

# DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA EN AMÉRICA LATINA FRENTE AL ÉXODO VENEZOLANO POST INICIO COVID-19

Jonathan Palatz<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad del Caribe (UNICARIBE)

Autor para correspondencia: palatz@gmail.com

Recibido: 2021/04/26

Aprobado: 2021/05/27

DOI: <https://doi.org/10.26621/ra.v1i24.674>

## RESUMEN

Este artículo busca contextualizar los esfuerzos regionales enmarcados en los avances que sobre gobernanza migratoria se han dado a raíz de las diversas respuestas de América Latina a la crisis migratoria venezolana, con énfasis en las políticas adelantadas por los diferentes gobiernos de la región post inicio de la pandemia ocasionada por el COVID -19 a principios del 2020. El análisis se aborda bajo una metodología de acercamiento descriptivo al fenómeno desde un punto de vista macroestructural de tipo cualitativo, con recolección de datos primarios y secundarios emanados, en su gran mayoría, de fuentes oficiales en forma de medidas legislativas de política pública, decretos y resoluciones.

Estos esfuerzos gubernamentales a pesar de que marcan un antes y un después en la generación de políticas públicas a causa de un flujo migratorio intrarregional, claramente resultan insuficientes para afrontar una diáspora que no muestra signos de detenerse, siendo la respuesta altamente dependiente de los esfuerzos de cooperación internacional y multilateral, como se puede observar en este trabajo.

**Palabras clave:** Política pública, crisis migratoria venezolana, gobernanza migratoria, COVID -19, América Latina, cooperación internacional.

## ABSTRACT

This article seeks to contextualize the regional efforts framed in the advances that on migration governance have taken place as a result of the various responses of Latin America to the Venezuelan migration crisis, with emphasis on the policies advanced by the different governments of the region after the start of the pandemic caused by COVID -19 at the beginning of 2020, under a methodology of descriptive approach to the subject of study from a qualitative microstructural point of view, with the collection of primary and secondary data emanating mostly from official sources in the form of legislative measures of public policy, decrees, and resolutions.

Although these government efforts mark a before and after in the generation of public policies due to an intraregional migratory flow, they are insufficient to face a diaspora that shows no signs of stopping, being the response highly dependent on the efforts of international and multilateral cooperation, as can be seen in this work.

**Keywords:** Public policy, Venezuelan migration crisis, migration governance, COVID -19, Latin America, international cooperation.



## INTRODUCCIÓN

La región latinoamericana ha visto cómo las capacidades estatales, a partir del surgimiento de la pandemia, han sido expuestas a una extrema presión, comprometiendo el suministro de los servicios sociales a toda la población, incluyendo a los migrantes. Para comprender este proceso de respuesta en crisis por parte de los Estados latinoamericanos, se procedió a levantar como evidencia las acciones de política pública llevadas a cabo durante la contingencia causada por el COVID-19 frente a la diáspora venezolana. Este análisis nos permitirá observar la dimensión de algunos de los desafíos de América Latina sobre la gobernanza migratoria, funcionando como continuación al artículo donde se muestran las acciones emanadas por los gobiernos latinoamericanos pre COVID-19 titulado "Possibilities of Building Regional Migration Governance due to the Venezuelan Diaspora in Ibero America 2015 2018" (Palatz, 2019).

Para identificar los elementos fundamentales que componen la Gobernanza Migratoria a nivel global y las críticas que han suscitado, se comenzará por la concepción de Pieter Glasbergen (2008), quien aborda las formas de cooperación institucionalizada entre los Estados, definiendo la Gobernanza Global como: "normas, reglas, principios y procesos de toma de decisiones para regular el comportamiento de Estados y actores transnacionales". Otros autores como Kenneth Abbot y Duncan Snidal (2009), añaden lo referente a la diversidad de los actores involucrados, el establecimiento de las agendas de trabajo, la implementación de reglas comunes y los procesos de negociación y monitoreo.

En cuanto a los temas referentes a la Gobernanza Migratoria se encuentra, como remarca Saskia Sassen (1996), que está íntimamente relacionada con la soberanía de los Estados generando por ende vacíos sustanciales: "[...] cuando se habla de migrantes y refugiados, los Estados reclaman el derecho soberano que tienen para controlar sus propias fronteras". Por ello el tema comúnmente suele ser tratado bajo una perspectiva unilateral y sólo en menor medida regional o global.

