

El rediseño de la política inmigratoria destinada a flujos venezolanos en países de Suramérica (2017-2022)

The Redesign of Immigration Policy for the Venezuelan Inflows in South American Countries (2017-2022)

Sandra Al Nijjar Salloum

FLACSO-Ecuador

E-mail: salnijjar@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8627-3274>



Autor

Frente al éxodo venezolano, doce países latinoamericanos han implementado restricciones migratorias: ¿qué factores explicaron este rediseño de las políticas de inmigración? La hipótesis de trabajo plantea que la presión migratoria de flujos masivos vulnerables, conducirá al rediseño de la política. El mix de instrumentos restringirá el ingreso y flexibilizará el componente de regularización. El factor condicionante clave es la previsión acerca de la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio. Mediante un estudio comparativo de tres países se identifican estos factores explicativos, estudiando el contexto y las condiciones que configuraron la respuesta. En Colombia, el caso desviante, el análisis costo-beneficio entre la restricción fronteriza y la integración inmigratoria explican la apertura. En Ecuador, la transformación de su perfil migratorio y la previsión de capacidades de política, explicaron la respuesta adoptada. En Perú, ideas acerca del vínculo migración-desarrollo, previsiones de capacidad y la estructura institucional semipresidencialista, explicaron su política.



Resumen

With the Venezuelan exodus, twelve Latin American countries have implemented migratory restrictions: which factors explain this redesign of immigration policies? The working hypothesis proposes that the migratory pressure of vulnerable massive inflows, will lead to the redesign of the immigration policy. The mix of instruments will restrict entry, and make the regularization component more flexible. The key conditioning factor is the anticipation of the host state's policy capacity to absorb the migration shock. Through a comparative study including three countries, these explanatory factors are identified, studying the context and conditions that shaped the response. In Colombia, the deviant case, the cost-benefit analysis between border restriction and migratory integration explain the openness. In Ecuador, the transformation of its migratory profile and the anticipation of its policy capacity, explained the migratory restrictions adopted. In Peru, ideas about the migration-development link, policy capacity forecasts, and the semi-presidential institutional structure, explained their policy decisions.

rediseño; política inmigratoria; éxodo; Venezuela; Suramérica
redesign; Immigration policy; exodus; Venezuela; South America



Key words

Recibido: 07/06/2021. Aceptado: 20/04/2022



Fechas

1. Introducción

Ya a finales del siglo XIX, países receptores como Estados Unidos, comenzaron a adoptar políticas inmigratorias dentro del paradigma de control de flujos y soberanía (Acosta, 2018, p. 87). En Latinoamérica¹, a pesar de los avances y retrocesos, estas adoptaron un enfoque más centrado en el derecho a migrar y la movilidad, apartándose de la tendencia de los países del norte (Ceriani y Freier, 2015, pp. 12-28).

La crisis venezolana cuestionó el carácter programático de las políticas migratorias en la región. Desde 2016, varios países comenzaron a implementar restricciones a los venezolanos², a pesar de la emergencia humanitaria en el país caribeño. Este éxodo se ha descrito como “el más grande en la historia moderna de Latinoamérica y el Caribe” (Organización Internacional para las Migraciones, 2019a, p. 11).

Según la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM, 2022), las últimas estadísticas del fenómeno estiman que 4,99 de los 6,04 millones de venezolanos en el mundo se encuentran en Suramérica. Ello supuso el despliegue de un abanico de medidas de política en países de la región, que abarcan desde la recepción, atención humanitaria, regularización migratoria y censos de población; hasta la expulsión (en el peor de los casos).

Durante los últimos cinco años, se observan cambios en los instrumentos de política destinados al ingreso y regularización de población venezolana, en los países suramericanos con mayor flujo. Colombia, principal destino, ha recibido aproximadamente 1 840 000 personas (GTRM, 2022). Este país ha implementado dispositivos de regularización que van desde permisos especiales de permanencia, estatutos de protección temporal, registros administrativos y censos, hasta resoluciones para el acceso a la salud y seguridad social.

Por su parte, Perú ha admitido a 1 290 000 de venezolanos desde enero de 2017, implementando permisos temporales de permanencia. No obstante, el 15 de junio de 2019, decidió res-

1 Acosta (2018, p. 88), plantea que, durante la mayor parte del siglo XIX, las legislaciones latinoamericanas reconocieron la libertad de movimiento, consagrada a nivel constitucional. Admite que esta tradición hizo que el viraje hacia la restricción tomara mucho más tiempo que en Estados Unidos. Así, las reformas migratorias en Norteamérica constituyeron una coyuntura crítica, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo histórico, que marcaron una tendencia restrictiva en las posteriores políticas migratorias suramericanas. Esto refuerza el argumento de Ceriani y Freier (2019) que, aunque, históricamente, reconocen una actitud ambivalente en la política inmigratoria suramericana, afirman que esta ha tomado visos de mayor apertura respecto a los países del norte.

2 Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, son 12 países de América Latina que recientemente exigen visa a los venezolanos. Si se amplía la perspectiva hacia todo el continente latinoamericano y el Caribe, se les incorpora Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Aruba, Curazao y Bonaire, entre otros.

tringir esta política de apertura, al solicitarles visa de ingreso. En abril de 2018, Chile impuso la visa de responsabilidad democrática, que debe tramitarse desde Venezuela para obtener una residencia temporal. Panamá implementó claras restricciones desde octubre de 2017, al exigir una visa sellada para ingresar a su territorio (OIM, 2019b; GTRM, 2022).

Finalmente, Ecuador cuenta a la fecha con 508.900 venezolanos (GTRM, 2022). Inicialmente les garantizaba un ingreso sin visa, cambio de estatus migratorio *in situ* y residencia temporal. Sin embargo, a partir del 25 de agosto de 2019, comenzó a solicitar visado de ingreso a los venezolanos.

Hasta inicios de 2022, Colombia, Perú y Ecuador, son los países que cuentan con la mayor presión migratoria del flujo venezolano. Ante el mismo fenómeno, han articulado respuestas diferentes: Perú y Ecuador adoptaron restricciones migratorias, mientras que Colombia mantuvo la apertura, a pesar de ser el país que recibe a más venezolanos.

Esta diversidad de respuestas frente a un mismo problema, plantea una interrogante de investigación: ¿qué factores explican el rediseño de las políticas de inmigración de los países con mayor presión migratoria en la región, frente al éxodo de la población venezolana, a partir del año 2017? Se busca comprender esa diversidad en la respuesta, a la luz del análisis de las políticas públicas, en clave comparativa.

Desde la sociología de las migraciones, se plantea como hipótesis de trabajo que, la presión migratoria de flujos masivos en condiciones de vulnerabilidad, conducirá a un rediseño de la política inmigratoria, con patrones de selectividad más restringidos. En este rediseño, el mix de instrumentos concebirá restricciones al ingreso y flexibilización del componente de regularización. Desde el análisis de políticas públicas, se establece como hipótesis que el factor que explica la diferencia en la respuesta, es la previsión acerca de la *policy capacity* del Estado receptor para absorber el choque migratorio de poblaciones vulnerables.

El abordaje de este problema de investigación se efectuará desde el diseño de políticas. Su énfasis en la orientación contextual, implica que la construcción de los problemas, las capacidades y restricciones institucionales de los gobiernos, influyen en los resultados de política. Estas construcciones se concretan debido a la interacción de actores, instituciones e ideas que influyen en el contenido de la política: esto es, la selección de sus objetivos e instrumentos (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 4; Howlett, 2011; Peters, 2018).

La literatura sectorial también reconoce algunos factores condicionantes de la política migratoria. Entre ellos se encuentran: la construcción social de los migrantes en las sociedades receptoras, la valoración del impacto del fenómeno migratorio en los objetivos de los demás subsistemas de política, la adopción de un paradigma de movilidad o securitización de fronteras, el cumplimiento de compromisos internacionales, los intereses de los actores dentro del país receptor, entre otros (Mármora, 2002; López Sala, 2005).

