

La mayor crisis migratoria en América del Sur: Venezuela

Cada vez es más evidente que el éxodo venezolano que comenzó en 2014 es ahora el desplazamiento de personas que cruza más rápidamente las fronteras en la historia de América Latina. La profundización de la crisis política, económica y humanitaria en Venezuela ha llevado al movimiento masivo de personas en toda la región - principalmente a Colombia, Ecuador y Perú - y más allá. Las estimaciones de los venezolanos en movimiento son imprecisas, pero oscilan entre 1,6 millones y 4 millones de personas en el extranjero a principios de 2018. Cientos de miles más se han ido en la primera mitad del año, y las cifras siguen subiendo - superando los flujos humanitarios anteriores de América Central, Colombia y Cuba. Algunos expertos predicen que el desplazamiento podría superar a los 5,6 millones de sirios que huyeron de la guerra civil de ese país.

Estas cifras dan fe de la gravedad de la tragedia venezolana y sugieren que esta crisis de desplazamiento apenas comienza. La mala gestión gubernamental de la economía ha llevado a una inflación galopante y a la escasez de productos básicos en lo que alguna vez fue un país acomodado, empujando a muchas personas a la pobreza. Alrededor del 80 por ciento de la población vivía en pobreza extrema a partir de abril de 2018, y cientos de miles estaban en riesgo de morir de inanición.

No hay razón para creer que la salida de venezolanos disminuirá en el futuro previsible. Aproximadamente la mitad de los jóvenes encuestados de entre 18 y 24 años, y el 55 por ciento de los encuestados de clase media alta, dijeron que esperaban partir, según una encuesta realizada por Consultores 21 en diciembre de 2017 - y la mayoría identificó a América Latina como su destino preferido. El número de venezolanos que ingresan a Perú casi se cuadruplicó en un período de cuatro meses: de 100.000 en marzo de 2018 a casi 350.000 a principios de junio. A medida que el éxodo se expande, las necesidades humanitarias de los migrantes se vuelven más urgentes.

Estas salidas representan un desafío importante para los gobiernos regionales y han llevado a un mosaico de diferentes reacciones políticas. Debido a la magnitud del fenómeno, los gobiernos de toda la región que han afirmado su solidaridad con los venezolanos y se han mostrado receptivos a las llegadas siguen teniendo dificultades para satisfacer las necesidades de los migrantes. En algunos casos, la presión interna para limitar las entradas venezolanas está aumentando.

Este artículo examina las características de los migrantes venezolanos sobre la base de los últimos datos disponibles, antes de discutir cómo los gobiernos de la región han respondido a la afluencia y lo que significa la crisis en el contexto de las cambiantes leyes de inmigración de América Latina.

Migrantes venezolanos: ¿quiénes son?

De acuerdo con los datos demográficos disponibles, la mayoría de los migrantes venezolanos encuestados están en edad laboral, con una mayor representación de adultos jóvenes en algunos países (Perú y Costa Rica, ver Tabla 1).

Tabla 1. Distribución por edad de los migrantes venezolanos, países seleccionados, 2017-18

Notas : Los datos de Brasil se basan en 3.516 entrevistas con participantes de 15 años en adelante, realizadas desde enero de 2018 hasta marzo de 2018; Los datos de Colombia se recolectaron en los puntos de control fronterizo, abarcando todos los grupos de edad (período de notificación no especificado, pero publicado en 2018); Los datos de Costa Rica se basan en 80 entrevistas con participantes de 18 años o más (período de notificación no especificado, pero publicado en 2018); Los datos de Perú se basan en 1.636 entrevistas con participantes de 18 años o más, realizadas entre abril y mayo de 2018, y representan la media de los puntos de datos recopilados en Lima, Tacna y Tumbes.

Fuentes: Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), "Situación de Personas Venezolanas en Costa Rica" (informe de país para la 168ª sesión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santo Domingo, República Dominicana, mayo de 2018); Gobierno de Colombia, "Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia" (presentación de los resultados de la encuesta, junio de 2018); la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Monitoreo de Flujo de Migración Venezolana en el Perú, DTM Ronda 3" (hoja informativa, julio de 2018); La OIM, "La Agencia de Migración de la ONU publica los primeros resultados de la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento de los flujos venezolanos en Brasil" (comunicado de prensa, 27 de abril de 2018).

