existe evidencia de que los anuncios de la creación (o cierre) de programas de regularización han generado aumentos repentinos en la migración venezolana. En las seis semanas posteriores a cuando Trinidad y Tobago anunció su programa de registro y el comienzo del programa, aumentaron los ingresos de venezolanos.⁸⁹ De manera similar, en las semanas previas al 31 de octubre de 2018, la fecha límite para que los migrantes ingresaran a Perú para ser elegibles para PTP, los ingresos diarios promedio aumentaron a 2,000, en comparación con 1,300 en agosto de ese año, y el último día, más de 6,700 venezolanos ingresaron al país.⁹⁰

Sin embargo, no hay indicios de que los venezolanos hayan dejado de huir de su país en el corto plazo, y muchos continuarán estableciéndose en países vecinos, ya sea que ofrezcan o no un programa de regularización. Dichos programas pueden tener algún efecto en estos flujos, pero sus beneficios a largo plazo tanto para los migrantes como para los países receptores son considerables. Brindan al gobierno más información sobre los inmigrantes que viven dentro de sus fronteras y los incluyen en el sistema legal del país,⁹¹ al mismo tiempo que ayudan a mitigar la marginación de una creciente población migrante y sus descendientes. En resumen, en situaciones de migración forzada masiva, los esfuerzos de regularización generalmente actúan como una alternativa a la migración irregular en lugar de un incentivo para migrar.

Un enfoque regional para la regularización, en el que un grupo de países promulga programas de regularización al mismo tiempo y para los mismos grupos de migrantes, podría reducir las posibilidades de que un gran número de migrantes cambien de rumbo para ir directamente a un país que implementa dicho programa. Esto, a su vez, también podría aliviar la reacción política en estos países. Un enfoque regional sin fecha de finalización establecida, similar, por ejemplo, al permiso de residencia temporal de Brasil para los venezolanos, también podría disminuir la sensación de urgencia que puede conducir a un aumento de la migración.

Dichos programas pueden tener algún efecto en estos flujos, pero sus beneficios a largo plazo tanto para los migrantes como para los países receptores son considerables.

C. *Sistemas de asilo como canales legales alternativos*

El acceso a los sistemas de asilo, otro medio para establecer una situación legal, varía entre los países de América Latina y el Caribe. Un número importante de nicaragüenses, 49,000 al 31 de octubre de 2019,⁹² solicitaron asilo en Costa Rica desde principios de 2018, y decenas de miles más se encontraron en lista de espera. Cientos de miles de venezolanos también solicitaron asilo en varios países receptores, principalmente Perú y Brasil (ver Gráfico 2).

89 Shaliza Hassanali, "PM: We Have to Limit Exposure to Migrants," *Trinidad and Tobago Guardian*, 23 de mayo de 2019.

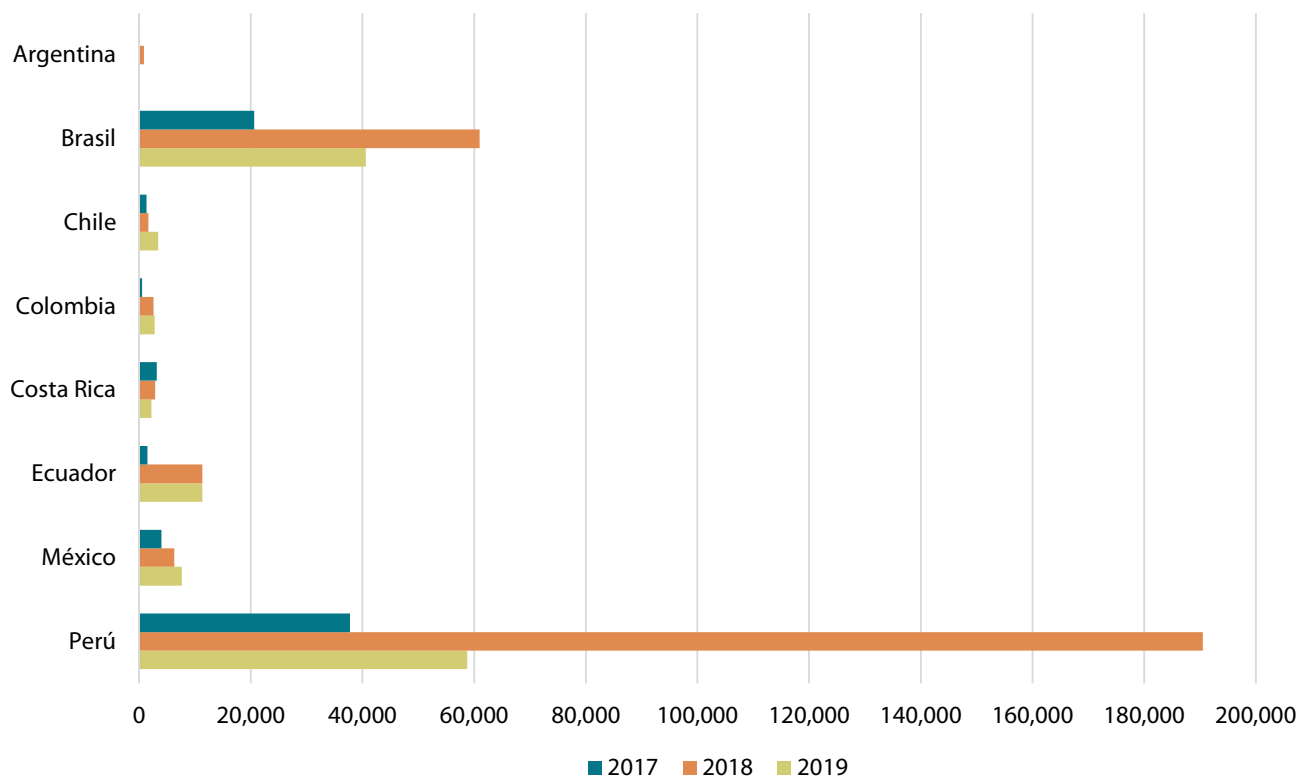
90 *El Comercio*, "Venezolanos en Perú: más de 6.700 entraron ayer al vencerse el plazo para acogerse al PTP," *El Comercio*, 1 de noviembre de 2019.

91 Marc R. Rosenblum, *Immigrant Legalization in the United States and European Union: Policy Goals and Program Design* (Washington, DC: MPI, 2010), 2.

92 Basado en datos proporcionados a los autores por el Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica a través del Ministerio de Gobernación y Policía, 17 de octubre de 2019.

GRÁFICO 2

Solicitudes de asilo presentadas por venezolanos en países selectos, 2017–19



Notas: Los datos de 2019 para Perú abarcan hasta marzo, para Colombia hasta abril, para Ecuador hasta agosto, para Brasil hasta el 9 de octubre y para Costa Rica hasta octubre. Los datos para Chile incluyen de enero a marzo de 2019, así como junio de 2019. Los datos de 2019 para México abarcan todo el año calendario. Los datos para 2019 no están disponibles para Argentina. Guyana y Trinidad y Tobago están excluidos porque no tienen sistemas de asilo.

Fuentes: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Global Trends: Forced Displacement in 2018* (Ginebra: ACNUR, 2019); Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, “Refúgio em Números e Publicações—Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas (ou seja, aguardando decisões do Conare) em 09 de outubro de 2019,” accedido el 15 de enero de 2020; Mixed Migration Centre (MMC), *Waning Welcome: The Growing Challenges Facing Mixed Migration Flows from Venezuela* (N.p.: MMC, 2019); Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), “Cierre Diciembre 2019” (hoja informativa, 7 de enero de 2020); Comisión Nacional para los Refugiados de Argentina, *Estadísticas Período 2014-2018* (Buenos Aires: Comisión Nacional de Refugiados de Argentina, 2019); “Solicitudes de Refugio” datos disponibles del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Estadísticas Migratorias,” accedido el 11 de noviembre de 2019; Servicio Jesuita a Migrantes, *Informe sobre la situación de personas Venezolanas en la frontera norte de Chile* (Santiago: Servicio Jesuita a Migrantes, 2019); Ministerio de Gobernación y Policía, Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, “Personas solicitantes de refugio en el 2019 por mes y país de origen” (cuadro de datos, noviembre de 2019).

A pesar de que tanto la migración nicaragüense como la venezolana se pueden clasificar fácilmente como migración forzada, en la que muchos huyen de la persecución directa y otros de los efectos indirectos del conflicto político y el colapso parcial del Estado, los sistemas de asilo han resultado desiguales al abordar estos flujos. Estos sistemas, que se configuraron para tratar casos más pequeños, se sobrecargan cuando la migración forzada masiva lleva a que los números de solicitudes aumenten rápidamente.

Además, las definiciones de persecución establecidas bajo la Convención de Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados no abordan adecuadamente la combinación de razones que pueden hacer que las personas abandonen un país en crisis como Venezuela o Nicaragua.

Estos acuerdos cubren específicamente a las personas que huyen de la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social.⁹³ Según la Declaración de Cartagena de 1984, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado una definición más amplia de refugiados que también incluye a aquellos que huyen de la violencia generalizada y la ruptura del orden público.⁹⁴ Sin embargo, ningún país, a excepción de México y Brasil, ha invocado esta definición al revisar las solicitudes de asilo de venezolanos y nicaragüenses en los últimos años.

El solicitar asilo ha permitido que algunos migrantes nicaragüenses y venezolanos regularicen su situación migratoria durante largos períodos de tiempo mientras se procesan sus solicitudes. En muchos países, como Costa Rica, los solicitantes de asilo eventualmente pueden obtener permisos de trabajo, aunque estos permisos a menudo se retrasan varios meses.⁹⁵ Pero, en general, otras vías hacia la regularización, descritas en secciones anteriores, se han convertido en el medio dominante para manejar estos flujos de migración forzada en América Latina y el Caribe.

¿Dónde vale la pena solicitar asilo?

La distribución de las solicitudes de asilo presentadas por venezolanos y nicaragüenses ha sido claramente desigual entre los países de América Latina y el Caribe, variando según la accesibilidad de sus sistemas de asilo y los beneficios de presentar una solicitud.

Países con sistemas de asilo relativamente abiertos

Brasil, Costa Rica y Perú (hasta mediados de 2019) han confiado en sus sistemas de asilo para ofrecer al menos protecciones temporales a los venezolanos y nicaragüenses.

Los migrantes venezolanos que llegan a Brasil por tierra tienen la oportunidad de solicitar un permiso de residencia temporal o asilo. En las dos ciudades fronterizas del norte que reciben a la mayoría de los venezolanos, Boa Vista y Pacaraima, el gobierno brasileño estableció dos “puestos de triaje,” donde los migrantes pueden programar una cita para presentar una solicitud para uno de estas dos condiciones migratorias, lo que facilita la entrada al sistema de asilo.⁹⁶ Al presentar la solicitud, reciben un documento de identificación provisional que les permite trabajar.⁹⁷ A fines de noviembre de 2019, alrededor de 135,000 venezolanos habían solicitado asilo en Brasil.⁹⁸

Del mismo modo, hasta junio de 2019, a los venezolanos que llegaron a la frontera norte de Perú sin suficiente documentación para ingresar a través de otros canales regulares simplemente se les dirigió a un edificio del Ministerio de Relaciones Exteriores en la frontera donde pudieron solicitar asilo.⁹⁹ Perú recibió

93 Asamblea General de Naciones Unidas, “Convention Relating to the Status of Refugees,” 28 de julio de 1951.

94 Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, “Declaración de Cartagena sobre Refugiados,” 22 de noviembre de 1984.

95 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Migración forzada de personas Nicaragüenses a Costa Rica* (San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

96 Entrevista del autor con Juliana Miranda Rocha.

97 Entrevista del autor con Juliana Miranda Rocha.

98 R4V, “Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela,” accedido el 15 de enero de 2020.

99 Entrevista del autor con funcionario de organización internacional con sede en Perú, 23 de julio de 2019.

287,000 solicitudes de asilo de venezolanos entre enero de 2017 y abril de 2019.¹⁰⁰ Tanto en Brasil como en Perú, los solicitantes de asilo cuentan con autorización para trabajar. Sin embargo, Perú cambió sus procesos de asilo en junio de 2019 y desde entonces, comenzó a exigir a los venezolanos que solicitan asilo después de llegar a la frontera, se sometían a una entrevista previa a la solicitud para evaluar si tienen motivo para pedir asilo basada en uno de los cinco motivos descritos en la Convención sobre los Refugiados de 1951. Si el entrevistador, que es de la Comisión de Refugiados de Perú, determina que el reclamo no es válido, el migrante es puesto bajo custodia policial y devuelto a Ecuador. Este cambio ha reducido drásticamente el número de personas que solicitan asilo en la frontera.¹⁰¹

Costa Rica, a pesar de su baja tasa de aprobación de solicitudes de asilo, ha tolerado el aumento de las solicitudes y el proceso largo y burocrático resultante que permite a los solicitantes de asilo permanecer en el país durante años. Costa Rica ha visto un aumento dramático en las solicitudes de asilo desde abril de 2018, cuando comenzaron las protestas nicaragüenses y la posterior represión gubernamental, llegando a alrededor de 2,500 por mes en los meses siguientes.¹⁰² Anteriormente, Costa Rica recibía alrededor de 100 solicitudes de asilo por año.¹⁰³ Y aunque la comisión de refugiados del país históricamente solo ha aprobado alrededor del 7 por ciento de las solicitudes, los casos tardan aproximadamente tres años en resolverse, y hay un extenso proceso de apelación disponible para aquellos a quienes se les niega, lo que puede demorar hasta otros dos años.¹⁰⁴ En ese momento, un solicitante de asilo que quiera permanecer en Costa Rica puede obtener residencia a través de una categoría de visa tradicional, como visas para cónyuges de costarricenses. Además, Costa Rica rara vez deporta a los migrantes a quienes se les niega su solicitud de asilo, lo que significa que el sistema de asilo del país sirve esencialmente como un sistema de protección temporal para la mayoría de los solicitantes.

El sistema de asilo del país sirve esencialmente como un sistema de protección temporal para la mayoría de los solicitantes.

Países con sistemas de asilo menos accesibles

Otros países que albergan un número comparable de migrantes venezolanos (ningún país alberga un número comparable de nicaragüenses) han recibido muchas menos solicitudes de asilo que Brasil y Perú. Sin embargo, el número que reciben ha abrumado sus sistemas.

En Colombia, el número relativamente menor de solicitudes de asilo puede deberse al hecho de que no está claro si los solicitantes de asilo pueden trabajar. Hasta enero de 2019, la documentación que recibieron los solicitantes de asilo cuando presentaron una solicitud tenía una nota que indicaba que no era válida como autorización de trabajo. En enero, esa nota fue eliminada.¹⁰⁵ Sin embargo, ni antes ni después de ese punto ninguna ley o regulación especificaba si los solicitantes de asilo tienen derecho a una autorización de

100 Mixed Migration Centre (MMC), *Waning Welcome: The Growing Challenges Facing Mixed Migration Flows from Venezuela* (N.p.: MMC, 2019).

101 Entrevista del autor con funcionario de organización internacional con sede en Perú, 23 de julio de 2019.

102 Presentación de Harold Villegas Román, Presidente de la Comisión sobre Visas Restringidas y Refugio, en el evento "Latin American Responses to the Venezuelan and Nicaraguan Migration Crises," MPI, 29 de octubre de 2019.

103 Presentación de Harold Villegas Román.

104 Presentación de Harold Villegas Román.

105 Gobierno de Colombia, "Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida" (documento de trabajo, septiembre de 2019), 31.

trabajo. La infraestructura legal para hacer frente a los flujos humanitarios a gran escala y las necesidades de las personas que llegaban simplemente no existían en Colombia antes de la crisis venezolana. Mientras el gobierno colombiano todavía emitía el PEP, construir esta infraestructura era menos urgente porque los migrantes tenían otra forma de regularizar su situación migratoria y obtener autorización de trabajo. Pero a medida que Colombia pasó más de un año sin anunciar una nueva ronda de PEP, las solicitudes de asilo comenzaron a aumentar, y los responsables políticos están considerando cómo ofrecer a estas personas acceso al mercado laboral.¹⁰⁶

Incluso países con un historial de proporcionar protección humanitaria, como Ecuador, se han visto abrumados.¹⁰⁷ Entre 2017 y 2018, el número de personas que solicitan asilo en Ecuador aumentó de 7,000 a 17,000, el mayor aumento inesperado desde al menos 2005.¹⁰⁸ En 2009, Ecuador emprendió un esfuerzo para expandir enormemente el acceso de los colombianos al sistema de asilo, lo que resultó en un aumento, que era de esperarse de 13,000 solicitudes en 2008 a 37,000 en 2009.¹⁰⁹ El aumento de solicitudes en 2018 provino casi en su totalidad de venezolanos, que presentaron un total de 11,400 solicitudes en 2018, en comparación con 1,500 en 2017.¹¹⁰

Este nuevo proceso ha permitido a las autoridades procesar casos pendientes al tiempo que garantiza que los nuevos solicitantes estén documentados.

La solución de Ecuador a su creciente número de casos fue implementar un plan de contingencia a partir de enero de 2018.¹¹¹ Los solicitantes de asilo ahora reciben una entrevista inicial de evaluación para determinar si serán admitidos en el proceso de asilo y por lo general, reciben una decisión el mismo día. Si se les niega, pueden apelar o solicitar un tipo diferente de visa. Si son admitidos, reciben una visa humanitaria, que sirve como autorización

de trabajo mientras esperan la entrevista de elegibilidad de asilo más profunda. Este nuevo proceso ha permitido a las autoridades procesar casos pendientes al tiempo que garantiza que los nuevos solicitantes estén documentados y que no presenten casos infundados o fraudulentos. Sin embargo, los críticos del plan de contingencia señalan que las decisiones sobre la admisibilidad tomadas en un día probablemente carezcan de matices, lo que deja a algunos solicitantes con reclamos legítimos que fallan.¹¹²

106 Entre 2015 y 2018, casi 2,500 venezolanos presentaron solicitudes de asilo en Colombia. Desde enero hasta mediados de mayo de 2019, alrededor de 2.800 lo hicieron. Ver Gobierno de Colombia, *Estrategia de generación de ingresos*, 31; R4V, "Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela."

