

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

El rediseño de la política de inmigración destinada a los flujos venezolanos en países de
Suramérica (período 2017-2020)

Sandra Al Nijjar Salloum

Asesora: Mónica Margarita Manosalvas

Lectores: Agustina Gradin y José Del Tronco Paganelli

Quito, enero de 2022

Dedicatoria

A ti, Amado Padre Celestial, mi Dios Todopoderoso, infinito cobijo y refugio. A ti siempre vuelvo y volveré.

A ti, mi adorada Atenea. Para ti van todas mis buenas obras, hasta el último de mis alientos. Es mi manera de honrarte, porque extrañarte, lo siento todos los días, mamá.

A mis valientes migrantes. He sentido cada una de sus lágrimas. Han corrido por mis mejillas, a diario.

A mi papá, porque la distancia hizo que me diera cuenta de cuanto lo amo.

A mis hijos de corazón, Christian y Alan.

A mis amigos. Siempre sostén y bálsamo. Los amo.

A Venezuela, mi adorado terruño.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	10
Marco Teórico Analítico	10
1. La política pública: definición y caracterización como objeto de estudio	10
2. El análisis de las políticas públicas como ámbito del campo disciplinar	12
3. El diseño de política como marco analítico.....	15
4. La orientación contextual del diseño de políticas.....	22
5. La <i>Policy Capacity</i> desde la perspectiva del Diseño.....	28
6. El diseño como rediseño.....	31
7. Rediseño y calibración de instrumentos en las políticas de inmigración.	33
8. Estrategia metodológica	36
Capítulo 2	48
La política migratoria y la política de inmigración.....	48
1. La política migratoria desde la óptica del diseño de políticas.....	48
2. El derecho a la libertad migratoria, y la soberanía Estatal: fundamentos de los.....	46
paradigmas de libre movilidad y control de flujos.....	49
3. Las políticas migratorias como respuesta.....	54
4. Factores condicionantes de la política migratoria	69
5. La política de inmigración: concepto, objetivos, componentes e instrumentos.....	78
6. La presión migratoria y el influjo migratorio.....	82
Capítulo 3.....	86
Contexto y caracterización del subsistema de política en los tres casos de estudio.....	86
1. Antecedentes.....	86
2. Caracterización del subsistema de política: estudio del contexto.....	90
Capítulo 4.....	134
El rediseño en la política de inmigración destinada a los influjos de venezolanos.....	127
en Colombia, Perú y Ecuador. Período 2017-2020.....	134
1. De la determinación del rediseño.....	134
2. De la construcción del problema público.....	143

3. El flujo inmigratorio, la presión migratoria y la modificación de los.....	143
instrumentos de política	151
4. Del régimen de política inmigratoria vigente.....	165
5. De la variable explicativa emergente: la <i>policy capacity</i> de los casos de estudio...	169
Conclusiones	179
Anexos.....	191
Lista de referencias.....	238

Ilustraciones

Figuras

3.1	Ilustración del panorama de actores en el caso colombiano.....	114
3.2	Ilustración del panorama de actores en el caso peruano (2017-2019).....	115
3.3	Ilustración del panorama de actores en el caso peruano (2019-2020).....	115
3.4	Ilustración del panorama de actores en el caso ecuatoriano (2018-2019).....	116
3.5	Ilustración del panorama de actores en el caso ecuatoriano (2019-2020).....	116

Tablas

1.1	Criterios de selección de casos.....	40
1.2.	Modelo de tabla explicativa.....	47
2.1	Clasificación de los componentes de la política migratoria.....	56
2.2	Clasificación de las políticas de promoción migratoria.....	63
2.3	Componentes de las políticas de inmigración.....	79
2.4	Dimensiones, objetivos e instrumentos de una política inmigratoria.....	81
3.1.	Resumen del contexto ideacional de los casos de estudio.....	103
3.2.	Resumen del contexto institucional en los casos de estudio.....	131
4.1.	Comparativo de los regímenes de política vigentes en los casos de estudio.....	169

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sandra Al Nijjar Salloum, autora de la tesis titulada “El rediseño de la política de inmigración destinada a los flujos venezolanos en países de Suramérica, (período 2017-2020)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY- NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad lo publique en su repertorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2022