Este artículo analiza los factores que explican el rediseño de la política de inmigración de tres países receptores suramericanos, frente al éxodo venezolano, a partir del año 2017. Se describe la lógica del diseño como marco analítico de políticas públicas y los componentes de la política migratoria. Finalmente, se explica la interacción entre los factores del contexto y su incidencia en el rediseño de la política inmigratoria de los casos de estudio. Se plantea un estudio comparativo de casos, empleando una estrategia de *most similar system design*.

Se ha escrito mucho acerca de la crisis migratoria venezolana. La novedad de la situación ha planteado múltiples abordajes descriptivos de la política que no han cristalizado en estudios con un alcance explicativo. Este artículo pretende trascender estos estudios jurídico-descriptivos, ofreciendo una explicación sobre este fenómeno.

2. El diseño y su orientación contextual

El marco analítico del diseño de políticas se inscribe en el análisis de políticas como variable dependiente. En este sentido, la política pública es vista y analizada como un producto en sí misma. Los resultados de política son planteados como elementos moldeados por las estructuras dentro de las cuales los actores operan y cuya influencia también es configurada por las ideas que defienden.

El análisis de políticas busca comprender ¿por qué un gobierno adopta una política determinada, con un contenido y un resultado específico?, o ¿por qué una particular alternativa de política ha sido escogida como la opción más atractiva? (Fontaine, 2015).

Una primera aproximación conceptual, define el *policy design* como un proceso escrupuloso de formulación de objetivos y medios adecuados, destinados a resolver problemas públicos y a distribuir recursos valorados, considerando las variables del contexto y las capacidades de política (Howlett y Mukherjee, 2018). Se enmarca en todo un modelo de intervención que vincula el problema y su explicación causal, la selección de instrumentos, la formulación de los valores para la evaluación de la política, y el plan de intervención (Peters, 2018).

Tanto el análisis como el diseño de políticas admiten que el contexto juega un rol crucial en el resultado de política, influyendo en su contenido. Los elementos del contexto son las instituciones, los actores y las ideas (Howlett, 2011).

Las instituciones afectan las estructuras del subsistema dentro del cual se desenvuelve el *policy making*. Construyen a los actores, reducen o amplían su margen de acción, les brindan incentivos o desincentivos para actuar, predeterminan sus cursos de acción y les atribuyen roles específicos. Les ofrecen pautas de comportamiento y las condiciones de intercambio entre los decisores y demás actores.

Los actores, con su capacidad de agencia y sus ideas, también determinan el *policy making process* en función de sus propios intereses. Pueden preferir la adopción de determinados objetivos e instrumentos de política. Su posición dentro del subsistema les dota de recursos. Con sus capacidades influyen en el proceso, movilizándose para la obtención de sus demandas y transformando las estructuras que les construyen.

Las ideas sostenidas por los actores del subsistema, juegan un papel preponderante en la construcción de alternativas de política. Diferentes tipos de ideas, tienen diversos efectos en los elementos y fases del *policy making*. Otros condicionantes del contexto son el sistema político internacional y las capacidades estatales (o la gobernabilidad). En ciertos sectores de política, más que un fenómeno doméstico (Howlett et al., 2009), la política pública se convierte en un fenómeno “interméstico” (Peters, 2018). Es cada vez más frecuente que las decisiones públicas se vean influenciadas por el sistema internacional, sobre todo en política exterior y fenómenos transnacionales como la migración internacional. Por su parte, Howlett (2011), admite que los recursos gubernamentales presentes en un subsistema de política también afectan las decisiones del diseño y su contenido.

Según Peters (2008, p. 17), el logro de un diseño de política efectivo, implica la comprensión del contexto en el que la política se implementará y su interacción con decisiones anteriores. Un diseño excesivamente tecnocrático, centrado exclusivamente en el contenido de la política sin la inclusión del contexto, es causal común de una falla de política.

3. La política inmigratoria: diseño y factores condicionantes

La política migratoria³ busca “producir efectos en patrones migratorios existentes, o a desarrollarlos intencionalmente” según necesidades percibidas por los decisores públicos (Mármora, 2002, p. 88). Regula lo concerniente a la entrada y salida de personas, dentro del territorio nacional. Se configura tomando en cuenta factores coyunturales, políticos, económicos y sociales que plantean objetivos determinados. Puede responder a situaciones puntuales, o escenarios de largo plazo. No está exenta de una lógica de instrumentos con arreglo a fines, para la resolución de problemas públicos.

El *issue* por excelencia de una política migratoria, es la modificación o la generación de patrones migratorios, entendidos como aquellas “características de las migraciones, sobre las cuales las políticas van a incidir” (Mármora, 2002, p. 99). La caracterización de flujos y patrones migratorios es vital para la formulación de objetivos de política.

La direccionalidad de los flujos migratorios distingue entre inmigración, emigración, retención, o recuperación. La selectividad es el grado de apertura o restricción que facilita o restringe los flujos de desplazamiento en un territorio. En un *continuum* entre la apertura y la restricción migratoria, la primera privilegia la movilidad humana, para “facilitar la libre circulación de las personas a través de las fronteras”. Mientras, la restricción busca “el impedimento de entrada a un territorio determinado” (Mármora, 2002, pp. 257-284).

Cuando los patrones migratorios son impuestos, como en una situación de éxodo, inmigración masiva o desplazamiento forzado, no solo actúan la apreciación general de los objetivos de política y su consecuente afectación, sino que entran al ruedo, factores contextuales que moldean decisiones e instrumentos.

Ahora bien, ¿qué factores condicionan la adopción de objetivos y regímenes de política migratoria? Particularmente en la política inmigratoria, López Sala (2005, pp. 114-115), identifica al sistema político y su proceso de toma de decisiones; las coaliciones promotoras de objetivos de política y su relación de fuerzas; los acuerdos o conflictos entre actores; consideraciones étnicas; la estructura de las instituciones estatales involucradas en la gestión de la política; así como los “factores extranacionales, tales como las obligaciones geopolíticas, la ratificación de acuerdos internacionales, la pertenencia a organizaciones transnacionales y las relaciones comerciales”.

Entre estos factores se presentan consideraciones acerca de los derechos humanos del migrante, el papel de la migración en el desarrollo económico y la demanda de mano de obra, los

3 La política migratoria de un país, comprende la política de inmigración y la política de emigración. A los efectos de esta investigación, el principal foco de interés será la política de inmigración. Sin embargo, en tanto la segunda es parte de la primera, los factores condicionantes de la una, también afectan a otra.

efectos de la migración en otros subsistemas, etc. Asimismo, existen condicionantes derivadas de las relaciones internacionales (Mármora, 2002).

Según Mármora (2002, pp. 53-77), los actores elaboran narrativas acerca de la migración. Esta puede construirse como sinónimo de progreso o de amenaza, invasión territorial, destrucción cultural, o construcción de nuevas naciones. Por su parte, el inmigrante puede recrearse positiva o negativamente. La percepción negativa lo representa como un bárbaro, dependiente, desviado, depredador, o una amenaza, generando episodios de xenofobia. También, pueden ser una carga, un recurso para la sociedad receptora.

En la construcción de los fundamentos de la política, igualmente se consideran argumentos como la preservación de los derechos humanos. El derecho a la libre movilidad sustenta regímenes de política migratoria más abiertos. La justicia social reivindica el derecho del inmigrante a una remuneración justa, acceso al mercado laboral, y servicios sociales (Mármora, p. 114).

Consideraciones acerca del mercado laboral influyen en la política migratoria. Concebir la inmigración como una forma de marginación de la mano de obra doméstica conlleva a políticas más selectivas. Si el migrante se construye como recurso productivo, el criterio de selectividad gira hacia la apertura (Mármora, 2002, p. 137).

Previsiones acerca del impacto de los inmigrantes en los servicios sociales también representan factores condicionantes (Mármora, p. 159). Igualmente, consideraciones acerca del desarrollo y su vínculo con la migración, son previstas por los gobiernos para perfilar las políticas, moldeando la imagen de la migración como problema, o como bondad. Siguiendo con Mármora (2002), el vínculo migración-desarrollo puede plantearse como causa inmediata, consecuencia, producto deseado o proceso afectado por el desplazamiento (p. 120).