107 Ecuador es el país de América Latina que ha brindado la condición de refugiado al número más alto de personas., con un total de 68,200 a agosto de 2019, el 97 por ciento de los cuales eran de Colombia. Ver Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, "Sobre refugio, datos actualizados," accedido el 11 de noviembre de, 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, "Histórico de Refugiados Por País de Origen," actualizado el 2 de septiembre de 2019.

108 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, "Dirección de Protección Internacional," actualizado el 2 de septiembre de 2019.

109 Juan Camilo Molina Bolívar, "El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador," Flacso Ecuador, mayo de 2010.

110 Entrevista del autor con funcionario migratorio de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

111 Entrevista del autor con funcionario migratorio de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

112 Entrevista del autor con miembro de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

¿Quién califica para el asilo y dónde?

Si estos solicitantes de asilo finalmente recibirán asilo es otra pregunta importante, cuya respuesta varía de un país a otro y es distinta para nicaragüenses y venezolanos. Muchos nicaragüenses están huyendo de las circunstancias que coinciden a la definición más común de refugiados, como se describe en la Convención sobre los Refugiados de 1951. Según una encuesta realizada en abril de 2019 a nicaragüenses en Costa Rica que emigraron después de que comenzaron las protestas en Nicaragua un año antes, el 87 por ciento indicó que había emigrado debido a la persecución y el acoso, las amenazas de muerte, el miedo o la pertenencia a un grupo cívico o político en particular.¹¹³ Solo el 13 por ciento dijo que emigró por razones económicas.

Por otro lado, en una encuesta realizada en marzo de 2019 a los venezolanos en Colombia, solo el 2 por ciento de los entrevistados mencionó haber recibido amenazas directas a sí mismos o a su familia como una de las razones por las que huyeron.¹¹⁴ Mucho más a menudo, los venezolanos mencionaron la escasez de alimentos y la falta general de recursos en Venezuela como una de sus razones para migrar (72 por ciento y 62 por ciento, respectivamente). Por estos motivos, en algunos contextos, la migración podría considerarse puramente económica, y no se esperaría que los países receptores ofrecieran protección humanitaria. Pero el contexto venezolano es complicado. Los países de la región han tenido que lidiar con una pregunta que desafía los sistemas de gestión de la migración en todo el mundo: ¿acaso las personas que huyen de un Estado fallido o de aquellos Estados que no puede garantizar sus derechos humanos básicos (alimentos, vivienda, atención médica) merecen protección internacional, incluso si ellos no están bajo la amenaza individual de persecución?¹¹⁵

Los países de la región respondieron esta pregunta, al menos en teoría, hace 25 años. Al firmar la Declaración de Cartagena de 1984, muchos países de América Latina y el Caribe aceptaron la definición más amplia de refugiados que incluye a los migrantes que han huido “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”¹¹⁶ La declaración no es vinculante, pero 15 países han incorporado esta definición en sus respectivas leyes.¹¹⁷

Los académicos y el ACNUR argumentan que las condiciones en Venezuela constituyen violaciones de los derechos humanos y alteraciones del orden público, y que los países receptores que han incorporado la definición de Cartagena en sus leyes nacionales deberían reconocer a la mayoría, si no es que a todos los venezolanos como refugiados.¹¹⁸ Sin embargo, los países de la región han evitado en gran medida hacerlo, probablemente debido a una serie de preocupaciones, incluida la capacidad y la infraestructura del

113 Cuadra Lira y Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio*, 12.

114 *Semana*, “Los migrantes venezolanos tienen la palabra,” *Semana*, 9 de marzo de 2019.

115 Ver Alexander Betts, *Survival Migration*.

116 Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, “Declaración de Cartagena sobre los refugiados.”

117 Estos países son Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Ver Feline Freier y Nicolas Parent, “The Regional Response to Venezuelan Exodus,” *Current History* 118, no. 805 (febrero de 2019): 56.

118 Feline Freier, “Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees,” *News Deeply*, 28 de septiembre de 2018; ACNUR, “ACNUR: la mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiadas” (comunicado de prensa, 21 de mayo de 2019).

sistema de asilo, la posibilidad de estimular la migración venezolana adicional a cualquier país que tome esta medida por su cuenta y la reacción del Presidente Nicolás Maduro de Venezuela, el gobierno de quien sostiene que los venezolanos son migrantes económicos que buscan mejores empleos.¹¹⁹

Al momento de escribir este reporte, solo México y Brasil aplican la definición de la Declaración refugiado de Cartagena cuando revisan las solicitudes presentadas por venezolanos. Esto ha llevado a una tasa

Solo México y Brasil aplican la definición de la Declaración refugiado de Cartagena cuando revisan las solicitudes presentadas por venezolanos.

de aprobación de asilo del 99 por ciento para los venezolanos en México a fines de 2019.¹²⁰ Sin embargo, debido a que México está recibiendo menos venezolanos que los principales países receptores en América del Sur, incluso con esta tasa de aprobación casi universal, solo se les concedió la condición de asilo a 8,500 venezolanos desde enero de 2017 hasta diciembre de 2019.¹²¹

Por otro lado, Brasil comenzó a aplicar la definición más amplia de asilo a los venezolanos más recientemente, en junio de 2019, mientras todavía les exigía que se sometieran a entrevistas individuales de determinación de estatus.¹²² En diciembre, el gobierno comenzó a otorgar la condición de refugiado *prima facie* a los solicitantes venezolanos.¹²³ Y entre junio y diciembre de 2019, más de 26,000 venezolanos recibieron asilo, en comparación con 5 en todo 2018 y 42 en los primeros seis meses de 2019.¹²⁴ De tal manera, el asilo se ha convertido en un verdadero camino hacia una situación migratoria regular para un gran segmento de venezolanos en Brasil.

3 Educación

Si bien la regularización es un paso importante en la integración de los inmigrantes, de igual manera, es importante que tengan acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo la educación y la atención médica. En teoría, todos los países estudiados en este reporte, con la excepción de uno, proporcionan acceso universal a la educación, independientemente de la situación migratoria del niño. Así mismo, la mayoría de los países han implementado leyes que codifican el derecho a la educación primaria y

119 Deutsche Welle, "Venezuelan Government: 'Thousands' of Migrants Want to Come Back," Deutsche Welle, 30 de Agosto de 2018.

120 COMAR, "Cierre Diciembre 2019."

121 COMAR, "Cierre Diciembre 2019."

122 ACNUR, "ACNUR felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena" (comunicado de prensa, 29 de julio de 2019); entrevista con Juliana Miranda Rocha.

123 Un enfoque *prima facie* para la protección implica el reconocimiento de ciertos migrantes, en este caso, venezolanos, como refugiados sin la determinación individual del estatus. ACNUR, "UNHCR Welcomes Brazil's Decision."

124 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, "Refúgio em Números e Publicações—Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a novembro de 2019)"; ACNUR, "UNHCR Welcomes Brazil's Decision."

secundaria.¹²⁵ En el caso de Brasil, Chile y Colombia, no existen leyes que consagran este derecho, pero en los tres países, el ministerio nacional de educación ha emitido medidas administrativas que prevén el acceso universal a la educación.¹²⁶ En el caso de Guyana, la Constitución establece la igualdad de acceso a la educación para todos en el país. No obstante, este derecho no ha sido codificado por ley.¹²⁷ Por otro lado, Trinidad y Tobago es el único país que requiere que un niño se encuentre en una situación migratoria regular para matricularse en la escuela, lo que significa que la mayoría de los niños migrantes venezolanos en el país no están inscritos en la escuela.¹²⁸



Trinidad y Tobago

La mayoría de los miles de niños venezolanos allí no pueden matricularse en la escuela porque se requiere una situación migratoria regular

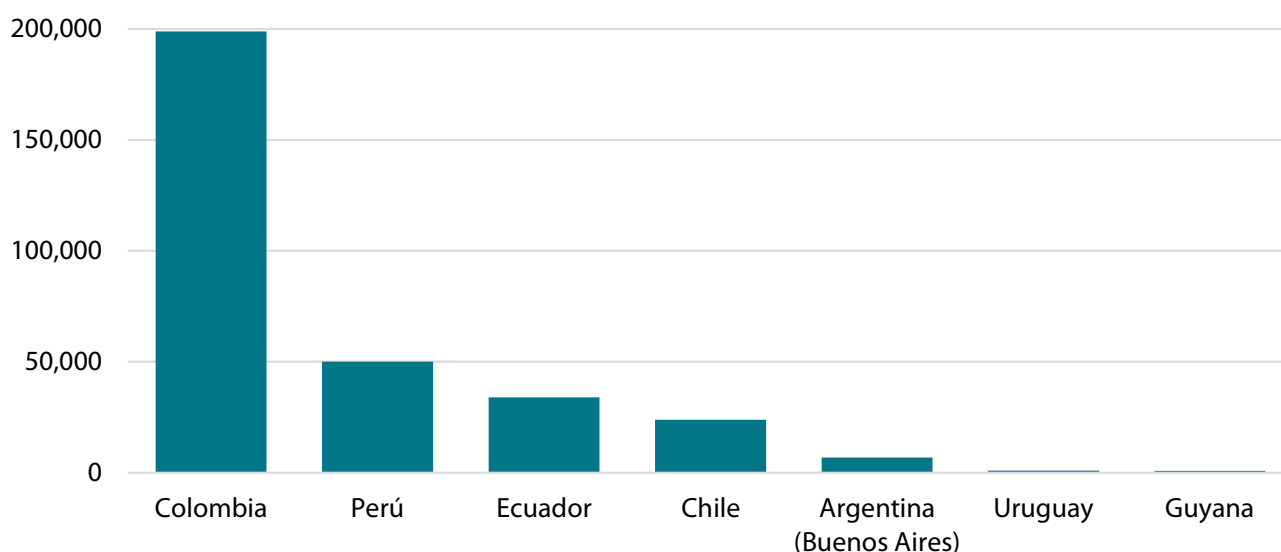
Más allá del marco legal, llevar a los niños inmigrantes a las aulas implica abordar una serie de desafíos en la práctica. Antes de la crisis venezolana, la mayoría de los países de la región, con las posibles excepciones de Costa Rica, Chile y Argentina, tenían poca experiencia en la integración de estudiantes nacidos en el extranjero dentro de sus sistemas educativos. Dada la situación, los países han tenido que lidiar con las preguntas sobre cómo inscribir a los estudiantes que carecen la documentación que las escuelas suelen requerir, cómo colocar a los niños en los grados correctos cuando carecen de registros escolares y cómo responder a los diferentes niveles de conocimiento académico entre niños de edad similar.

- 125 La Ley de Migración de Argentina de 2003 otorga el derecho a la educación a todos los migrantes, independientemente de su estado legal. Ver Gobierno de Argentina, *Ley de Migraciones*, Ley No. 25.871 (17 de diciembre de 2003). La Ley de Migración de Costa Rica de 2009 confirma que todos los niños que viven en Costa Rica tienen derecho a acceder a la educación. Ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y La Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación (FUNDEVI), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in Costa Rica* (Paris: OECD Publishing, 2017), 119. La Ley Orgánica de Educación Intercultural del Ecuador establece que la educación es un derecho humano fundamental. Ver Gobierno de Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Intercultural*, Registro Oficial N° 417 (31 de marzo de 2011). La Ley de Educación de México de 2014 puso la educación a disposición de todos los niños independientemente de su estado migratorio y redujo los requisitos para inscribirse en la escuela para que sea accesible para los que llegan del extranjero. Ver Gobierno de México, *Ley General de Educación*, reformada por última vez el 19 de enero de 2018. La constitución de Perú establece la educación como un derecho, y su Ley de Migración establece que los migrantes tienen el mismo derecho a la educación que los nacionales. Ver Gobierno de Perú, *Ley y Reglamento de Migraciones*, Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Supremo 007-2017-IN (marzo de 2017), Art. 9. La ley de migración de Uruguay de 2008 otorga a los migrantes los mismos derechos a la educación que los nacionales, independientemente de su situación migratoria. Ver Dirección Uruguaya de Educación, *Guía para el ingreso de migrantes al sistema educativo* (Montevideo: Ver Dirección Uruguaya de Educación, 2018).
- 126 Una resolución de 2012 emitida por el Ministerio de Educación de Brasil garantiza el acceso a la educación de los niños inmigrantes. Ver Ministerio de Educación de Brasil, *Resolução N° 3* (16 de mayo de 2012). El Ministerio de Educación de Chile emitió instrucciones en 2005 de que todos los niños deberían matricularse en la escuela independientemente de su estado migratorio. Ver Ministerio de Educación de Chile, *Ordinario N° 07/1008 (1531)* (8 de septiembre de 2005). La constitución de Colombia garantiza un derecho universal a la educación, y desde 2015, el Ministerio de Educación ha emitido una serie de memorandos que instruyen a las escuelas a admitir a todos los niños, independientemente de su nacionalidad, situación migratoria o documentación, el más reciente en abril de 2018. Ver Circular Conjunta No. 16 de Helga Hernández Reyes, Viceministra interina de educación preescolar, básica y media y Christian Kruger Sarmiento, Director de la Unidad Administrativa Especial de Migración, a gobernadores, alcaldes, secretarios de educación, rectores y directivos docentes de las entidades territoriales certificadas y directores regionales de Migración Colombia, *Instructivo para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Procedentes de Venezuela en los Establecimientos Educativos de Colombianos* (10 de abril de 2018).
- 127 Gobierno de Guyana, *Initial Report Submitted by Guyana under Article 73 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Nueva York; Naciones Unidas, 2018), 14.
- 128 De los niños venezolanos entrevistados para el DTM de la OIM en 2018, el 75 por ciento no tenía acceso a la educación formal. Ver OIM, *Monitoring Venezuelan Citizens Presence: Trinidad and Tobago— Round 1* (Puerto España: OIM, 2018).

Si bien todos los países estudiados se han visto afectados en este ámbito, Colombia, sin duda, tiene, en comparación con el resto de los países, el mayor número de los estudiantes venezolanos en sus escuelas (ver Gráfico 3). Sin embargo, en Colombia, la población migrante venezolana se encuentra esparcida por todo el país, en comparación con en otros países receptores. Por ende, la ciudad capital de Bogotá, alberga al 20 por ciento de la población venezolana, seguida de las regiones fronterizas de Norte de Santander y La Guajira, con 11 por ciento y 10 por ciento, respectivamente.¹²⁹ La región costera del Atlántico también alberga al 10 por ciento de la población venezolana.¹³⁰ En el caso de Perú, que tiene el segundo mayor número de estudiantes venezolanos, el 85 por ciento de la población migrante venezolana y el 70 por ciento de los escolares venezolanos se concentran en la ciudad capital de Lima,¹³¹ lo que significa que las escuelas ya superpobladas de la ciudad deben adaptarse rápidamente para acomodar a este flujo entrante de nuevos estudiantes.

GRÁFICO 3

Estudiantes venezolanos matriculados en escuelas públicas en países receptores seleccionados, mediados de 2019



Notas: Los datos para Argentina solo están disponibles para Buenos Aires. Las estadísticas de Uruguay son de marzo de 2019. Las estadísticas de Buenos Aires, Argentina son de julio de 2019. Las estadísticas de Chile, Colombia, Ecuador y Guyana son de agosto de 2019. Las estadísticas de Perú son de septiembre de 2019. Los datos en otros países de estudio de caso no estaban disponibles. Fuentes: *El Nacional*, "Aumentan inscripciones de niños venezolanos en colegios de Buenos Aires," *El Nacional*, 10 de julio de 2019; presentación de Felipe Muñoz, Gerente de la frontera Colombia-Venezuela, en el evento "The Colombian Response to the Venezuelan Migration Crisis: A Dialogue with Colombia's Migration Czar," Migration Policy Institute, Washington, DC, 27 de septiembre de 2019; Cooperativa.cl, "Matrículas en la educación pública consolidan aumento y crecen en más de 11 mil respecto a 2018," Cooperativa.cl, 16 de agosto de 2019; Mariela Rosero, "En Ecuador hay 88 320 niños y adolescentes venezolanos pero 54 000 no van a clases," *El Comercio*, 4 de diciembre de 2019; entrevista del autor con funcionario de alto nivel del Ministerio de Educación de Perú, Washington, DC, 4 de octubre de 2019; Carlos Tapia, "Récord de estudiantes extranjeros en el sistema público," *El País*, 17 de marzo de 2019; Ministerio de Presidencia de Guyana, "Teachers to Be Trained in English as a Second Language" (comunicado de prensa, 20 de agosto de 2019).

129 Migración Colombia, "Venezolanos en Colombia, corte a 31 de octubre de 2019" (hoja informativa, 24 de diciembre de 2019).

130 Migración Colombia, "Venezolanos en Colombia, corte a 31 de octubre de 2019."

131 Entrevista del autor con funcionario de migración de alto nivel de Perú, Washington, DC, 23 de septiembre de 2019.

A. *Desafíos comunes para acceder a la educación*

El aumento en el número de niños venezolanos que llegan a países de la región y buscan inscribirse en las escuelas ha presentado desafíos importantes tanto para las escuelas como para las familias migrantes. En primer lugar, muchas escuelas tienen requisitos de inscripción que no fueron diseñados teniendo en cuenta a los estudiantes nacidos en el extranjero (y especialmente a los migrantes forzados), y algunos funcionarios escolares pueden no estar al tanto que ciertos documentos *no* son necesarios para inscribirse. En segundo lugar, las pruebas para determinar en que año escolar se sitúa un estudiante nuevo también pueden asumir un nivel de conocimiento específico del país del que carecen los migrantes. Tercero, en muchos países, las escuelas ya habían sobrepasado su capacidad antes de que llegaran miles de estudiantes migrantes.