Sandra Al Nijjar Salloum

Resumen

En el año 2015 comenzó un fenómeno migratorio desde Venezuela que creció exponencialmente durante 2017. Se produjo un éxodo inesperado de flujos de población venezolana que se desplazaron, predominantemente, hacia países suramericanos. Frente a ello, los gobiernos de varios países de la región fueron calibrando sus instrumentos de política, en unos casos, en un sentido más restrictivo que otros. En este contexto, ¿qué factores explican el rediseño de las políticas de inmigración de los países con mayor presión migratoria en la región? Si bien, la política migratoria latinoamericana se ha inscrito en una tendencia promotora de la movilidad y los derechos humanos (Ceriani y Feline 2015), la crisis humanitaria en Venezuela, ha cuestionado el carácter programático de dichas políticas ya que, aproximadamente, 7 países de América Latina han implementado restricciones migratorias a los venezolanos.

La hipótesis de investigación se propone en dos dimensiones. Desde las teorías sobre la migración humana, se plantea que la presión migratoria de influjos masivos en condiciones de vulnerabilidad y con necesidades de atención, conducirá a un rediseño de la política migratoria, con patrones de selectividad más restringidos. En este rediseño el *mix* de instrumentos incluirá restricciones al ingreso y flexibilización en el componente de regularización. Desde las teorías del proceso de las políticas públicas, se establece como hipótesis, que el factor condicionante clave para el rediseño de la política de inmigración es la previsión acerca de la *policy capacity*, o la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio de poblaciones vulnerables.

A través de un estudio comparativo de casos y la aplicación de una estrategia de *most similar system design* en países como Colombia, Perú y Ecuador, se identifican los factores explicativos del rediseño de la política migratoria frente al éxodo venezolano. En cada caso, se estudian el contexto y las condiciones de política que configuran la respuesta de política. El factor condicionante clave es la previsión acerca de la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio. En Colombia, el caso desviante, el análisis costo-beneficio de capacidades entre la restricción fronteriza y la integración migratoria explican la apertura. En Ecuador, la transformación de su perfil migratorio y la previsión de capacidades de política, explicaron la restricción migratoria adoptada. En Perú, ideas acerca del vínculo

migración-desarrollo, previsiones de capacidad y la estructura institucional semipresidencialista, explicaron sus decisiones de política.

Agradecimientos

A Dios Todopoderoso, que es mi alfa y mi omega. A Él va mi dedicatoria y mi agradecimiento. Gracias por cada instante de vida y cada plato en mi mesa.

A mi asesora de tesis, mi apreciadísima Dra. Margarita Manosalvas. Más que docente, fue luz y guía. Gracias por su comprensión, por su tiempo, por su paciencia, por su escucha, por su sensibilidad, por su acompañamiento. Gracias por el amor y la disciplina (siendo yo, una estudiante rebelde). Gracias por ese balance. Se la pedí al sabio Universo, y me la concedió como tutora. ¡Gracias por todo!

A todos mis compañeros de clase. Gracias por estar en los momentos de mayor vulnerabilidad. Jamás olvidaré tanta nobleza recibida.

A mis amigos: Saraí y Anderson. A Wilfrido, a Naty, a José Daniel y a Pablito. A Rosalinda, Rachel, Carlos, Jorge, Francelia, Cristal y Wendy, ¡Los amo! Gracias por las risas y las lágrimas enjuagadas. Gracias por la escucha amable.

A Cristina Manosalvas y Paola Heredia. Son el corazón del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador. Gracias por tanta ternura, dedicación y vocación de servicio. Gracias por tanto amor. Nunca tendré como retribuirles tanta devoción.

A Katherine Ullauri. No tengo palabras para agradecerle tanto acompañamiento.

A los profesores Belén Albornoz y Pablo Cabrera. Ángeles sin alas. Gracias por el enorme gesto de grandeza para conmigo.

A todos esos ángeles terrenales que no logré distinguir y que me rescataron cuando lo necesité. ¡Gracias!

A la FLACSO Ecuador por el respaldo institucional que le brindaron a esta migrante venezolana en momentos de incertidumbre, angustia y dolor.

A mis Ángeles Celestiales. ¡Gracias por la magia!

