

La migración venezolana a Colombia y Perú. Un análisis desde el marco gobernanza regional migratoria establecida en MERCOSUR

Venezuelan Migration to Colombia and Peru. An Analysis from the MERCOSUR Regional Migration Governance Framework

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez

Universidad Cooperativa de Colombia

E-mail: claudia.sacristanr@campusucc.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0254-498X>

Helmer Fernando Llanez Anaya

Universidad Cooperativa de Colombia

E-mail: helmerf.llanez@campusucc.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3156-3813>



Autores

Este artículo cuestiona la evolución del grado de integración regional en lo atinente al tema migratorio y se establece que la gestión migratoria sigue estando en manos de los Estados Nacionales, lo cual permite reflexionar sobre la consolidación de la gobernanza regional migratoria (GRM) sobre la migración venezolana en Colombia y Perú, países asociados del acuerdo de residencia del MERCOSUR. La metodología de investigación utilizada es mixta: cualitativa y cuantitativa. El diseño de la investigación es exploratorio-analítico-descriptivo por tratarse de un tema con poco desarrollo. Se concluye que hay convergencia formal en la regulación migratoria alineada con la firma del acuerdo de residencia del MERCOSUR, sin embargo, tanto Colombia como Perú no aplicaron el acuerdo de residencia hasta 2021, sino que asumieron instrumentos jurídicos *ad hoc*, con lo cual la convergencia hacia una (GRM) es débil y se subraya la necesidad e importancia de la aplicación de una gobernanza de la migración regional.



Resumen

This article questions the degree and evolution of integration in the region with regard to migration and establishes the degree to which migration management continues to be in the hands of the National States, which allows us to reflect on how consolidation the regional migration governance (RMG) regarding the growing exodus of Venezuelan population through the region in Colombia and Peru, partner countries of the MERCOSUR residence agreement, The research methodology used is mixed, both qualitative and quantitative. The research design is exploratory-analytical-descriptive because it is a subject with minor development. It is concludes that there is formal convergence in migration regulation aligned with the signing of the MERCOSUR residence agreement, but both Colombia and Peru did not apply the MERCOSUR residence agreement until 2021. Instead, they assumed ad hoc legal instruments, with which convergence

towards a (RMG) is weak and underlines the need for and importance of the application of a regional migration governance.

Migración regional venezolana; migración internacional; gobernanza regional migratoria; MERCOSUR; residencia en países del MERCOSUR

Venezuelan Regional migration; international migration; regional migration governance; MERCOSUR; residence in MERCOSUR countries



Key words

Recibido: 04/10/2020. Aceptado: 16/03/2022



Fechas

1. Introducción

La globalización económica ha implicado la integración de economías nacionales con el resto del mundo, donde se presenta la transnacionalización de las empresas, así como apertura de las economías con gran movilidad de mercancías, capitales y tecnologías; con reducciones significativas de los aranceles y de costos de transar internacionales. La regulación global se realiza a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual tiene como función principal garantizar la libre movilidad comercial y de capitales. Sin embargo, como lo plantean (Lavenex, 2016; Betts, 2010) a la fecha no existe un orden regulatorio migratorio formal global, que cubra todas las temáticas de interés (migración laboral, migración irregular, asilo, tráfico humano, retorno, etc.), sino que los diferentes temas migratorios están desagregados y desarrollados por diferentes organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros.

Los grandes flujos migratorios a nivel global han mostrado ser un gran desafío para la gobernanza migratoria, fundamentalmente por los disímiles tipos de migración, así como por los contextos políticos específicos (Betts y Kainz, 2017). Para mejorar la movilidad migratoria es necesario observar dos tipos de regímenes de migración, por un lado, el marco institucional en un proceso de integración regional (PIR) y a su vez los denominados Procesos de Consulta Regional (PCR).

Los Estados receptores de movimientos migratorios regionales y organizaciones internacionales generaron espacios para discutir el manejo de los flujos migratorios intrarregionales (Klekowski von Koppenfels, 2001; OIM, 2003; Harns, 2013). Estos espacios de discusión informales que convocan representantes gubernamentales y no gubernamentales que tienen como objetivo, debatir sobre temas de interés mutuo, relacionados con la migración (Klein Solomon, 2005) a nivel regional o multilateral y llegar a acuerdos no vinculantes (Acosta y Finn, 2019; Brumat et al., 2019; OIM, 2018; Estupiñán, 2016) y crear nuevas alianzas entre los países involucrados se conocen como los PCR. Estos últimos se centran fundamentalmente en aspectos de seguridad relacionados con la migración y, en particular, en el control de los flujos migratorios no deseados, especialmente desde fuera de las regiones (Lavenex, 2016, p. 1).

En el marco del Acuerdo de Integración del MERCOSUR se suscribió el Acuerdo de Residencia (ARM) de los Estados parte¹ y países asociados² al MERCOSUR, y en él se aborda lo atinente a la libre circulación de personas por la región, con lo cual los países firmantes enfatizan su voluntad de cooperar en las decisiones referentes al tema migratorio, pero también queda transparentada la tensión existente en torno al tema de la soberanía que acota una integración más fuerte. El acuerdo de residencia del MERCOSUR (ARM) representa un avance en la política migratoria regional, dado que los migrantes provenientes de estos países requieren únicamente certificar ser nacional, de uno de los estados firmantes de este ARM para acceder a la residencia permanente o temporal en otro estado signatario. La regulación migratoria del MERCOSUR no vincula la obtención de la residencia a demostrar tener trabajo, por reagrupación familiar, por estudios, etc. (Nicolao, 2015, pp. 8-9; Ramírez et al., 2017, p. 66).

Respecto al mercado laboral, los venezolanos más pudientes salieron de su país hace veinte años aproximadamente, a países desarrollados como Estados Unidos, países de la Unión Europea y muy pocos a lo largo de este periodo han venido realizando inversiones en la región. Según los resultados del proyecto sobre la Diáspora Venezolana desarrollado y presentado por el profesor Tomás Páez Bravo de la Universidad Central de Venezuela, en el año 2015, el éxodo migratorio presentado entre los años 1998 al 2015 llevó a la salida de más de un millón y medio de personas. Para febrero de 2021 (ACNUR, 2021) estableció que hay aproximadamente 6 000 000 entre migrantes y refugiados venezolanos en el mundo donde hay aproximadamente el 45% están regularizados. Esta movilización se ha venido profundizando durante los últimos 6 años al ahondarse la crisis venezolana y la población de todos los estratos y niveles de calificación se ha visto obligada a salir del país, siendo una emigración de sobrevivencia (Páez, 2015; Osorio, 2019; Phélan, 2020; Arellano 2018; Koechlin, 2019) donde las personas salen buscando seguridad personal y el acceso a bienes básicos.

El movimiento migratorio de venezolanos por la región ha transparentado diferencias en los procesos de regulación de los países receptores sin razones aparentes. En la medida que los países del MERCOSUR (miembros plenos y asociados) cuentan con un marco normativo regional que supone una aplicación homogénea por parte de los países receptores firmantes de dicho acuerdo y siendo Colombia y Perú Estados asociados al MERCOSUR, se asume deban aplicar el ARM ya que Venezuela es igualmente Estado miembro del MERCOSUR suspendido. Sin embargo, siendo igualmente países que acogen al mayor número de migrantes venezolanos en el mundo, han elaborado normativas adicionales para otorgar residencia, refugio a los aspirantes venezolanos.

Perú y Colombia hacen parte de los países asociados al MERCOSUR al firmar el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, en junio de 2011 y junio de 2012 respectivamente (OIM, 2018, p. 32). Este Acuerdo contiene las reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los países asociados al MERCOSUR, donde se garantizan los derechos de movilidad de estos ciudadanos.