Si bien muchos estudiantes nicaragüenses también han ingresado a las escuelas costarricenses, la historia de Costa Rica como un país de inmigración lo ha preparado mejor para esta afluencia. De hecho, el país ya contaba con leyes vigentes que tomaban en cuenta las circunstancias de los estudiantes migrantes. Por ejemplo, el Reglamento de Personas Refugiadas de Costa Rica especifica que los refugiados y solicitantes de asilo tienen derecho a no solicitar documentos oficiales de los gobiernos de sus países de origen. Por otro lado, en agosto de 2018, el Ministro de Educación Pública emitió una directiva que describe la legislación existente sobre la inscripción de migrantes en las escuelas costarricenses, incluyendo la disposición que los exime de obtener documentos oficiales, así como otras medidas que los educadores deben tomar para integrar a los estudiantes migrantes.¹³²

Requisitos de documentos

Las escuelas en algunos países de América Latina y el Caribe requieren o que las familias que buscan inscribir a un niño presenten un certificado de estudios anteriores del niño o hacen el proceso significativamente más difícil en caso de no contar con ello. Sin duda, evaluar el conocimiento previo y la experiencia educativa de un estudiante es una parte importante de colocarlo en el grado correcto. No obstante, los formuladores de políticas de educación deben pensar creativamente sobre cómo realizar ese balance con la necesidad de garantizar que los estudiantes venezolanos estén inscritos.

Hasta el momento, se han realizado algunos esfuerzos para flexibilizar los procesos de inscripción, pero la facilidad de acceso aún varía. Las escuelas en Perú requieren que los niños proporcionen copias apostilladas de sus registros escolares para poder inscribirse.¹³³ En el pasado, la única forma de obtener una apostilla (un sello de autenticidad proporcionado por el gobierno que emitió el documento) era solicitarlo en persona al Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Sin embargo, a partir de junio de 2019, el gobierno venezolano autorizó a sus ciudadanos solicitar y recibir apostillas electrónicamente, lo que facilita a los venezolanos que viven en el extranjero cumplir con este requisito.¹³⁴

Incluso si los migrantes pueden obtener una apostilla a distancia, es posible que no hayan viajado con sus certificados de estudios anteriores, lo que hace que la facilidad de obtenerla sea irrelevante. En

132 Ver Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, "Directriz N° DM- 45-08-2018-MEP" (22 de agosto de 2018).

133 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.

134 Stefany Arias, "Nuevo Sistema de Legalización y Apostilla Electrónica evita corrupción e irregularidades en los trámites," Ministerio Venezolano del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 14 de junio de 2019.

Perú, oficialmente, a los estudiantes no se les debe permitir inscribirse si no pueden proporcionar esta documentación. En la práctica, depende de la discreción individual de los directores de las escuelas, algunos de los cuales permiten que los estudiantes que no cumplen con el requisito documental se inscriban.¹³⁵ Finalmente, los estudiantes deben tomar una prueba de inscripción, que también está diseñada por el director de la escuela, y por lo tanto estas pruebas varían en dificultad, y en costo, de una escuela a otra.¹³⁶

En Colombia, es preferible que los estudiantes proporcionen un certificado apostillado de estudios anteriores. Pero, en caso de no poseerlo, se les permite tomar un examen para determinar su nivel de grado escolar. Estos exámenes se llevan a cabo en ciertas escuelas designadas por el secretario de educación de una región, y cubren las materias de matemáticas, lenguaje y ciencias sociales, pero no de historia.¹³⁷ Ecuador tiene un sistema similar, pero su examen de colocación escolar incluye preguntas sobre historia nacional y geografía, lo que puede ser difícil de responder para los niños recién llegados.¹³⁸ Los exámenes de colocación ayudan a determinar las habilidades de los estudiantes y el nivel de grado apropiado, pero estandarizar estas herramientas sigue siendo una tarea pendiente en muchos países.

En general, muchos países son bastante flexibles con los documentos que aceptan para que los niños puedan inscribirse en la escuela. Sin embargo, Uruguay tiene un requisito único para la inscripción escolar, similar a uno de sus requisitos para los niños nacidos en el extranjero que solicitan residencia. Ambos padres del niño deben dar su consentimiento para la inscripción, y si uno de los padres no está presente, es necesario presentar una declaración de aprobación apostillada del padre ausente antes de que el niño pueda inscribirse.¹³⁹ Raramente, los niños tienen prohibido asistir a la escuela porque sus padres no han dado su aprobación.

Capacidad al límite

Mucho antes del reciente aumento de la migración forzada, muchas comunidades en América Latina y el Caribe estaban ya batallando con la falta de vacantes en las escuelas públicas. En los últimos años, las vacantes para nuevos estudiantes se han vuelto aún más escasas. Según una encuesta realizada por el Consejo Noruego para los Refugiados en Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá en la segunda mitad de 2018, el 35 por ciento de los niños venezolanos en edad escolar no estaban inscritos, y de ese grupo, la razón dada para el 55 por ciento de ellos era que no había suficiente espacio en las escuelas.¹⁴⁰ Este tema ha sido particularmente destacado en Lima, Perú. En marzo de 2019, un funcionario del gobierno dijo que la demanda de vacantes era tan alta entre los niños con hermanos ya inscritos que los funcionarios escolares

135 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.

136 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.; Cécile Blouin, *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión* (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2019), 60.

137 Circular conjunta No. 16 de Helga Hernández Reyes, Viceministra interina de educación preescolar, básica y media y Christian Kruger Sarmiento, Director de la Unidad Administrativa Especial de Migración. Entrevista del autor con funcionarios del Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá, 21 de marzo de 2019.

138 Entrevista del autor con miembro de ONG ecuatoriana, Quito, 18 de septiembre de 2019.

139 Entrevista del autor con Diego Cabrita.

140 Se debe tener en cuenta que las encuestas realizadas en Brasil, Colombia y Ecuador se llevaron a cabo en regiones fronterizas, donde el hacinamiento tiende a ser más severo. Ver Consejo Noruego de Refugiados, *Identificación de necesidades de protección de la población venezolana en el territorio colombiano y otros países de acogida* (Oslo: Consejo Noruego de Refugiados, 2019), 25–26.

contaban el número de cuadras de distancia a la que cada uno de los niños vivía de la escuela para priorizar aún más dentro de este grupo.¹⁴¹

Los funcionarios en Perú también han trabajado duro para combatir tales obstáculos. Para ello, el Ministerio de Educación amplió el segundo turno de la jornada escolar por la tarde, en 112 escuelas de Lima para abrir espacio a más estudiantes.¹⁴² Al principio, se había planeado que esta reforma tuviera lugar únicamente en escuelas con altas concentraciones de venezolanos, pero ante la protesta de los peruanos afectados de manera similar por la escasez de capacidad escolar, los funcionarios ajustaron el plan para incluir escuelas en partes diferentes de la ciudad.¹⁴³ El Ministerio de Educación también lanzó la campaña “Lima aprende, ni un niño sin estudiar” en abril de 2019, un intento de impulsar la inscripción escolar para el año académico 2019 entre niños y adultos que no habían completado la educación básica.¹⁴⁴ Como parte de esta campaña, 94 escuelas agregaron 10,000 espacios adicionales.¹⁴⁵ Es importante destacar que los migrantes venezolanos no fueron blanco explícito en esta campaña. En cambio, el Ministerio de Educación peruano aprovechó el aumento de la migración venezolana como una oportunidad para reexaminar y mejorar sus prácticas de inscripción para todos los estudiantes.

Hay algunas señales tempranas de que estos esfuerzos pueden estar dando sus frutos: en enero de 2019, una encuesta del ACNUR reveló que el 69 por ciento de los niños venezolanos encuestados no asistían a la escuela; más tarde ese año, en su encuesta de noviembre de 2019, el 51 por ciento de los encuestados estaban fuera de la escuela.¹⁴⁶ Sin embargo, la proporción de aquellos que informaron que no asistieron a la escuela debido a la falta de espacio aumentó del 3 por ciento al 22 por ciento entre estas dos encuestas, convirtiéndose en la razón más común dada para estar fuera de la escuela. En comparación, en enero, la razón más comúnmente citada fue que el niño había llegado recientemente. Si bien las encuestas no son directamente comparables, estas indican que aún queda mucho trabajo por hacer para ampliar el acceso a la educación a medida que la población migrante se asienta y comienza a centrarse en necesidades a largo plazo, como la educación.

En Brasil, existe una escasez similar de vacantes y es el obstáculo principal para los migrantes que intentan inscribir a sus hijos en la escuela, como se documenta en las tres ciudades de Pacaraima y Boa Vista en el estado de Roraima y Manaus en el estado de Amazonas.¹⁴⁷ Los intentos de garantizar que los estudiantes migrantes puedan inscribirse en las escuelas, así como permitir la inscripción más tarde en el año escolar de lo que normalmente se permitiría o reducir los requisitos de inscripción, a veces han dado lugar a

141 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.

142 Banco Mundial, *Una oportunidad para todos: Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú* (Washington, DC: Banco Mundial, 2019), 26.

143 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.

144 Ministerio de Educación de Perú, “‘Lima aprende, ni un niño sin estudiar’ - Registro de niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela,” accedido el 11 de noviembre de 2019.

145 Blouin, *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida*, 32.

146 Se debe tener en cuenta que la mayoría de las iniciativas para ampliar el acceso a la educación se han llevado a cabo en Lima, pero ambas encuestas incluyeron a encuestados de varias ciudades peruanas. Ver ACNUR, “Monitoreo de Protección enero de 2019” (presentación, 15 de febrero de 2019); ACNUR, “Monitoreo de Protección de las Américas” (hoja informativa, noviembre de 2019).

147 ACNUR, “Situation Overview: Profiles of Venezuelan Persons of Concern in Manaus, Amazona State” (breve resumen, julio de 2019); ACNUR, “Situation Overview: Profiles of Venezuelan Persons of Concern in Pacaraima, Roraima State” (breve resumen, julio de 2019); ACNUR, “Situation Overview: Profiles of Venezuelan Persons of Concern in Boa Vista, Roraima State” (breve resumen, julio de 2019).

problemas adicionales, como el hacinamiento.¹⁴⁸ Dos escuelas en Pacaraima, por ejemplo, atendían a 200 y 300 estudiantes más que el número para el que estaban diseñadas en julio de 2019.

Como lo ilustra la experiencia peruana, al considerar cómo abordar los problemas sistemáticos que las crisis de migrantes exacerban, será importante diseñar soluciones que mejoren las condiciones no solo para los migrantes, sino también para los miembros de las comunidades de acogida.

Barreras del idioma

Superar las barreras del idioma es una lucha común para muchos inmigrantes en todo el mundo. En este sentido, la integración es algo más fácil para la mayoría de los migrantes venezolanos y nicaragüenses y sus comunidades de acogida, ya que, en la mayoría de los lugares, hablan el mismo idioma. Sin embargo, en los pocos países estudiados donde el español no es el idioma principal (portugués es el idioma principal en Brasil e inglés en Guyana y Trinidad y Tobago), estas barreras son significativas.

En Brasil, la barrera del idioma puede complicar la inscripción, dependiendo del estado. Algunos estados requieren que los estudiantes tengan sus certificados de estudios anteriores traducidos al portugués para inscribirse, mientras que otros son más permisivos.¹⁴⁹ Una vez que los estudiantes se inscriben, las barreras del idioma pueden dificultar el aprendizaje. Algunas escuelas en áreas densas de migrantes han comenzado a explorar formas de abordar esto. Por ejemplo, en la ciudad brasileña de Manaus, algunos maestros y personal escolar han recibido capacitación en español, y en la ciudad de Pacaraima, las escuelas han desarrollado clases de portugués centradas en las necesidades de los estudiantes venezolanos.¹⁵⁰

En el caso de Guyana, los estudiantes que no hablan inglés enfrentan barreras similares. En agosto de 2019, el Ministerio de Educación de Guyana y el ACNUR comenzaron a brindar capacitación en inglés como segundo idioma a 19 maestros, la mayoría proveniente de la región con la mayor población de migrantes venezolanos.¹⁵¹ Anteriormente, no existía una estrategia para ayudar a los estudiantes y educadores recién llegados a superar esta barrera del idioma.¹⁵²

Difusión irregular de información

La difusión de información sobre las políticas escolares, tanto entre los funcionarios gubernamentales como entre las comunidades, ha surgido como un obstáculo en muchos países de América Latina y el Caribe, particularmente a medida que los funcionarios gubernamentales de gobiernos locales interactúan con una población con la que tienen experiencia previa limitada: los inmigrantes. Este es especialmente el caso cuando los gobiernos instituyen reformas específicas para esta población. En Perú, por ejemplo, cuando los padres venezolanos se acercan a los directores de las escuelas para saber cómo inscribir a sus hijos, muchos directores supuestamente les dicen que pregunten al Ministerio de Educación directamente ya que las normativas han cambiado tanto y tan a menudo que los mismos directores no saben cómo proceder con el

148 ACNUR, "Situation Overview: Pacaraima, Roraima State."

149 Entrevista del autor con Juliana Miranda Rocha.

150 ACNUR, "Situation Overview: Manaus, Amazona State"; UNHCR, "Situation Overview: Pacaraima, Roraima State."

151 Ministerio de la Presidencia de Guyana, "Teachers to Be Trained in English as a Second Language" (comunicado de prensa, 20 de agosto de 2019).

152 Gobierno de Guyana, *Initial Report Submitted by Guyana*, 14.

proceso de inscripción.¹⁵³ Posteriormente, los padres reciben una hoja de información del ministerio, que llevan al director de la escuela, concluyendo así un proceso ineficiente.

En Ecuador, los niños sin documentos escolares deben tomar un examen de colocación para inscribirse en la escuela. Sin embargo, los funcionarios a veces simplemente optan por decirle a las familias que no pueden inscribirse sin documentación.¹⁵⁴ Al mismo tiempo, les dicen a esas familias que el niño necesita tomar un examen pero no ofrecen información adicional.¹⁵⁵ Y aún cuando los padres no necesitan proporcionar sus propios

documentos de identificación para inscribir a un niño en la escuela, se informa que los funcionarios a veces exigen que lo hagan.¹⁵⁶ Debido a que, como recién llegados al país, las familias inmigrantes a menudo tienen un conocimiento más limitado del proceso de inscripción, esta falta de información por parte de los funcionarios escolares (ya sea aumentada o no por prácticas discriminatorias) puede servir como una barrera importante para el ingreso.

Como recién llegados al país, las familias inmigrantes a menudo tienen un conocimiento más limitado del proceso de inscripción.

Del mismo modo, en Colombia, el proceso de inscripción no es bien entendido por muchos inmigrantes recientes. A pesar de que las escuelas se han dirigido a inscribir estudiantes que carecen de documentos de identificación y/o certificados de estudios pasados apostillados, el 44 por ciento de los migrantes venezolanos encuestados por el Consejo Noruego para los Refugiados en las regiones fronterizas de Norte de Santander y La Guajira entre julio y noviembre de 2018 dijeron que necesitaron obtener documentación para inscribirse en la escuela.¹⁵⁷ A partir de marzo de 2019, los funcionarios del Ministerio de Educación de Colombia describieron la sensibilización de las comunidades inmigrantes sobre el proceso de inscripción como una de sus principales necesidades.¹⁵⁸

B. Innovaciones para facilitar el acceso a la educación

Ante estos desafíos, varios países (o actores dentro de ellos) han ideado formas innovadoras para garantizar que los niños inmigrantes tengan acceso a la educación.

Números de identificación únicos amplían el acceso en Chile y Colombia

Chile y Colombia han comenzado a emitir números de identificación únicos para los niños que carecen de documentación de identidad o de una situación regular cuando se inscriben. Chile reformó su sistema de emisión de números de identificación en enero de 2017 en respuesta a los desafíos que enfrentó con su sistema anterior. Bajo el sistema anterior, a los estudiantes nacidos en el extranjero que no tenían cédulas de identidad chilenas o documentos de identidad proporcionados a inmigrantes se les emitió un número

¹⁵³ Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación peruano, Lima, 19 de marzo de 2019.

¹⁵⁴ Entrevista del autor con miembro de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019; R4V, "Ecuador: Reporte operacional – Agosto 2019," accedido el 20 de noviembre de 2019.

¹⁵⁵ Entrevista del autor con miembro de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

¹⁵⁶ Entrevista del autor con miembro de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

¹⁵⁷ Consejo Noruego de Refugiados, *Identificación de necesidades de protección*, 26.

¹⁵⁸ Entrevista del autor con funcionarios del Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá, 21 de marzo de 2019.

de identificación cuando se matricularon, pero ese número era interno de la escuela a la que asistían, no único en todo el país.¹⁵⁹ En última instancia, esto evitó que estos estudiantes inmigrantes tuvieran acceso a los beneficios otorgados a otros estudiantes, como poder tomar el examen de selección de universidad nacional o tener sus estudios certificados. En respuesta, el Ministerio de Educación creó un nuevo sistema, llamado Identificador Provisional de Escuelas, que otorga a los estudiantes un número único en todo el país. Esto ha ampliado enormemente el acceso que los estudiantes que carecen de una situación regular tiene a todos los beneficios del sistema educativo del país.¹⁶⁰

Colombia estableció un sistema similar en 2018, creando números de identificación únicos para niños en edad escolar en situación irregular. Tener un Número de Identificación Establecido por la Secretaría (NES) permite a esos niños, que de otra manera no tendrían una forma de identificación colombiana válida, inscribirse en la escuela.¹⁶¹ El único requisito para recibir un NES es que los padres del niño juren que están en el proceso de tratar de regularizar la situación migratoria del niño, ya que los niños no pueden graduarse de la escuela secundaria (undécimo grado) si están en situación irregular.¹⁶² Por supuesto, la realidad es que muchos no podrán regularizar su situación migratoria en ese momento, debido a las limitadas opciones de regularización para aquellos que ingresaron irregularmente. Por lo tanto, si bien el sistema NES facilita la inclusión de niños migrantes en situación irregular en las escuelas, persisten los problemas relacionados con su capacidad para aprovechar al máximo el sistema educativo.