Esto contrasta con la propia naturaleza transfronteriza del fenómeno migratorio, generando un vacío sustancial de mecanismos que regulen dicha materia, razón por lo cual organismos de tipo multilateral adscritos en su mayoría al sistema de Naciones Unidas (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros), han adquirido un papel cada vez más presente como impulsores de diversas iniciativas y proyectos relativos a estos procesos.

Las dificultades para crear mecanismos globales de gestión migratoria han devenido, por una parte, en el establecimiento de una agenda de conferencias o rondas internacionales, con diversa capacidad de convocatoria, centradas en ejes tales como migración y desarrollo, diáspora, políticas de integración de las comunidades migrantes en el exterior, derecho al asilo y refugio, dinámicas de la migración irregular, reunificación familiar, inserción laboral de migrantes y derechos humanos.

Sin embargo, estos esfuerzos solo representan una de las tendencias en el amplio debate por abordar el tema migratorio internacional; en este sentido Antoine Pécoud, en su artículo "Philosophies of migration governance in a globalizing world" (2020), destaca que en la actualidad, de hecho, existen cinco patrones distintos de gobernanza migratoria, que se describen en las siguientes secciones: 1) gobernanza migratoria nacional / soberana, según la cual la migración es una cuestión de estricta soberanía estatal; 2) gobernanza global anti-migrante, que postula que la cooperación existe, ya sea para controlar la migración

(gobernanza global de la inmovilidad forzada), o para explotar la mano de obra migrante (gobernanza global de explotación laboral); 3) gobernanza de la migración basada en los derechos globales, que se sustenta en los derechos humanos y en las normas internacionales; 4) gobernanza de la migración global de gestión / desarrollo, que apunta a dirigir los flujos migratorios para optimizar su utilidad; y 5) la libre (no) gobernanza de la migración, basada en argumentos éticos y utilitarios a favor de la libre circulación.

Cuando se piensa en la gobernanza migratoria, se suele ver como una serie de intentos y estrategias que buscan generar un establecimiento de reglas, normas, principios, procedimientos administrativos, repartición y jerarquización de responsabilidades para manejar, de la manera más eficientemente posible, un fenómeno complejo como es la movilidad humana, en todas sus dimensiones. Sin embargo, la gobernanza en sí misma no es neutra, pues funciona de acuerdo con los diferentes intereses que busca proteger o garantizar. En palabras de Antoine Pécoud (2020): "Todas las filosofías de gobernanza enfrentan el desafío de la complejidad de la dinámica migratoria. Explican cómo se debe gobernar la migración sin comprobar si se puede gobernar. La migración es un proceso multifacético que está relacionado, entre otras cosas, con el desarrollo, los conflictos, el cambio ambiental, los mercados laborales y, no menos importante, las estrategias de los pueblos y los hogares".

No se trata, por lo tanto, de un idílico manejo neutro de la migración, sino que involucra una variedad de prácticas con interpretaciones y subjetividades, que implican el surgimiento de distintos patrones en busca de disciplinar la movilidad humana, bajo el establecimiento de diferentes regímenes. Todo esto, sin llegar a consolidarse en un único régimen migratorio internacional con capacidad vinculante, con la sola excepción del sistema internacional de protección para los refugiados, basado tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, como en su Protocolo de 1967.

## MÉTODOS

Para abordar el objeto de estudio de este trabajo, se utilizará una metodología de acercamiento descriptivo al fenómeno desde un punto de vista macroestructural de tipo cualitativo, con recolección de datos primarios y secundarios emanados en su gran mayoría de fuentes oficiales en forma de medidas legislativas de política pública, decretos, resoluciones, entre otras. De esta forma se busca recolectar y evaluar los esfuerzos regionales enmarcados en los impactos que sobre la gobernanza migratoria existen, frente a las políticas adelantadas por los diferentes gobiernos de la región post inicio de la pandemia ocasionada por el COVID -19.

Una característica fundamental sobre el desarrollo de los patrones de gobernanza migratoria antes mencionados, radica en que no suelen darse de forma pura y única, sino que habitualmente se insertan en los distintos niveles de las agendas políticas, económicas y sociales de las naciones y regiones donde se presentan. Tal situación, impacta de forma no homogénea, debido a la propia característica multifacética del fenómeno. Esto, en lugar de complicar la investigación, facilita el acercamiento, ya que se parte de la premisa de que no se encontrará una sola aproximación, sino un conjunto de patrones de gobernanza manifestados de diferente manera en los distintos países afectados.