4. Rediseño y calibraciones de instrumentos

El diseño no es un proceso sin ningún antecedente previo. Casi ningún sector de política es objeto de intervención sin la coexistencia de algunos componentes de política precedentes. Todo diseño de política, se efectúa con remanentes de intervenciones anteriores. Por ello, todo diseño, realmente es un rediseño (Peters, 2018; Howlett, 2011).

¿Cuándo considerar que hay un rediseño de la política migratoria? Aquí resulta útil emplear el concepto de régimen de política. Este, no es más que la expresión de la persistencia de componentes fundamentales de la política, a través de largos períodos de tiempo. Captura la naturaleza duradera de muchos procesos de política pública y sus contenidos relativamente constantes, a nivel sectorial.

Un régimen de política “intenta capturar cómo las instituciones, actores e ideas tienden a estabilizarse en relativos patrones de interacción institucionales de largo plazo, (...) para mantener los contenidos de política pública (...) constantes” (Howlett et al., 2009, p. 86). Son ciertos arreglos institucionales con patrones de interacciones de largo plazo.

Aplicando la noción de rediseño y el concepto de régimen de política a la política inmigratoria, la transición desde una apertura hacia una restricción (o viceversa), es un rediseño, en tanto que, estos dos representan, cada uno a su manera, regímenes con patrones estables de relacionamiento y movilidad humana. Específicamente, se considerará un rediseño de la política in-

migratoria, aquellas modificaciones de objetivos e instrumentos, capaces de transformar los patrones de interacción relativos a la movilidad humana.

Ahora bien, ¿qué se considerará una calibración de instrumentos? Esta es aquella modificación introducida que no deriva en un cambio de régimen de política, sino en un ajuste “incremental” del *target* poblacional. De acuerdo con Howlett (2011, p. 56), la precisión del *targeting* puede introducir elementos de calibración.

Concretamente, dentro de la política inmigratoria, cuando determinados recaudos son solicitados o exonerados a los migrantes para ser admitidos en un país, eso reduce o amplía la población, sujeto de aceptación dentro del territorio, redefiniendo el alcance del *targeting*. Es decir, la solicitud o exoneración de recaudos adicionales es un acto de calibración de instrumentos, pues facilita o restringe (aún más) los flujos migratorios, pero no transforma radicalmente el patrón de relaciones previamente establecidas.

5. Presión migratoria y capacidades de política

“La presión migratoria es la diferencia existente entre la migración potencial, [proveniente de los países expulsores] y la demanda de inmigración (el número de personas que se admiten como inmigrantes en un país de destino)” (Straubhaar, 1993, p. 40). “Es causada por una oferta excesiva de personas con voluntad de migrar, en contraste con la demanda de inmigración en países receptores” (pp. 5-9).

A los efectos de este artículo, se introducirán algunas modificaciones en el concepto de presión migratoria. Se entenderá la presión migratoria, en los términos de Straubhaar (1993); sin embargo, esta “demanda de inmigración” mediada por la voluntad de los países receptores, será sustituida por la “capacidad de absorción del choque migratorio de los Estados receptores”, sin tanto énfasis en el componente volitivo *per se*.

Estas modificaciones no afectan la esencia del concepto, en el cual existe una oferta excesiva de personas con voluntad de migrar, frente a una demanda reducida de migrantes en países receptores. Esta demanda reducida, se entenderá como la (in)capacidad de absorción del flujo inmigratorio, y en último término será la restricción migratoria a la que hace referencia Straubhaar (1993).

Por su parte, las capacidades de política o *policy capacity* son concebidas como un “conjunto de habilidades y competencias requeridas para crear modos de deliberación y diseño más informados, sofisticados, y (...) más efectivos”. Son habilidades de los gobiernos para idear respuestas que respondan a problemas colectivos desafiantes. Según Davis (2000), citado en Singh y Ramesh (2018, p. 332) “la capacidad de política debe incluir la habilidad de los gobiernos para implementar eficientemente las decisiones preferidas de acción”.

La capacidad de implementar decisiones es un factor que afecta los instrumentos considerados por los gobiernos durante el diseño, pudiendo modificar regímenes de política. Las limitaciones en las habilidades de un gobierno restringen el rango de opciones ideadas en una situación, contribuyendo al éxito, o al fracaso de los resultados de política (Howlett et al., 2009).

La *policy capacity* constituye una pre-condición necesaria para la implementación efectiva de las decisiones de política. Mann (1984), citado en Singh y Ramesh (2018, p. 333), identifica las capacidades de política como un “poder infraestructural”, que recrea las habilidades de los

gobiernos para asegurar que sus decisiones sean implementadas. Esto se refiere a las capacidades de *enforcement*, para garantizar que las conductas esperadas sean efectivamente aquellas alcanzadas.

Contexto y capacidades de política, son dos elementos insustituibles para el diseño o el rediseño de políticas. Las “finalidades de política establecidas sin consideración del contexto que las rodea y capacidades subyacentes no producen diseños aceptables en la práctica, ni buen entendimiento en la investigación” (Mukherjee y Singh Bali, 2018, p. 361).

6. Estrategia metodológica

Se plantea como método de investigación un estudio comparativo de casos, partiendo de una estrategia de *most similar system design*⁴. La adopción de esta estrategia implica la comparación entre subsistemas con características similares que revelan resultados de política diferentes. Así, el número de características comunes es máximo, y el número de atributos no compartidos, es mínimo (Przeworski y Teune, 1970, p. 33).

Si se encuentra alguna diferencia inter-sistémica, significa que los factores comunes entre países, son irrelevantes en la conducta objeto de explicación. Cuando esto ocurre, los sistemas observados comparten características $X_1+X_2+X_n$, pero las variaciones en la variable dependiente, están asociadas con X_{n+1} . Esto implica que, si un número significativo de diferencias es encontrado en sistemas similares, estas son empleadas en la explicación (Przeworski y Teune, 1970, pp. 38-39).

La selección de casos, se efectuó, a través de la técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), considerando como población de casos, los países de Suramérica, pues son estos los que presentan mayor presión migratoria.

El elemento preponderante para la selección, fue la constatación de presión migratoria, medida, a través del índice ponderado de presión migratoria y el stock de migrantes, como variables proxy. Se escogieron dos casos típicos que siguen el patrón planteado por la hipótesis: Ecuador y Perú, al ser los dos países después de Colombia, sometidos a mayor presión. El caso desviante resultó ser Colombia, precisamente.

Como técnica de recolección de datos se empleó la revisión documental y el cuestionario (Yin, 2018). Para la variable dependiente (resultados de la política inmigratoria), se planteó una técnica documental que incluyó los instrumentos de política: leyes, resoluciones, convenios internacionales, entre otros.

Para el estudio de la variable independiente (factores condicionantes), se aplicó, en el caso colombiano, un cuestionario dirigido a Migración Colombia. Asimismo, se amplió la información con una revisión documental. En los otros dos casos, la recolección fue exclusivamente documental, empleando bases de datos (Yin, 2018). Se consultaron páginas web e informes de situación de agencias de cooperación y organismos no gubernamentales en el terreno.

⁴ La estrategia *most similar system design*, “se basa en la creencia de que los sistemas son lo más similares posible con respecto a las mayores características posibles” (Przeworski y Teune, 1970). Aun así, presentan resultados diferentes.

Para el análisis y procesamiento de la información, se empleó la técnica del *pattern matching*, definida como aquella lógica que compara hallazgos empíricamente encontrados contra un criterio o proposición teórica (Yin, 2018). Las unidades de análisis fueron los subsistemas de política migratoria de los casos de estudio.