La flexibilidad en los requisitos de documentación disminuyen las barreras para el ingreso

Varios países han reconocido la dificultad que representa para las familias inmigrantes presentar documentos de identificación para inscribir a sus hijos en las escuelas. Por tal motivo, han implementado medidas creativas para enfrentar este reto. En Costa Rica, por ejemplo, el documento de preferencia para la inscripción y colocación de grado es un certificado de estudios anteriores y si eso no está disponible, las autoridades toman en cuenta la edad del niño, junto con un examen de colocación para determinar su nivel de grado. Sin embargo, si no hay un documento que demuestre la edad del menor, como un certificado de nacimiento, el padre o tutor puede firmar una declaración jurada de la edad del niño.¹⁶³

Perú tiene un proceso similar. Si el niño no tiene documentos de identidad, sus padres o tutores pueden firmar una declaración jurada de su nombre y edad para que puedan matricularse en la escuela.¹⁶⁴ El padre o tutor también debe prometer proporcionar documentación dentro de los 45 días posteriores al inicio del año escolar. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los padres no pueden cumplir con este último requisito, pero aun así, a los niños se les permite permanecer en la escuela.

159 María Paz Fernández, “Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)” (documento de trabajo no. 12, Centro de Estudios Mineduc, Ministerio de Educación de Chile, Santiago, abril de 2018), 15–16.

160 Ministerio de Educación de Chile, *Order N° 02/000894* (7 de noviembre de 2016); Fernández, “Mapa del estudiantado extranjero,” 16.

161 Migración Colombia, *Circular Conjunta N° 16*.

162 Entrevista del autor con funcionarios del Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá, 20 de marzo de 2019.

163 Joselyne Ugarte Q., “¿Qué tienen que hacer los alumnos migrantes o refugiados para ingresar al sistema público en Costa Rica?” *La Nación*, 24 de agosto de 2018.

164 Gobierno de Perú, *Resolución Ministerial N° 665 – 2018 – MINEDU* (4 de diciembre de 2018); entrevista del autor con un funcionario del Ministerio de Educación de Perú, Lima, 19 de marzo de 2019.

Uruguay adopta un proceso ligeramente diferente. En su caso, los niños pueden inscribirse provisionalmente en la escuela durante un año sin tener la documentación requerida.¹⁶⁵ Pero, para certificar la finalización de un nivel de grado, los estudiantes deben proporcionar durante ese primer año un documento de identidad y un certificado de estudios anteriores. No obstante, el Ministerio de Educación puede anular ese requisito caso por caso.

Educación en línea

Las organizaciones en Trinidad y Tobago han encontrado soluciones creativas ante una situación particularmente desafiante. La ley de inmigración del país prohíbe que las escuelas admitan a cualquier persona que no sea ciudadano o residente, a menos que poseen un permiso emitido por el jefe de la oficina de inmigración.¹⁶⁶ Según lo establecido en la ley, los permisos de los estudiantes solo se emitirán si hay espacio adecuado en la escuela para el estudiante nacido en el extranjero y si el estudiante no desplaza a un nacional. En el caso de los migrantes venezolanos que se encuentran en Trinidad y Tobago, la gran mayoría no son residentes, y la oficina de inmigración no les está otorgando permisos de estudiante.¹⁶⁷ Esto implica que la mayoría de los miles de niños venezolanos en el país no pueden matricularse en la escuela.¹⁶⁸

Ante esta situación, Living Water Community, una organización católica laica se asoció con la oficina de ACNUR en el país, para proporcionar alternativas de educación a niños venezolanos. Y en septiembre de 2019, una coalición de organizaciones internacionales (ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF) y organizaciones no gubernamentales locales (Living Water Community y TTV Solidarity Network) lanzaron un programa de escuela secundaria en línea, que se complementa con un poco de apoyo en persona, para los venezolanos migrantes mayores de 15 años.¹⁶⁹ Al completar el curso, los estudiantes obtienen un diploma de escuela secundaria certificado por el Ministerio de Educación de Venezuela.¹⁷⁰ El programa es gratuito, pero para inscribirse, los estudiantes deben acreditar la nacionalidad venezolana proporcionando un certificado de nacimiento, un documento de identidad y un certificado de estudios anteriores apostillada.¹⁷¹ Esto implica, debido a la falta de documentación, una parte de los jóvenes elegibles, se enfrentarán ante los mismos obstáculos que los niños venezolanos en otros países cuando intenten inscribirse en la escuela.

Existe también una opción para estudiar en línea dirigida a estudiantes más jóvenes, que no requiere ningún tipo de documentación para la inscripción. Este programa, para niños de 5 a 17 años, sigue el plan de estudios de educación de Trinidad y Tobago y al concluir, se otorga en una certificación del Consejo de Exámenes del Caribe. Este programa se ofrece solo en inglés, aunque hay apoyo para estudiantes cuyo primer idioma no sea el inglés.¹⁷²

Estos programas representan un paso gigantesco para una población de Trinidad y Tobago que anteriormente no tenía acceso a la educación.

165 Dirección Uruguaya de Educación, *Guía para el ingreso de migrantes al sistema educativo*.

166 Leyes de Trinidad y Tobago, *Immigration Act*, Ley 41 de 1969, Capítulo 18:01 (1969).

167 Laura Ann Phillips, "Trinidadians Step up to Aid Venezuelan Migrants When Government Steps Back," Crux, 5 de agosto de 2019.

168 OIM, "Monitoring Venezuelan Citizens' Presence: Trinidad and Tobago" (ficha técnica, OIM, Puerto España, Trinidad y Tobago, 2018).

169 Dawere, "Bachillerato Online," accedido el 11 de noviembre de 2019.

170 Equal Place, "Education for Asylum-Seekers, Refugees, and Other Eligible Children in Need," accedido el 11 de noviembre de 2019.

171 Equal Place, "Education for Asylum-Seekers, Refugees, and Other Eligible Children in Need."

172 Equal Place, "Education for Asylum-Seekers, Refugees, and Other Eligible Children in Need."

Si bien todavía existen algunos obstáculos y barreras para de los niños venezolanos puedan acceder a estas opciones educativas en línea, y al sistema educativo nacional, estos programas representan un paso gigantesco para una población de Trinidad y Tobago que anteriormente no tenía acceso a la educación. A fines de octubre de 2019, 888 niños estaban inscritos en una de las dos plataformas en línea.¹⁷³

4 Asistencia médica

Al igual que la educación, el acceso a la atención médica es un aspecto de la integración que no solo respalda el bienestar y las perspectivas futuras de los inmigrantes individuales, sino que también beneficia a la comunidad receptora. En este caso, el acceso a la atención médica puede ayudar a prevenir nuevos riesgos para la salud pública. Las preguntas sobre el acceso de los migrantes venezolanos a la atención médica en los países receptores son particularmente urgentes, considerando la falta de un sistema de atención médica funcional en su país de origen. El sistema de salud de Venezuela se ha derrumbado, hasta el punto que algunos hospitales carecen de suministros médicos básicos como guantes, jeringas y desinfectantes.¹⁷⁴ Las personas con enfermedades crónicas se han visto particularmente afectadas: la escasez nacional de antirretrovirales, por ejemplo, había empujado al 10 por ciento de todos los venezolanos diagnosticados con VIH a abandonar el país hasta enero de 2019.¹⁷⁵

Una de las áreas donde los países de América Latina y el Caribe y la comunidad internacional han tenido éxito en proporcionar una respuesta integral son las vacunas, en la medida en que algunos migrantes recibían la misma vacuna varias veces a lo largo de sus viajes. En una demostración impresionante, y ahora relativamente rara, de cooperación regional, 11 países en octubre de 2019 anunciaron que participarían en un esfuerzo por reducir la duplicación de vacunas y garantizar que todos los migrantes venezolanos fueran vacunados. Para ello, anunciaron el lanzamiento de Tarjetas Únicas de Vacunación (TUVs) para registrar las vacunas que han recibido los migrantes y que serán interoperables entre los países participantes.¹⁷⁶

11 países han acordado usar **Tarjetas Únicas de Vacunación** para reducir de manera cooperativa la duplicación de vacunas y garantizar que todos los migrantes venezolanos estén vacunados



Sin embargo, las necesidades de salud van mucho más allá de la vacunación. Las encuestas no representativas de la OIM, realizadas entre mediados de 2018 y mediados de 2019, indican que en los países receptores para los que hay datos disponibles, entre el 5 y el 15 por ciento de los venezolanos entrevistados padecían enfermedades crónicas o afecciones de salud (ver Gráfico 4).

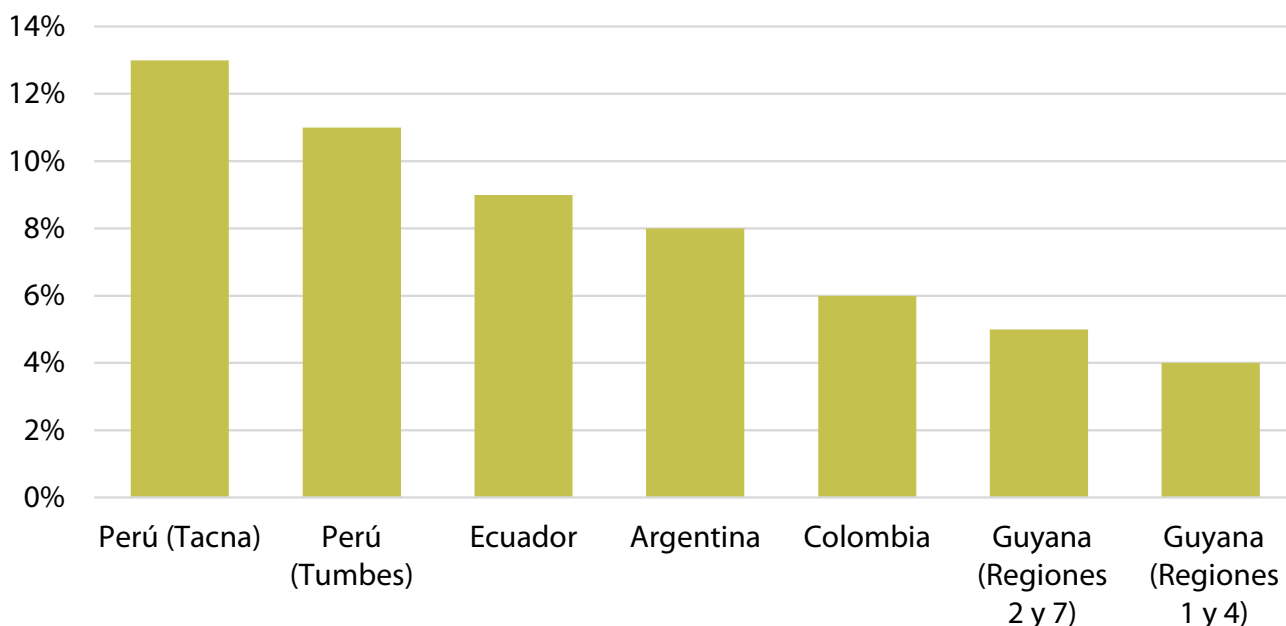
173 Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Migration Flows in Latin America and the Caribbean" (reporte de situación no. 8, UNICEF, Nueva York, septiembre–octubre de 2019), 16.

174 Anastasia Moloney, "As Venezuela's Healthcare Collapses, Pregnant Women, Girls Bear Brunt of Crisis," Reuters, 8 de julio de 2019.

175 EFE, "Cerca del 10 % de los venezolanos con VIH han abandonado el país, según la ONU," EFE, 26 de enero de 2019.

176 Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, "Las Américas ya cuentan con Tarjeta Unificada de Vacunación" (comunicado de prensa, 15 de octubre de 2019).

GRÁFICO 4

Proporción de migrantes venezolanos con afecciones crónicas de salud, entre mediados de 2018 y mediados de 2019

Notas: Los datos de las Regiones 1 y 4 de Guyana son de agosto a septiembre de 2018. Los datos de las Regiones 2 y 7 de Guyana son de noviembre a diciembre de 2018. Los datos de Argentina y Colombia son de diciembre de 2018. Los datos de Ecuador y ambas ciudades peruanas son a julio de 2019. Los datos no estaban disponibles para los otros países de estudio de caso.

Fuentes: OIM, *Encuesta de Monitoreo de Población Venezolana – Argentina – Ronda 3* (Buenos Aires: OIM, 2018); OIM y Fondo Central para la Acción en caso de Emergencia (CERF), *“Resultados DTM Fase IV. Implementado en zonas de frontera con Venezuela y ciudades intermedias”* (hoja informativa, 17 de mayo de 2019); OIM, *Monitoreo de flujo de Población Venezolana – Ecuador – Junio 2019* (Quito: OIM, 2019); OIM, *Displacement Tracking Matrix (DTM): Guyana – Round 1* (Georgetown: OIM, 2019); OIM, *DTM: Guyana – May 2019* (Georgetown: OIM, 2019); OIM, *Monitoreo de flujo de Población Venezolana en el Perú – DTM Reporte 6* (Lima: OIM, 2019).

Los tipos y el nivel de atención médica a los cuales los migrantes tienen acceso varían, particularmente entre los países que brindan atención médica universal y aquellos que requieren seguro. Aunque los migrantes pueden acceder a la atención médica de emergencia, al menos en teoría en todos los países estudiados, también hay diferencias en cómo los países definen la atención de “emergencia”.

A. Acceso de los migrantes a la atención dentro de los sistemas universales

Argentina, Ecuador, Guyana y Trinidad y Tobago tienen sistemas de atención médica que tienen como objetivo garantizar la atención a cualquier persona que la necesite, pero el acceso universal no siempre es una realidad en el terreno. A pesar de la legislación y las normativas que hacen que estos sistemas sean universales, a menudo estos carecen de recursos y están abrumados, lo que limita su capacidad de ofrecer atención.

En el caso de Argentina, el sistema de atención médica se divide en tres niveles: público (para quienes no tienen seguro médico), financiado por la seguridad social y privado. Los migrantes son atendidos

predominantemente a través del sistema público, que ofrece una red de centros de atención primaria en comunidades de todo el país.¹⁷⁷ Si bien en teoría es una estrategia innovadora, el sistema carecía de recursos y personal incluso antes de que los migrantes venezolanos comenzaran a llegar en grandes cantidades al país. Cabe destacar que, cuando un sistema universal no tiene los recursos para cubrir verdaderamente a todos quienes lo necesitan, observadores de la OIM han notado que los miembros de la comunidad de acogida pueden verlo como un recurso que los migrantes están invadiendo.¹⁷⁸

En Guyana, el sistema de atención médica sufre de manera similar por la falta de recursos. Sin embargo, tiene como objetivo garantizar la cobertura universal. Pero, a diferencia de muchos otros países receptores, donde los migrantes venezolanos se concentran en las ciudades, los migrantes en Guyana se están mudando principalmente a las zonas rurales cerca de la frontera con Venezuela, áreas donde los residentes han tenido dificultades durante mucho tiempo para acceder a una atención adecuada.¹⁷⁹

A pesar de las limitaciones de los sistemas de atención médica universales ... estos sí suelen ofrecer a los migrantes más oportunidades para acceder a la atención que otros sistemas de salud.

Además, en algunos contextos, existe también una desconexión entre la política nacional y local, donde los proveedores de atención médica tal vez no implementan completamente la universalidad del sistema. En Argentina, los migrantes pueden acceder a todo tipo de atención médica con un documento de identidad de su país de origen. Sin embargo, el personal de los centros de salud a menudo rechaza a las personas con dicha

documentación, diciendo que deben proporcionar un documento de identidad argentino.¹⁸⁰ Del mismo modo, aunque los proveedores de atención médica en Ecuador por ley no pueden rechazar a alguien debido a su situación migratoria,¹⁸¹ las organizaciones que trabajan con migrantes en el país dicen que hay muchos casos en que esto ocurre, incluso en situaciones de emergencia.¹⁸²

Pero, a pesar de las limitaciones de los sistemas de atención médica universales, ya sea debido a problemas de capacidad o por fallas de implementación, estos sí suelen ofrecer a los migrantes más oportunidades para acceder a la atención que otros sistemas de salud. Las leyes establecidas también proporcionan una base legal para el acceso de los migrantes y las organizaciones que trabajan con ellos para impulsar un mejor acceso.

B. Acceso de los migrantes a la atención dentro de los sistemas de seguro públicos

Otros países, como Colombia, Perú y Costa Rica, no tienen sistemas de salud universales, pero tienen opciones de seguro público, con un acceso limitado para los migrantes.

177 OIM, *Estudio sobre acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina* (Buenos Aires: OIM, 2019), 31.

178 OIM, *Estudio sobre acceso a servicios sociales*, 33.

179 Entrevista del autor con funcionario de organización internacional con sede en Guyana, julio de 2019.

180 OIM, *Estudio sobre acceso a servicios sociales*.

181 Asamblea Nacional de Ecuador, *Ley Orgánica de la Movilidad Humana*, Oficio No. T.7166-SGJ-17-0100 (31 de enero de 2017), Art. 52.

182 Entrevista del autor con miembro de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019; entrevista del autor con director de ONG de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

Colombia

El sistema de salud de Colombia es probablemente el más generoso de los tres países. Consiste en un nivel de atención médica pública, disponible sin costo para todos en el país, independientemente de su situación migratoria, así como un sistema privado al que se puede acceder a través de un seguro público.

El sistema público de salud incluye vacunas, atención prenatal, atención de emergencia y las llamadas intervenciones colectivas. Estas son intervenciones específicas de salud pública que varían según el departamento y el municipio, dependiendo de cuáles son los mayores riesgos de salud en cada uno.¹⁸³ La definición de atención de emergencia también es amplia, aunque las limitaciones de recursos impiden su implementación completa. Las sentencias judiciales de 2018 y 2019 establecieron que la atención de emergencia debe tener como objetivo resolver completamente el problema de salud de un paciente y debe protegerlo de circunstancias que hacen que sus condiciones de vida sean intolerables e indeseables.¹⁸⁴ Para acceder a servicios de salud adicionales más allá de lo que se ofrece de forma gratuita, las personas en Colombia pueden afiliarse al sistema público de seguro de salud, comprar un seguro privado o pagar la atención médica de su bolsillo. El sistema de seguro público, con opciones tanto contributivas como subsidiadas, es el más asequible. Sin embargo, los migrantes en situación irregular no pueden afiliarse, pero los portadores de PEP, los inmigrantes en situación regular y los solicitantes de asilo sí pueden, al igual que los colombianos que regresan de Venezuela después de vivir allí durante años.