1 Países Parte del acuerdo del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (suspendida desde agosto de 2017).

2 Países Asociados del acuerdo del Mercosur: Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

Según Migración Colombia, hasta el 30 diciembre de 2020³ han ingresado 1 729 537 venezolanos, de los cuales se quedaron y regularizaron su situación migratoria 762 823 y se encuentran en situación de irregularidad 966 714; mientras que a Perú⁴ han ingresado 1 043 460 ciudadanos venezolanos y de ellos 496 095 han solicitado asilo y han regularizado su situación 477 060. Estos dos países están asumiendo más del 50% de los inmigrantes venezolanos en Suramérica.

La diáspora venezolana ha proporcionado la oportunidad de observar que en Colombia y Perú se han aplicado mecanismos migratorios complementarios o ad hoc (Blouin, 2019; Gandini et al., 2019; Acosta et al., 2019) quienes además destacan su falta de convergencia. Esto se visibiliza claramente en las medidas adoptadas por el gobierno peruano de Vizcarra en 2019 al establecer restricciones a la entrada al país con el establecimiento de visado humanitario o de pasaporte, como lo especifica la Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019. Adicionalmente el martes 26 de enero de 2021 el gobierno movilizó unidades del ejército a la frontera con Ecuador con el objetivo de controlar el ingreso de inmigrantes venezolanos indocumentados⁵; estos ejemplos de mecanismos de control de las migraciones muestran el interés securitizador de los gobiernos respecto al derecho humano de movilidad. Contrariamente, como se mencionó anteriormente en este escrito, Colombia presentó el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes (2021) que no es otra cosa que un compromiso a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes venezolanos que residen en el país de manera irregular.

En cuanto al MERCOSUR, si bien el 5 de agosto de 2017 se suspendió a Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.º del Protocolo de Ushuaia, la respuesta de sus miembros se ha visto descoordinada. Así como Argentina y Uruguay les otorgan residencias MERCOSUR a los nacionales venezolanos. En Argentina, las personas de nacionalidad venezolana representan el 7% del total de residencias otorgadas, mientras que en Uruguay representan el 9% (OIM, 2018, p. 134). Y Colombia y Perú suspenden el beneficio que otorga el acuerdo de residencia del MERCOSUR a los ciudadanos venezolanos en estos países desde agosto de 2017.

La migración venezolana en América del sur plantea una gran oportunidad para los gobiernos de la región de revisar el marco de gobernanza migratoria desde el contexto del acuerdo de residencia del MERCOSUR, de manera que se presente una respuesta regional e integral a la diáspora venezolana. Dado lo anteriormente planteado, este artículo se pregunta ¿cómo está evolucionando la integración en la región en lo atinente al tema migratorio de ciudadanos venezolanos a países como Colombia y Perú? O, por el contrario, ¿sigue la gestión migratoria dependiendo de la discrecionalidad de los Estados Nacionales? Las respuestas permiten reflexionar sobre la consolidación de la gobernanza regional migratoria (GRM) en Colombia y Perú, países asociados del acuerdo de residencia del MERCOSUR.

La hipótesis planteada en este escrito sostiene que la política migratoria del proceso de integración del MERCOSUR fundamentalmente asumida por los países asociados se ha mantenido fragmentada y diferenciada. La no internalización de los acuerdos por parte de países como

3 <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre>

4 <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>

5 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55888230>

Colombia y Perú permite visibilizar la desalineación existente entre los problemas de orden global, los problemas supranacionales y los objetivos nacionales como se observa a través del proceso migratorio venezolano por Suramérica. Partiendo del anterior contexto, y del cuestionamiento planteado, el interés particular de este artículo se centra en analizar cómo Colombia y Perú miembros asociados del MERCOSUR han venido aplicando el “marco de gobernanza migratoria regional” del MERCOSUR.

El artículo se divide en cuatro partes. En el primer apartado se revisa la literatura respecto a la gobernanza, gobernanza multinivel y se caracteriza la migración de este flujo migratorio, así como con una breve presentación de la regulación que los rige. Luego se presentan los aspectos metodológicos donde se perfila esta investigación como mixta, tanto cualitativa y cuantitativa. En la tercera parte se presentan los resultados obtenidos y por último se exponen las conclusiones incluyendo los aportes de esta investigación.

2. Revisión de literatura sobre gobernanza regional migratoria

Mientras que la Gobernanza Regional Migratoria se entiende como la cooperación resultante de la toma de decisiones migratorias autónomas por los gobernantes de una región que tiene entre varios objetivos el de resolver problemas globales, regionales o desafíos creados en un proceso globalizador e integrador. Este concepto, coadyuva en el entendimiento de un régimen migratorio multidimensional al capturar fracturas de orden jurídico internacional por medio de tres enfoques: un enfoque económico para facilitar la movilidad como factor de producción; un énfasis basado en los derechos civiles y sociales de los migrantes; y un enfoque de seguridad que enfatiza control y lucha contra la migración irregular (Betts, 2010; Lavenex et al., 2016; Montenegro, 2018).

Autores como (Börzel y Risse, 2016; Lavenex et al., 2016; Oyarzún, 2008) consideran, podrían explicar el surgimiento del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR (ARM). Los problemas de migración irregular existentes en Argentina y el interés de fortalecer la agenda social del MERCOSUR por parte de Brasil fueron superados a través de la creación del ARM (Lavenex et al., 2016; OIM, 2014).

2.1. Clasificación de la gobernanza regional migratoria (GRM) y matices en la interacción regional

Las políticas migratorias regionales del MERCOSUR es posible analizar los niveles de fragmentación del orden jurídico internacional a través de la propuesta de clasificación de GRM realizada por varios autores (Lavenex et al., 2016; Lahav, 2012) a través de una taxonomía que se presenta en dos dimensiones básicas: 1. nivel sustantivo que responde a (qué) y 2. Organizacional que responde al (cómo). La primera dimensión se trabaja a través de tres enfoques: un enfoque económico centrado en facilitar la movilidad; un enfoque fundamentado seguridad que centra la atención en el control migratorio y un enfoque basado en los derechos de los migrantes donde es posible distinguir entre los derechos relativos a los migrantes, es decir, derechos humanos, los derechos de los refugiados y los trabajadores migrantes. Es posible referirse a estos enfoques sustantivos, en términos de amplitud-abarcabilidad e integración. Respecto a la segunda dimensión organizacional precisa la medida en que se institucionalizan disposiciones sustantivas, por medio de dos aspectos: el grado de legalización en términos de obligación, precisión y aplicabilidad de las disposiciones; y la medida en que los procedimientos de

toma de decisiones son permanentes y formalizados o están en la orilla de la informalidad, lo cual permite definir el alcance o limitaciones de las normas regionales; es decir a través de un análisis institucional.