Se entiende entonces la gobernabilidad migratoria, para los fines de este estudio, como políticas, estándares y mecanismos desarrollados a nivel internacional, por los Estados y las organizaciones internacionales, con el apoyo de elementos de la sociedad civil y grupos empresariales. En su

reciente evolución, revelan nuevas dinámicas y tensiones, que subyacen en los procesos intergubernamentales, basados en una visión que varía, de cara al tipo de gobernanza por el cual apuesta cada gobierno.

Es por estas características que autores como Alexander Betts (2010) y Khalid Koser y Susan Martin (2011), al hacer un análisis sobre este tema afirman que no existe hasta el día de hoy un régimen unificado de migración internacional, que pueda ser comparable con los actuales regímenes financieros y comerciales, que controlan la libre circulación de capitales, bienes y servicios, de cara a consolidar, con sus fortalezas y debilidades, una economía política globalizada.

Lo que sí se ha hecho es avanzar en varias iniciativas, por lo general como procesos de consultas subregionales y regionales, foros interregionales y debates mundiales, sobre normas y reglamentos comunes, para gestionar una política de migración global de tipo no vinculante, cuyos impactos serán forzosamente limitados. En el caso latinoamericano Eduardo Domenech (2007) afirma que, de hecho, la región desde la década de los noventa vive transformaciones significativas en materia de política migratoria. Sosteniendo que "Estos cambios se han desarrollado en el marco de procesos de integración subregionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y de foros consultivos regionales como la Conferencia Regional de Migraciones (más conocida como "Proceso Puebla"), cuya primera reunión tuvo lugar en 1996, y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), iniciada en el año 2000, después que se acordara su inicio en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en Lima en 1999".

Sin embargo, es de destacar como se verá a continuación, que la evidencia apunta a que las respuestas sobre el éxodo venezolano se han dado por fuera de estos mecanismos de integración, dándose lugar a nuevos foros como el Proceso de Quito, acciones unilaterales o iniciativas emanadas del multilateralismo principalmente la Organización de Naciones Unidas (ONU), lo que es especialmente perceptible en las acciones tomadas durante la pandemia.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Respuesta a la diáspora venezolana post inicio del COVID-19

**Argentina:** entre las acciones y medidas tomadas, que incluyen a los refugiados y migrantes venezolanos, se puede nombrar el Decreto DNU 320/2020 (AR Presidencia, 2020), que suspende hasta el 30 de septiembre, los plazos de prescripción en los procesos de ejecución de sentencia judiciales de desalojo de inmuebles. Dicha medida aplica a los desalojos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigor del decreto, incluyendo los contratos de habitaciones de vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles y otros alojamientos.

De igual manera, se estableció la Disposición 163/2020 (AR Dirección Nacional de Registro Nacional de Personas, 2020), que permite la renovación automática por un plazo de 30 días corridos de los certificados de residencias temporales y transitorias de migrantes y solicitantes de asilo, cuya fecha de vencimiento se estableció a partir del día 17 de marzo, al igual que la renovación automática de los documentos temporales de los solicitantes de asilo que se fueran a vencer en el espacio de tiempo en el cual se desarrolle la declaración de la emergencia.

En cuanto al combate de la pandemia, se estableció un registro de voluntarios a través de la convocatoria a profesionales de la salud, que

deseaban brindar servicios, con el objetivo de reforzar los equipos constituidos en las diferentes áreas de salud. Esta medida se reforzó con la autorización para la contratación y ejercicio, temporal y extraordinario, de profesionales y técnicos de salud titulados en el extranjero, cuyo título no esté revalidado o habilitado.

Por último, mediante el Decreto N° 814/20 (AR Dirección Nacional de Migraciones, 2020) se estableció la excepción en la restricción a la movilidad de inmigrantes, a extranjeros en proceso de reunificación familiar con ciudadano nacional y el establecimiento del ingreso familiar de emergencia. También se señaló el pago único, para personas que no cuenten con empleo, trabajadores/as informales, trabajadoras domésticas y monotributistas sociales, incluyendo a personas migrantes o refugiadas que cuenten con dos años de residencia en el país, mediante el Decreto 310/2020 (AR Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020a).