En todos los casos, la mayoría de los migrantes son hombres, aunque la división de género es casi uniforme en Colombia (ver Figura 1). Si bien las razones para esto no se han estudiado extensamente, se puede especular que los jóvenes venezolanos generalmente migran primero, echando raíces en preparación para la llegada de sus familias. Los inmigrantes venezolanos están trayendo cada vez más a sus hijos, y familias enteras a menudo se van juntos.

Figura 1. Distribución de género de los migrantes venezolanos, Países seleccionados, (%), 2017-18

Nota : Consulte las notas de la Tabla 1 para obtener información sobre el tamaño de muestra por país.

Fuentes : ACAI, Situación de Personas Venezolanas en Costa Rica; Gobierno de Colombia, "Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia;" IOM, "Monitoreo de Flujo de Migración Venezolana en el Perú, DTM Ronda 3;" IOM, "Agencia de Migración de la ONU publica la Primera Matriz de Seguimiento de Desplazamiento Resultados sobre flujos venezolanos en Brasil."

A medida que la crisis en Venezuela se profundiza, los emigrantes enfrentan condiciones cada vez más graves. En un informe de enero de 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) describió el creciente número de venezolanos que llegan a las regiones fronterizas colombianas que tienen "necesidades humanitarias crecientes y menos medios que aquellos que llegaron en meses anteriores". Se informó una situación similar en Brasil, donde el gobierno del Estado de Roraima declaró un estado de emergencia social a finales de 2017 como resultado de un "flujo intenso, ilimitado y desordenado de venezolanos sin medios o condiciones para sostenerse".

Estas observaciones reflejan el cambiante perfil socioeconómico y educativo de los venezolanos que se van del hogar. Históricamente, los emigrantes venezolanos tendían a ser altamente educados y calificados. Entre 1990 y 2000, los venezolanos en los Estados Unidos se encontraban entre los grupos de inmigrantes con la mayor proporción de personas que ocupan puestos gerenciales, por ejemplo. Mientras que la mitad de los venezolanos que dejaron sus hogares en 2017 todavía informaron tener un título universitario, el perfil migratorio se está diversificando rápidamente. El nivel educativo es inferior en promedio en los países vecinos y aumenta con la distancia viajada hacia el país de destino (ver Figura 2)

Figura 2. Logro educativo de migrantes venezolanos, países seleccionados, (%), 2017-18

Nota : Consulte las notas de la Tabla 1 para obtener información sobre el tamaño de muestra por país.

Fuentes : ACAI, "Situación de Personas Venezolanas en Costa Rica"; Gobierno de Colombia, "Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia"; OIM, "Monitoreo de flujo de Migraciones Venezolanas, DTM Ronda 2" (hoja informativa, mayo de 2018); IOM, "La Agencia de Migración de la ONU publica los resultados de la Primera Matriz de Seguimiento de Desplazamiento en los flujos venezolanos en Brasil".

Notas sobre los datos:

Si bien hay información confiable disponible sobre las salidas de Venezuela, los datos son limitados sobre el tamaño de la población y las características en los países de acogida. Esto plantea desafíos para las instituciones regionales, la sociedad civil y los actores gubernamentales que buscan abordar las necesidades de los migrantes. Algunos gobiernos latinoamericanos - principalmente Colombia y Perú - han mantenido registros relativamente completos de las entradas fronterizas, pero pocos han desarrollado sistemas transparentes que recopilan datos demográficos detallados sobre las llegadas venezolanas. Los altos niveles de migración irregular exacerban aún más este problema.

Varias instituciones, incluidas en Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú, están recopilando activamente datos demográficos sensibles en tiempo real sobre los migrantes venezolanos. El despliegue por parte de la Organización Internacional para la Migración (OIM) de la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (MSD), un sistema de seguimiento y monitoreo, en Brasil, Colombia, Guyana y Perú, ha sido fundamental para estos desarrollos. A medida que el perfil de los migrantes venezolanos se vuelve cada vez más complejo, herramientas como el MSD - aunque hasta ahora no es estadísticamente representativo - juegan un papel importante en la comprensión de las necesidades de los migrantes y, por lo tanto, en el desarrollo de políticas de respuesta adecuadas.