Tabla 1. Dimensiones de los regímenes regionales de migración

Esca la	Liberalización / Movilidad	Control / Seguridad	Protección / Derechos	Ponderación	Legalización / Institucionalización
Muy fuerte - 4	Acceso de toda la ciudadanía a derechos totales, así como al mercado	Requerimientos armonizados de ingreso, gestión externa de fronteras conjunta, intercambio de oficiales de enlace, misión de lectura	Armonización que supera la Convención de las Naciones Unidas sobre los trabajadores migrantes y sus familias	1.5	Compromisos supranacionales, monitoreo independiente, revisión judicial supranacional
Fuerte - 3	Acceso al mercado de todos los ciudadanos con estancia limitada	Reglas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras, cooperación operativa	Armonización basada en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familias	1.0	Compromisos de derecho internacional, mecanismos de revisión judicial y política
Parcial - 2	Trabajadores seleccionados, acceso a mercados seleccionados, estancia limitada	Reglas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras	Normas comunes sobre derechos sociales y económicos específicos para los trabajadores	0.75	Compromisos de derecho internacional, sin supervisión, sin mecanismos de revisión
Débiles - 1	Procedimientos de entrada facilitados, sin acceso al mercado	Intercambio de buenas prácticas en sistemas de control de inmigración	Intercambio de mejores prácticas sobre protección de los derechos de los migrantes	0.5	Coordinación legislación blanda con o sin monitoreo
Descubierto - 0	-	-	-	0	-

Fuente: Lavenex, 2018

La GRM se clasifican en regionalismo muy fuerte, fuerte, parcial, débil y descubierto, lo cual está subordinado al alcance y la profundidad de los aspectos que cobijen las disposiciones regionales para lo cual se pueden incluir las normas internacionales vigentes o la identificación disposiciones que perjudiquen las normas regionales vigentes. Los valores aplicados a cada nivel de regionalismo se cuantificaron en una escala de 0 (descubierto) a 4 (muy fuerte).

2.2. Gobernanza regional migratoria (GRM) con enfoque multinivel

Partiendo de la taxonomía de la GRM arriba presentada, es posible diferenciar entre regionalismos migratorios descubiertos, débiles, parciales, fuertes y muy fuertes, e incluir el alcance y la profundidad de los aspectos cubiertos por las disposiciones regionales. La dimensión organizativa observada a través del enfoque institucional actúa como calificador (Lavenex et al., 2016; Lahav, 2012).

En lo que se refiere a la perspectiva multinivel⁶ aplicado a la taxonomía de la GRM, Lavenex (2018) hace referencia a iniciativas regionales y sus relaciones con instituciones internacionales generales. Entonces nos referimos a un plano cartesiano donde en el eje vertical ubicamos las instituciones regionales y nos referimos a este eje como la anidación de las instituciones regionales, estas pueden ser excesivas, congruentes, socavadas. Una constelación “anidada” muestra la relación vertical entre una organización con una membresía más pequeña (regional) y una institución más grande (global) dentro de la misma área de política funcional. Esto corresponde a nuestro eje vertical en la taxonomía (ver tabla 1).

Ahora se añade un eje horizontal que muestra el nivel de integración intrarregional que no es otra cosa que la interacción entre diferentes instituciones dentro de una misma región y se pueden distinguir tres constelaciones (Alter y Meunier, 2009): regímenes paralelos en los que no existe un solapamiento sustantivo formal o directo; regímenes solapados-superpuestos, donde múltiples instituciones tienen autoridad sobre un problema, pero los acuerdos no son mutuamente excluyentes o subsidiarios a otro; y los regímenes anidados-abarcadores, donde las instituciones están integradas entre sí en círculos concéntricos. A nivel horizontal e intrarregional, las normas pertinentes pueden integrarse en una institución que abarque la institución “Tipo I” o constituya instituciones regionales distintas del “Tipo II” que abarcan (parcial o totalmente) los mismos Estados, pero abordando uno u otro enfoque sustantivo (derechos humanos en una institución, la movilidad en otra). Si las instituciones migratorias regionales no tienen vínculos sustantivos ni formales que, a regímenes paralelos, que corresponde al nivel más bajo de integración horizontal regional.

En la gobernanza regional multinivel presentado en el trabajo de Hooghe y Marks (2003), se distinguen dos diferentes categorías gobernanza: a nivel horizontal intrarregional, pueden integrarse instituciones de tipo I, que operan en un nivel de gobierno estatutario, multipropósito, se ejerce a través de instituciones conjuntas y duraderas de toma de decisiones con un amplio mandato, su alcance se basa territorialmente y las relaciones están estructuradas jerárquicamente. A nivel regional *vs* internacional donde se integran las instituciones de tipo II, que se refieren a una gobernanza fragmentada con órganos que se ocupan de funciones específicas, donde es posible contar con membresías cruzadas pero que abordan diferentes problemáticas, se imponen modos de toma de decisiones menos institucionalizadas y cuenta con un diseño flexible.

3. Aspectos metodológicos

Este trabajo se realizó a partir de una investigación que adoptó una metodología de investigación mixta, tanto cualitativa y cuantitativa. Esta se llevó a cabo mediante un estudio comparado de los regímenes migratorios de Colombia y Perú, dado que estos dos países han recibido la mayor cantidad de inmigrantes venezolanos en los últimos 6 años. El diseño de la investigación fue exploratoria-analítica-descriptiva por tratarse de un tema con escaso desarrollo.

En la realización de esta investigación, se manejaron las siguientes técnicas de investigación: entrevistas semiestructuradas, revisión y análisis de documentación primaria y de documentos

⁶ La gobernanza regional se asocia con el enfoque multinivel a partir de los desarrollos teóricos realizados por Hooghe y Marks (2003); Panizzon y Van Riemsdijk (2018) y desde las relaciones internacionales con la literatura sobre el régimen interrelación institucional presentada por Alter y Meunier (2009); Raustiala y Víctor (2004).

secundarios. De esta manera se recolectó la información sobre migración Colombia y Perú mediante varias técnicas de investigación y recolección de datos que permitieron ambos casos, estas técnicas fueron: entrevistas semiestructuradas, análisis de documentación primaria y análisis de documentos secundarios.

La investigación se llevó a cabo a través de varias etapas y actividades; en primer lugar, se elaboró una búsqueda, recolección, depuración y sistematización de las fuentes secundarias (estadísticas, informes, bibliografía específica, documentos oficiales, etcétera) con estudios bibliométricos que proporcionaron información sobre documentos que permitieron elaborar el marco conceptual y la presentación de los resultados.

En segundo lugar se recolectó la información a través de entrevistas semiestructuradas (presencial/virtual) en los países de acogida de ciudadanos venezolanos, por medio de cuatro fuentes informacionales cuya figura natural/jurídica se mantiene en confidencialidad, donde se registran organizaciones gubernamentales (OG), organismos intergubernamentales (OI), instituciones de la sociedad civil (SC) como ONG, sindicatos, ONL, asociaciones y federaciones e investigadores (I) que trabajan temas migratorios y de gobernanza migratoria. El resultado fue el acopio de información detallada que permitió realizar una descripción de las particularidades de la implementación del marco de gobernanza migratoria del MERCOSUR a venezolanos.

En particular se llevaron a cabo 20 entrevistas semiestructuradas a las cuatro fuentes informacionales en los dos países. Los participantes tenían diferentes estatus dentro de las diferentes organizaciones, como son directores de organizaciones internacionales, jefes de oficina de migraciones o entidades de los Estados, coordinadores de ONG. Para realizar las entrevistas se utilizó el sistema de bola de nieve, mientras que para la selección de los informantes pertenecientes a las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, así como a los informantes de las entidades gubernamentales, se realizó una selección de estos actores atendiendo a su rol en los temas referidos a la aplicación de la normatividad migratoria de cada país y a la protección de los migrantes venezolanos en estado vulnerable.

La entrevista semiestructurada cuenta con un total de 15 preguntas para entidades gubernamentales (OG) donde se profundiza en el último ítem que se incluye 2 preguntas adicionales y 13 preguntas para el resto de los entrevistados, segmentadas en los siguientes 3 enfoques: movilidad económica (3), control de la migración-seguridad (3), derechos humanos (5), y la dimensión organizacional: legalización e institucional (2).