De hecho, desde 2015, a los colombianos y sus familias que han regresado de Venezuela se les han brindado un camino exprés hacia el régimen subsidiado, les permite evitar pasar por el proceso más extenso que todos los colombianos y otros inmigrantes en situación regular, incluyendo los portadores de PEP, deben seguir.¹⁸⁵ El proceso estándar para estas otras poblaciones involucra una evaluación a través del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios Sociales (SISBEN). Si la encuesta SISBEN determina que alguien se encuentra en uno de los dos niveles más bajos de pobreza, ellos y su familia pueden afiliarse al sistema subsidiado. Sin embargo, los colombianos que regresan, de los cuales hay por lo menos al día de hoy 500,000,¹⁸⁶ simplemente tienen que registrarse con la secretaría de salud del municipio y firmar una declaración que son colombianos retornados. Esta vía exprés es un reconocimiento de las difíciles condiciones que los ciudadanos colombianos han enfrentado en Venezuela (la mayoría después de haber sido forzados originalmente a huir de Colombia debido al conflicto armado de décadas).

Los inmigrantes venezolanos que cuentan con el PEP pueden acceder al sistema contributivo o el sistema subsidiado de seguro público, dependiendo el nivel de sus ingresos.¹⁸⁷ Sin embargo, al igual que con otras ofertas de atención médica, la accesibilidad del régimen subsidiado depende de los recursos disponibles. La evaluación SISBEN se realiza a nivel local, y algunos alcaldes han sido escépticos en ofrecer la encuesta a los titulares de PEP debido a la preocupación de que podría no haber suficientes recursos para cubrir a

183 Entrevista del autor con un funcionario de alto nivel del Ministerio de Salud de Colombia, Bogotá, 20 de marzo de 2019; Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, “Resolución 518 de 2015,” *Diario Oficial* no. 49,436 (25 de febrero de 2015).

184 *Principio de universalidad del servicio de salud— Cobertura para los residentes en todo el territorio nacional*, Sentencia T-210/18 (Colombian Constitutional Court, 2018); Dejusticia, “Corte Constitucional decide a favor de migrante venezolano con cáncer de piel,” Dejusticia, June 7, 2019.

185 Entrevista del autor con funcionario de alto nivel del Ministerio de Salud de Colombia; Ministerio de Salud y Protección Social, “Decreto Número 1768 de 2015” (decreto, 4 de septiembre de 2015).

186 *El Nacional*, “Más de 500.000 colombianos retornaron a Colombia.”

187 Entrevista del autor con funcionario de alto nivel del Ministerio de Salud de Colombia.

todos los que califican.¹⁸⁸ A principios de septiembre de 2019, solo el 27 por ciento de los titulares de PEP se habían unido a uno de los dos sistemas de seguro público.¹⁸⁹ Y debido a que el sistema de salud colombiano se administra localmente, aunque depende de fondos nacionales, el gobierno nacional no puede ordenar a las localidades que asignen los recursos de una determinada manera.

Las organizaciones internacionales, en colaboración con el Ministerio de Salud de Colombia, han cubierto algunas de las brechas para los migrantes en situación irregular. Un grupo de organizaciones, incluyendo agencias de la ONU, Médicos sin Fronteras, Cruz Roja Internacional y la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales, han formado equipos de médicos asociados con hospitales públicos, donde brindan atención primaria a migrantes en situación irregular, ampliando así la capacidad para el cuidado.¹⁹⁰

Perú

En Perú, el acceso a la atención médica es más limitado para los migrantes venezolanos. Según una encuesta de 2018, el 92 por ciento de los venezolanos en el país carecía de seguro de salud.¹⁹¹ Solo aquellos con carné de extranjería pueden acceder al Sistema Integral de Salud (SIS), el seguro público de salud de Perú, que tiene planes contributivos y subsidiados. Esto significa que, además de los migrantes irregulares, aquellos con PTP no pueden acceder al SIS ya que no reciben carné de extranjería.¹⁹² Actualmente, no existe la voluntad política para cambiar las normativas que permitan que los titulares de PTP se inscriban. El SIS ya se había comenzado a colapsar incluso antes de que comenzara la crisis venezolana, en la medida en que el régimen subsidiado no podía servir a todos los peruanos que califican.¹⁹³

Aun así, el gobierno ha presentado varias soluciones innovadoras para extender la atención médica a los necesitados. Algunos migrantes particularmente en condiciones vulnerables pueden acceder a la atención médica, independientemente de su situación migratoria. Aunque las personas generalmente tienen que pasar por una evaluación socioeconómica similar a la realizada por el SISBEN en Colombia para acceder al régimen subsidiado, todas las mujeres embarazadas y los niños menores de 5 años pueden recibir atención médica gratuita a través del SIS sin dicha evaluación.¹⁹⁴ También hay excepciones para migrantes con enfermedades crónicas y víctimas de trata. Estas personas que se encuentren en condiciones vulnerables, pueden ser evaluados por una división especial de la oficina de migración y obtener una carné de extranjería designada para poblaciones vulnerables, que les permite acceder al SIS.

Si bien el acceso al SIS es una oportunidad importante para recibir atención médica asequible, el sistema debe funcionar adecuadamente tanto para los migrantes como para los peruanos nativos. Idealmente, la afluencia de migrantes venezolanos serviría como un catalizador para que el gobierno piense creativamente sobre cómo resolver los problemas existentes, principalmente su deuda severa con los hospitales, así como los emergentes, beneficiando así a los migrantes y a la población nativa.

188 Entrevista del autor con funcionario de alto nivel del Ministerio de Salud de Colombia.

189 Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, "Población venezolana en Colombia" (hoja informativa sin publicar, 31 de agosto de 2019).

190 Entrevista del autor con un funcionario de alto nivel del Ministerio de Salud de Colombia.

191 Instituto Nacional de Estadísticas e Información (INEI) de Perú, *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú* (Lima: INEI, 2019), 72.

192 Entrevista del autor con un funcionario de alto nivel del Sistema Integral de Salud (SIS), Lima, 19 de marzo de 2019.

193 Entrevista del autor con un funcionario de alto nivel del SIS.

194 Entrevista del autor con un funcionario de alto nivel del SIS.

Costa Rica

El sistema de seguro público y privado de Costa Rica está destinado a proporcionar cobertura universal, aunque no necesariamente a los migrantes. Los inmigrantes en situación regular pueden acceder al sistema de seguridad social, que proporciona seguro de salud a través del empleo formal, pero los migrantes en situación irregular (que no tienen autorización de trabajo) no pueden acceder al sistema. El seguro privado (“voluntario”) está disponible para cualquier persona, pero es costoso comprarlo para quienes viven con el salario mínimo, y muchos migrantes tienen aún menores ingresos.¹⁹⁵

Aunque los migrantes en situación irregular no pueden afiliarse al sistema de seguridad social, sí tienen acceso a atención prenatal y, como en todos los demás países de casos de estudio, también tienen acceso a la atención de emergencia. Es importante destacar que existen amplias excepciones para niños de hasta 18 años. Los niños de 5 años o menos entran en una categoría de seguro en la que no importa su situación migratoria y, por lo tanto, pueden acceder a la atención médica. Los niños de 6 a 18 años pueden acceder a la atención médica a través de la categoría de seguro estudiantil, que no requiere información sobre su situación migratoria.

En diciembre de 2019, la agencia de seguridad social de Costa Rica firmó un acuerdo con el ACNUR para asegurar a 6,000 refugiados y solicitantes de asilo usando fondos del ACNUR durante un año, a partir de enero de 2020.¹⁹⁶ Este acuerdo es un paso importante para cubrir a los migrantes más vulnerables, aunque miles más permanecerán sin seguro.

5 Acceso al mercado laboral

Mientras que en las materias de salud y educación, la pregunta es si los migrantes pueden acceder a estos sistemas, denle el caso del mercado laboral, la mayoría de los adultos venezolanos empleables en los países de la región, con algunas excepciones, ya se encuentran trabajando. Por ejemplo, las agencias nacionales de estadísticas de Perú en 2018 y Colombia en 2019 concluyeron que 92 por ciento y 80 por ciento, respectivamente, de venezolanos en edad laboral estaban empleados.¹⁹⁷ La pregunta, en cambio, es ¿a qué tipo de empleo pueden acceder los migrantes?

Los mercados laborales de la región se caracterizan por un grado relativamente alto de empleo informal. Incluso entre los trabajadores

92%

de los venezolanos en edad para trabajar en Perú estaban empleados

80%

fueron empleados en Colombia

195 Aproximadamente la mitad de los nicaragüenses que llegaron entre abril de 2018 y marzo de 2019 ganaban menos del salario mínimo, según una encuesta realizada entre abril y junio de 2019. Ver OIM, *Estudio preliminar de flujos Migratorios mixtos nicaragüenses: abril 2018-junio 2019* (San José, Costa Rica: OIM, 2019), 73.

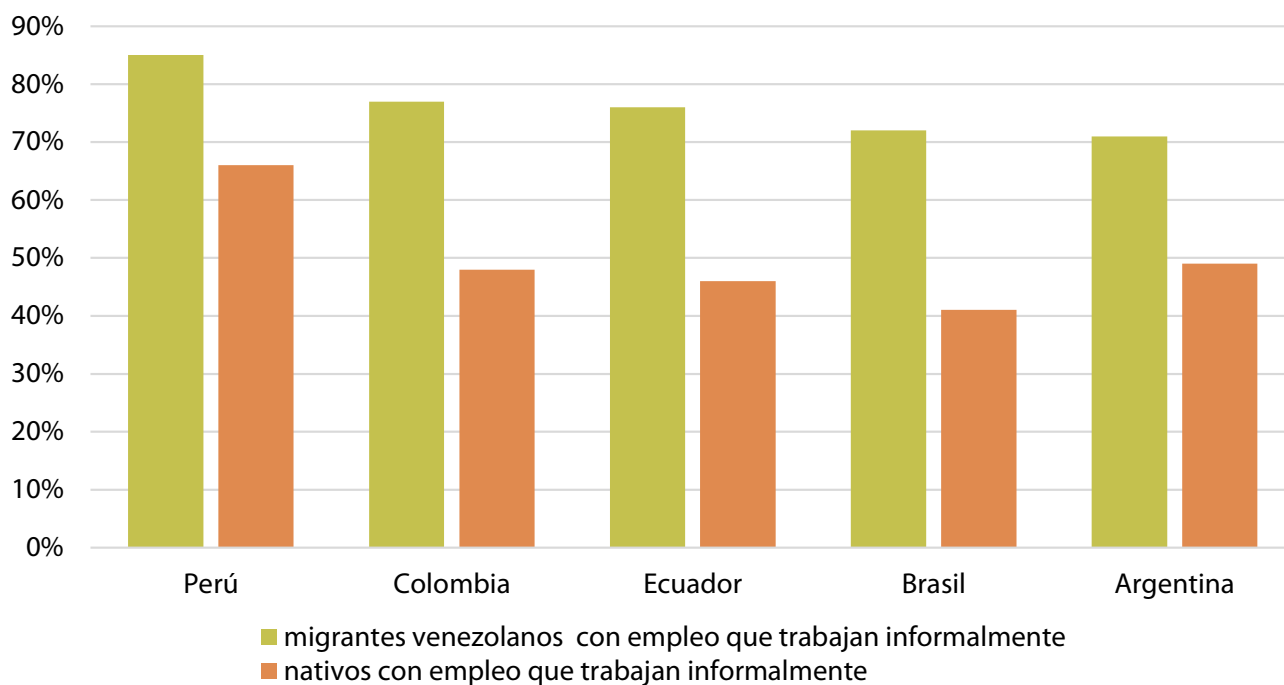
196 Entrevista del autor con funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, agosto de 2019. Sobre el acuerdo, ver ACNUR, “6.000 solicitantes de la condición de refugiado serán inscritos en el sistema de salud pública en Costa Rica” (comunicado de prensa, 16 de diciembre de 2019).

197 INEI, *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú*, 95; Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, “La tasa de desempleo de las personas que migraron de Venezuela fue 19,2% en los últimos doce meses” (comunicado de prensa, 17 de septiembre de 2019).

nativos, más del 40 por ciento trabajan informalmente, como se muestra en el Gráfico 5. El nivel de empleo informal entre los migrantes en la mayoría de los países receptores de la región es aún mayor, en parte debido a su necesidad de obtener cierta documentación oficial para poder trabajar formalmente.¹⁹⁸ El PEPFF de Colombia (explicado en la Sección 2.B.) trata de contrarrestar la probabilidad de que los migrantes venezolanos se encuentren en el sector informal, ofreciendo regularizar a aquellos que han recibido una oferta de contratación laboral formal (una estrategia que tal vez otros países podrían considerar). Sin embargo, estos esfuerzos deben incluir medidas fuertes para prevenir la explotación laboral.

GRÁFICO 5

Porcentaje de trabajadores venezolanos y nativos empleados en empleos informales, países seleccionados, 2018-19



Nota: Los datos de Ecuador provienen de encuestas realizadas en cuatro ciudades: Quito, Guayaquil, Manta y Cuenca. Los datos sobre el empleo informal de los nativos en Colombia, Perú, Ecuador y Argentina son para 2018; todos los demás datos son de 2019.

Fuentes: OIM, *Monitoreo de flujo de la población venezolana – Ecuador – Ronda 3* (Quito: OIM, 2019), 8; Luz Adriana Flórez, ed., *Reportes del Mercado Laboral, N° 9* (Bogotá: Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica, Banco de la República, 2019), 14; Paula Urien, "Datos oficiales. Cuántos venezolanos tienen trabajo en la Argentina," *La Nación*, 2 de octubre de 2019; OIM y CERF de ONU, *Flow Monitoring of Venezuelan Migration in Peru – DTM – Round 3* (Lima: OIM y CERF de ONU, 2019), 7; OIM, *DTM – Monitoreo de flujo de población venezolana – Brasil – Ronda 4* (Brasilia: OIM, 2019); Diana Serrano y Evelyn Tapia, "El mercado laboral en Ecuador registra más informalidad," *El Comercio*, 17 de enero de 2019; *El Tiempo*, "Informalidad de trabajadores no cede y es de 48,2 %, según Dane," *El Tiempo*, 12 de febrero de 2019; Nicolás Castillo, "INEI: informalidad laboral en el Perú creció a mayor ritmo que el empleo formal," *El Comercio*, 16 de febrero de 2019; Vitor Abdala, "Informalidad no Mercado de trabalho atinge recorde," Agencia Brasil, 27 de septiembre de 2019; Martín Dinatete, "Encuesta de la UCA: se agravó la situación laboral en Argentina y el 49,3% de los trabajadores tiene empleo informal," Infobae, 24 de junio de 2019.

La prevalencia del trabajo informal plantea una pregunta importante: si la mayoría de los migrantes encuentran empleo informal en los países latinoamericanos, ¿es necesario que tengan acceso a una

¹⁹⁸ Sobre la tendencia de los migrantes a trabajar informalmente, ver, por ejemplo, Varun Aggarwal, Federica La China y Lucia Vaculova, *Irregular Migration, Refugees and Informal Labour Markets in the EU: The Rise of European Sweatshops?* (Bruselas: European Institute for Asian Studies, 2016); Mariano Bosh y Lúdia Farré, "Immigration and the Informal Labor Market" (informe de discusión no. 7843, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2013).

autorización de trabajo y reconocimiento de títulos? Como se discutirá en esta sección, estas medidas siguen siendo importantes, particularmente para algunos sectores altamente calificados y regulados. Y como señaló un miembro de una organización internacional en Perú, aunque la validación de credenciales no es necesaria para conseguir un trabajo en el país dada la abundancia de trabajo informal, la falta de validación contribuye al subempleo y la precariedad del empleo¹⁹⁹ y atenúa las posibilidades del avance futuro que pueden ser los aspectos más cruciales de estar en una situación regular.

Para las sociedades receptoras, la migración puede tener beneficios económicos potenciales, especialmente en conjunción con los esfuerzos de regularización e integración.²⁰⁰ En septiembre de 2019, el banco central de Chile bajó las tasas de interés por segunda vez ese año, explícitamente debido al crecimiento de la fuerza laboral que fue el resultado de la afluencia de migrantes venezolanos.²⁰¹ Así mismo, investigadores del Banco BBVA en Perú descubrieron que los inmigrantes venezolanos contribuyeron al crecimiento del PIB en el país en 2018 y 2019.²⁰² En el caso de Colombia, el PIB se expandió a una tasa más alta en el tercer trimestre de 2019 que en comparación a cualquiera de los dos años anteriores, lo que algunos analistas han atribuido a la creciente población migrante.²⁰³ Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional estimó en noviembre de 2019 que la migración venezolana podría aumentar el PIB de los países receptores entre 0.1 y 0.3 por ciento para 2030.²⁰⁴

Sin embargo, la migración también puede tener algunos costos a corto plazo, particularmente en los países en desarrollo.²⁰⁵ Los estudios de la región sugieren que estos costos a corto plazo pueden incluir una mayor informalidad entre los trabajadores en general y una mayor competencia salarial dentro del sector informal. El Grupo de Análisis del Mercado Laboral del Banco de Colombia descubrió, considerando la reciente migración venezolana, que un aumento del 1 por ciento en la tasa de migración se correlacionó con un aumento del 0,21 por ciento en la tasa de desempleo y un aumento del 0,18 por ciento en la tasa de empleo informal.²⁰⁶ Según otro estudio, un aumento del 1 por ciento en la población inmigrante en Colombia, reduce los salarios en el sector informal en un 1.7 por ciento en promedio.²⁰⁷ Estos estudios indican que, al menos en Colombia, la migración masiva venezolana puede causar ligeros efectos de endurecimiento en el mercado laboral informal, aunque las conclusiones de estos estudios no pueden generalizarse a otros países receptores.

199 Entrevista del autor con miembro de una ONG peruana, Lima, 19 de marzo de 2019.

200 OCDE y Organización Internacional del Trabajo, *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies* (París: OECD Publishing, 2018).

201 Álvaro Fontana, "La crisis migratoria en Venezuela, un desafío para América Latina," Infobae, 13 de septiembre de 2019.

202 BBVA Research, "Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos" (resumen informativo, BBVA Research, Lima, 10 de octubre de 2019).