Parece que un número creciente de venezolanos con un nivel socioeconómico más bajo está migrando. Aunque aproximadamente la mitad de los encuestados emigrantes pertenecen a hogares con ingresos más altos que el promedio, el 12 por ciento son de los más pobres de la sociedad venezolana. Datos adicionales también apuntan a la diversificación étnica, con un número creciente de indígenas que cruzan la frontera oriental de Colombia o que ingresan a las áreas del norte de Brasil. Y aunque la evidencia sugiere que la mayoría de los migrantes venezolanos se dirigen a las principales ciudades de Argentina, Chile, Colombia y Perú, los de Brasil han buscado en gran medida permanecer en las provincias del norte a lo largo de la frontera. El número cada vez mayor, los perfiles socioeconómicos cambiantes y los destinos de los migrantes han ejercido una presión cada vez mayor sobre algunos gobiernos regionales.

Con respecto al estado de empleo, el 56 por ciento de los encuestados venezolanos en Brasil estaban desempleados, en comparación con el 33 por ciento en Colombia. Los datos sugieren que la integración al mercado laboral es más alta en Colombia. Sin embargo, más del 80 por ciento de los encuestados empleados en estos dos países indicaron que trabajaban en el sector informal.

Un factor que contribuye a la prevalencia del empleo informal puede ser el estado de no autorizado de muchos venezolanos - incluido el 31 por ciento en Brasil y el 37 por ciento en Colombia. Otros venezolanos viven en un país anfitrión con visas de turistas a corto plazo, que no les otorgan el derecho al trabajo; este es el caso del 77 por ciento de los de Perú.

La concentración de venezolanos en el trabajo informal podría explicar los niveles relativamente altos de explotación laboral. Un informe sustancial de acciones, ya sea que no sea pagado por su empleador, o que reciba menos pago del que se pactó originalmente; este es el caso del 14 por ciento de los encuestados en Brasil, el 18 por ciento en Colombia y el 28 por ciento en Perú, según la encuesta de la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento. En algunos países, incluidos Perú y Panamá, ha aumentado el resentimiento entre los nativos que ahora compiten con los venezolanos por trabajo en la economía informal, por ejemplo, como vendedores de alimentos en las calles de Lima.

¿Migrantes o refugiados?

La escala de las salidas ha llevado a un debate significativo en la región sobre si los venezolanos deberían ser considerados migrantes económicos o refugiados. Aunque este movimiento indudablemente tiene una motivación principalmente económica, la velocidad e intensidad de la implosión económica, política y social del país, en gran medida causada por las políticas gubernamentales, ha dejado pocos sectores o áreas de la vida intactas. Muchos venezolanos deben emigrar para sobrevivir, debido a la grave falta de alimentos, medicinas y servicios sociales básicos, así como a la violencia generalizada, la corrupción y la extorsión. Con una tasa de homicidios de 89 por cada 100.000 habitantes a fines de 2017, según el Observatorio Venezolano de Violencia, el país es el más violento de América Latina y el más asesino del mundo. Desde que las protestas contra el régimen de Maduro se intensificaron en 2017, las violaciones de los derechos humanos también se han convertido en un lugar común, incluidas las detenciones arbitrarias, la tortura de prisioneros, los ataques contra periodistas y el uso excesivo de la fuerza.

Aquí, es crucial señalar que la mayoría de los países de la región han adoptado y aplicado no sólo la Convención de la ONU sobre Refugiados de 1951, que se centra en la protección de las personas perseguidas, sino también la Declaración de Cartagena de 1984 en su conjunto. Este marco regional para los refugiados extiende el derecho a la protección a las víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos y otras situaciones que han perturbado seriamente el orden público. Por lo tanto, según algunos expertos legales, los venezolanos deberían ser considerados refugiados según Cartagena.

Desde 2014, casi 280,000 venezolanos han solicitado asilo en todo el mundo, incluidos 117,000 hasta el momento sólo en 2018, según ACNUR. Perú alberga el 45 por ciento de todos los solicitantes de asilo venezolanos, aproximadamente 127,000 individuos, seguido por los Estados Unidos (68,000) y Brasil (33,000). Sin embargo, México es el único país de la región que ha aprobado casi todas las solicitudes de asilo de los venezolanos.