Para ello, se propuso una entrevista semiestructurada que permitiera realizar una estructura analítica, tanto cuantitativa como cualitativa. Para el cálculo del índice, a cada factor se diseña un set de tres tipologías de preguntas, como son: 1) contextualizar la información (pregunta descriptiva), 2) evaluar en escala de Likert (pregunta evaluativa) y 3) validar la respuesta evaluativa (pregunta validadora).

3.1. Tipología de preguntas

Las tipologías de las preguntas se detallan a continuación:

- Preguntas descriptivas: busca poner en contexto el escenario de la inmigración de venezolanos para analizar sus características y elementos particulares, pueden ser abiertas o cerradas.

- Preguntas de validación: son preguntas de control y dicotómicas que tienen como finalidad validar la coherencia y consistencia de las respuestas dadas a las preguntas evaluativas.
- Preguntas evaluativas: estas preguntas tienen asignada una valoración, son de respuesta múltiple y buscan calificar, en una escala de 0 a 1, la situación actual de las iniciativas regionales sobre la inmigración venezolana en el territorio de análisis.

3.2. Criterios de ponderación y valoración

Las preguntas evaluativas se resuelven a través de una escala de respuestas que tienen asignados valores entre 0 y 1.5. Para obtener estos valores, las opciones de respuestas se construyeron en escala de Likert, estableciendo relaciones de conformidad, identificación o aceptación de determinados postulados frente a los temas objeto de consulta. Por su parte, las respuestas de validación inciden directamente en el valor obtenido de las preguntas evaluativas. Si la respuesta es coherente y consistente con la evaluativa se mantiene el mismo valor; si presenta alguna discrepancia o inconsistencia se aplica una ponderación por un valor de 0,5 indicando que se acepta parcialmente la valoración inicial.

A su vez, el resultado total de medición para el país se obtiene calculando el promedio ponderado de las respuestas dadas, teniendo en cuenta que el número de las preguntas varía para algunos observables, así como también para cada tipología de grupo consultado. Cabe aclarar que los puntajes serán asignados en cada país, a partir de las respuestas que ambos grupos analizado den en su conjunto a cada una de las preguntas evaluativas y de validación, como resultado de lo que surja con las preguntas descriptivas y las réplicas que se hagan.

3.3. Rangos de puntuación

Los valores asignados por tipo de respuesta evaluativa se establecen en la tabla 1. Cabe señalar que la respuesta “No sabe o no responde” se considera el escenario menos deseable, ya que su elección puede asociarse a la falta de información o la falta de consenso, lo cual no permitiría valorar la situación en que se encuentra un determinado elemento observable de los factores.

Tabla 2. Valores asignados por tipo de respuesta evaluativa

Escala	Ponderación	Escala	Ponderación	Escala	Ponderación
Muy frecuentemente	1,5	Siempre	1,5	Muy fuertes	1,5
Frecuentemente	1,0	Muchas veces	1,0	Fuertes	1,0
Ocasionalmente raramente	0,75	Algunas veces	0,75	Parcial	0,75
Nunca	0,50	Nunca	0,50	Débiles	0,50
NS/NR	0	NS/NR	0	NS/NR	0

3.4. Lectura del resultado

De manera cuantitativa, el índice es el resultado total de la medición del promedio ponderado de las respuestas dadas para cada factor, teniendo en cuenta que el número de las preguntas observables varía para cada una de estas. El puntaje global se sitúa entre 0 y 1,5, siendo 0 la valoración más baja y 1,5 la más alta.

De manera cualitativa, se estructura una síntesis de ideas relevantes para cada factor producto del tratamiento informacional que se hace de las observaciones y comentarios que realizaron cada una de las fuentes informacionales.

4. Resultados

Con la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en el año 2002 por los países parte con plena aplicabilidad, desde el año 2009 se promovió la libre circulación de personas y para los nacionales colombianos desde junio de 2012 con el acceso de Colombia al acuerdo, donde se estipula una vigencia inmediata. Sin embargo, solo hasta junio de 2014 cuando se implementa como Estado asociado y se accede al derecho a la residencia y el trabajo en el territorio conformado por los Estados parte y Estados miembros del MERCOSUR. El artículo 9 del Acuerdo de Residencia proporciona igualdad de derechos civiles, sociales, económicos y culturales a los trabajadores inmigrantes y sus familias. El derecho a residir y trabajar se concede inicialmente por un periodo de dos años y luego opta por una residencia permanente bajo la condición de la ausencia de antecedentes judiciales.

Colombia en su proceso de internalizar en su normatividad el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, emite la Resolución 4130 de julio de 2013, y adopta los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto 834 del 24 de abril de 2013, donde se presenta la visa para residencia temporal MERCOSUR. Por otra parte, el art. 10 de la citada resolución establece que lo previsto en el Acuerdo se concederá siempre que haya reciprocidad en cuanto a su otorgamiento en relación con los nacionales colombianos. En el año 2014, mediante el Decreto 941, del Ministerio de Relaciones Exteriores, se integran las visas dispuestas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR al ordenamiento migratorio. Colombia tuvo que recurrir a una adaptación normativa en lo referente a tipos de visas para hacer aplicable el Acuerdo de Residencia.

Respecto a la internalización y puesta en práctica del acuerdo de residencia del MERCOSUR según lo establecido por la OIM (2018, p. 30), Colombia establece que hay concordancia y aplicabilidad sin restricciones de la normatividad migratoria en lo atinente a armonización normativa entre los fundamentos y directivas del acuerdo, los principios que rigen en las legislaciones migratorias, así como su aplicabilidad.

En relación con los antecedentes de Venezuela en el MERCOSUR, se encuentra que fue el último Estado Parte incorporado. Inició el proceso con la asociación en el 2004 por medio del decreto DEC. CMC N.º 42/04, y suscribió al protocolo de adhesión para la incorporación como Estado Parte en el 2006. El depósito del instrumento de ratificación se realizó en julio del año 2012 y en ese mismo mes y año se formalizó su incorporación a través de la DEC. CMC N.º 27/12 con la que obtuvo, a partir del 12 de agosto de 2012, su condición de Estado Parte. No obstante, siete meses después, el 25 de marzo de 2013 por medio del comunicado DGM-DTEP N.º 02/13, se estableció que los ciudadanos venezolanos no pueden acogerse

al acuerdo de residencia para estados parte del MERCOSUR toda vez que la República de Venezuela no es signatario y asociado del mismo (OIM, 2018).

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, a continuación, se presentan los resultados obtenidos sobre la GRM aplicada a los inmigrantes venezolanos que han llegado a Colombia y Perú, basados en la taxonomía presentada por Lavenex (2018), donde se analizaron los tres factores y corresponden a: movilidad económica, control/seguridad de la migración y derechos humanos y la dimensión organizacional: legalización e institucionalización.

El escenario de integración regional que aporta el MERCOSUR propició inicialmente la libre circulación dentro del territorio de dicho proceso y se amplió con la firma del ARM, con la cual se expande y consolida la circulación de bienes, servicios y capitales que contribuyen a crear una unión aduanera. La liberalización de la movilidad interna se produjo en 1998 a través del protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios. Para 2009 se incorpora a la regulación sobre liberalización de servicios varias categorías respecto a proveedores de servicios como TIC, profesionales independientes, visitantes de negocios, proveedores de servicios contractuales, técnicos entre otros.

El aspecto de GRM con más desarrollo tanto para Colombia como para Perú ha sido la movilidad económica, enfoque que tuvo los siguientes resultados respectivamente (0.84) y (0.89) valores que lo ubican como fuerte. Ello significa que todos los ciudadanos tienen acceso al mercado, con estancia limitada. Este punto se puede entender a partir de la información proporcionada por los entrevistados en los dos países:

Colombia.