203 Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, "En el tercer trimestre del año 2019 la economía colombiana creció 3,3%" (comunicado de prensa, 14 de noviembre de 2019); Andrea Jaramillo y Oscar Medina, "Venezuela Diaspora Boosts Colombian Growth to Fastest Since 2015," Bloomberg, 14 de noviembre de 2019.

204 Emilio Fernández Corugedo y Jaime Guajardo, "For Venezuela's Neighbors, Mass Migration Brings Economic Costs and Benefits," Fondo Monetario Internacional, 21 de noviembre de 2019.

205 Ver, por ejemplo, Uri Dadush y Mona Niebuhr, "The Economic Impact of Forced Migration" (trabajo de investigación, OCP Policy Center, Rabat, Marruecos, 2016).

206 Luz Adriana Flórez, ed., *Reportes del Mercado Laboral, Nº 9* (Bogotá: Grupo de Análisis del Mercado Laboral de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica, Banco de la República, 2019), 14.

207 Banco de la República de Colombia, *Informe sobre inflación* (Bogotá: Banco de la República, 2019), 31-33.

Por lo tanto, si bien la migración puede generar un crecimiento económico a largo plazo, es importante no descuidar las preocupaciones a corto plazo de las poblaciones tanto de acogida como de migrantes, especialmente en sociedades donde el trabajo es precario y los trabajos del sector formal son difíciles de acceder para todos.

A. La autorización de trabajo no siempre garantiza el acceso al mercado laboral

La mayoría de los migrantes en situación regular, ya sea con residencia temporal o permanente, pueden obtener documentos que autoricen su empleo formal. No obstante, esto no incluye a los migrantes que solo tienen un permiso para transitar un país o estar en el país como turistas. Sin embargo, hay más variación de país a país en las oportunidades para los solicitantes de asilo. En Trinidad y Tobago, los refugiados reconocidos por el ACNUR no reciben permisos de trabajo porque el gobierno no tiene un sistema de asilo, ni reconoce a los refugiados designados por el ACNUR. En Colombia, los documentos que han sido emitidos a personas que solicitan asilo no los autorizan a trabajar y, como se señaló en la Sección 2.C., no está claro si pueden recibir autorización de trabajo. En el caso de México, los solicitantes de asilo no reciben un permiso de trabajo, pero algunos reciben estipendios mensuales de ACNUR.²⁰⁸ En Costa Rica, los solicitantes de asilo reciben autorización de trabajo después de que sus solicitudes hayan estado pendientes durante 90 días.²⁰⁹ En todos los demás países de estudio de caso, se supone que los solicitantes de asilo pueden recibir autorización de trabajo casi inmediatamente después de presentar sus solicitudes de asilo.

No obstante, en muchos países, los migrantes, incluso aquellos con autorización de trabajo, enfrentan barreras para acceder al mercado laboral, particularmente al sector formal.

Los empleadores pueden no reconocer nuevos documentos

Incluso si los migrantes pueden obtener autorización de trabajo, algunos empleadores no confían en la legalidad de los documentos o no entienden cómo manejarlos. Este es el caso especialmente cuando tales documentos o permisos se han creado recientemente, como en los casos de PEP y PTP, o cuando la mayoría de los empleadores no están familiarizados con ellos, como con la documentación para solicitantes de asilo. En Colombia, a marzo de 2019, solo el 4 por ciento de los titulares de PEP en Colombia tenía un trabajo en el sector formal, aunque el 84 por ciento tenía entre 18 y 70 años.²¹⁰ Del mismo modo, aunque se les habían emitido el PTP a 414,000 personas en Perú, a octubre de 2019, solo 45,000 venezolanos (ya sea con PTP u otras condiciones de residencia) estaban empleados en el sector formal en el país.²¹¹ En Argentina, los permisos de trabajo para los solicitantes de asilo son válidos por intervalos de 90 días, y muchos empleadores no quieren contratar a alguien cuya situación migratoria parece ser tan precaria, a pesar de que los solicitantes de asilo generalmente pueden renovar estos permisos de manera consistente. Y en el caso de Brasil, el conocimiento del empleador de los documentos con los cuales cuentan los solicitantes de asilo y los residentes temporales venezolanos varía. Las grandes empresas que tienen oficinas de

208 Entrevistas de autores con personal de ACNUR y funcionarios de asilo de COMAR, agosto de 2019.

209 ACNUR Costa Rica, "¿Cómo solicitar la condición de refugio?" accedido el 11 de noviembre de 2019.

210 Entrevista del autor con funcionario de una organización internacional con sede en Colombia, Bogotá, 21 de marzo de 2019.

211 Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, "MIGRACIONES y Ministerio de Trabajo firman convenio para interoperar información de trabajadores extranjeros" (comunicado de prensa, 21 de octubre de 2019).

Ecuador ha creado una aplicación en la que los migrantes pueden cargar su información documental, que luego pueden presentar a posibles empleadores para verificar su situación migratoria.

recursos humanos tienden a estar dispuestos a aceptarlos, mientras que las empresas más pequeñas generalmente no están familiarizadas con ellos y tienen menos probabilidades de contratar a inmigrantes que los tienen, según las ONG que trabajan en el campo con migrantes y refugiados venezolanos.²¹²

Con el fin de combatir este tipo de desinformación y desconfianza de los diferentes documentos de inmigración y autorización de trabajo, se han realizado algunos esfuerzos notables por parte de los gobiernos. Por ejemplo, Ecuador ha creado una aplicación en la que los migrantes pueden cargar su información documental, que luego pueden presentar a posibles empleadores para verificar su situación migratoria.²¹³ Y en Perú, el gobierno emprendió una campaña de sensibilización para educar a los empleadores sobre los documentos que permiten que los titulares de PTP trabajen. No obstante un gran número de empleadores aún no están familiarizados con los documentos que permiten a los solicitantes de asilo trabajar y, en cambio, esperan que proporcionen la misma documentación que titulares de PTP.²¹⁴

Al igual que en las esferas de la educación y la salud, muchos de los desafíos con los empleadores que no reconocen o aceptan documentos nuevos o poco comunes, están relacionados con cuestiones de difusión de información. Por lo tanto, se necesitará esfuerzos más intensos en esta área en los próximos años, ya que es probable que un gran número de venezolanos permanezca en los países vecinos, y en sus mercados laborales, en el futuro previsible.

Algunas leyes limitan o desincentivan el empleo de extranjeros

Si bien varios actores y organizaciones pueden trabajar para mitigar los obstáculos al empleo formal basados en la falta de información a través de campañas de sensibilización y divulgación a los empleadores, otros obstáculos yacen en los marcos legales de los países. Al menos seis países de estudio de caso (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) tienen leyes que de alguna manera limitan la contratación de trabajadores extranjeros. En Brasil y Uruguay, estas leyes son mínimas, centradas en profesiones o industrias particulares, como los ingenieros en Brasil y ciertos trabajos de pesca y la aerolínea nacional en Uruguay.²¹⁵

Sin embargo, las leyes de Chile, Costa Rica, México y Perú son más restrictivas para los inmigrantes y proteccionistas para los trabajadores nativos. En Chile, los empleadores de más de 25 personas deben asegurarse de que el 85 por ciento de sus empleados sean ciudadanos chilenos, extranjeros que hayan sido residentes chilenos durante al menos cinco años, o extranjeros cuyos cónyuges o hijos sean ciudadanos chilenos.²¹⁶ En Costa Rica, los trabajadores inmigrantes no pueden constituir más del 10 por ciento de los

212 Entrevista del autor con Juliana Miranda Rocha, octubre de 2019.

213 Entrevista del autor con funcionario de migración de Ecuador, Quito, 18 de septiembre de 2019.

214 Entrevista del autor con miembro de la ONG peruana, Lima, 19 de marzo de 2019.

215 Presidente de la República del Brasil, *Consolidação das leis do trabalho*, Decreto-Lei Nº 5.452 (May 1, 1943); Presidente de la República del Brasil, *Institui a Lei de Migração*, Lei Nº 13.445 (24 de mayo de 2017).

216 Dirección del Trabajo, *Código del Trabajo* (Santiago: Dirección del Trabajo, 2019), 27–28.

empleados de una empresa ni ganar más del 15 por ciento de los salarios totales de la empresa.²¹⁷ El límite en la participación salarial esencialmente significa que los extranjeros no tienen la misma oportunidad de avanzar en las filas de una empresa que los ciudadanos costarricenses.

Todas las empresas mexicanas tienen prohibido tener una fuerza laboral que sea más del 10 por ciento extranjera, y los empleadores técnicos y profesionales pueden emplear trabajadores extranjeros solo temporalmente y solo si hay una escasez de trabajadores mexicanos calificados para el puesto.²¹⁸ Las leyes de Perú van un poco más allá. Primero, la ley peruana limita la participación de los empleados extranjeros en una empresa al 20 por ciento y prohíbe que los extranjeros ganen más del 30 por ciento de los salarios totales de una empresa, con algunas excepciones también para los inmigrantes con cónyuges, padres, hijos o hermanos peruanos, y también para los residentes permanentes.²¹⁹ La ley también somete a los trabajadores inmigrantes que son contratados a mayores restricciones. Por ejemplo, los empleados inmigrantes que han estado en el país por menos de 183 días deben pagar un 30 por ciento adicional de sus salarios en impuestos.²²⁰

Estas leyes desincentivan a los migrantes a buscar trabajo formal y a los empleadores a contratarlos. Por el otro lado, en economías como las de América Latina que están tan dominadas por la informalidad, los gobiernos pueden sentir la necesidad de proteger los empleos formales para sus propios ciudadanos. Cualquier intento de reformas legislativas deberá ser consciente de esta dinámica.

B. Convalidación de títulos

Muchos migrantes venezolanos tienen habilidades y niveles de educación que podrían ser de gran valor para los países receptores, como se muestra en la Gráfica 6. En general, los profesionales venezolanos tendieron a migrar en la ola inicial en 2015, y los emigrantes más recientes tienden a tener menos nivel de educación formal. Aun así, en muchos países receptores de la región, la población migrante venezolana en general tiene niveles de educación más educación que la población nativa. En Chile, por ejemplo, un poco más del 20 por ciento de la población general en edad de trabajar tenía títulos superiores en 2018, mientras que más del 50 por ciento de los migrantes venezolanos en una encuesta no representativa de la OIM los tuvieron.²²¹ Del mismo modo, el 31 por ciento de la población en edad laboral en Perú tenía títulos de educación superior en 2018, mientras que el 39 por ciento de los

En muchos países receptores de la región, la población migrante venezolana en general tiene niveles de educación más educación que la población nativa.

217 Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de España, “Requisitos para trabajar en Costa Rica,” accedido el 12 de noviembre de 2019.

218 Congreso Mexicano, *Ley Federal del Trabajo*, última reforma el 6 de diciembre de 2015, 3.

219 José Carlos Reyes, “Límite a contratación de extranjeros en una empresa: ¿En qué casos no aplica?” *Gestión*, 11 de octubre de 2018.

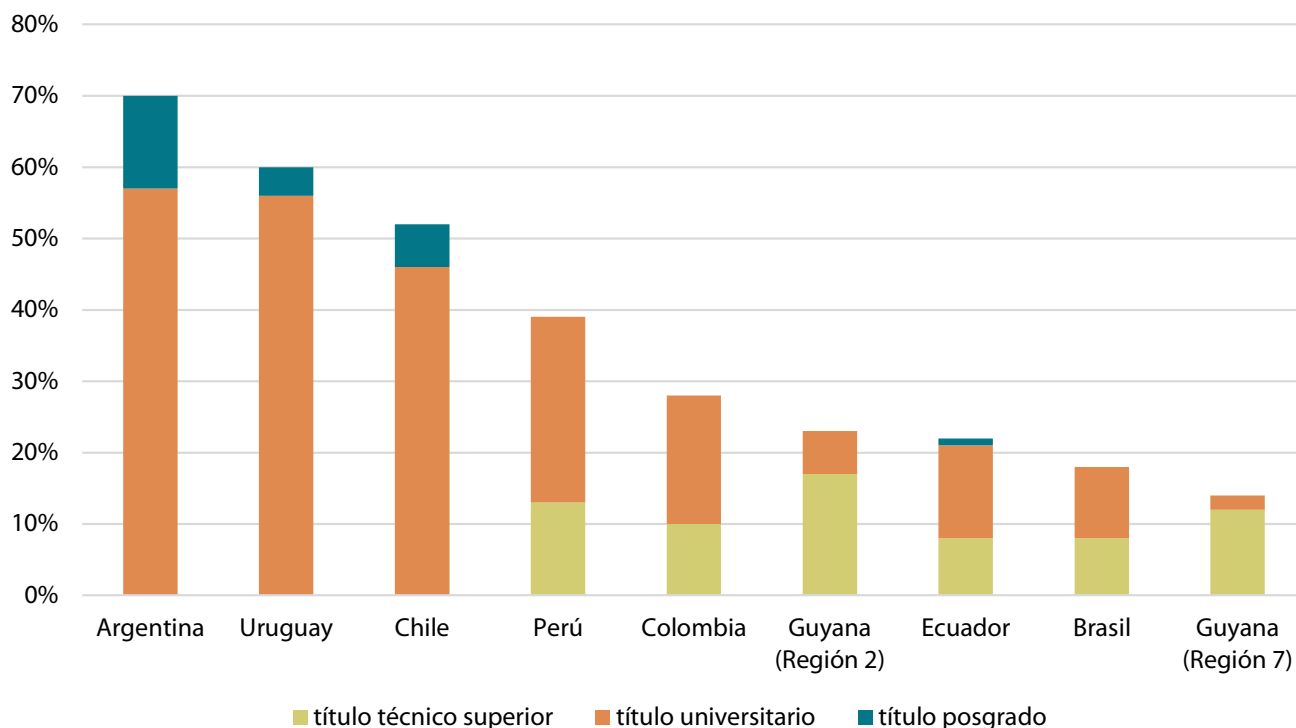
220 Superintendencia de Administración Nacional de Aduanas e Impuestos del Perú (SUNAT), “01. Condición de domiciliado,” accedido el 11 de noviembre de 2019; SUNAT, *Ley del impuesto a la renta*, Decreto Supremo N.º 179-2004-EF (2004).

221 Daniel Sánchez Serra, “Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE 2018” (presentation, OECD, N.p., 2018); IOM, “Sudamerica — Informe De Migración Regional 3: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Agosto — Noviembre 2018)” (breve resumen, IOM, Buenos Aires, 18 de febrero de 2019).

migrantes venezolanos encuestados por la OIM en el país sí contaban con estos títulos.²²² Por otro lado, más de la mitad de los venezolanos en Argentina y Uruguay y más de una cuarta parte en Colombia también tenían títulos de educación superior en estas encuestas no representativas de la OIM. De manera similar, los nicaragüenses que han emigrado a Costa Rica desde abril de 2018 tienden a ser altos niveles educativos. Según una encuesta, el 53 por ciento tenía títulos universitarios.²²³

GRÁFICA 6

Proporción de migrantes venezolanos encuestados por la OIM con títulos superiores, países seleccionados, 2018-19*



* Las estadísticas de Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay son de finales de 2018; los de Guyana son de noviembre y diciembre de 2018; los de Ecuador son de marzo de 2019; y los de Brasil son de abril de 2019.

Fuentes: OIM, "Sudamerica — Informe De Migración Regional 3: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Agosto — Noviembre 2018)" (resumen informativo, OIM, Buenos Aires, 18 de febrero de 2019); OIM, *DTM – Monitoreo de flujo de población venezolana – Brasil – Ronda 4* (Brasilia: OIM, 2019); OIM, *Análisis de las encuestas de monitoreo de flujos de nacionales venezolanos en sudamérica – Segundo semestre 2018* (Buenos Aires: OIM, 2019); OIM, *Monitoreo de flujo de la población venezolana – Ecuador – Ronda 4* (Quito: OIM, 2019); OIM, *DTM: Guyana – May 2019* (Georgetown: IOM, 2019).

Pero, a pesar de contar con niveles de educación relativamente altos, si los empleadores del país anfitrión y los grupos industriales no reconocen los títulos de los venezolanos, estos inmigrantes no podrán ejercer las profesiones para las que han sido capacitados. El desempleo o subempleo resultante es una pérdida tanto para las comunidades de acogida como para los propios migrantes.

222 Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú, "Logro Educativo — Nivel de educación alcanzado por la población de 15 y más años de edad, según ámbito geográfico, 2008-2018," accedido el 20 de enero de 2020.

223 Cuadra Lira and Samcam Ruiz, *De la represión al exilio*, 10.

Desafíos

Los procesos ineficientes y costosos para reconocer las credenciales extranjeras en muchos países receptores se encuentran entre los factores que pueden evitar que los migrantes apliquen plenamente sus habilidades.

Costo

Mientras que, en Argentina, Ecuador y Uruguay, el proceso para convalidar un título obtenido en el extranjero es gratuito,²²⁴ la convalidación de títulos es un proceso costoso en otros países y representa una barrera en el mercado laboral para muchos migrantes altamente calificados. El proceso para convalidar un título extranjero en Perú cuesta USD 100; antes de 2019, costaba USD 200.²²⁵ En comparación, incluso los inmigrantes venezolanos en el grupo de edad con los salarios promedio más altos a partir de 2018 (de 30 a 39 años) estaban ganando solo USD 344 por mes (y los que tenían los salarios promedio más bajos ganaban USD 297 mensuales).²²⁶ En Colombia, la brecha –entre el costo y el salario promedio es aún mayor ya que cuesta USD 194 para convalidar un título universitario y USD 227 para un título de posgrado,²²⁷ mientras que casi el 70 por ciento de los migrantes venezolanos en Colombia ganaban entre USD 52 y USD 154 por mes a partir de 2018.²²⁸

Esto genera un círculo vicioso en el que los inmigrantes con títulos superiores necesitan que convalidarlos para aumentar sus ingresos, pero sin ingresos adicionales, no pueden convalidar dichos títulos. En Perú, la ONG Unión Venezolana puso en marcha un esfuerzo para combatir este desafío y estableció un acuerdo con cuatro universidades para ofrecer vías para que los venezolanos convaliden sus títulos, reduciendo costos y permitiéndoles pagar después de haber completado el proceso.²²⁹

Requisito de apostilla

Varios países requieren que los títulos extranjeros sean apostillados para ser convalidados. Este es el caso en Costa Rica, Ecuador y Perú. Si bien esto ha sido un requisito difícil de cumplir en el pasado, la decisión del gobierno venezolano de junio de 2019 de comenzar a emitir apostillas electrónicas probablemente ayudará a superar este obstáculo. Incluso antes de este cambio, Argentina ya había tomado medidas para abordar este obstáculo. En febrero de 2018, Argentina comenzó a tratar a los venezolanos como si hubiera un acuerdo de reciprocidad para reconocer títulos entre los dos países, a pesar de que no lo había. Esto implicó que los venezolanos no necesitaban que sus títulos fueran apostillados, y en caso de no tener los certificados de sus estudios anteriores, podían tomar un examen para demostrar su conocimiento.²³⁰

224 Dirección Nacional Argentina de Gestión e Inspección Universitaria, “Convalidaciones de títulos universitarios extranjeros,” accedido el 12 de noviembre de 2019; Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de Ecuador, “Reconocimiento general de títulos del extranjero,” actualizado el 31 de octubre de 2019; entrevista con Diego Cabrita.