Un mosaico de respuestas de políticas

Los gobiernos regionales han respondido al desplazamiento venezolano a través de innumerables políticas y arreglos legales, dentro y más allá del marco de protección humanitaria. A junio de 2018, aproximadamente 568.000 venezolanos vivían en el extranjero bajo alguna forma de "estancia legal alternativa", según ACNUR. Estos son acuerdos sin asilo que permiten a los venezolanos vivir, trabajar y acceder a los servicios en su país de acogida durante uno o dos años, e incluyen permisos de residencia temporal, visados de trabajo y humanitarios, y canales a través de acuerdos tales como Mercosur y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), que apuntan a la integración regional.

En términos legales, Argentina y Uruguay han sido los países más acogedores de la región para los migrantes venezolanos. Argentina otorgó a los venezolanos visados no restringidos en virtud del Acuerdo de Residencia del Mercosur, lo que les permite vivir y trabajar en el país por un período renovable de dos años. Además, en febrero de 2018, facilitó el proceso para los venezolanos extendiendo el plazo para presentar la documentación requerida, luego de una observación de que muchos no podían presentar documentos oficiales emitidos por su gobierno. Uruguay también ha otorgado residencia legal a los venezolanos con base en el acuerdo del Mercosur.

Varios países han ideado arreglos legales especiales para abordar la inmigración venezolana. En Perú, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) ha otorgado residencia temporal a los venezolanos desde enero de 2017. Sin embargo, existe una importante acumulación administrativa de solicitudes de PTP. A mediados de junio de 2018, solo 45.000 de los cerca de 350.000 venezolanos en Perú habían obtenido PTP, según el diario peruano *El Comercio*. Muchos optan por presentar solicitudes de asilo en lugar de un PTP para recibir un permiso de trabajo más rápido, lo que ayuda a explicar el elevado número de solicitudes de asilo en Perú.

Inicialmente, Colombia adoptó un enfoque similar con su Permiso Especial de Permanencia (PEP), que ofrecía residencia temporal a los venezolanos que llegaron entre julio de 2017 y febrero de 2018. Hasta abril de 2018, cerca de 156.000 venezolanos estaban

registrados bajo el PEP. En febrero de 2017, Colombia comenzó a emitir Tarjetas de Movilidad Fronteriza, lo que permitió a los venezolanos viajar libremente entre los dos países. El gobierno dejó de otorgar tanto las Tarjetas como el PEP en febrero de 2018. Brasil también optó por crear un permiso especial para los venezolanos. En marzo de 2017, aprobó una resolución que otorga a los venezolanos residencia temporal por dos años, similar a las visas argentinas del Mercosur. Recientemente, en abril de 2018, Chile lanzó una Visa de Responsabilidad Democrática para ciudadanos venezolanos. Esta nueva visa, que sólo se puede obtener solicitándola en el Consulado de Chile en la capital venezolana de Caracas, proporciona a los migrantes potenciales residencia temporal en Chile por un período de un año. Aún así, según los informes, hay muchos desafíos para los solicitantes potenciales, entre ellos la documentación y el costo requeridos.

Otros países, como Ecuador, México y Panamá, no han establecido ningún acuerdo legal especial para los venezolanos, sino que optaron por proporcionarles una estancia legal utilizando canales de inmigración preexistentes. Esto ha visto resultados mixtos. En el caso de México, de los 912 solicitantes de asilo que completaron el proceso en 2017, 907 recibieron el estatus de refugiado. Sin embargo, México enfrenta un atraso en el procesamiento de solicitudes, con 3.067 solicitudes de asilo de 4.042 presentadas por venezolanos ese año aún en proceso. También se han recibido informes de retornos forzados y extorsiones por parte de funcionarios fronterizos mexicanos.

Mientras tanto, Ecuador teóricamente otorga residencia temporal a los venezolanos por un período de dos años a través del esquema de visa desarrollado por UNASUR, o bien a través de un acuerdo bilateral de 2011. Sin embargo, el acceso a estas visas está severamente limitado en la práctica por su alto costo, con solicitudes que cuestan US \$ 50,00 y la visa misma de \$ 500,00. Por otro lado, Panamá ha implementado restricciones a la inmigración venezolana. En particular, las nuevas medidas legales en mayo y octubre de 2017 agregaron requisitos de visa para los ciudadanos venezolanos y acortaron el período en que pueden permanecer en el país.