**Colombia:** Entre las acciones tomadas por el Estado colombiano se tienen las contempladas en la Resolución 918 del 18 de marzo de 2020 (CO Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020), referidas a la detención de términos en procesos judiciales y administrativos, la suspensión de los salvoconductos de permanencia hasta el 30 de mayo, o hasta que se cumpliera el término de la emergencia sanitaria, a causa de criterios discrecionales en consideración de las autoridades migratorias, esto siempre y cuando se relacionara con los derechos humanos y derechos fundamentales de sus solicitantes.

También se tomaron decisiones que suspendieron de forma provisional la contabilización del tiempo de vigencia otorgado en las prórrogas de permanencia, o en permisos temporales de permanencia, esto hasta que se cumpliera el tiempo establecido para la emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional.

En cuanto al combate a la pandemia, con la Resolución N° 004751 del 24 de marzo de 2020 (CO Ministerio de Educación Nacional, 2020), se desarrollaron propuestas para la convalidación de títulos profesionales en el área de la salud, vinculados en los sistemas nacionales de atención médica, con el objetivo de fortalecer los espacios de atención con personal capacitado.

El 6 de abril de 2020, a través de un plan de 6 puntos, el Gobierno colombiano estableció varios corredores humanitarios, específicamente en los 3 puentes internacionales de la frontera colombo-venezolana, para los casos de personas en condiciones críticas o crónicas de salud (CO Presidencia, 2020).

Por su parte, el 1 de marzo de 2021, el presidente Iván Duque firmó el Decreto 216 "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal" (CO Presidencia, 2021), siendo un mecanismo jurídico de protección temporal que busca generar un registro de la población migrante venezolana. La idea se centró en otorgarles, posteriormente, a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3, un beneficio temporal de regularización, permitiéndoles transitar por el territorio nacional y otorgándoles un plazo de 10 años para adquirir una visa de residentes.

**Panamá:** suspensión de todos los procesos y actuaciones que se tramitaban a través del Servicio Nacional de Migración y sus sedes regionales en todo el país, hasta el 7 de abril de 2020 (PA Servicio Nacional de Migración, 2020a). Esta medida se complementó con la Resolución N° 6.518 del Ministerio de Seguridad Pública (PA Servicio Nacional de Mi-

gración, 2020b), la cual extiende hasta el 30 de abril la vigencia de los permisos de residencia que vencieron a partir del 13 de marzo de 2020. En el marco del sistema de asilo se reorganizaron las citas con la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR). Esta institución, mediante la Resolución P-098-20 del 1 de junio de 2020 (PA ONPAR, 2020), suspendió los plazos para la presentación de recursos, extendiendo de forma automática la validez de la documentación de los solicitantes que vencieran durante el transcurso de vigencia de la declaración de emergencia. Lo que puso en funcionamiento, correos y líneas directas de ayuda, para esclarecer dudas sobre las políticas provisionales adoptadas durante la contingencia, siendo incluidos en la asistencia humanitaria y de salud tanto solicitantes como refugiados.

**Brasil:** con la Ordenanza N°. 255, de 22 de mayo de 2020 (BR Presidencia, 2020), autorizadas anticipadamente por las autoridades sanitarias. De igual manera, mediante la Ordenanza N° 69 del 14 de mayo de 2020 (BR Ministerio de Ciudadanía, 2020), se recomienda garantizar la protección social de la población en general, poniendo énfasis en las personas sin hogar y los inmigrantes, incluyéndose los servicios de tratamiento médico y protección.

En cuanto a la protección y cumplimiento de los derechos humanos de las minorías étnicas, los menores en situación de acogimiento institucional, mujeres en albergues de acogida, personas con discapacidad, inmigrantes y personas protegidas, se crearon comités técnicos para la vigilancia y cumplimiento de los DD. HH.

**Ecuador:** el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitió el Acuerdo Ministerial No. 0000035 (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020), suscrito por el Canciller de la República el 19 de marzo de 2020, mediante el cual instauró una pausa de cara a las operaciones administrativas sobre movilidad humana durante la declaración de emergencia sanitaria, generando a su vez, por medio las de defensorías públicas, espacios de información sobre los sistemas de protección implementados. En cuanto a la presentación para la protección internacional en caso de asilo, se estableció un sistema de correo electrónico para presentar aplicaciones de asilo, renovación de documentos o iniciar procesos como el de solicitud de reunificación familiar.

También se incrementó el periodo de regularización por 60 días, una vez que cese la emergencia, sin pago de multa por irregularidad migratoria y activación de albergues para personas en situación de calle y en movilidad humana (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020).