225 Superintendencia Nacional de Educación Universitaria del Perú (SUNEDU), “Sunedu reduce costo de reconocimiento de grados y títulos extranjeros” (comunicado de prensa, 15 de enero de 2019).

226 INEI, *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú*, 112.

227 Entrevista de autor con funcionario de organización internacional con sede en Colombia, Bogotá, 21 de marzo de 2019.

228 GDA, El Tiempo Colombia, “Salario de venezolanos en Colombia es 34,9% más bajo que el de colombianos,” *El Nacional*, 17 de junio de 2019.

229 Selene Rosales, “ONG y 4 universidades peruanas acuerdan facilitar homologación de títulos venezolanos,” *Gestión*, 5 de abril de 2019.

230 OIM, *Integración laboral en el sector de salud de la población venezolana en la República Argentina* (Buenos Aires: OIM, 2019), 48–49; Ministerio de Educación argentino, *Resolución 230-E/2018* (7 de febrero de 2018).

Tiempos de espera y procesos ineficientes

Los sistemas de revalidación y convalidación de títulos de algunos países han tardado en adaptarse a las necesidades de los profesionales venezolanos, a menudo porque están desactualizados y no están diseñados teniendo en cuenta la migración a gran escala. En Chile, por ejemplo, la universidad nacional es la única institución autorizada para convalidar los títulos extranjeros de países con los que Chile no tiene un acuerdo de reciprocidad, incluyendo a Venezuela. El proceso es largo y requiere la legalización de múltiples documentos (un proceso de autenticación de firmas en los documentos).²³¹ En Chile, la ONG El Paciente Inglés ha abogado por procesos más transparentes y eficientes para la convalidación de títulos profesionales extranjeros.²³²

En términos más generales, es probable que las universidades de la región encargadas de procesar las solicitudes de convalidación de títulos no tengan la capacidad de mantenerse al día con la demanda, particularmente a medida que continúa la migración.

Permiso de escuelas profesionales

Incluso cuando los profesionales inmigrantes logran convalidar sus títulos, en algunos países se enfrentan a un segundo obstáculo. En Colombia, después de que los inmigrantes han convalidado los títulos, los colegios profesionales controlan si aquellos en ciertos sectores reciben la autorización final para ejercer sus profesiones. Estos colegios profesionales, que tienen autoridad sobre más de 60 profesiones diferentes, en su mayoría de clase media, emiten tarjetas que permiten a los inmigrantes que han completado la educación o capacitación necesaria hacer estos trabajos.²³³ Según los informes, algunos colegios han negado estas tarjetas a los migrantes venezolanos.²³⁴

En muchos países de la región, las asociaciones profesionales también ejercen una influencia considerable sobre quién puede ejercer una profesión determinada, ya sea a través de requisitos adicionales (por ejemplo, exigiendo que se unan a la asociación como requisito previo para trabajar en la profesión) o mediante la influencia en los colegios profesionales y los ministerios de educación que supervisan los procesos de acreditación. Si bien no todas las asociaciones profesionales son escépticas a aquellas personas con títulos obtenidos en el extranjero, a veces sirven como otra barrera para actualizar los sistemas de credencialización u obtener acceso al empleo.

Soluciones potenciales

Resolver los problemas relacionados con la convalidación y revalidación de títulos requiere creatividad, en parte porque los procesos son muy complejos. Varias estrategias han surgido en América Latina en los últimos años.

²³¹ Universidad de Chile, *Decreto Universitario Exento*, N°0030.203 (27 de octubre de 2005).

²³² Basado en una entrevista del autor con Diego Jazanovich, fundador de El Paciente Inglés, mayo de 2019.

²³³ Entrevista del autor con funcionario de organización internacional con sede en Colombia, Bogotá, 21 de marzo de 2019.

²³⁴ Entrevista del autor con funcionario de organización internacional con sede en Colombia.

Programas de certificación

En algunos países, los migrantes pueden inscribirse en programas de certificación que a menudo proporcionan una credencial en un plazo más corto del que se necesitaría para revalidar o convalidar las credenciales venezolanas. Los municipios en Perú ofrecen tales cursos en los Centros de Educación Técnica Productiva (Cetpros), que también son populares entre los graduados de secundaria que prefieren trabajar antes que matricularse en la universidad. Los Cetpros ofrecen cursos de tres y cuatro meses sobre trabajo productivo (por ejemplo, trabajo textil) que, al concluir, dan una certificación. Este es un modelo que es conveniente para las personas que ya poseen la mayoría de las habilidades que se enseñan en el curso, pero que necesitan documentación de esas habilidades para conseguir un trabajo.²³⁵

Colombia ofrece algo similar a través de su Servicio Nacional de Aprendizaje (o SENA), pero estos cursos están abiertos solo para colombianos y residentes permanentes de Colombia, y por lo tanto no están disponibles para la gran mayoría de los migrantes venezolanos, incluso aquellos que tienen PEP.²³⁶ A pesar de que muchos venezolanos con PEP probablemente terminarán viviendo permanentemente en Colombia, el marco legal que los designa como migrantes temporales bloquea su acceso a este tipo de oportunidad de integración. Si más inmigrantes venezolanos pudieran acceder a los programas del SENA, estos cursos probablemente tendrían un propósito similar a los de los Cetpros en Perú. El SENA ofrece cursos intensivos, que generalmente duran unos días, a través de los cuales los participantes pueden demostrar que tienen las habilidades profesionales necesarias para un trabajo técnico, como ser cocinero, y al finalizar el curso reciben un certificado.

Estos cursos cortos que otorgan certificados en Perú (y posiblemente en Colombia) cumplen la importante función de permitir que los migrantes eviten el proceso de convalidación de títulos y todavía reciben algún tipo de documentación que demuestre sus habilidades. Sin embargo, estas innovaciones no son panaceas, ya que no serán adecuadas para permitir que los inmigrantes con títulos más avanzados obtengan empleo en sectores que requieren habilidades avanzadas.

Descentralización

Teniendo en cuenta que las demoras en la convalidación de títulos muy a menudo surgen cuando el proceso se centraliza en una institución, como en el caso de Chile, Uruguay ha optado por un proceso diferente. Antes del aumento de la migración venezolana, Uruguay también tenía un sistema centralizado. La responsabilidad de convalidar títulos para todos los extranjeros en el país se centraba en la oficina del decano de la universidad nacional, lo que resultó en un proceso que tardía varios años en completarse. A medida que fue aumentado el número de inmigrantes que llegaban al país, en particular el de los venezolanos, el Comité Nacional Intergubernamental de Migración presionó para descentralizar el proceso a fin de hacerlo más eficiente.²³⁷ Posteriormente, el gobierno distribuyó la responsabilidad de la convalidación de títulos en las diferentes facultades universitarias, reduciendo el tiempo de espera para que los títulos fueran aprobados en 90 días.²³⁸

²³⁵ Entrevista del autor con miembro de una ONG peruana, 19 de marzo de 2019.

²³⁶ Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA), "Inscripción a programas de formación profesional," actualizado el 2 de junio de 2019.

²³⁷ Entrevista del autor con Diego Cabrita.

²³⁸ Entrevista del autor con Diego Cabrita.

Reconocimiento rápido

Dos países han intentado acelerar la convalidación de títulos, al menos para algunos títulos profesionales, utilizando estrategias muy diferentes. Ecuador, por ejemplo, divide a las universidades extranjeras en tres categorías, dependiendo de su nivel de prestigio, y proporciona una convalidación casi automática de títulos de universidades en la Categoría A, y un proceso acelerado para aquellos en la Categoría B. Estas categorías incluyen algunas de las principales universidades de Venezuela, aunque no todas. Los solicitantes en la Categoría C aún pueden recibir la convalidación, pero se enfrentan a un periodo de espera más largo.²³⁹

Mientras tanto, Argentina ha intentado acelerar la convalidación de títulos a través de universidades públicas en cada una de sus provincias, siguiendo un experimento desarrollado originalmente en la provincia de Jujuy y luego expandido a nivel nacional, con el apoyo de la Dirección Nacional de Migraciones. Se han realizado esfuerzos especiales para coordinar entre las autoridades federales y provinciales, especialmente para los candidatos en los campos que tienen una gran demanda, y la convalidación se ha hecho gradualmente más fácil en la mayor parte del país.²⁴⁰

6 Conclusión y recomendaciones

El flujo masivo y repentino de migrantes venezolanos a casi todos los países de América Latina y el Caribe, y de migrantes nicaragüenses a Costa Rica, ha obligado a los países receptores a reexaminar sus políticas de inmigración e integración, o en algunos casos a desarrollarlas desde cero. En general, estos países han tratado de encontrar formas pragmáticas de acomodar a los recién llegados, al regularizar la situación migratoria de muchos y al menos proporcionar educación básica y servicios de atención médica de emergencia para la mayoría, incluso aquellos que se encuentran en una situación irregular. Algunos han sido más expansivos en lo que ofrecen a los recién llegados venezolanos y nicaragüenses que otros, pero casi todos han tratado de encontrar formas de incorporar a estos inmigrantes en sus sociedades e instituciones nacionales de alguna manera. Para muchos países que tienen poca experiencia previa con la migración a gran escala, esto ha implicado construir sistemas de inmigración y mecanismos de integración casi de la noche a la mañana.

En general, estos países han tratado de encontrar formas pragmáticas de acomodar a los recién llegados.

Sin embargo, dado que es muy probable que un gran número de venezolanos y nicaragüenses permanezcan en sus países de acogida a mediano y largo plazo, y es posible que sigan llegando más migrantes, la cálida bienvenida que existía al inicio de las crisis se ha enfriado un poco. Algunos países receptores ahora están haciendo que sea más difícil para estos migrantes ingresar y permanecer de manera legal. En la mayoría de los casos, esto se ha hecho imponiendo requisitos de visa que son difíciles de

²³⁹ Entrevistas del autor con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y un funcionario del gobierno local en Ecuador, noviembre de 2018 y agosto de 2019.

²⁴⁰ Entrevistas del autor con funcionarios provinciales en Jujuy y la provincia de Buenos Aires y con el Director federal de Migración, mayo de 2019.

cumplir. Si bien estos nuevos requisitos pueden crear una percepción de control entre las comunidades del país de acogida preocupadas por el impacto de las llegadas a gran escala, es probable que simplemente pueden estar cambiando la migración de canales regulares a canales irregulares en lugar de frenarla. Irónicamente, esto corre el riesgo de socavar, en lugar de mejorar, el control gubernamental con el tiempo, ya que los países pueden encontrarse con poblaciones crecientes de migrantes en situación irregular.

Más allá de las preguntas sobre quién es legalmente admitido y a quién se le permite quedar, los países receptores de la región también están lidiando con la forma de abordar el dilema de la integración social y laboral de los inmigrantes que han llegado recientemente. En general, los migrantes nicaragüenses y venezolanos tienden a tener una educación bastante calificada, lo que presenta una oportunidad para los países receptores, si pueden aprovechar de manera efectiva las habilidades profesionales y técnicas que estos migrantes aportan. No obstante, muchos países aún tienen leyes que dificultan el empleo de inmigrantes, y los migrantes con altos niveles de educación enfrentan barreras significativas para que se convaliden sus títulos profesionales y técnicas en la mayoría de estos países. Al mismo tiempo, los sistemas escolares de primaria y secundaria en algunos países tienen poca experiencia trabajando con estudiantes inmigrantes. Las escuelas y los educadores se han visto obligados a adaptarse rápidamente para evaluar, inscribirse y apoyar adecuadamente a los recién llegados que a veces carecen de conocimientos de idiomas o tienen brechas significativas en su conocimiento de la materia.

En la mayoría de los países, tanto los sistemas de educación como de atención médica, que ya estaban sobrecargados, tuvieron problemas para adaptarse a la llegada de un gran número de recién llegados. Las deficiencias subyacentes en estos sistemas pueden no estar relacionadas con la migración, pero se han hecho más visibles por la presión adicional de los recién llegados. Las soluciones a estos desafíos deberán centrarse no solo en los servicios para inmigrantes sino en mejorar la educación y la atención médica para todos, un desafío pendiente a largo plazo en la mayoría de los países de la región.

A. Recomendaciones para los países receptores

Como lo demuestra este informe, cada país enfrenta un conjunto de circunstancias ligeramente diferentes y cada uno ha elegido un camino diferente para lidiar con los flujos migratorios recientes de Venezuela y Nicaragua. Como resultado, no hay un conjunto único de recomendaciones que puedan aplicarse por igual a todos los países. Sin embargo, las experiencias recientes en toda la región sugieren algunos puntos básicos que pueden ser valiosos para los responsables de la formulación de políticas públicas.

- ▶ **Equilibrar el tema de la seguridad y la flexibilidad al diseñar los requisitos de ingreso.** Cada país tiene derecho a establecer sus propios requisitos de ingreso. Pero cuando se enfrenta a un flujo migratorio rápido y forzado, y en una situación en la que las fronteras son bastante porosas, los requisitos de ingreso muy estrictos pueden crear una ilusión de control. En realidad, disminuyen la capacidad del gobierno para saber quién ingresa a su territorio y abordar los desafíos a integración de los inmigrantes a lo largo del tiempo. Una opción es mantener bajos los requisitos de ingreso (e, idealmente, armonizarlos con otros países cercanos) para que los migrantes tengan un incentivo para usar canales regulares de ingreso. Otra opción es imponer requisitos más estrictos, pero crear excepciones que permitan a las personas con lazos familiares o laborales con el país de acogida,

y aquellos en situaciones particularmente vulnerables, ingresar más fácilmente. Sin embargo, los funcionarios de inmigración de primera línea necesitarán pautas y capacitación claras, y una supervisión adecuada, para garantizar la aplicación uniforme de las reglas y sus excepciones. Establecer requisitos de ingreso justos y seguros seguirá siendo un desafío ya que los miembros de la sociedad exigen un mayor control, pero la migración forzada continúa sin disminuir, ya sea a través o alrededor de los puertos oficiales de ingreso.

- ▶ **Explorar nuevas formas de regularizar los migrantes, incluyendo la regularización para una población específica o programas basados en el empleo.** Ha habido una serie de esfuerzos creativos para regularizar los inmigrantes recientes que llegan de Venezuela y Nicaragua. Estos van desde la opción de residencia temporal de Brasil para la gran mayoría de los venezolanos que llegan hasta la decisión de Argentina y Uruguay de ofrecer visas de residencia temporal para los venezolanos a través del acuerdo de movilidad de Mercosur, una estrategia que otros países podrían emular. Colombia, Perú y ahora posiblemente Ecuador destacan por sus ambiciosos programas de regularización para cientos de miles de inmigrantes en situación irregular. En medio de las crecientes inquietudes de la sociedad sobre la migración en algunos países, puede ser más difícil implementar tales programas de regularización masiva u ofrecer residencia a la mayoría de los que buscan ingresar. La estrategia seguida por Costa Rica y Colombia de regularizar a quienes tienen empleo puede proporcionar otra alternativa. Del mismo modo, Perú ha tratado de regularizar a los estudiantes en el sistema educativo del país, otra estrategia que Colombia probablemente adoptará en el futuro, y que puede resultar más viable políticamente en algunos países. Sin embargo, estas estrategias corren el riesgo de excluir a la gran mayoría de los inmigrantes recientes que no asisten a la escuela o trabajan en la economía formal. Los encargados de formular políticas públicas deben tener en cuenta que las personas en situación irregular tienen menos probabilidades de producir resultados óptimos en el mercado laboral, tanto para ellos como para el país en general. Los detalles de implementación en cada caso serán de gran importancia, pero hay espacio para esfuerzos iterativos que se centran en diferentes grupos específicos a lo largo del tiempo.
- ▶ **Fortalecer los sistemas de asilo, mientras se mantienen otras vías legales más ágiles.** Frente a la migración forzada masiva, la mayoría de los países de América Latina han tomado la sabia decisión de eludir el asilo en favor de formas de regularización más ágiles que no requieran una adjudicación caso por caso. Otros han utilizado sus sistemas de asilo para regularizar de manera temporal a los recién llegados, sin esperar que sus casos se resuelvan rápidamente. Sin embargo, muchos nicaragüenses y venezolanos que están llegando huyen de la persecución política que los calificaría para el asilo bajo estándares internacionales (o nacionales). Dichos migrantes se beneficiarían de sistemas de asilo eficientes y funcionales, y de la situación más estable y de los apoyos adicionales que pueden ofrecer. Dada la fuerte dimensión humanitaria de los flujos recientes, los países podrían optar por fortalecer sus sistemas de asilo, pero sin esperar que sirvan como el camino principal para que los recién llegados se regularicen. Es sano, tener vías legales para la regularización complementadas por un sistema de asilo fuerte pero utilizado selectivamente. El enfoque mexicano de ofrecer protección complementaria para aquellos que no cumplen con los estrictos criterios de asilo pero que están claramente en peligro de sufrir daños extremos si regresan a sus países de origen es un modelo que otros pueden querer imitar.