A Bolívar Echeverría y sus “imágenes de la blanquitud”. ¡Gracias por la inspiración!

Por último, pero no menos importante: al lindo Ecuador. Por ser la dulce patria adoptiva de una huérfana.

Introducción

El estudio de la migración y sus dilemas se ha concentrado en el análisis de sus causas, enfatizando los factores económicos de expulsión y atracción, el carácter cíclico de los desplazamientos, la conformación de redes migratorias, así como las contradicciones de los procesos de globalización que conducen al desplazamiento masivo de poblaciones. Sin embargo, “todas estas aproximaciones parecen olvidar o subestimar un factor sobresaliente: [que] casi todos los Estados intervienen en el control y la regulación de los movimientos migratorios” (López Sala 2005, 31). Así, los flujos migratorios encuentran en la intervención del Estado, un factor determinante de su configuración.

¿En qué momento la migración se convierte en un problema de política pública? Los dilemas del desarrollo de los países han conducido a identificar la migración internacional como un problema social, y, posteriormente, como un problema público. Con el transcurso del tiempo, la migración supuso para los decisores públicos un desafío que admite el despliegue de un conjunto de acciones y medidas de política.

América Latina ha sido el escenario de numerosos episodios de migración y desplazamientos masivos. Para el año 2015, aunque sus movimientos migratorios solo representaron el 17% de los flujos mundiales (OEA 2015, 3), la multiplicidad de sus corredores y desplazamientos fueron considerables. Por ser una de las regiones con mayor desigualdad e índices de violencia, los movimientos transfronterizos entre países son constantes. En efecto, el corredor migratorio más importante es aquel que va desde México hacia Estados Unidos de América (OIM 2018a, 84).

Otros flujos migratorios importantes en América Latina y el Caribe, son aquellos que se dirigieron desde Colombia hacia Venezuela y Ecuador, a partir de 1990. Para 2016, Colombia “fue el principal país de origen de refugiados en América Latina y el Caribe debido a su prolongado conflicto interno” (OIM 2018a, 88). Esta tendencia está relacionada con los altos niveles de violencia experimentados en ese país. La literatura da cuenta de otros movimientos migratorios destacables en el subcontinente: Argentina ha recibido numerosos bolivianos, peruanos y paraguayos. Ecuador, a partir de su dolarización, ha acogido población colombiana y peruana, en busca de oportunidades de trabajo, con la intención de enviar remesas a sus países de origen.

Luego de la primera guerra mundial los países desarrollados, adoptaron políticas inmigratorias inscritas en el paradigma securitista basado en el control de flujos y el despliegue de dispositivos de seguridad en las fronteras. Por el contrario, en América Latina, la política inmigratoria adoptó un enfoque centrado en el derecho a migrar, la movilidad y los derechos humanos, apartándose así de la tendencia restrictiva, represiva y discriminatoria de los países del norte (Ceriani y Feline 2015,12-28).

No obstante, la crisis humanitaria en Venezuela ha cuestionado el carácter programático de estas tendencias de política migratoria en Latinoamérica. Desde 2016, varios países de la región comenzaron a implementar restricciones migratorias a la población venezolana¹, a pesar de la emergencia humanitaria por la que atraviesa el país caribeño.

Los acontecimientos políticos y socioeconómicos contemporáneos, y el deterioro de los derechos humanos en Venezuela, han provocado la salida de más de cinco millones de ciudadanos. Este éxodo se ha descrito como “el más grande en la historia moderna de Latinoamérica y el Caribe, y envuelve refugiados y migrantes” (OIM 2019a, 11).

Según la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009, 14-15), los principales factores que impulsan este éxodo, radican en la violación sistemática a los derechos a la alimentación y la salud; la violencia y la inseguridad; el colapso de los servicios básicos; y el deterioro del sistema educativo. Estas condiciones configuran el modo en el que los venezolanos abandonan su país: se desplazan en situación de vulnerabilidad, con un precario estado de salud y escasos ahorros. Esto, a su vez, limita su acceso a servicios de atención hospitalaria en los lugares de destino.