Se gozan de derechos normativa e institucionalmente. Sin embargo, aún falta trabajo de los diferentes estamentos gubernamentales para que bajen los derechos a los inmigrantes venezolanos. Muchos de los alcaldes del país desconocen el CONPES⁷ y los diversos decretos que regularizan los derechos de los inmigrantes venezolanos. Tampoco los diferentes alcaldes cuentan con un mayor presupuesto para solventar las nuevas necesidades. (E1c)

La información proporcionada por los entrevistados en Perú establece:

Pero los derechos de que gozan son similares a los de los nacionales. Es necesario mencionar que la brecha de acceso a derechos es amplia aún para la población de este país. Dado lo anterior se puede decir que los inmigrantes venezolanos también adolecen en gran medida del acceso a derechos ciudadanos. (E4p)

Formalmente sí, pero la interpretación del decreto legislativo 1350⁸ a veces pueden ser confusas y distintas. En el artículo 6 habla de los derechos de las personas migrantes menciona tres o cuatro derechos, pero ahí dice como tal a modo de ejemplo. Hay una distancia que pasa a la autoexclusión. En san Martín de Porres con la comunidad peruana y venezolana, esta última no se entera de los servicios municipales porque los canales

7 En Colombia, el CONPES (Consejo Nacional Política Económica y Social) es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

8 Decreto legislativo sobre migraciones.

municipales llegan solamente a la comunidad peruana como el volanteo llegaba a la comunidad peruana, entrego a los que conozco que son peruanos. Ese tipo de ajustes son los que hacen la diferencia; por ejemplo, la municipalidad en ninguno de sus registros administrativos contempla que uso puede realizar las personas de otras nacionalidades. (E5p)

El acceso a los derechos y a la movilidad económica es débil en este país debido a las debilidades estructurales del país. al desconocimiento de los funcionarios públicos de las leyes. hay un irrespeto de los funcionarios públicos a los propios documentos proporcionados por el Estado. (E9p)

Un desarrollo relevante en el tema de protección de los derechos humanos de los inmigrantes intrarregionales del MERCOSUR se presentó desde la firma del Acuerdo de Residencia para los Estados del MERCOSUR, que instauró una regulación común para otorgar permisos de residencia. Sin embargo, los instrumentos establecidos en este Acuerdo de Residencia y su implementación por parte de los Estados parte y países asociados no son los apropiados para la protección de los derechos de los refugiados y asilados, dado que no garantizan el acceso a mecanismos de protección internacional (Bello, 2015). Los instrumentos propios del MERCOSUR no hacen alusión manifiesta al asilo o a la protección de los refugiados.

En lo atinente al asilo y refugio si bien todos los países del MERCOSUR son signatarios de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967, han venido acogidos en diferentes grados, como lo evidencian las medidas para el efectivo cumplimiento de esas disposiciones. El reto del MERCOSUR es empezar a trabajar con lo ya existente, en busca de alcanzar una armonización legislativa que acoja el marco normativo para la protección de los refugiados y se suplemente con instrumentos regionales de derechos humanos y con la supervisión de órganos como la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Galindo, 2011).

En concordancia con lo anteriormente mencionado, fue el desarrollo de la Declaración de Cartagena sobre refugiados que tuvo como objetivo dar respuesta a la situación de refugiados centroamericanos. Cada década este proceso consultivo se renueva y en la reunión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Los países latinoamericanos acogieron el Proceso Cartagena+30 que es el resultado de la declaración y el plan de acción de Brasil, donde se formuló un programa de movilidad laboral que complementa la política migratoria ya existente en el MERCOSUR, a través de mecanismos de cooperación y solidaridad (Bello, 2015). Esta dimensión refugio es clasificada por (Lavenex, 2018) “como anidada, pero con régimen ‘parcial’ que comprende normas comunes sobre cuestiones específicas de refugiados”, sin embargo, esta dimensión no se trabajó en esta investigación por lo amplio del tema.

Este proceso de integración expresa que el objetivo de este proyecto es acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social. Este proceso de integración ha ido evolucionando a través de consensos con los países de la región, en lo que hoy se denomina “MERCOSUR Ampliado o Político”. El MERCOSUR coincide en temáticas de movilidad humana con acuerdos de integración regionales como son la Unasur y la CAN, donde el tratamiento migratorio es favorable, funciona desde 1977, a través del Instrumento Andino de Migraciones laborales o de la Decisión 116 que establecía procedimientos migratorios para la contratación de los trabajadores andinos y la legalización de inmigrantes irregulares en países de esta subregión.

La convergencia en temáticas y espacios no ha implicado la armonización de protocolos que facilite las discusiones y evite las superposiciones.

Dentro de los marcos de las migraciones supranacionales los Procesos Consultivos Regionales de Migración (PCRM)⁹ y en el caso que nos compete la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), ha propuesto los principios rectores de las políticas migratorias de la región, disponiendo de una dinámica de interacción entre la CSM, los foros subregionales migratorios, las políticas nacionales de los gobiernos suramericanos (OIM, 2010).

La CSM se ha adherido a la convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias donde el énfasis observado es velar por los derechos humanos de los migrantes, el ejercicio de una ciudadanía plena, el respeto al derecho al retorno y a la reintegración a su lugar de origen, énfasis en el reconocimiento del impacto positivo de la migración y de los derechos de los migrantes como parte de los procesos de integración regional. Los compromisos asumidos en las CSM pueden observarse en los progresos en materia migratoria en los convenios del MERCOSUR y de la CAN.

Tanto Colombia como Perú presentan un regionalismo superpuesto (tanto la CAN como el MERCOSUR trabajan las migraciones desde la perspectiva de derechos humanos, donde este último mantiene una mayor cobertura) en el enfoque de derechos humanos con un indicador parcialmente fuerte, donde Colombia obtiene un (0.74) y Perú (0.63), lo cual teóricamente supone la existencia de normas comunes sobre derechos sociales y económicos específicos para los trabajadores. Sobre este punto los entrevistados en Colombia manifestaron:

Se disfrutan los derechos que normativa e institucionalmente se asignan según el estatus migratorio de cada inmigrante. Adicionalmente sé de la existencia de algunas resoluciones del Ministerio de Salud, resoluciones de Migración Colombia, del Ministerio de Educación se han adaptado bajo al CONPES que buscan el acceso a derechos de nosotros los venezolanos. (E5c)

No, se tiene garantizado el acceso al trabajo a pesar de que, repito, la norma lo indica como tal, las políticas públicas genéricas lo indican como tal pero la realidad es otra cosa, el Estado colombiano todavía no ha logrado este tipo de eficiencia en este tema, también debemos reconocer que son problemas que se arrastran, que no son nuevos, el desempleo y la informalidad en Colombia no es nada nuevo pero se agrava ahora con esta condición migratoria y esta condición migratoria permite o incluso genera que aquellos que fueron informales y que están en condición de subempleo ahora se sientan desplazados por los mismos venezolanos que están requiriendo menos dinero que lo que ellos pudieran ingresar. (E7c)

Colombia ha establecido derechos normativa e institucionalmente, sin embargo, estos derechos no están armonizados con lo planteado en la Convención de las Naciones Unidas sobre trabajadores migrantes y sus familias. Por otro lado, aún no existe una articulación en todos los niveles y sectores del Estado que faciliten el acceso a los derechos de los inmigrantes vene-

9 Los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones, fueron asumidos por regiones en el mundo. Estas generan espacios regionales informales y no vinculantes, en los que se tratar temas atinentes a la migración, orientados fundamentalmente a entender el fenómeno migratorio, compartir experiencias y buscar consensos que lleven a la gobernabilidad del fenómeno migratorio.

zolanos en Colombia. Sin embargo, es necesario hacer seguimiento a la reglamentación y fortalecimiento.