Implicaciones para la Política de Inmigración Regional

Las respuestas al éxodo venezolano deben entenderse en el contexto de lo que se ha descrito como un cambio de paradigma liberal en la inmigración y el derecho y la política de asilo en América Latina - así como en la dinámica política regional actual. En los últimos 20 años, en una ola de políticas liberales, la mayoría de los países Latinoamericanos reformaron sus leyes de inmigración y refugiados. Estos habían sido desarrollados en gran medida por dictaduras militares en los años setenta y ochenta y tenían una perspectiva de inmigración centrada en la seguridad. El énfasis de las nuevas leyes reside en los derechos de los migrantes, la no discriminación y la protección de los grupos vulnerables. Algunos países incluso reconocen un derecho a la movilidad humana libre, como lo implican las leyes de migración en Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, y en la Constitución de Ecuador de 2008. Como se mencionó anteriormente, prácticamente todos los países de la región utilizan la definición de Cartagena de quién es refugiado en sus leyes de protección humanitaria.

Tal liberalización de políticas tenía sentido político, siempre y cuando hubiera grandes comunidades de la diáspora Latinoamericanas en los Estados Unidos y Europa, pero pocos inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados dentro de la región. Hoy, las políticas de migración en América Latina siguen una lógica diferente. En el caso de las salidas venezolanas, aceptar a estos migrantes - especialmente a los refugiados - o crear visas especiales como la Visa de Responsabilidad Democrática de Chile envía un mensaje político inequívoco contra el gobierno socialista en Caracas. Por lo tanto, tales movimientos son especialmente atractivos para los países ahora gobernados por conservadores, incluidos Argentina bajo Mauricio Macri y Chile bajo Sebastián Piñera.

Por otro lado, los países que siguen alineados con el régimen de Maduro, como Bolivia y Ecuador, niegan la existencia de una crisis migratoria regional. En el Ecuador en particular, esta negación alimenta la brecha existente entre las leyes de derechos humanos y la implementación que dificulta la vida de los inmigrantes. Además, a pesar del cambio de paradigma liberal general, la movilidad humana sigue siendo una preocupación de seguridad nacional para los políticos de toda la región.

¿América del Sur comenzará a volverse contra la migración como resultado de la crisis? Es poco probable que se produzca un cambio reaccionario hacia el cierre de las fronteras - excepto, tal vez, en el caso de Colombia, que según los informes ha comenzado a deportar a venezolanos. Sin embargo, otros gobiernos también han comenzado a tomar medidas enérgicas contra la migración. Brasil militarizó su región norte y podría comenzar a empujar a la gente de regreso a Venezuela, varios países han cancelado permisos especiales de residencia y México ha deportado a algunos venezolanos antes de que pudieran presentar una solicitud de asilo.

En general, la política en la región hasta ahora se ha caracterizado por la inercia hacia la caída libre de Venezuela, y las reacciones a la crisis migratoria resultante se pueden describir mejor como medidas ad-hoc. Mientras que Colombia y Perú piden cooperación

regional para manejar el éxodo, parece que la mayoría de los gobiernos de la región están demasiado preocupados por manejar sus propias transiciones y crisis políticas internas para comprometerse seriamente en respuestas coherentes de política exterior al régimen de Maduro, o para apoyarse unos a otros en la recepción e integración de los venezolanos desplazados.

Los gobiernos dieron un primer paso hacia el intercambio de responsabilidades regionales al reunirse para analizar el desplazamiento venezolano a través del Grupo Lima, un organismo multilateral de 14 países (principalmente Bolivia, Ecuador y Nicaragua) establecido a finales de 2017 para encontrar una solución pacífica a la crisis. Mientras tanto, el éxodo sigue creciendo día a día, aumentando la presión para encontrar una solución sostenible al drama venezolano.

- Luisa Feline Freier es profesora asistente de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad del Pacífico en Perú. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Escuela de Economía de Londres. Su investigación se centra en las políticas de inmigración y refugiados en América Latina y la migración Sur-Sur hacia y dentro de la región.

Autor: Nicolas Parent. Es un investigador independiente y coeditor del boletín mensual Rights in Exile, publicado por International Refugee Rights Initiative. Con sede en Lima, su trabajo actual se centra en las respuestas regionales al éxodo venezolano y previamente realizó investigaciones en Turquía sobre las percepciones del país anfitrión sobre los refugiados sirios.

* Artículo reproducido con el debido permiso de Migration Policy Institute. Migration Policy Institute no se hace responsable por la traducción. La traducción ha sido realizada por Francisco Luciani para Teología Hoy.