Las cifras son controvertidas, pero según la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2021), las últimas estadísticas de migración correspondientes al éxodo venezolano estiman que, aproximadamente 4,6 de los 5,4 millones de venezolanos en el mundo se encuentran en Suramérica. Los destinos con más saldos migratorios son Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Brasil. Todo ello ha supuesto el despliegue de un diverso abanico de medidas de política en los países de la región. Estas medidas se

¹ Chile, Ecuador, Perú, Panamá, El Salvador, Honduras y Guatemala, son 7 países de América Latina que recientemente exigen visa a los venezolanos. Si se amplía la perspectiva hacia todo el continente americano y el Caribe, se les incorpora Trinidad y Tobago, Aruba, Curazao y Bonaire.

dirigen a la recepción, atención humanitaria, regularización de estatus migratorio, censos de población, o expulsión de personas venezolanas (en el peor de los casos).

Durante los últimos cinco años, se observan cambios en los instrumentos de política migratoria destinados al ingreso y regularización de población venezolana, en los países de Suramérica con mayor flujo. Colombia, principal destino de los venezolanos, ha recibido aproximadamente 1 700 000 personas (GTRM 2021). Este país ha implementado dispositivos de regularización que van desde permisos especiales de permanencia, registros administrativos y censos, hasta resoluciones para el acceso a la salud y seguridad social. Perú, por su parte, ha dado entrada a 1 000 000 de venezolanos desde enero de 2017, implementando también permisos temporales de permanencia. No obstante, el 15 de junio de 2019, decidió restringir esta política de apertura, al solicitarles visa de ingreso. Chile, impuso en abril de 2018 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 territorio² (OIM 2019b; GTRM 2021). Finalmente, Ecuador, en cuya constitución se reconoce la ciudadanía universal, cuenta, a la fecha, con 415 800 migrantes venezolanos (GTRM 2021). Inicialmente les garantizaba un ingreso sin visa a su territorio nacional, cambio de estatus migratorio *in situ* y residencia temporal y/o permanente a través de la visa UNASUR o la visa Estatuto Ecuador-Venezuela, entre otras. Sin embargo, a partir del 25 de agosto de 2019, comenzó a solicitar a los venezolanos la tramitación de una visa de ingreso.

Colombia, Perú y Ecuador, son los países que contaban con la mayor presión migratoria derivada del influjo de venezolanos. Sin embargo, han articulado respuestas diferentes: Perú y

² Hasta 2015, el pasaporte venezolano permitía la entrada sin visado a 132 países. En Suramérica solo Suriname exigía este requisito. El resto de los países de la región únicamente solicitaban pasaporte o cédula de identidad venezolana. En el análisis de los instrumentos de política objeto de implementación, puede encontrarse un buen indicador de inicio para la determinación del grado de apertura o restricción de las políticas de admisión y regularización de los flujos migratorios venezolanos en países de Suramérica. De entrada, el ingreso de venezolanos a los diversos países, sin recaudos adicionales más allá de un pasaporte vigente o cédula de identidad, puede tomarse como referencia para conceptualizar una política migratoria abierta; pero la solicitud de requisitos adicionales puede interpretarse como calibraciones que implican la paulatina restricción a la movilidad humana, en donde, en un *continuum*, la imposición de visado de ingreso puede catalogarse como un cierre. De esa manera, la solicitud de certificados de antecedentes penales, vacunas obligatorias como condición de ingreso, solicitud de visas para la entrada, aumento de costos arancelarios de trámites migratorios, entre otros, pueden considerarse como barreras de entrada que imponen los países para dificultar la movilidad.

Ecuador decidieron imponer restricciones migratorias de ingreso, mientras que Colombia ha mantenido la apertura, a pesar de ser el país que recibe a más venezolanos.

Esta diversidad de respuestas en países de la región frente a un mismo problema plantea una interrogante de investigación. Así, resulta pertinente preguntarse: ¿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?

Con esta investigación se busca comprender esa diversidad en la respuesta, a la luz de las teorías del proceso de las políticas públicas y las teorías sobre la migración humana, en clave comparativa. Desde las teorías sobre la migración humana, se plantea como hipótesis de trabajo que, la presión migratoria de flujos masivos en condiciones de vulnerabilidad y con grandes necesidades de atención, conducirán 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. Ahora bien, desde las teorías del proceso de las políticas públicas, se establece como hipótesis que el factor que explica la diferencia en la respuesta es la previsión acerca de *policy capacity*, o la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio de poblaciones extremadamente vulnerables.