**Perú:** se instituyó, mediante la Resolución N° 000104-2020 como medida cautelar, la suspensión de las órdenes de expulsión de extranjeros; y se reorganizaron los servicios de citas de migración con cesación de pago de multas por permanencia prolongada (PE Superintendencia Nacional de Migraciones, 2020).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Perú estableció la inclusión de las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, en las políticas de prevención y apoyo organizadas por el Gobierno; en casos excepcionales se autorizó de manera temporal la presentación electrónica de denuncias y demandas de Habeas Corpus, en caso de tener esta un carácter de urgencia (Resolución N° 000135-2020-P-CSJLI-PJ). Este planteamiento derivó en canales de comunicación a través de líneas de emergencia para orientar la presentación de quejas por parte de la población a la Defensoría del Pueblo (PE Corte Superior de Justicia de Lima, 2020).

El acceso al territorio, a pesar de las medidas de cierre de fronteras, fue permitido a solicitantes de refugio detenidos en la frontera antes que la situación de emergencia comenzara, respetando así el principio de protección internacional de acceso y no devolución, permitiendo también el acceso de vuelos que transportasen ayuda humanitaria, insumos y artículos sanitarios.

En cuanto al acceso a la educación, con la Resolución ministerial N° 0160-2020-MINEDU, se desarrolló la estrategia Aprendo en Casa, mediante la cual toda la población, incluidos niños niñas y adolescentes extranjeros, pudieron acceder en el contexto de la pandemia a servicios educativos (PE Ministerio de Educación, 2020). Sobre el combate activo a la pandemia, el gobierno del Perú incluyó de manera extraordinaria a 100 doctores venezolanos en el equipo nacional de respuesta en salud a la COVID-19, en consonancia con el Decreto de Urgencia N° 037-2020 (PE Ministerio de Salud, 2020).

**Chile:** de acuerdo con el Decreto Supremo N° 102 del 8 de octubre de 2020 (CL Biblioteca del Congreso Nacional, 2020a), y su posterior modificación con el Decreto 455 del 10 de octubre de 2020 (CL Biblioteca del Congreso Nacional, 2020b), existe una excepción de las medidas de prohibición a la movilidad de los niños, niñas y adolescentes en caso de que sus padres fueran chilenos, extranjeros residentes de manera regular, nacidos en el territorio nacional. Junto a esta política se estableció una pausa a las restricciones en la movilidad, de acuerdo con las disposiciones del país de destino, de aquellas personas que ingresasen al territorio en tránsito hacia otros países.

Po último, para dar apoyo a los esfuerzos de combate a la pandemia, se estableció una medida de excepción a las restricciones de movilidad para actores humanitarios y sus proveedores.

**Uruguay:** entre las medidas para garantizar la protección internacional de personas solicitantes de asilo y refugio, se estableció de forma virtual el registro y requerimiento de la condición de refugiado, pudiendo recibir la constancia de solicitante de asilo por este mismo medio. Al establecimiento de la restricción de ingreso al país, se instauró una excepción en aquellos casos donde se revelaran fundados temores de persecución, debiendo ser analizados, caso a caso, tomando en cuenta aquellos que por motivo de reunificación familiar con extranjeros que ya contaran con una residencia permanente arribaran al país (UY Presidencia, 2020).

**Bolivia:** el gobierno estableció una serie de medidas entre las cuales destaca la Resolución Administrativa N° 325/2020, de fecha 29 de mayo de 2020 (BO Dirección General de Migración, 2020), la cual perdona las multas a los ciudadanos extranjeros que se encuentren en el territorio boliviano y cuyo tiempo de permanencia haya vencido (30, 60, y 90 días), como consecuencia de la COVID-19, no considerándolos en situación migratoria irregular.

Otras medidas fueron tomadas en el caso específico de los venezolanos, como la Resolución Administrativa N° 274/2020, de fecha 9 de marzo de 2020 (BO Dirección General de Migración, 2020), reconociendo como documento válido el pasaporte, documento nacional de identidad (DNI) o cualquier documento de viaje caduco de venezolanos, para el ingreso a territorio boliviano.

**Paraguay:** implementó la admisión de solicitudes de asilo y renovación de constancias, a solicitantes de manera informática, por medio de la creación de un correo institucional donde se recibieron documentos, notas y solicitudes. De igual forma, se establecieron excepciones a las restricciones de movilidad de actores humanitarios y sus proveedores (PY Ministerio de Salud pública y Bienestar Social, 2020).