7. Análisis y resultados

7.1. El contexto de política: ideas, instituciones y actores

En el panorama ideacional de los casos de estudio, asoman cuatro aspectos: el paradigma de política, las ideas programáticas, la imagen de la migración y del migrante. La tabla 1 presenta un resumen:

Tabla 1. Resumen del contexto ideacional en los casos de estudio

Caso	Paradigma de Política	Ideas programáticas	Imagen de la Migración	Imagen del inmigrante (rol en las sociedades de acogida)
Colombia	Soberanía, control de flujos y securitización de fronteras	Regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • 2017-2018: Migración mixta • 2019-2020: Migración mixta con visos de desplazamiento forzado 	<ul style="list-style-type: none"> • Carga para el lugar de destino • Dependientes-desviados (Schneider e Ingram, 1993)
Ecuador	Movilidad humana y ciudadanía universal	Regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • 2018-2020: Migración mixta con visos de desplazamiento forzado 	<ul style="list-style-type: none"> • Carga para el lugar de destino • Dependientes-desviados (Schneider e Ingram, 1993)
Perú	Soberanía, control de flujos y securitización de fronteras	<ul style="list-style-type: none"> • Regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria • Migración y desarrollo como vínculo virtuoso 	<ul style="list-style-type: none"> • 2017-2018: Migración mixta • 2019-2020: Migración mixta con visos de desplazamiento forzado 	<ul style="list-style-type: none"> • 2017-2018: Potencial recurso humano catalizador de desarrollo • 2018-2020: Carga para el lugar de destino • Dependientes-desviados (Schneider e Ingram, 1993)

Tanto en Colombia como en Perú, los paradigmas de política presentes en sus legislaciones vigentes, se inscriben en el control de flujos y securitización de fronteras. En Ecuador, el contraste es evidente. El paradigma institucionalizado es el de movilidad humana.

En lo relativo a las ideas programáticas, existe un marco general para los tres casos. Las soluciones sugeridas para mitigar el problema giran en torno a la regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria (Declaración de Quito, 2018; Plan de Acción del Proceso de Quito, 2018; Banco Mundial, 2018; Banco Mundial, 2019; Banco Mundial, 2020).

Respecto a la imagen del inmigrante venezolano, también existe un marco común para los casos de estudio. Es definido como una carga para el lugar de destino. Entre 2017-2018, la migración venezolana era concebida como una migración económica, o en todo caso, mixta. A partir de 2018, con la emisión de la Nota de Orientación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), en la cual se caracteriza oficialmente a los ve-

nezolanos como refugiados, los países comienzan a reconocer la presencia de una migración mixta con visos de desplazamiento forzado (Banco Mundial, 2019).

Sin embargo, en Perú existe un elemento contrastante. Si bien, según el Banco Mundial (2019, p. 32), “las percepciones negativas hacia la población venezolana son más dominantes en el Perú”, desde el gobierno se observan narrativas a partir de las cuales, se le atribuyó al inmigrante un rol particular. Influenciados por la idea de la inmigración como catalizador del desarrollo, se sugirió que, bien gestionado, el flujo migratorio venezolano contribuiría al crecimiento económico.

Siendo la población venezolana preponderantemente calificada (Banco Mundial 2019, pp. 23-60), puede presumirse que, en función de los objetivos de política formulados, y la existencia de concepciones acerca de la migración y el desarrollo; el gobierno decidió continuar la política de apertura al menos durante el período 2017-2019, con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Consideraciones acerca del aprovechamiento de la mano de obra venezolana para el desarrollo del Perú, pudieron explicar las decisiones de apertura inmigratoria del gobierno respecto al *target* durante este período.

Referente a los actores, en los tres casos de estudio, se identificó la conformación de una coalición promotora internacional y una comunidad de política en torno a la construcción causal del problema público y los instrumentos adecuados para su gestión. Integrada por agencias de cooperación e instancias multilaterales tales como el Banco Mundial, ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otras, posicionaron la idea de flexibilización, apertura, asistencia humanitaria y regularización de migrantes.

En el ámbito local, se originaron coaliciones en favor de intentos de calibración o cierre de la política inmigratoria. Generalmente estuvieron encabezadas por los Ministerios de Interior u órganos migratorios de seguridad. De acuerdo con la tipología de Howlett (2009), en los subsistemas de política migratoria de los tres casos se conformó una comunidad hegemónica con pocas ideas en disputa: apertura o restricción inmigratoria.

Enmarcado por actores internacionales, el problema público abordó dos dimensiones: la dimensión política en torno a la definición de los orígenes del problema y la dimensión humanitaria de la crisis migratoria. En la primera, el contexto ideacional giró en torno al reconocimiento, o no, de la ruptura del orden democrático en Venezuela y la existencia de una emergencia humanitaria en curso. Para posicionar la narrativa causal de la crisis migratoria, se destacaron Luis Almagro⁵ y la Organización de Estados Americanos (OEA), Mercosur y el Grupo de Lima.

En marzo de 2018, para construir la dimensión humanitaria del problema público, aparece un actor clave: ACNUR. Esta dimensión centró su atención en la crisis migratoria. Así, el contexto ideacional giró en torno a los paradigmas de política tradicionales y sus ideas programáticas. Estas se debatieron entre la flexibilización y apertura inmigratoria, por un lado; y la restricción inmigratoria, por el otro.

En Colombia, la revisión de registros documentales no arrojó la presencia de disputas entre instituciones públicas, respecto a instrumentos u objetivos de política. Se evidenció una co-

5 Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

munidad epistémica o discursiva (Howlett, 2009), con una idea dominante alrededor del problema y los instrumentos adecuados.

Sin embargo, la magnitud de la crisis migratoria venezolana implicó transformaciones en los objetivos y el alcance de su política. La política inmigratoria extendió a los venezolanos programas de atención originalmente destinados a los nacionales. Ello ocasionó que, el gobierno nacional tuviera que delegar en los departamentos y municipios, la administración de ciertos programas, lo que generó ciertas fricciones entre estos y autoridades nacionales.

En el caso peruano, tampoco se registraron disputas entre autoridades públicas respecto a los instrumentos u objetivos de política migratoria. La adopción de decisiones de política respondió al criterio técnico de la Superintendencia Nacional de Migraciones y sus interacciones con el pleno del Consejo de Ministros. Sin embargo, candidatos a cargos de elección popular y autoridades locales manifestaron desacuerdos con las decisiones.

En Ecuador, el panorama de los actores domésticos fue algo más conflictivo. Dentro del Ejecutivo, y en las demás instituciones se presentaron controversias. Existieron disputas o presiones entre la Autoridad de Control Migratorio y la Autoridad de Movilidad Humana, que condujeron la adopción de un régimen restrictivo de política. La tensión generada por esta bifurcación funcional produjo, a partir de agosto de 2018, intentos de calibración hacia la restricción inmigratoria.

Estos intentos de calibración generaron disputas entre autoridades públicas, produciendo un vaivén en la política inmigratoria. Aunque no existió este conflicto para admitir el problema público, los instrumentos a adoptar sí fueron controvertidos. El Ministerio del Interior y el de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, estuvieron a favor de medidas de restricción, mientras la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y la Corte Constitucional defendían la libre movilidad.

En lo referente a las instituciones, Colombia, Ecuador y Perú, se configuran como Estados unitarios. Mientras que los primeros se inscriben en el presidencialismo, Perú cuenta con un sistema semipresidencialista.

En el caso colombiano, el subsistema de política migratoria está regido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, el órgano ejecutor, es la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. El Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, son las máximas autoridades decisoras de la política, y a ellos corresponde la determinación de los objetivos.

La política migratoria colombiana opera de manera *top down*. Existe un nivel de desconcentración de competencias de control migratorio delegadas a Direcciones Regionales de Migración Colombia, y puestos de control migratorio, pero estas dependencias no tienen un papel significativo en la planificación de directrices.

Condicionantes internacionales también caracterizaron el subsistema de política migratoria colombiano. El Acuerdo de Residencia Mercosur y demás Acuerdos de Reconocimiento de

documentos de viaje, conformaron un régimen internacional⁶. Al menos hasta 2017, actuaron como un condicionante para la política inmigratoria destinada al *target* venezolano.

En Perú y Ecuador, el subsistema de política migratoria, presenta una bifurcación funcional. Perú distingue entre política migratoria interna y política migratoria externa. Esta bifurcación establece una dualidad en la rectoría del sector de política, formalmente delegada al Poder Ejecutivo Nacional. Como en el caso colombiano, no puede determinarse la rectoría unigénita de un órgano a simple vista.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1350 establece que: “la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES en su calidad de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior - MININTER, es la autoridad en materia migratoria interna”, mientras que “el Ministerio de Relaciones Exteriores - RREE es la autoridad en materia migratoria externa”.