- ▶ **Mejorar el acceso a la educación a través de prácticas flexibles de inscripción y apoyo continuo.** Una de las decisiones más importantes que han tomado todos los países de estudio de caso, con la excepción de Trinidad y Tobago, ha sido ofrecer educación primaria y secundaria a todos los estudiantes, independientemente de su situación migratoria. En algunos casos, esto ya estaba en la constitución o está consagrado en la ley, pero otros han tomado la decisión de hacerlo más recientemente. Esto ayuda a evitar que una generación de jóvenes crezca sin educación y ayuda a los países receptores a aprovechar el potencial capital humano de los niños inmigrantes que probablemente crecerán en su territorio. Sin embargo, en muchos lugares, los estrictos requisitos de registro que involucran documentos que son difíciles de obtener para las familias inmigrantes pueden evitar que algunos inscriban a sus hijos en la escuela. También existe una necesidad urgente de trabajar con las escuelas en desarrollar políticas, procedimientos y plan de estudios para facilitar la integración de los niños inmigrantes que pueden enfrentar desafíos para adaptarse a sus nuevas escuelas y necesitan apoyo adicional para desarrollar habilidades críticas (por ejemplo, dominio del idioma en países no hispanohablantes, así como en materias como historia, cultura y otros conocimientos específicos de cada país). En varios países, el acceso a la universidad, la educación de posgrado y las escuelas técnicas también está restringido para aquellos que no tienen la documentación adecuada, lo que corre el riesgo de desperdiciar el capital humano de los jóvenes inmigrantes que aspiran a ingresar a carreras profesionales y técnicas, incluso en sectores que se encuentran en demanda en sus nuevos países.
- ▶ **Superar las barreras de atención de salud a través de políticas claras sobre acceso y financiamiento.** Casi todos los países de la región, al menos en teoría, ofrecen atención médica de emergencia a los inmigrantes independientemente de su situación migratoria. Sin embargo, las políticas específicas a menudo no son claras y las medidas no siempre se implementan de manera efectiva a nivel local, lo que significa que los migrantes a menudo tienen un acceso desigual a la atención médica en la práctica. En los países donde los gobiernos locales y regionales pagan parte de los costos de atención médica, el reparto de la carga financiera a menudo tampoco está claro, lo que lleva a los hospitales y clínicas locales a tener reservas sobre asumir costos que nunca se reembolsarán. Crear políticas y procedimientos claros que definan tanto los servicios ofrecidos como la cantidad de costos que serán cubiertos y por quién, es sumamente crítico. En algunos países, como Costa Rica y Colombia, donde los residentes deben inscribirse en el sistema de atención médica para ser elegibles para los beneficios, es vital encontrar formas ágiles de garantizar que los nuevos inmigrantes puedan registrarse y, a veces, encontrar formas de cubrir el costo de su cuidado.
- ▶ **Desbloquear las habilidades de los migrantes para impulsar la integración del mercado laboral y las economías locales.** La mayoría de los inmigrantes recientes han encontrado trabajo, pero muchos trabajan en la economía informal. Si bien se reconoce que los mercados laborales de muchos países de la región se caracterizan por un alto grado de informalidad, se debe tener cuidado para garantizar que los inmigrantes tengan vías hacia un empleo mejor remunerado y más estable en la economía formal y así, evitar crear condiciones en las que los empleadores pueden pagar a los inmigrantes menos del salario vigente, en detrimento de los trabajadores recién llegados y nativos. No hay un determinante más importante para los resultados positivos del mercado laboral a largo plazo que la regularización de la situación migratoria, lo que ayuda a los trabajadores inmigrantes a mejorar sus salarios con el

tiempo y también ayuda a evitar la competencia salarial injusta entre los trabajadores nativos y los inmigrantes. Los migrantes venezolanos y nicaragüenses tienden a tener un nivel educativo bastante calificado, lo que significa que existe una gran cantidad de capital humano altamente calificado que podría beneficiar a las comunidades receptoras. Para aprovechar este potencial de manera efectiva, los países deberán crear formas ágiles y transparentes para que los inmigrantes convaliden los títulos profesionales y técnicos obtenidos en sus países de origen. Argentina lo ha hecho a través de universidades provinciales, lo que ha permitido al país alentar a los profesionales a abandonar la capital y establecerse en otras provincias donde sus habilidades son muy demandadas. Crear vías de convalidación de títulos aceleradas para los solicitantes que deseen establecerse en un área del país donde sus habilidades son más necesarias también podría ayudar a llenar las brechas del mercado laboral.

- ▶ **Desarrollar narrativas constructivas sobre inmigración para resaltar oportunidades, sin ignorar sus desafíos.** No hay duda de que la salida repentina de casi 5 millones de venezolanos, principalmente a países vecinos de América Latina y el Caribe, constituye una crisis migratoria de la cual los ciudadanos de los países de acogida son muy conscientes. Lo mismo es cierto para Costa Rica, que ha recibido entre 80,000 y 100,000 nicaragüenses en menos de dos años. Pero esta migración también es una oportunidad para los países receptores, como lo demuestran las predicciones del banco central de Chile sobre el futuro crecimiento económico de ese país a medida que la inmigración venezolana impulsa la expansión del mercado laboral. Los inmigrantes, cuando tienen la oportunidad de regularizar su situación migratoria y tienen acceso a educación, atención médica, servicios financieros y vías para convalidar sus estudios, tienden a convertirse en contribuyentes netos a la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento a lo largo del tiempo. Varios gobiernos, incluyendo los de Argentina, Colombia y Uruguay, se han esforzado por mantener su enfoque en estas oportunidades a largo plazo, incluso mientras se enfrentan a los desafíos que la llegada repentina de tanta gente crea para los servicios públicos ya sobrecargados. Los encargados de formular políticas públicas pueden ayudar a orientar el debate público sobre la migración vigilando los beneficios a largo plazo (y diseñando políticas para ayudar a alcanzarlos). Pero también, deben reconocer las tensiones reales involucradas en el manejo de ingresos repentinos a gran escala,²⁴¹ como lo han reconocido los funcionarios en muchos países receptores. Para evitar avivar las llamas de la xenofobia, es importante no crear situaciones en las que los inmigrantes reciban un trato especial u oportunidades que no están disponibles para los nativos. Sin embargo, el miedo a tomar medidas que podrían percibirse como un tratamiento especial puede hacer que los gobiernos eviten tomar medidas para facilitar la integración de los migrantes. Será importante encontrar el equilibrio entre estos dos imperativos competitivos.
- ▶ **Desarrollar respuestas de todo el gobierno a problemas complejos.** La migración tiende a ser gestionada por las agencias de migración, pero las políticas y los programas necesarios para la futura integración de inmigrantes a menudo son responsabilidad de otros ministerios, departamentos y agencias que abordan con menos frecuencia los problemas de migración, incluidos muchos a nivel local y regional. Desarrollar la coordinación entre las diferentes partes de un gobierno nacional y

241 Sobre este punto, ver Natalia Banulescu-Bogdan, *When Facts Don't Matter: How to Communicate More Effectively about Immigration's Costs and Benefits* (Washington, DC: MPI, 2018).

entre los diferentes niveles de gobierno es, por lo tanto, fundamental para el éxito de los esfuerzos de políticas de inmigración e integración. Colombia ha designado un zar migratorio de facto para coordinar estos esfuerzos, mientras que Perú y Costa Rica han creado comisiones multisectoriales dentro de sus gobiernos para hacerlo. El liderazgo de la presidencia es esencial. Las nuevas políticas y procedimientos deben comunicarse claramente a todas las partes interesadas, desde los responsables de formular políticas públicas hasta los encargados de implementarlas. Un decreto destinado a facilitar la inscripción escolar para niños inmigrantes, por ejemplo, será ineficaz si se difunde información insuficiente sobre su implementación y cumplimiento a los funcionarios gubernamentales y al personal escolar en el terreno. Los gobiernos también deben descubrir cómo crear sinergias con las ONGs, que a menudo están más en contacto con las necesidades de las comunidades de acogida y de los migrantes recientes, y pueden ayudar a coordinar las respuestas de manera efectiva.

B. *Recomendaciones para la comunidad internacional*

El apoyo internacional será fundamental para ayudar a los países de la región a adaptarse a su nuevo papel como receptores de migración forzada de gran escala. Si bien la migración desde Venezuela y Nicaragua tiene el potencial de mejorar el crecimiento económico a largo plazo, también está generando costos reales y tangibles a corto plazo para escuelas, hospitales e infraestructura ya sobrecargados. El apoyo internacional puede ayudar a los países de la región a superar estos desafíos y cosechar los beneficios de la inmigración.

- ▶ **Pasar de las respuestas de emergencia al desarrollo e integración a largo plazo.** Si bien aún existe una necesidad crítica de servicios de emergencia para los migrantes recién llegados de Venezuela y Nicaragua, a medida que las crisis en estos países continúan, también es importante planificar a largo plazo. La pregunta más importante en el futuro será cómo apoyar un desarrollo inclusivo que pueda ayudar a las comunidades de acogida y a los inmigrantes a construir conexiones y mejorar sus medios de vida juntos. Mejorar el acceso y la calidad de las escuelas, las instalaciones de atención médica, la vivienda y la infraestructura urbana en las áreas donde los migrantes se establecen es vital. Esta es la clave para una integración exitosa y también una oportunidad para convertir una crisis migratoria en un beneficio neto para las sociedades de acogida. Si bien existe cierta necesidad de refugios temporales y servicios médicos de emergencia que los actores internacionales podrían ayudar a satisfacer, las mayores necesidades de apoyo tienen que ver con el desarrollo de la capacidad local para la integración y la provisión de servicios tanto para los recién llegados como para los residentes de mucho tiempo.
- ▶ **Fortalecer el apoyo a las respuestas locales.** Si bien gran parte del financiamiento asignado a la respuesta a la crisis fluye hacia las agencias de la ONU, las grandes ONG internacionales y los gobiernos nacionales, gran parte de la respuesta debe provenir de los gobiernos locales y regionales y de las ONG locales, particularmente a medida que el enfoque se centra en los desafíos de integración a largo plazo. Encontrar formas equitativas y responsables de fortalecer las respuestas del gobierno local y de la sociedad civil sigue siendo un desafío. A diferencia de muchos países de otras partes del mundo que reciben un gran número de migrantes forzados, los países de América Latina y el Caribe han absorbido en gran medida a los recién llegados en las comunidades locales, y son participantes activos en los mercados laborales locales y las instituciones públicas (en lugar de depender de la ayuda internacional

o alojamiento en campos de refugiados). Este patrón diferente de recepción requiere una arquitectura diferente que utilice las instituciones públicas y privadas existentes, especialmente a nivel local, de manera efectiva. A medida que continúa el trabajo de integración a largo plazo, será importante empoderar a las comunidades locales para que formen parte de la respuesta a fin de crear conexiones humanas entre los migrantes y los nativos y alentar la aceptación de las comunidades de acogida.

- ▶ **Financiación de iniciativas de integración y desarrollo de inmigrantes.** La respuesta de los gobiernos donantes y las organizaciones internacionales, aunque generosa, ha sido mucho menor de lo que se necesita. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial se han movido en una dirección prometedora al ofrecer una combinación de préstamos tradicionales y condicionales para enfrentar los desafíos de desarrollo vinculados a la inmigración reciente.²⁴² También hay oportunidades creativas para llevar al sector privado a los esfuerzos de integración y desarrollo, a través de ofertas especiales de bonos y fondos de inversión dirigidos a la integración de migrantes y refugiados.²⁴³
- ▶ **Fomentar las respuestas regionales a la migración.** Si bien la migración y la integración tienen una fuerte dimensión local, también es necesario contar con respuestas regionales coherentes de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Este es especialmente el caso de los requisitos de ingreso, la regularización y el seguimiento y uso compartido de datos. La comunidad internacional puede desempeñar un papel importante en el apoyo del pensamiento y acuerdos regionales en torno a estos temas.
- ▶ **Invertir en la recopilación de datos y el intercambio de información.** Hay muy poca recopilación de datos coherente en todos los países sobre los recién llegados de Venezuela y Nicaragua que permitiría a los responsables de formular políticas públicas y a la comunidad internacional diseñar políticas apropiadas y receptivas. Encontrar formas de recopilar datos demográficos y geográficos apropiados sobre los flujos migratorios y las necesidades de los migrantes y las comunidades de acogida sigue siendo un desafío crítico en casi todos los países y en toda la región.

En general, los países de América Latina y el Caribe han mostrado una notable capacidad de recuperación frente a algunos de los mayores flujos de migración forzada en todo el mundo. La mayoría de los migrantes de Venezuela y Nicaragua han comenzado el proceso de integrarse en las comunidades de los países vecinos, encontrar empleo, acceder a la educación básica y la atención médica y, a menudo, regularizarse. Este no es un logro pequeño dado el tamaño y la escala de estos flujos y la poca experiencia que la mayoría de los países de la región tenían hasta hace poco en el manejo de la inmigración a gran escala. Pero esto es un maratón, no un sprint. La migración continúa a través de la región, y es probable que muchos venezolanos y nicaragüenses permanezcan en sus países de acogida en los próximos años, si no es que permanentemente. Estos países deberán seguir evolucionando sus políticas y estructuras institucionales para adaptarse a esta nueva realidad, y necesitarán el apoyo de la comunidad internacional para hacerlo con éxito.

242 Ver Banco Interamericano de Desarrollo, "Migration Initiative" (presentación, Washington, DC, noviembre de 2019). El Banco Mundial ha llevado a cabo un esfuerzo similar con una combinación de subvenciones y préstamos.

243 Ver Michael J. Camilleri y Fen Osler Hampson, *No Strangers at the Gate: Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis* (Washington, DC: Inter-American Dialogue and Centre for International Governance Innovation, 2018).

Sobre los autores



ANDREW SELEE  @SeleeAndrew

Andrew Selee ha sido presidente del Migration Policy Institute (MPI) desde 2017. Su investigación se centra en la migración global, con un énfasis especial en América Latina y en los Estados Unidos. Es autor y editor de varios libros, incluyendo *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together* (PublicAffairs, 2018).

Selee trabajó anteriormente en el Woodrow Wilson Center, donde fue Director del Instituto México, Vicepresidente de Programas y Vicepresidente Ejecutivo. También trabajó en programas de migración y desarrollo en Tijuana, México, durante varios años y en el Congreso de Estados Unidos. Recibió su doctorado en Estudios de Política Pública por parte la Universidad de Maryland; su maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego; y su licenciatura de la Universidad de Washington en St. Louis.



JESSICA BOLTER  @jessicabolter

Jessica Bolter es analista de políticas públicas del programa de políticas migratorias de Estados Unidos en MPI. Su investigación se centra en los patrones de migración en la frontera entre Estados Unidos y México, la aplicación de la ley de inmigración y los asuntos de asilo y refugiados. También realiza investigaciones sobre política migratoria latinoamericana, particularmente en las respuestas regionales a la migración venezolana.

Ha realizado prácticas en MPI, la Coalición de Derechos de los Inmigrantes del Área Capital, la Comisión de Asuntos Hispanos y Latinos de Ohio y el Centro para la Democracia en las Américas. Tiene una licenciatura en Estudios Estadounidenses y Estudios de Área en Español del Kenyon College, donde se centró en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina.

Agradecimientos

Los autores agradecen a todos (más de 100 líderes gubernamentales nacionales y locales, representantes de la sociedad civil y de organizaciones internacionales, investigadores, periodistas y líderes migrantes) que aceptaron ser entrevistados para este informe. Agradecemos especialmente a Felipe Muñoz, Roxana del Águila, Feline Freier, Ana Macouzet, José Tomás Vicuña, Tomás Páez, Diana Gómez, Priya Kissoon, Juan Jiménez, Daniel Regalado, Giovanna Tipan, Harold Villegas, Carlos Torres, Luis Carlos Rodríguez, María Fernanda Cevallos, Luciana Gandini, Alberto Cortés, Francisco Quintana, Betilde Muñoz, Miryam Hazán, Antoni Estevadeordal, Joaquín Tres, Diego Beltrand y Jeffrey Villaveces, así como a todos los participantes en la mesa redonda del Migration Policy Institute (MPI) del 29 de octubre de 2019, que ayudaron a mejorar las recomendaciones en este estudio.

Este estudio también se benefició enormemente de la investigación de los colegas Diego Cháves, Andrea Tanco y Carly Greenfield, y de las valiosas contribuciones de Lisa Dixon, Lauren Shaw, Michelle Mittelstadt y Sara Staedicke. Los autores también agradecen a Anne Marie Moran, Stephanie Heredia, Priscilla Wolfe-Morales y Laura Bluher por sus contribuciones de investigación en Brasil y Colombia.

Este informe fue posible gracias al apoyo de la Dirección de Ciencia y Tecnología del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos y el Instituto de Fronteras, Comercio e Inmigración (BTI) de la Universidad de Houston. El material de este reporte se basa en trabajo que cuenta con el apoyo del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, bajo el número de concesión 17STBTI00001-02-03 (anteriormente 2015-ST-061-BSH001-03). Las opiniones y conclusiones expresadas en este documento son, en su totalidad, de los autores y no deben ser atribuidas necesariamente, ya sea de forma explícita o implícita, como representación de políticas oficiales del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Un agradecimiento especial a David Cloe, Michael Huston, Michelle Lillie y Theophilos Gemelas de DHS y Kurt Berens en la Universidad de Houston por su perdurable apoyo e interés en este trabajo. Una investigación paralela de MPI sobre innovaciones en política migratoria en América Latina, realizada con el apoyo de la Iniciativa de Migración Internacional de Open Society Foundations (OSF-IMI), también contribuyó elementos de análisis importantes a este estudio.

© 2020 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados.

Diseño y portada: Sara Staedicke, MPI
Fotografía cortesía de: UNICEF Ecuador

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse o transmitirse de ninguna forma por ningún medio, electrónico o mecánico, incluida la fotocopia, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin el permiso del Migration Policy Institute. Un PDF del texto completo de este documento está disponible para su descarga gratuita en www.migrationpolicy.org.

Puede encontrar información para reproducir extractos de esta publicación en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Las consultas también pueden dirigirse a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Selee, Andrew y Jessica Bolter. 2020. *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

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



www.migrationpolicy.org

1400 16th St NW, Suite 300, Washington, DC 20036
202-266-1940