**República Dominicana:** Con fecha del 19 de enero de 2021, los ministerios de Relaciones Exteriores y de Interior y Policía de la República Dominicana adoptaron la resolución N° 00119-2021 (DO MIP y MIREX, 2021), por medio de la cual se busca regularizar, dentro de la categoría de NO RESIDENTES, la situación migratoria de los aproximadamente 100.000 venezolanos que no gozan de estatus regular en el país.

La resolución tiene por objeto normalizar, mediante la Categoría Migratoria de No Residente, el estatus migratorio de los nacionales venezolanos que se encuentren en territorio dominicano, y que ingresaron de manera regular a República Dominicana, a partir de enero de 2014 hasta marzo de 2020, así como sus hijos menores de edad, nacidos o no en República Dominicana, a quienes constitucionalmente no les corresponde la nacionalidad dominicana.

Es importante destacar que, son beneficiarios los nacionales venezolanos que ingresaron al territorio dominicano haciendo uso de tarjeta de turista o visado expedido por las autoridades dominicanas, y que han permanecido en territorio nacional más allá de la vigencia autorizada.

**Trinidad y Tobago:** inclusión de nacionales en la respuesta médica nacional.

Como complemento a los esfuerzos realizados por los gobiernos de la región, diversas organizaciones humanitarias, en coordinación con el ACNUR y la OIM, revisaron el Plan de Respuesta Regional a Refugiados y Migrantes (RMRP), el cual fue lanzado en noviembre de 2019, con el fin de adaptarlo a la nueva realidad surgida con el COVID-19. Dicho plan inicialmente contó con USD1.350 millones, destinados a cubrir necesidades de protección y asistencia. Sin embargo, debido a los acontecimientos desencadenados por el coronavirus, esa cifra ascendió a USD1.410 millones, de la cual un tercio estaría dirigido a luchar contra la enfermedad.

**Multilateralismo:** Es aquí donde comienzan a evidenciarse serios problemas en la respuesta, que para la población migrante ha recaído en los esfuerzos y financiamiento de los sectores multilaterales y gobiernos de países extraregionales, los cuales no han podido alcanzar las metas de financiación como demuestra la actualización del 30 de noviembre de 2020 del RMRP (R4V, 2020), pues de los requerimientos de USD1,41 mil millones solo se pudieron recaudar USD628,06 millones, reflejando un faltante de más de la mitad que alcanza los USD 775,48 millones.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, se encuentra que la gran mayoría de los fondos provienen de donantes extraregionales, encabezados por Estados Unidos con \$430,58 millones, Alemania con USD30,59 millones, Japón USD15,06 millones y Canadá USD14,45 millones (R4V, 2020), entre otras, como son los propios presupuestos operativos de las agencias de Naciones Unidas. Esto significa que la región depende de un financiamiento que no controla, por lo que los planes de acción están supeditados a la direccionalidad que otorgan estos organismos y a los proyectos que deciden o no financiar los donantes, sean estos de educación, seguridad alimentaria, asistencia humanitaria, salud, integración, entre otros.

Esto desplaza, en gran medida, el papel protagónico de la región en sus esfuerzos por liderar la construcción de una gobernanza migratoria de respuesta conjunta, no solo al flujo migratorio venezolano, sino a cualquier otro flujo que pudiera presentarse. Es de subrayar que no fue hasta la VI Reunión del Proceso de Quito (Reuniones Regionales, 2020), realizada virtualmente los días 23 y 24 de septiembre con sede en Chile, casi 7 meses después del inicio de la pandemia, que trece

países firmaron una declaración conjunta, acordando fortalecer la protección de los derechos del niño, trabajar por la reunificación familiar, fortalecer las Comisiones Nacionales de Refugiados, reforzar la coordinación entre la Red Regional de Espacios de Apoyo y promover la integración socioeconómica.

## CONCLUSIONES

Si se utiliza el análisis de “Regímenes de Movilidad Global” de Alexander Betts (2010), junto a la tipología que propone Susan Martin (2015) sobre niveles de promoción de la cooperación en materia de migración, para evaluar los espacios de gobernanza migratoria construida alrededor del tema venezolano en América Latina, de cara a los alcances e impactos de los acuerdos y políticas establecidas, se encuentra, basados en la evidencia de los documentos presentados, que no existen fundamentos para afirmar que se está dando un proceso de creación de una gobernanza migratoria regional.