A pesar de la rectoría establecida formalmente, en el proceso de formulación y toma de decisiones participan otros actores. La definición de la política, en la práctica, es mucho más amplia y compleja. Dentro de su formulación, además del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, participan el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministerios con sus entidades públicas adscritas⁷. Además, también involucra a la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. Así, la rectoría de la política migratoria responde a una visión colegiada y multisectorial.

Al recrear el proceso de toma de decisiones, se reafirma al Consejo de Ministros como la instancia determinante en la elección de las alternativas de política, pues, es allí en donde se somete a votación cualquier instrumento, disposición normativa, objetivo, lineamiento, estándar de funcionamiento y contenido general de la política.

Respecto al grado de descentralización de la política migratoria peruana, las decisiones incluyen una multiplicidad de participantes solo en el nivel nacional. La toma de decisiones y la formulación de objetivos de política se concreta en un proceso colegiado centralizado en el Consejo de Ministros. En la fase de implementación, se prevé cierta participación de gobiernos provinciales y locales a través de instrucciones que evocan un proceso *top down* impartidas a través de los denominados “mecanismos de articulación”.

En cuanto a la presencia de condicionantes internacionales en el sector, la política migratoria peruana también se encontró altamente influida por los compromisos internacionales suscritos, al igual que en el caso colombiano. La legislación migratoria nacional se aplica de manera supletoria a los compromisos internacionales que el Perú suscribe, en el desarrollo de su política exterior.

La evidencia más concluyente de la supremacía de los regímenes internacionales en el subsistema de política migratoria, lo constituye el fundamento por medio del cual, al menos hasta 2017, el Perú mantuvo una política de apertura para el *target* venezolano. Uno de los argu-

6 En los términos establecidos por Nye y Keohane, citados en Howlett (2009), entendido como “un conjunto de arreglos gubernamentales o redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan conductas”.

7 Artículo 2 de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Congreso de la República del Perú (2007).

mentos que justificó la adopción de la política de restricción inmigratoria, a partir de 2018, fue la suspensión de Venezuela como miembro pleno de Mercosur, que derivó en la interrupción de sus beneficios en materia migratoria⁸.

En el caso ecuatoriano, también existe una bifurcación funcional entre la Autoridad de Movilidad Humana y la Autoridad de Control Migratorio. El artículo 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana dispone que la rectoría del sector le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La concepción de los objetivos y la toma de decisión se concentra en el Ministro de esta cartera. El ejecutor jerárquico de la política migratoria es el Viceministerio de Movilidad Humana. Es esta dependencia la que emite lineamientos de implementación y coordina la supervisión. Finalmente, en el último eslabón de la cadena de implementación se encuentran los procesos desconcentrados gestionados por las Coordinaciones Zonales que prestan de servicios a personas en situación de movilidad.

En cuanto al nivel de descentralización o desconcentración de la política, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, ratifica la concepción de una política migratoria con ciertos espacios de delegación de competencias. Los artículos 164, 165 y 166 delegan a otras instancias el control de flujos y la integración de migrantes. El control migratorio (en todos sus componentes) es encargado a la Autoridad de Control Migratorio, encabezado por el Ministerio del Interior; y la implementación de ciertos programas de integración social, económica y laboral de extranjeros, son delgados a los gobiernos autónomos descentralizados.

Como en el caso colombiano y peruano, en Ecuador el Acuerdo de Residencia Mercosur, con sus consecuentes acuerdos de reconocimiento de documentos de viaje, conformaron un régimen internacional. El concepto de ciudadanía suramericana permeó en su legislación migratoria interna, incidiendo en la concepción de visas de residencia. La tabla 2, presenta un resumen de este contexto institucional:

Tabla 2. Resumen del contexto institucional en los casos de estudio

Caso	Rectoría Institucional del Subsistema	Ejecutor de la Política Migratoria	Proceso de toma de decisiones	Presencia de espacios de descentralización/ Desconcentración
Colombia	Ministerio de Relaciones Exteriores	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Jerárquicamente centralizado • Estricta relación de subordinación jerárquica entre órgano ejecutor y rector • Proceso <i>top down</i> de definición de lineamientos y objetivos de política 	<ul style="list-style-type: none"> • No se prevén espacios de desconcentración o descentralización de funciones

⁸ Esto último se desprende de las secciones considerativas de las Resoluciones de Superintendencia N.º 000270-2018 y 000177-2019.

Caso	Rectoría Institucional del Subsistema	Ejecutor de la Política Migratoria	Proceso de toma de decisiones	Presencia de espacios de descentralización/Desconcentración
Ecuador	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Viceministerio de Movilidad Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Bifurcación funcional entre la Autoridad de Movilidad Humana y Autoridad de Control Migratorio. • Toma de decisiones centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional • Proceso <i>top down</i> de definición de lineamientos y objetivos de política 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de participación de actores locales en el diseño y formulación de políticas migratorias en su componente de integración social
Perú	Ejecutivo Nacional: <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Relaciones Exteriores • Superintendencia Nacional de Migraciones • Presidencia de la República • Consejo de Ministros 	Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)	<ul style="list-style-type: none"> • Bifurcación funcional entre la política migratoria interna y externa. • Toma de decisiones centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional y sectorializada en actores de diversos subsistemas • Proceso <i>top down</i> de definición de lineamientos y objetivos de política 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de participación en el diseño y formulación de objetivos, ubicados solo a nivel del Poder Público Nacional

7.2. Instrumentos de política e influjo migratorio

Un análisis de los instrumentos de política frente a la presión migratoria y el stock de migrantes señala que, en el caso colombiano, a pesar de la predominancia de presión migratoria sostenida, el gobierno continuó con una política de apertura y flexibilización inmigratoria. Entre 2002 y 2012, Colombia extendió a los venezolanos un régimen de apertura a la movilidad y desplazamiento en virtud de diversos compromisos internacionales.

A raíz de la adhesión al Acuerdo de Residencia Mercosur, en junio de 2012, Colombia desplegó una apertura inmigratoria plena, otorgando a los venezolanos la visa TP-10⁹ entre 2013-2014, y la visa TP-15 entre 2014 y 2017¹⁰. A partir de 2017, el régimen de apertura se fundamentó en el Permiso Especial de Permanencia (PEP)¹¹, instrumento vigente hasta 2021, cuando aparece el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes venezolanos.

Este PEP se extendió en diversas modalidades: el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a venezolanos con solicitud de refugio rechazada; y el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF, otorgado a aquellos en condición irregular, que contarán con una oferta laboral. Esto amplió la naturaleza y el alcance del PEP como instrumento de política inmigratoria que garantiza el goce de derechos sociales. Permitió la validación de educación básica y diversificada, así como el reconocimiento de cer-

9 Resolución N.º 4130 de 2013.

10 Decreto N.º 941, por el cual se incorporan al ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del Acuerdo de Residencia Mercosur.

11 Concebido a partir de la Resolución N.º 5797, extendido, renovado y reglamentado en reiteradas oportunidades.

tificaciones académicas de venezolanos en Colombia. Garantizó atención en salud, servicios de intermediación y acceso al mercado laboral, protección de menores y mujeres gestantes, e inclusión en el sistema de seguridad social.

Este régimen también concibió otros instrumentos: en 2017, el gobierno implementó la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMZ) para facilitar la migración pendular (Banco Mundial 2018, p. 18). Además, impulsó otras medidas de flexibilización tales como el Decreto N.º 0542 de 2018, que creó un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia; y el Decreto N.º 1288 del 25 de julio de 2018, para garantizar el acceso de las personas inscritas, a la oferta de servicios públicos.

La Resolución N.º 0872 reconoció la validez del pasaporte venezolano vencido dentro del territorio colombiano. En fecha 08 febrero de 2021, el gobierno anunció la creación de un Estatuto Temporal de Protección para Migrantes venezolanos que plantea un gran proceso de regularización. La respuesta migratoria colombiana se ha extendido, diversificando su modalidad y alcance. Todas estas respuestas, han sido concebidas en un contexto de presión inmigratoria constante. Según el GTRM (2022), el stock de migrantes venezolanos en Colombia alcanza 1 840 000 personas.