Respecto a los derechos humanos de entrevistados en Perú manifestaron:

Se tiene garantizada la posibilidad de entrar a laborar al trabajo informal. Solo una pequeña fracción tiene la oportunidad de laborar al mercado formal. (E9p)

Efectivamente hay políticas que en un país de bajos ingresos como este, no logra cubrir las necesidades de los locales y menos la de los inmigrantes. (E7p)

A su vez, el ítem sobre el Control y Seguridad de la Migración está fundamentado en la protección de derechos humanos de los venezolanos que llegan a Colombia y Perú: Este indicador muestra los siguientes valores respectivamente de (0,73) valor que lo ubica en un régimen parcial que comprende normas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras. Mientras Perú en este punto proporciona un valor (0,83), lo que lo ubica en un régimen fuerte que implica reglas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras, así como cooperación operativa. Sobre este punto los entrevistados en Colombia expresaron:

Se ha venido implementado una serie de políticas de ensayo y error. Esto en realidad ha generado que el control apenas abarque una parte de la migración, pero no toda, en realidad hay que reconocer que mucho flujo migratorio ha estado entrando a Colombia a través de la llamada trocha o paso ilegal. Esto no permite que Colombia tenga un control absoluto de los flujos y se genere un subregistro en las estadísticas oficiales.

Como se estableció antes no se les está aplicando a los ciudadanos venezolanos el acuerdo de residencia del MERCOSUR. Pero si se está aplicando una normativa migratoria más flexible dado que la normativa migratoria está dada para controlar flujos migratorio-normales, y con el éxodo que está viviendo esta comunidad se tienen definidos entradas y salidas del país obligatorios por lugares establecidos por una resolución (marítimos, fluvial terrestre aéreo...) y se tienen Causales de inadmisión. Decreto 1067-2015 busca alternativas para una migración ordenada y segura. Este es un proceso coyuntural porque ya existía una política. Hay que analizar la crisis por las diferentes etapas. (E8c)

Los entrevistados en Perú presentaron sus opiniones al respecto:

Las políticas y prácticas de control de las migraciones en las fronteras son discrecionales. (E3p)

Los requisitos solicitados en frontera son demasiado flexibles razón por la cual entra toda clase de gente hoy nos ha perjudicado y ha puesto a la sociedad peruana contra nosotros. (E6p)

Colombia es muy fácil y luego le sigue Perú. Aunque se han venido endureciendo. (E9p)

El Control de la Migración y la seguridad migratoria de venezolanos a Colombia y a Perú se maneja desde una perspectiva de los derechos humanos agrega a la regulación nacional e instrumentos jurídicos ad hoc y no se observa una convergencia regulatoria entre estos dos países o, con los firmantes del acuerdo de residencia del MERCOSUR. Tampoco se evidencia supervisión ni mecanismos de revisión supranacionales desde el MERCOSUR. Hasta el 2021 la toma de decisiones migratorias se mantiene de carácter unilateral, con lo cual han provocado

reacciones en todos los demás países de la región. Las decisiones tomadas en Chile, Perú y en Ecuador han provocado el movimiento de un grupo de migrantes venezolanos hacia Colombia, desbordando la capacidad del país en todas las instancias y más en época de pandemia COVID-19.

La CSM presenta una estructura institucional débil con baja capacidad de convocatoria, que limita su potencial regulatorio, donde en lo referente a temas de gestión migratoria y de seguridad parecen tener solo una función meramente declarativa, promoviendo una visión positiva de la migración. En viable pensar en robustecer esta estructura a través de la armonización y la convergencia de los acuerdos migratorios a través de la fusión del tema de ciudadanía suramericana que ha trabajado Unasur con los desarrollos realizados con el Acuerdo de Residencia en el MERCOSUR¹⁰ y sus próximos desarrollos jurídicos a realizar (Harns, 2013).

La dimensión de GRM con menos desarrollo tanto en Colombia como en Perú es el de la Legalización e Institucionalización. Los datos muestran una ponderación más baja (0.11) para Colombia, valor que lo ubica como un régimen débil, esto por el bajo acceso a información y por la débil legalización una baja coordinación interna y con ausencia de mecanismos independientes de supervisión y cumplimiento legal (Lavenex, 2018). Por su parte Perú presenta un valor de (0.55), valor que lo ubica en esta escala como parcial que está un poco más desarrollado que en Colombia en compromisos de derecho internacional, sin supervisión y sin mecanismos de revisión.

Tanto Colombia como Perú tienen límites en el cumplimiento adecuado de los compromisos migratorios regionales. A pesar de que las instituciones del MERCOSUR son ampliamente intergubernamentales carece de una mínima coordinación. Esto podría explicarse por lo masivo del movimiento migratorio venezolano. En muy corto tiempo, se han desbordado las capacidades institucionales y logísticas de los países de destino de esta población. También debe considerarse la inexistencia de un organismo intrarregional coercitivo que garantice la implementación y aplicación de los acuerdos asumidos y la falta de un organismo jurídico supranacional independiente (Acosta y Geddes, 2014).

La movilidad de los ciudadanos venezolanos por Colombia y Perú, países asociados al acuerdo de residencia del MERCOSUR está regulada por un régimen liberal por lo menos formalmente. No obstante, el nivel de legalización es débil y, sin mecanismos independientes de supervisión y cumplimiento legal, la implementación es irregular (Lavenex, 2016).

10 Respecto a los Acuerdos de Integración Latinoamericanos en las últimas décadas han trabajado en buscar criterios comunes que posibiliten los procesos migratorios de los ciudadanos de los países miembros de dichos tratados como la CAN, CARICOM, Mercosur y la UNASUR.

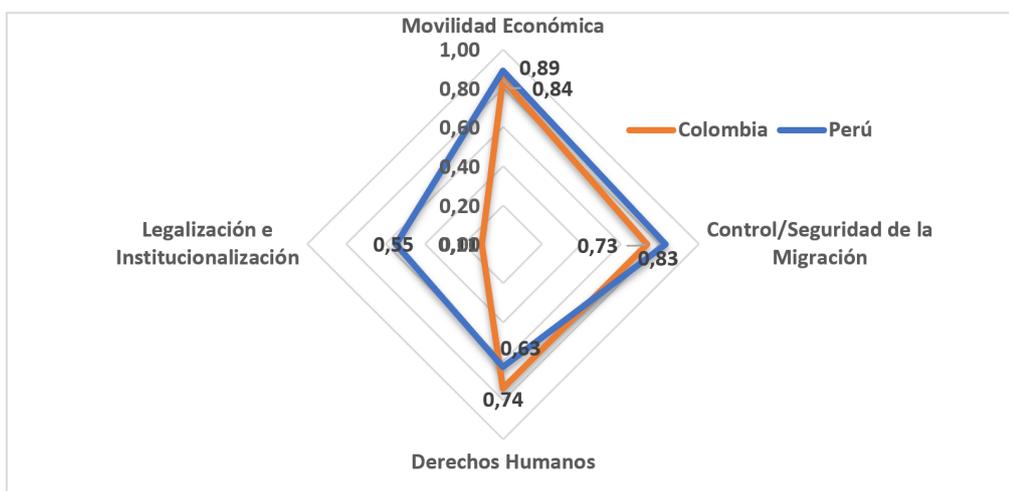
Tabla 3. Indicador de la taxonomía regional de gobernanza migratoria de Colombia y Perú en MERCOSUR

N.º	Factor	Colombia		Perú	
		Indicador por factor	Nivel	Indicador por factor	Nivel
I	Movilidad Económica	0,84	Fuerte	0,89	Fuerte
II	Control/Seguridad de la Migración	0,73	Parcial	0,83	Fuerte
III	Derechos Humanos	0,74	Parcial	0,63	Parcial
IV	Legalización e Institucionalización	0,11	Débil	0,55	Parcial
Indicador general		0,61	Débil	0,72	Débil

A partir de la base de la taxonómica presentada anteriormente, se puede establecer que tanto Colombia como Perú se clasifican en un régimen de migración regional débil (ver tabla 3).