Bajo la aproximación de “Categorías de Políticas” se ha encontrado, que no se posee en primer lugar una Supervisión Normativa. El foro de mayor compromiso correspondiente al Proceso de Quito (Reuniones Regionales, 2020), no opera como un órgano rector o autoridad institucional, puesto que no está encargado de la supervisión en la implementación de las obligaciones existentes asumidas por los Estados, funcionando de hecho, como un espacio de encuentro no vinculante de cooperación, donde se comparten las prácticas y experiencias emanadas de las políticas públicas ejecutadas por cada Estado. Ello deriva en algunas directrices comunes para la profundización de los mecanismos de atención a la migración venezolana, cooperación financiera internacional y la articulación con los organismos internacionales, no estableciéndose en definitiva como una institucionalidad dedicada a tener un rol normativo.

Lo que sí se ha encontrado es que, bajo el Proceso de Quito (Reuniones Regionales, 2020) se han concretado, como nunca antes, la consecución de una serie de foros para el diálogo sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos, esto no había ocurrido con anterioridad en la región. Se observa el fortalecimiento de la respuesta desde un diálogo emanado de las prácticas concretas adoptadas por los Estados participantes, incluyendo tanto las restrictivas como las permisivas a la migración, reforzado por la necesidad de respuesta a la dimensión sin precedentes de los flujos migratorios venezolanos, como al escenario establecido por la pandemia. Tales acciones han logrado concentrar apoyos multilaterales como la Respuesta para venezolanos (R4V) emanada por parte de las Naciones Unidas, donde se agrupan actores estatales, no estatales y extraregionales como lo es por ejemplo el Grupo de Amigos del Proceso de Quito, conformado por Suiza, Estados Unidos, España, Alemania, Canadá y la Unión Europea.

En cuanto a la Creación de Capacidades, está lejos de ser un sistema ya que la respuesta proporcionada varía de acuerdo con cada país, de igual forma no se han desarrollado capacidades comunitarias de control fronterizo, documentación de viajes, entre otros. Un ejemplo de esto se tiene en la Declaración de Santiago de la VI ronda del Proceso de Quito (Reuniones Regionales, 2020), donde a pesar de reconocerse la necesidad de una estrategia regional de integración socioeconómica para las personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela en sus comunidades de acogida, no se establecen políticas, metas y compromisos concretos, limitándose a hacer un llamado a profundizar el análisis en la implementación en los países partes, lo que deja la propia creación de capacidades a nivel regional en un estado de fase muy inicial.

La creación de capacidades individuales de los países afectados, se caracteriza por la toma de medidas no coordinadas pero similares de prácticas de apertura, regulación y restricción de la migración venezolana, sirviendo como diferentes experiencias de modelo de acción entre las naciones latinoamericanas más afectadas. Este modelo particular de la región que se podría denominar Acción asincrónica de Aprendizaje Colectivo, es claramente insuficiente para afrontar una diáspora que no muestra signos de detenerse.

La falta de coordinación ha abierto paso a una cada vez más activa participación de Actores no Estatales para la identificación de áreas de interés en favor de presentar una visión de colaboración, coordinación y financiamiento, lo que se puede corroborar con la cada vez mayor participación de la Plataforma Regional (R4V). Esta, se está replicando a niveles nacionales por medio de la creación y fortalecimiento de dispositivos de coordinación local, en estrecha colaboración con los gobiernos anfitriones, llegando a existir en la actualidad junto con los órganos de Naciones Unidas, más de 170 actores que contribuyen en la respuesta. De aquí que la razón por la cual la Plataforma Regional de Coordinación Inter agencial de Naciones Unidas, establecida en diciembre 2018 y el Plan de Acción Regional para el Fortalecimiento de la Respuesta a los Flujos Migratorios Recientes de Nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe, se han convertido en espacios centrales de acción fundamentales para atender junto a los gobiernos el tema venezolano.

Con relación a las fuentes de financiamiento señaladas por la Plataforma R4V (2020) se encuentra que la gran mayoría de los fondos provienen de donantes extra regionales encabezados por Estados Unidos con \$ 430,58 millones, Alemania con \$ 30,59 millones, Japón \$ 15,06 millones y Canadá \$ 14,45 millones, entre otras fuentes como son los propios presupuestos operativos de las agencias de Naciones Unidas. Esto significa que la región depende de un financiamiento que no controla, por lo que los planes de acción están supeditados a la direccionalidad que otorgan estos organismos y a los proyectos que deciden o no financiar los donantes, sean estos de educación, seguridad alimentaria, asistencia humanitaria, salud, integración, entre otros.