Ahora bien, en Perú y Ecuador, se transita desde una apertura hacia una restricción inmigratoria. En Perú, la política distingue tres momentos: un régimen de facilitación a la movilidad humana y apertura, fundamentado en la preexistencia de compromisos internacionales de desplazamiento y movilidad, heredados de esquemas de integración previos¹²; un régimen de apertura inmigratoria fundamentado en la adopción de instrumentos *ad hoc* (Acosta, Blouin y Freier, 2019) para permitir el asentamiento; y, finalmente, un régimen de restricción.

La apertura configurada por el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), fue aprobada mediante Decreto Supremo N.º 002-2017-IN y extendida continuamente a pesar del aumento del flujo migratorio. El 20 de julio de 2017, el PTP sufrió una calibración hacia la apertura a través del Decreto Supremo N.º 023-2017-IN. Dirigido al *target* venezolano con ingreso regular, permitió la estadía por un año, sin prórroga, pero con posibilidad de cambio de calidad migratoria. Asimismo, habilitaba para trabajar y la regularización por permanencia irregular.

En 2018, esta apertura continuó por Decreto Supremo N.º 001-2018-IN. El 31 de enero de ese año se emite la Resolución de Superintendencia N.º 0000043-2018 mediante el cual se aprueban los "Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia". Este instrumento otorgaba visado con calidad migratoria especial de residente, a los venezolanos titulares de los permisos previstos en los Decretos Supremos N.º 002-2017-IN; 023-2017-IN y 001-2018-IN. Posterior a ello, comenzaron las calibraciones hacia una restricción inmigratoria.

El 31 de enero de ese año se emite la Resolución de Superintendencia N.º 0000043-2018 mediante el cual se aprueban los "Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Es-

12 Igual que en el caso colombiano, los instrumentos de política que fundamentaron este régimen fueron: la Decisión 503 de la CAN, de reconocimiento de documentos de identificación y exención de visado de ingreso de turista; el Acuerdo entre los Estados de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de visa de turista, y habilitación de documentos de identidad para ingreso y tránsito; las Decisiones MERCOSUR/CMC/DEC N.º 18/08 y MERCOSUR/CMC/DEC N.º 14/11 para reconocimiento de documentos de viaje; y la adhesión al Acuerdo de Residencia Mercosur, Bolivia y Chile.

pecial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”. Este instrumento otorgaba visado con calidad migratoria especial de residente, a los venezolanos titulares de los permisos previstos en los Decretos Supremos N.º 002-2017-IN; N.º 023-2017-IN y N.º 001-2018-IN. Posterior a ello, comenzaron las calibraciones hacia una restricción inmigratoria.

El 19 de agosto de 2018, mediante Decreto Supremo N.º 007-2018-IN, Perú modifica los lineamientos de otorgamiento del PTP, calibrando el instrumento de política hacia una restricción. Se redujo dos meses el plazo para acceder al permiso. Las Resoluciones de Superintendencia N.º 000270-2018 y 000177-2019, sellaron la adopción de un régimen de restricción inmigratoria al solicitar la presentación de visa y pasaporte vigente para el ingreso.

Finalmente, en fecha 22 de octubre de 2020, el gobierno emite el Decreto Supremo N.º 010-2020-IN, mediante el cual se aprueban medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de los extranjeros. Esta flexibilización en el componente de regularización y asentamiento, sugirió un *trade off* con el componente de admisión.

Ecuador también muestra un rediseño que describe una transición entre la apertura a la restricción. La primera fase constituyó un régimen de facilitación a la movilidad humana, fundamentado en la preexistencia de compromisos internacionales de desplazamiento y movilidad¹³. A diferencia del caso peruano, esta etapa de facilitación de movilidad duró hasta 2010.

Con la suscripción del Estatuto Migratorio Venezuela-Ecuador se instaura un régimen de apertura inmigratoria bilateral plena que incluía el reconocimiento de documentos de viaje, exención de visado de turista, apertura a la movilidad humana, facilitación para la permanencia y cambio de estatus migratorio *in situ*; lo que implicó un rediseño pleno. En 2017, se aprueba la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, y durante 2018 se formula el Plan Nacional de Movilidad Humana. Estos constituyeron la continuación del régimen presente desde 2010. Es en agosto de 2018 cuando comienza el vaivén de la política inmigratoria ecuatoriana.

La aprobación de los Acuerdos Ministeriales N.º 000242, 000243 y 000244, representaron intentos de calibración de instrumentos hacia la restricción inmigratoria. Exigían como requisito de admisión, la titularidad de un pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, y para aquellos que ingresaran con cédula de identidad se solicitaba la presentación de un certificado de validez, adicional. Estos instrumentos restringían el número de beneficiarios de la política de ingreso suramericana prevista en el artículo 84 de la otrora Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Desde agosto de 2018 hasta marzo de 2020, el sector estuvo regido por Declaratorias de Emergencia, extendidas mes a mes. Los objetivos declarados de estas medidas radicaban en el desarrollo de mecanismos de atención humanitaria a la población migrante y refugiada.

En enero de 2019, se concretó otro intento de calibración hacia la restricción, a través del Acuerdo Interministerial N.º 0000001. En él se solicitaba a los venezolanos, como requisito de admisión, el pasado judicial apostillado. Junto con los Acuerdos Ministeriales N.º 000242,

13 Los instrumentos de política que fundamentaron este régimen fueron los mismos referenciados en la nota anterior y que son comunes en los tres casos. Sin embargo, a diferencia de Colombia y Perú, el régimen de apertura plena en Ecuador tuvo poco que ver con el Acuerdo de Residencia y más con el Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela.

000243 y 000244, este instrumento fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional de Ecuador y sus efectos fueron suspendidos.

El 27 de julio de 2019, el gobierno ecuatoriano emite el Decreto Ejecutivo N.º 826¹⁴ que sella la institucionalización de una política inmigratoria restrictiva hacia el *target* venezolano. Presentado como una amnistía migratoria para la permanencia a través de un visado humanitario de excepción; también impuso un visado de ingreso al territorio ecuatoriano. Ese instrumento institucionalizó el rediseño de la política inmigratoria ecuatoriana hacia la población venezolana.

Posterior a ello, el gobierno focalizó su política inmigratoria hacia el componente de regularización. En marzo de 2020, se emitió el Decreto Ejecutivo N.º 1020, prorrogando la amnistía migratoria y el proceso de regularización a favor de los venezolanos en territorio ecuatoriano.

7.3. Presión migratoria e influencia en los instrumentos de política

Del análisis del comportamiento de los instrumentos y el influjo migratorio en los casos de estudio, se cuestiona lo siguiente: ¿las decisiones de instrumentos respondieron a la presión migratoria?

La crisis migratoria venezolana revela sus primeras manifestaciones en 2015, acentuándose en 2017 y acelerándose durante 2018-2019 (Banco Mundial, 2020). Del análisis del flujo migratorio, así como los datos y estadísticas disponibles, se revela que se ha formado un corredor migratorio que va desde Colombia, pasando por Ecuador y Perú, hasta Chile. Estos cuatro países son los que presentan mayor presión migratoria en la región.

En un ejercicio de relación entre las medidas de política adoptadas por los países suramericanos y el comportamiento del flujo migratorio, el Banco Mundial (2020, p. 41) identificó tres etapas. La primera, se ubica entre 2015-2016, “cuando el flujo migratorio se mantuvo relativamente constante en el tiempo”. La segunda, comprendida entre 2017 y principios de 2018, registró un crecimiento exponencial del flujo y la persistencia de una política receptiva por parte de los países suramericanos; y la tercera, ubicada entre principios de 2018 a 2020, evidenció que algunos países adoptaron políticas restrictivas y decisiones tales como requerir documentación adicional, exigiendo pasaporte y visado.