El indicador general para Colombia que habla de la gobernanza regional migratoria proporcionó un valor 0.61, mientras que para Perú asciende a 0.72. El factor más fuerte o desarrollado para ambos países es la movilidad económica, así como el factor más débil para los dos países es la legalización e Institucionalización (en la medida en que existe un bajo nivel regulatorio, sin armonización, sin compromisos ni revisión judicial supranacional). Tanto Colombia como Perú, los derechos humanos presentan un indicador parcial.

Figura 1. Taxonomía de gobernanza regional migratoria de Colombia y Perú en MERCOSUR



5. Conclusiones y reflexiones finales

Desde el año 2014 se ha observado un alto nivel de migración intrarregional en Suramérica, ha permitido visibilizar una distribución desigual de esta migración.

El Acuerdo del MERCOSUR, ha venido aplicando un régimen migratorio regional amplio en el proceso de integración económica global. Sin embargo, los resultados obtenidos muestran que si bien, Colombia y Perú se acogieron al ARM, este acuerdo lo aplicaron hasta 5 de agosto

de 2017, fecha en que el MERCOSUR suspendió a Venezuela. Las políticas migratorias que están siendo aplicadas a los crecientes flujos migratorios venezolanos son discrecionales, apelando a razones de reciprocidad. Sin la aplicación efectiva de la GRM sin instituciones y regulaciones supranacionales fuertes, estos dos Estados han optado por aplicar políticas nacionales sobre el tema migratorio y políticas *ad hoc* que les permita dar respuesta según los intereses del gobierno que esté en el poder.

Se infiere que Colombia y Perú reflejan una forma de regionalismos superpuestos donde los aspectos de movilidad y derechos sociales van por un lado y los derechos de los refugiados, se acogen a otros marcos institucionales. También se concluye que tanto Colombia como Perú se clasifican como regímenes de migración regional débil 0.61, según el indicador general, donde Colombia genera un valor un valor 0.61, y 0.72 respectivamente. El enfoque más fuerte por su desarrollo en ambos países es la dimensión de la movilidad económica comparado con las dimensiones de los derechos humanos y, seguridad y control migratorio. Estos dos países ponen énfasis en los derechos humanos de los inmigrantes venezolanos, aunque de base existe una amplia deuda con sus connacionales en temas de acceso a bienes públicos y a derechos en general: lo cual afecta tanto a nacionales como migrantes venezolanos. A su vez la dimensión institucional es débil para los dos países aún de manera más significativa para Colombia en la medida en que existe un bajo nivel regulatorio y sin armonización de la gestión migratoria con los países parte del acuerdo. Tampoco se realiza verificación del cumplimiento de los compromisos regionales en la medida en que no poseen la institucionalidad requerida para tal efecto, con lo cual la convergencia hacia una GRM en el actual escenario latinoamericano es frágil. Esa fragilidad es observada también en la tendencia a crear nuevos instrumentos jurídicos en vez de utilizar y ajustar los ya existentes y armonizarlos con todos los países firmantes (Sacristan, 2020).

El significativo aumento de las migraciones venezolanas por la región en tan corto tiempo, principalmente entre países vecinos e intrarregionales y dada la necesidad de garantizar una migración segura, ordenada y regular convoca a todos los países de la región a dar respuesta al tema migratorio a través de la armonización de respuestas regionales utilizando los instrumentos y mecanismos ya desarrollados en los tratados de integración regional. Sin embargo, las políticas migratorias en América latina están determinadas por hiperpresidencialismo o, en otros términos, por la ideología del presidente de turno que ha puesto en el discurso público el tema de la migración y en los últimos procesos electorales ha coincidido con escenarios de fuertes flujos de migrantes por la región.

Las elecciones recientes en Suramérica muestran como actores políticos con visión prosegurista relegados en el periodo presidencial anterior, han venido repuntando desde el año 2015. Esto implica percibir la migración como un problema, en la medida que puede generar inseguridad. Los fuertes flujos migratorios en corto tiempo han generado manifestaciones de rechazo frente a los inmigrantes e incrementando su importancia y visibilidad en los medios de comunicación y en las agendas políticas nacionales y regionales. Adicionalmente al incentivo externo que representa las buenas relaciones con Estados Unidos, parte importante de los nuevos mandatos presidenciales de la región han tomado la decisión de alinearse fundamentalmente con las políticas norteamericanas. Los aspectos de seguridad generalmente se han abordado a través de procesos informales de consulta regional PCR, que no se relacionan directamente con los marcos de integración regional más amplios. Con frecuencia, estos PCR han sido auspiciados por los principales países de llegada de inmigrantes como son Estados Unidos y la UE (Lavenex, 2018)

La ideología del presidente de turno representa un factor fundamental en la forma de estructurar la política migratoria regional y nacional y que como se mencionó anteriormente, va a depender de los incentivos externos (sus relaciones con EE. UU.), poder y la influencia de los grupos defensores u opositores de derechos humanos o la seguridad. Adicionalmente es necesario enfatizar que las disposiciones jurídicas adoptadas, a menudo se han quedado sin instrumentos vinculantes para su cumplimiento.

No se rechaza la hipótesis planteada en este escrito dado que lo que se demuestra es que la política migratoria establecida en el proceso de integración del MERCOSUR aplicada por los países asociados se ha mantenido fragmentada y diferenciada. La no internalización de los acuerdos por parte de Colombia y Perú permite visibilizar la desalineación existente entre los problemas de orden global, los problemas supranacionales y los objetivos nacionales como se observa a través del proceso migratorio venezolano por la subregión al mostrar incapacidad de ofrecer soluciones regionales.

Si bien Colombia y Perú han aplicado mecanismos migratorios *ad hoc*, estos no necesariamente convergen. Esto se visibiliza a través de las medidas adoptadas por el gobierno peruano en el año 2019 al establecer restricciones a la entrada al país a quienes no dispongan de visado humanitario o de pasaporte, como se especifica en la Resolución de la Superintendencia No. 000177- 2019; el martes 26 de enero de 2021 el gobierno movilizó unidades del ejército a la frontera con Ecuador con el objetivo de controlar el ingreso de inmigrantes venezolanos indocumentados; este ejemplo muestra el interés securitizador o el predominio de la dimensión de control de las migraciones. Colombia por su parte presentó el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes que no es otra cosa que un compromiso a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes que residen en el país de manera irregular. Con este estatuto se busca gestionar en el largo plazo de manera más eficaz y eficiente los flujos de migrantes irregulares residenciados en el país, la actualización de los sistemas de información y proponer políticas públicas acordes con los nuevos requerimientos; además registrar y promover los beneficios de la migración en el país y en la región.

A partir del breve panorama presentado que muestra un manejo de la inmigración venezolana por Colombia y Perú con una mínima instrumentalización del acuerdo de residencia del MERCOSUR, por lo cual es preciso realizar las siguientes consideraciones:

Para hacer un poco más manejable la gestión migratoria de las dimensiones que está viviendo América Latina y en tan corto tiempo, es necesario pasar de decisiones nacionales y discrecionales a las respuestas armonizadas a través del ARM ya existente e ir adecuándolo y poniéndolo en práctica con los Acuerdos regionales y sus requerimientos.