En cuanto a la Capacidad de Generación de Conocimiento, ha existido un proceso intenso de elaboración de informes, estudios, identificación de perfiles, mapas, datos geográficos, estadísticas, actas de reuniones, entre otros, tanto de parte de los Estados como de los organismos internacionales y la sociedad civil, llegando a sumar solo en la base de datos abierta de la Plataforma R4V, 2062 documentos para enero de 2021. Estos, tienen como característica principal los esfuerzos por estandarizar los procedimientos de recolección de información migratoria a través de la Matriz de Monitoreo de Desplazamiento de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) pudiendo comenzar los gobiernos de la región a comparar los datos de los distintos países para la generación de una comprensión capaz de mejorar analíticamente las aproximaciones al tema.

Por otra parte, es de destacar que todos estos esfuerzos dentro de sus limitaciones, han surgido en el marco de una situación regional que desde el fin del auge de las materias primas en 2013, ha sido económicamente adversa para muchos de los países de la región, dando lugar en casi todas las naciones latinoamericanas a momentos de fuerte inestabilidad social y política, por lo que el asumir la presión que suele conllevar la instauración de estas respuestas migratorias son una muestra importante de voluntad de generar respuestas por parte de la región.

Es indudable que este seguirá siendo un tema en la agenda política nacional, regional y multilateral de los países involucrados en la recepción y tránsito de migrantes venezolanos mientras el fenómeno perdure, lo cual podría extenderse a los próximos años si Venezuela no logra, al menos, estabilizar su situación interna. Sin embargo, el aprendizaje obtenido de esta experiencia inédita, junto a las capacidades construidas, aunque no constituyen lo que se podría llamar una gobernanza regional del tema, son insuficientes en su accionar, en sus mecanismos de coordinación, creación de capacidades nacionales, coordinación en base a un aprendizaje compartido, captación de fondos y generación de data comparable. Lo que no desmerita los avances y valiosa experiencia alcanzada, no solo para atender el tema de los refugiados y migrantes venezolanos, sino también otras posibles contingencias del mismo tipo que en un futuro pudieran presentarse.

**Fuente de financiamiento:** Esta investigación no recibió financiamiento externo.

## REFERENCIAS

- Abbot, K. y Duncan, S. (2009). *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State*. En M. Walter y N. Wood (Ed.), *The Politics of Global Regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- AR Dirección Nacional de Migraciones. (2020). *Aislamiento social, preventivo y obligatorio y distanciamiento social, preventivo y obligatorio* (Decreto N° 814/20). Ministerio del Interior, obras públicas y Vivienda Nacional. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236498/20201026>
- AR Dirección Nacional de Registro Nacional de Personas. (2020). Disposición 163/2020. Ministerio del Interior, obras públicas y Vivienda Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposic%C3%B3n-163-2020-335689/texto>
- AR Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). *Ingreso familiar de emergencia* (Decreto 310/2020). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>
- AR Presidencia. (2020). *Alquileres* (Decreto 320/2020). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-320-2020-335939/texto>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/docid/47160e532.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Betts, A. (2010). *Global Migration Governance: The Emergence of a New Debate*. Reino Unido: University of Oxford. [https://www.migrationinstitute.org/files/news/global-migration-governance\\_paper\\_2010.pdf](https://www.migrationinstitute.org/files/news/global-migration-governance_paper_2010.pdf)
- BO Dirección General de Migración. (2020). *Informe final de gestión*. Ministerio de Gobierno. <https://www.migracion.gob.bo/documentos/pdf/MEMORIA%20INSTITUCIONAL%202020.pdf>
- BR Ministerio de Ciudadanía. (2020). *Aprueba recomendaciones generales para garantizar la protección social de las personas sin hogar, incluidos los inmigrantes, en el contexto de la nueva pandemia de coronavirus, Covid-19* (Ordenanza N° 69). <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675>
- BR Presidencia. (2020). *Establece la restricción excepcional y temporal a la entrada al país de extranjeros, de cualquier nacionalidad, según lo recomendado por la Agencia Nacional de*