A inicios de la crisis migratoria, países como Chile, Perú y Colombia, crearon instrumentos de permanencia legal para migrantes venezolanos, mientras que Ecuador ya contaba legalmente con ellos. En enero de 2017, Perú sienta un precedente al crear el PTP, siendo replicado en Colombia para julio de ese mismo año (Banco Mundial 2020, p. 42)

Justamente, en la etapa de crecimiento exponencial, en este corredor comienzan las restricciones. Desde finales de 2017 los países de la región comenzaron a restringir sus políticas. En abril de 2018, Chile dispone la visa de responsabilidad democrática como requisito de ingreso a los venezolanos. En junio de 2019 Perú exige visa de ingreso y en agosto de ese mismo año, Ecuador hace lo propio.

14 Presidencia de la República del Ecuador. (2019). Decreto Ejecutivo N.º 826, (09 de julio de 2019). Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 05 (26 de julio de 2019).

“Según cifras oficiales del Gobierno peruano, se redujo en 68.735 las entradas de venezolanos de junio a julio de 2019” (Banco Mundial 2020, p. 41). Así, todas las entradas que no lograron concretarse a Perú generaron un potencial migratorio hacia Ecuador dentro del corredor migratorio. En consecuencia, las políticas inmigratorias de los países implicados se vuelven interdependientes: la decisión de imponer restricciones inmigratorias en un país, genera presiones migratorias hacia los demás países integrantes del corredor. Ello puede, potencialmente explicar la decisión de Ecuador de imponer una visa de ingreso al flujo venezolano, después de Perú. El efecto de políticas restrictivas en algunos países afectó los saldos migratorios de los siguientes en un corredor migratorio.

8. Discusión y conclusiones: las capacidades de política como variable emergente

Un fenómeno de inmigración masiva trastoca la gobernabilidad migratoria de los países receptores. Esto conduce, a reconsiderar los objetivos de política a la luz del contexto y las condiciones del diseño: la conjugación de las ideas, las instituciones y los intereses, así como la ponderación de las capacidades de política producen un replanteamiento de los objetivos y una toma de decisión acerca del grado de apertura o cierre.

En términos generales, frente a influjos masivos y situaciones de desplazamiento forzado, los paradigmas de política no son los únicos predictores respecto de los instrumentos a ser adoptados. En los tres casos de estudio estos no fueron determinantes. En los casos típicos, las ideas programáticas solo son influyentes de manera parcial en el componente de regularización inmigratoria e integración. Esto se explica debido a que las coaliciones promotoras que impulsan las ideas de flexibilización y atención humanitaria, aportan recursos de la cooperación internacional que condicionan ciertas acciones de política. También se identificó que, en países donde existe una bifurcación institucional del subsector de política (Ecuador y Perú), es más probable un vaivén de la política inmigratoria.

La hipótesis de investigación se cumple en Ecuador y en Perú. En estos países la presión migratoria y las previsiones acerca de sus capacidades de política para absorber el choque migratorio, influyeron en la adopción de un régimen restrictivo.

Los factores condicionantes del rediseño de la política inmigratoria ecuatoriana, a raíz del éxodo venezolano son: la transformación de su perfil migratorio, la alta interdependencia de sus decisiones de política respecto de sus países vecinos en tanto país de tránsito, las previsiones de su *policy capacity* para la atención de migrantes vulnerables, estimaciones de su stock migratorio y reunificación familiar. Una vez ocurrido el cambio del perfil migratorio, las instituciones y las ideas presentes en su subsistema de política solo fungieron como obstáculos que retardaron la adopción de una política inmigratoria restrictiva. Solo fue capaz de mantener una política de puertas abiertas en la medida en que su perfil migratorio se configuraba exclusivamente como país de tránsito, y no como uno de destino.

El rediseño de la política también constituye un conjunto de anticipaciones. En el caso ecuatoriano, las previsiones acerca de la *policy capacity* estuvieron muy presentes. De la revisión de los registros documentales se desprende que, en Ecuador, a pesar de que no se dieron episodios de congestión generalizada de capacidades de política para absorber el influjo migratorio, como en el caso colombiano, los decisores públicos previeron consideraciones de capacidades operativas, antes de su ocurrencia.

Respecto de las instituciones como condicionantes de la política, se verificó que la tensión generada por la bifurcación entre la Autoridad de Movilidad Humana y la Autoridad de Control Migratorio produjo un vaivén en la política. Esto activó disputas entre actores institucionales con poderes de veto que impidieron la adopción inmediata de una política restrictiva luego de la admisión del problema público.

En Perú, se constató que durante el primer período de apertura inmigratoria comprendido entre 2001-2017, basado en la Visa Convenio Mercosur, los factores extranacionales y la pertenencia a esquemas de integración fueron los factores que fundamentaron la adopción de un régimen de apertura. La apertura inmigratoria comprendida entre 2017-2019, basada en el PTP, discursivamente fue justificada en consideraciones acerca de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, el análisis documental revela que existieron otros elementos no declarados que actuaron como factores condicionantes tales como las concepciones instrumentales acerca del vínculo migración y desarrollo que permean en su legislación migratoria. La migración es vista como un potencial vehículo para el desarrollo.

Al revisar la Política Nacional Migratoria 2017-2021, se encontró que el gobierno admitió la voluntad de aprovechar la potencialidad generada por el influjo migratorio. De este modo, puede presumirse que el apuntalamiento hacia la incorporación de extranjeros para el desarrollo nacional, constituyó una de las motivaciones del gobierno para adoptar el PTP dirigido a la inmigración venezolana, siendo que esta es población calificada. El influjo migratorio en esta etapa fue concebido como favorable, por lo que, existía la voluntad política para absorber el potencial migratorio.

Ello hace presumir que, la asignación de un rol a los migrantes como un recurso productivo fue un factor condicionante para la adopción un régimen de apertura. Sin embargo, una vez registrados los picos más altos en los saldos migratorios, comenzaron a aparecer, como en el caso ecuatoriano, las previsiones acerca de las capacidades de política para la absorción del influjo migratorio. En efecto, de la revisión de los registros documentales se observó la ausencia parcial de capacidades para la gestión del fenómeno.

A pesar de la aceleración exponencial de los influjos migratorios, la adopción de una política inmigratoria restrictiva no fue inmediata. Perú constituye un sistema político semipresidencialista. Aunque la rectoría de la política migratoria descansa formalmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Nacional de Migraciones, en la formulación y toma de decisiones del sector, participan otros actores tales como el Consejo de Ministros, que constituye un cuerpo colegiado que reúne visiones multisectoriales del fenómeno. Ello pudo haber influido en el vaivén de la política migratoria y su transición entre las distintas fases. Tanto la estructura institucional del Perú como la concepción multisectorial de la política migratoria y la bifurcación entre sus dimensiones interna y externa, dilataron la transición desde una política de apertura hacia una de restricción inmigratoria. Se presume que la configuración del sistema político y su proceso de toma de decisiones influyeron en el *timing* de la decisión

Colombia representa el caso desviante respecto de la hipótesis. ¿Por qué, siendo el país con mayor presión migratoria y capacidades de política más comprometidas para la absorción del influjo migratorio, opta por una política inmigratoria de apertura? La lógica de la estrategia de *most similar system design*, sugiere que, en sistemas con variables de entrada semejantes y resultados diferentes, debe haber uno o varios factores presentes en el caso desviante que no se encuentran en los casos típicos.

En Colombia, las capacidades de política para absorber el choque migratorio y la efectiva integración de los migrantes, se encuentran seriamente comprometidas. Existían brechas preexistentes en la prestación de bienes y servicios en las comunidades de acogida que se han profundizado con el influjo migratorio venezolano. La hipótesis se cumple parcialmente en Colombia. Estas previsiones acerca de sus capacidades de política, pasan por un análisis de costo-beneficio. Ello le conduce a optar por un régimen de apertura a pesar de la presión del influjo.