La política migratoria³ busca “producir efectos en patrones migratorios existentes, o a desarrollarlos intencionalmente” según las necesidades percibidas y formuladas por los decisores públicos (Mármora 2002, 88). “Es una política (...) orientada a regular todo lo concerniente al ingreso y egreso de personas a un territorio determinado”, mostrándose “como una compleja relación de factores de interés, coyunturales, políticos y económicos que desembocan en directrices específicas en función de un proyecto particular” (Rodríguez, s.f.). Así, la política migratoria se configura de una manera específica en cada momento histórico e intenta responder tanto a situaciones coyunturales, como a proyectos de largo alcance. Los cambios adaptativos de la política a lo largo del tiempo serán entendidos aquí como un rediseño de la política

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.

Desde la lógica del diseño, la persistencia de patrones masivos y continuos de inmigración, como el actual éxodo de los venezolanos a lo largo de las fronteras suramericanas, efectivamente representa un problema público para los Estados receptores; problema que requiere una conceptualización, formulación de objetivos y medios de solución. En tanto la política migratoria representa una confluencia de factores de interés políticos y económicos, coyunturales o estructurales de un país, es objeto de rediseño periódico, atendiendo al desarrollo de otros objetivos de política o a la resolución de problemas asociados a la movilidad humana. Es por ello que, el abordaje de este problema de estudio se efectuará desde la perspectiva del marco analítico de diseño de políticas.

Tanto la literatura propia del sector migratorio como los postulados de estudio de la política pública como disciplina admiten que existen ciertos factores que determinan la forma y el contenido⁴ de la política. Según Mármora (2002, 53-55), son los gobiernos⁵ los que se erigen como principales decisores en la política migratoria, respondiendo a las diferentes presiones de los diversos actores sociales que pujan por la adopción de determinada decisión.

Según Mármora (2002), entre los factores condicionantes de la política migratoria se encuentran:

- la percepción y la construcción social del papel de los migrantes en las sociedades receptoras,
- la valoración de los efectos del desplazamiento,
- la apreciación del impacto del fenómeno migratorio en los objetivos de los demás subsistemas de política,
- la adopción de un paradigma de movilidad humana o securitización de fronteras,
- el cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales de movilidad,
- las aspiraciones e intereses de los diversos actores sociales dentro del país receptor, y otros.

Así, el rediseño de la política migratoria obedece a la manera en que se construye el problema público al que la política intenta responder, así como a los intereses, instituciones e ideas que moldean los objetivos y los instrumentos que regulan los flujos migratorios.

⁴ Según Howlett (2011), el contenido de una política radica en su composición de objetivos y medios.

⁵ Como encarnación de las decisiones del Estado

Para la teoría del *policy design*, el contexto, la construcción de los problemas, las capacidades y restricciones institucionales de los gobiernos, influyen en los resultados de política. El análisis técnico de las políticas públicas y su diseño están vinculados causalmente al contexto social y político en el que se inscriben. Este contexto está conformado por actores, instituciones e ideas. Estos tres elementos presentes en un sector o subsistema de política influyen en el contenido y la forma que adopta la política: esto es la selección de objetivos e instrumentos que moldean el resultado final y el impacto en el problema público.

Esta perspectiva teórica establece que existe una relación dinámica entre estructura y agencia. En términos generales, los actores con sus ideas y capacidad de transformación influyen en el desarrollo de la política pública; sin embargo, su accionar se ve constreñido por la estructura del subsistema de política y sus instituciones. Además, las ideas en las que se sustentan las alternativas de política que proponen los actores del subsistema, generalmente vienen moldeadas por decisiones de política anteriores (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 50-51).

Según Howlett, Ramesh y Perl (2009, 81), la relación dinámica entre actores, instituciones e ideas configura un universo o marco de acción que puede ser denominado “subsistema de política”. La caracterización del subsistema de política permite identificar los factores estructurantes de un resultado de política específico.