Dado que es visible un régimen migratorio diferenciado y fragmentado con déficit en temas de coordinación y armonización entre los estados asociados al ARM es pertinente hacer vinculantes los acuerdos migratorios firmados y este punto implica la creación de un organismo intrarregional que vigile el cumplimiento de los compromisos adquiridos (Acosta y Geddes, 2014) y los ajustes institucionales a que haya lugar.

6. Agradecimientos

Este artículo es producto del Proyecto de investigación titulado “Migración, gobernanza migratoria e integración económica (MERCOSUR) el caso venezolano. Periodo de análisis 2010 a 2017”, con INV 2347. Financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia.

Referencias

- ACNUR. (2020, 5 de septiembre). R4v Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (p. d. R4V, Productor). <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Acosta, D. y Finn, V. (2019). Unofficial english translation of the MERCOSUR residence agreement. *Dr. Diego Acosta, Professor of Law and Legal Consultant*. <https://www.diegoacosta.eu/portfolio-items/unofficial-english-translation-of-the-mercosur-residence-agreement/?portfolioCats=55>
- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina.
- Acosta, D. y Freier, L. (2015). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696. <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
- Acosta, D. y Geddes, A. (2014). Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and MERCOSUR. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 19-44. <https://doi.org/10.1163/15718166-00002047>
- Alter, K. y Hooghe, L. (2016). Regional Dispute Settlement. En Tanja A. Börzel y Thomas Risse (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 538-558). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.24>
- Araujo, F. y Dulanto, P. (2016). A Propósito del Decreto Legislativo N.º 1236 – Nueva Ley Migratoria. *Revista Derecho & Sociedad*, (46), 341-346. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18856>
- Arellano, A. (2018). *Florecer lejos de casa. Testimonios de la Diáspora Latinoamericana*. Fundación Konrad-Adenauer.
- Arias, D. (2019). Lanzan Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes Venezolanos. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/colombia/lanzan-plan-regional-de-respuesta-para-refugiados-y-migrantes-venezolanos>
- Bello, J. (2015). El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados. *ACNUR*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>
- Betts, A. y Kainz, L. (2017). *The history of global migration governance* (Working Paper Series No. 122). Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development. <https://www.principlesinpractice.info/system/files/content/resource/files/main/wp122-history-of-global-migration-governance.pdf>
- Betts, A. (2013). Survival Migration. En *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (pp. 10-28). Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801451065.003.0002>
- Betts, A. (2010). *Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate*. Oxford University Press. <https://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg.ox.ac.uk/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>

- Blouin, C. (2019). *Después de la llegada: realidades de la migración venezolana*. Themis.
- Börzel, T. (2016). Theorizing regionalism: cooperation, integration, and governance. En T. Börzel y T. Risse (dirs.), *The Oxford Handbook of comparative regionalism* (pp. 41-63). Oxford University Press.
- Brumat, L. (2019, 1 de julio). Venezuelans are the first nationality of asylum seekers worldwide, but South American countries do not recognise them as refugees. Why? *MPC Blog, Debate Migration*. <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/venezuelans-first-nationality-asylum-seekers-worldwide-south-american-countries-not-recognise-refugees/>
- Brumat, L. (2019, 1 de febrero). Migration and the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing antiimmigration sentiment in the Southern Cone? *Migration Policy Centre Blog, EUI*. <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-immigration-sentiment-southern-cone/>
- Cancillería de Colombia. (2019, 16 de noviembre). 11 países firmaron declaración al finalizar la V Reunión del Proceso de Quito en Bogotá. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/11-paises-firmaron-declaracion-finalizar-v-reunion-proceso-quito-bogota>
- Ceriani, P. (2018). *Migration policies and human rights in Latin America: progressive practices, old challenges, worrying setbacks and new threats*. Global Campus Latin America-Caribbean. https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/PolicyBrief_LatinAmerica_ok.pdf
- Ceriani, P. y Freier, L. (2015). Lights and shadows in Latin American immigration legislation. En D. Cantor, L. F. Freier y J. P. Gauci (eds.), *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making*. Institute of Latin American Studies.
- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (dir.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y SudSudamérica* (pp. 21-69). Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Galindo, F. (2011). El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas. https://documentop.com/el-mercosur-y-la-proteccion-internacional-aplicabilidad-acnur_5a04b1a81723dda44947e88f.html
- Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (coords.) (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>
- García Arias, M. y Restrepo Pineda, J. (2019). Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. *Hallazgos*, 16(32), 63-82. <https://doi.org/10.15332/2422409X.5000>
- Grupo Banco Mundial. (2018, octubre). *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Washington, D. C. <https://r4v.info/es/documents/download/66643>

- Harns, C. (2013). *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities, and Implications for Global Governance of Migration*. OIM (Migration Research Series).
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Koehlin, J. y Eguren, J. (2019). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. OIM. https://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/Exodo_Venezolano_Entre_Exilio_Emigracion.pdf
- Klekowski von Koppenfels, A. (2001). Informal but Effective: Regional Consultative Processes as a Tool in Managing Migration. *International Migration*, 39(6), 61-84. <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00179>
- Lahav, G. y Lavenex, S. (2012). International Migration. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (2.ª ed.) (pp. 746-774). SAGE Publications, Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n30>
- Lavenex, S. (2018). Regional migration governance – building block of global initiatives? [Número especial: Movements, Migration Governance in an Era of Large]. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1275-1293. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441606>
- Lavenex, S., Givens, T., Jurje, F. y Buchanan, R. (2016). Regional migration governance. En Tanja Börzel y T. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 457-485). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.21>
- Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554-570. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047>
- MERCOSUR. (2019, julio). Declaración presidencial sobre la situación de Venezuela. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-presidencial-sobre-situacion-en-venezuela>
- Montenegro, A. (2018). Migration governance in South America: The bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur. *Brazilian journal of public administration*, 52(2), 303-320. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170069>
- Montiel, C. (2019). Garantizada la Protección Jurídica, Otros son los Desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo. En L. L. Gandini (ed.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio; Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (29), 1-32. <https://doi.org/10.17103/reei.29.12>

- ONU. (2019). ACNUR pide la protección como refugiados para los venezolanos fuera del país. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456331>
- OIM. (2018). *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Organización Internacional de las Migraciones.
- OIM. (2014). Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados. En Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 14.
- OIM. (2010). Conferencia Sudamericana de Migraciones. Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia.
- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teoría y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 95-113. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>
- Osorio, E. y Phélan, M. (2019). Venezuela: de la bonanza económica a la crisis humanitaria. La opacidad de la migración venezolana 1999-2019. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 29(85).
- Phélan, M. y Osorio, E. (2020). Migración y refugio en Venezuela 1998-2020. Dos miradas de una tragedia. *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, (6). <https://doi.org/10.25965/trahs.2226>
- Páez, T. (2015). *La voz de la diáspora venezolana*. Catarata.
- Panizzon, M. y van Riemsdijk, M. (2019). Introduction to Special issue: migration governance in an era of large movements: a multi-level approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1225-1241. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441600>
- Ramírez, J., Ceja, I. y Coloma, S. (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. CELAG.
- Raustiala, K. y Víctor, D. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, 58(2), 277-309. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582036>
- Redacción Internacional. (2018, 30 de agosto). Estos son los avances de la Comunidad Andina para afrontar la migración venezolana. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/estos-son-los-avances-de-la-comunidad-andina-para-afrontar-la-migracion-venezolana-article-809180/>
- Hurtado Briceño, A. J. y Vieira Posada, E. (eds.) (2020). *Pertinencia y Convergencia de la Integración Latinoamericana en un Contexto de Cambios Mundiales*. Universidad Cooperativa de Colombia.