Las previsiones de la *policy capacity* en Colombia, adquieren otra dimensión. Colombia debe hacer un *trade off* entre sus capacidades de política para absorber el influjo migratorio y las capacidades de política para gestionar un cierre fronterizo efectivo. La *policy capacity* pasa por el cálculo de costos de oportunidad de los recursos en cada una de las opciones de política. Optar por una política de apertura, parece la opción menos costosa

Colombia optó por una opción de política logísticamente más viable, a pesar de la dificultad que ella implica. El gobierno, consciente de la incapacidad logística de un cierre fronterizo con Venezuela, decidió continuar con la apertura inmigratoria y la atención humanitaria. Colombia comparte una enorme frontera con Venezuela que constituye una de las zonas limítrofes comercialmente más dinámicas de la región. Además de los cuatro puntos de control migratorio presentes en la extensa frontera, existen más de una centena de pasos ilegales que no pueden ser controlados.

La porosidad de la frontera con Venezuela y las brechas en la presencia institucional del Estado colombiano en territorios fronterizos periféricos dificultan el control de la migración irregular, por lo que, en un análisis costo-beneficio, Colombia privilegia una política de regularización y atención humanitaria.

Existe otro elemento sociológico que explica el resultado de política en Colombia: del análisis de la composición de los flujos migratorios se desprende que existe una predominancia de familias mixtas colombo-venezolanas. Ello implica que su política inmigratoria dirigida al *target* venezolano se fusiona con su política de retorno.

Referencias

- ACNUR. (2018). Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 years of Migration and citizenship Law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108594110>
- Acosta, D., Blouin, C. y Feline, L. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas* (Documento de trabajo 3/2019). Fundación Carolina - Agenda 2030. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33921.71523>
- Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002, 6 de diciembre).
- Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de visa de turista, y habilitación de documentos de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios (2006, 24 de noviembre).

- Acuerdo Ministerial N.º 000133, mediante el cual se institucionaliza el Plan Nacional de Movilidad Humana (2018, 10 de mayo).
- Acuerdo Ministerial N.º 000242, mediante el cual se exige como requisito de entrada a los venezolanos, la titularidad de un pasaporte con una vigencia mínima de 6 meses (2018, 16 de agosto).
- Acuerdo Ministerial N.º 000243, mediante el cual se eximen los niños, niñas y adolescentes venezolanos del requisito de presentación de pasaporte válido para el ingreso al territorio de Ecuador (2018, 17 de agosto).
- Acuerdo Ministerial N.º 000244, mediante el cual se exige como requisito de admisión a los venezolanos que ingresen al Ecuador con cédula de identidad, la presentación de un certificado de validez (2018, 28 de agosto).
- Acuerdo Interministerial N.º 0000001, emitido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Ministra de Interior, mediante el cual se solicita como requisito de admisión a los venezolanos que ingresan al territorio ecuatoriano, además de la cédula de identidad y documento de validación, certificación del pasado judicial apostillado.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y Estrategia de respuesta en el Corto y Mediano Plazo*. Grupo del Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2019). *Una oportunidad para todos: Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Grupo del Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Banco Mundial.
- Ceriani, P. y Freier, L. (2015). Migration policies and policy making in Latin America and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition. En School of Advanced Study University of London (ed.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (pp. 11-32). University of London. <https://sas-space.sas.ac.uk/6152/>
- Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. (2019). <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/68100>
- Decisión 503 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, suscrita entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. (2001, 22 de junio).
- Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N.º 18/08. Documentos de viaje de los Estados parte de Mercosur y Estados Asociados. (2008, 30 de junio).
- Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N.º 14/11. Acuerdo Modificatorio del Anexo sobre Documentos de viaje de los Estados parte de Mercosur y Estados Asociados. (2011, 28 de junio).
- Decreto 941 de 2014, por el cual se incorporan al ordenamiento migratorio interno, visas previstas en el marco del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados parte de Mercosur, Bolivia y Chile. Diario Oficial N.º 49.158. (2014, 21 de mayo).
- Decreto N.º 0542 por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1.873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes

venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria (2018, 21 de marzo).

Decreto Ejecutivo N.º 111 Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 55. (2017, 10 de agosto).

Decreto Ejecutivo N.º 826. Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 05. (2019, 26 de julio).

Decreto Ejecutivo N.º 1020, mediante el cual se prorroga a amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios a favor de los ciudadanos venezolanos, prevista por el Decreto Ejecutivo N.º 826 del 25 de julio de 2019. (2020, 23 de marzo).

Decreto Legislativo N.º 1350. Diario Oficial El Peruano N.º 13928. (2017, 7 de enero).

Decreto Supremo N.º 002-2017-IN. Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Diario Oficial El Peruano N.º 13923. (2017, 03 de enero).

Decreto Supremo N.º 023-2017-IN. Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Diario Oficial El Peruano N.º 14159. (2017, 29 de julio).

Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Decreto Supremo N.º 015-2017-RE. Diario Oficial El Peruano N.º 14054. (2017, 27 de abril).

Decreto Supremo N.º 001-2018-IN. Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Diario Oficial El Peruano N.º 14376 (2018, 23 de enero).

Decreto Supremo N.º 007-2018-IN. Modificación de Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, aprobados por Decreto Supremo N.º 001-2018-IN. Diario Oficial El Peruano N.º 14619 (2018, 19 de agosto).

Decreto Supremo N.º 010-2020-IN, mediante el cual, se aprueban medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de los extranjeros y extranjeras. Diario Oficial El Peruano N.º 15693. (2020, 22 de octubre).

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Flacso-Ecuador/Anthropos.

Howlett, M., Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203838631>

Howlett, M. y Mukherjee, I. (2018). Introduction. The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes. En M. Howlett e I. Mukherjee (eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 3-19). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781351252928-1>

Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial N.º 938. (2017, 6 de febrero).

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N.º 29158. Diario Oficial El Peruano N.º 10079. (2007, 20 de diciembre).
- López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos Editorial.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. (2014). Estatuto Migratorio entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador. En *Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Mukherjee, I. y Singh Bali, A. (2018). Capacities and customization in policy design. En M. Howlett e I. Mukherjee (eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 359-371). Taylor and Francis.
- Organización Internacional de Migraciones. (2019a). *Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes, para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela*. ACNUR - Regional Inter-agency Coordination Platform. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf>
- Organización Internacional de Migraciones. (2019b). Tendencias Migratorias en las Américas: República Bolivariana de Venezuela.
- Plan de Acción del Proceso de Quito. (2018). <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68101>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM). (2022). Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región. Enero 2021. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-enero-2022>
- Peters, B. G. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Krieger Pub Co.
- Resolución N.º 4130 por la cual se adoptan los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto N.º 834 del 24 de abril de 2013, y se dictan otras disposiciones sobre su expedición. Diario Oficial N.º 48.848. (2013, 11 de julio).
- Resolución N.º 5797 por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. Diario Oficial N.º 50.307. (2017, 27 de julio).
- Resolución N.º 0872 por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido. (2019, 25 de mayo).
- Resolución N.º 3548, por la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) (2019, 5 de julio).

Resolución N.º 289 por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), creado mediante el Decreto número 117 de 2020 (2020, 25 de febrero).

Resolución de Superintendencia N.º 000270-2018-MIGRACIONES, mediante el cual se exige a los ciudadanos de nacionalidad venezolana, la presentación de pasaporte vigente como documento de viaje válido para el ingreso al territorio peruano. (2018, 25 de agosto).

Resolución de Superintendencia N.º 0000043-2018-MIGRACIONES, mediante el cual se aprueban los “Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”. Diario Oficial El Peruano N.º 14387. (2018, 31 de enero).

Resolución de Superintendencia N.º 000177-2019-MIGRACIONES, mediante el cual se exige a los ciudadanos de nacionalidad venezolana, la presentación de visa humanitaria y pasaporte vigente como documentos de viaje válidos para el ingreso al territorio peruano. (2019, 12 de junio).

Schneider, A. e Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347. <https://doi.org/10.2307/2939044>

Singh Bali, A. y Ramesh, M. (2018). Policy capacity: a design perspective. En M. Howlett e I. Mukherjee (eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 331-346). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781351252928-22>

Straubhaar, T. (1993). Migration Pressure. *International migration*, (31), 5-41. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1993.tb00717.x>

Yin, R. (2018). *Case study research and applications*. SAGE Publications, Inc.