Este trabajo de investigación se propone, como objetivo general, analizar los factores que explican el rediseño de la política de inmigración de Estados receptores suramericanos, frente al éxodo de la población venezolana, a partir del año 2017. Como estrategia para alcanzar este objetivo general, se plantean tres objetivos específicos: a) describir la lógica operante del diseño de políticas como marco de análisis de políticas públicas; b) describir los componentes de la política migratoria, ubicando a la política de inmigración como uno de ellos; c) explicar la interacción entre los factores condicionantes del contexto y su incidencia en el rediseño de la política de inmigración de los casos de estudio, a partir del año 2017.

Debido a que la pregunta de investigación indaga sobre la diversidad de respuesta de la política, se plantea un estudio comparativo de casos, partiendo de una estrategia de *most similar system design*. Se buscará, a través del estudio comparado de los subsistemas de política migratoria, como unidades de análisis, identificar patrones de parecidos y diferencias, así como vínculos causales que conducen a un diseño de políticas de inmigración más abiertas

o más selectivas. Se ubicarán las diferentes configuraciones causales en cada país objeto de estudio que explican sus respectivos resultados de política.

Ahora bien, ¿por qué escoger el éxodo venezolano como caso de estudio para el análisis del rediseño de las políticas de inmigración de la región? La creciente preocupación por la crisis migratoria venezolana se ha trasladado a múltiples instancias multilaterales y afecta preponderantemente a los países de Suramérica, cuyas tradiciones migratorias se fundamentan en patrones expulsivos. De hecho, en el marco de la primera Conferencia Internacional de Solidaridad sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes de Venezuela, realizada en octubre de 2019, se reconoció que la severa crisis política, económica y humanitaria del país caribeño ha impulsado uno de los más complejos escenarios de desplazamiento a nivel mundial. El flujo de personas se mantiene constante, mientras que los recursos y medios de financiamiento para su atención son insuficientes. A esto se le suma el agravante de que, según proyecciones de la OIM, la cifra de migrantes y refugiados venezolanos pudiera ascender a 6,5 millones a finales de 2020 (GTRM 2020).

En atención a esto último, la persistencia de las condiciones de vulneración de derechos humanos en Venezuela plantea desafíos al subcontinente suramericano que ameritan escrupulosos análisis. La novedad de la situación ha planteado ciertos abordajes descriptivos que no han cristalizado en estudios más profundos con un alcance explicativo desde el punto de vista del rediseño de políticas públicas. La irrupción de un escenario humanitario, ciertamente, pone en jaque el paradigma de movilidad y derechos humanos que ha reivindicado la región, en su triple carácter de punto de origen, destino y tránsito. Esta tesis pretende ser un aporte en ambos sentidos, ofrecer una explicación sobre este fenómeno desde la teoría del diseño de las políticas públicas y desde las teorías de la migración humana. En el capítulo 1, se presentan las consideraciones básicas del diseño de políticas públicas como marco analítico. A partir de la comprensión del concepto de política pública como una intervención gubernamental para solventar una situación problemática, se detalla la lógica del diseño y su orientación contextual. Se explicitan los elementos del contexto y las condiciones del diseño que influyen en la política pública como variable dependiente: el papel de las ideas, las instituciones, los actores y las capacidades de política para configurar el contenido de la política pública.

El capítulo 2 ofrece una perspectiva general y conceptual de la política migratoria y la política de inmigración como uno de sus componentes. Se detalla el objetivo general de la política migratoria respecto a la regulación de los flujos migratorios, las modalidades que despliega según la temporalidad y voluntariedad de los flujos, se ofrece un panorama de sus objetivos específicos, estrategias e instrumentos. Finalmente, se describe a detalle la definición de la política inmigratoria, sus objetivos, componentes e instrumentos para la regulación exclusiva de los inlfujos poblacionales.

En el capítulo 3 se detallan los hallazgos de las variables independientes de los casos de estudio. Se revelan, por cada país, las configuraciones causales de las variables independientes que explican el resultado de política. Se profundiza acerca de los paradigmas de política e ideas paradigmáticas que influyeron en la configuración de sus regímenes de política, las instituciones del subsistema y los actores.

El capítulo 4 explica con detalle la forma y el contenido que adquiere la política de inmigración destinada a la población venezolana en función de los instrumentos implementados por cada caso de estudio. Ofrece un recorrido de la caracterización de los regímenes de política a raíz de la adopción de cada instrumento y las implicaciones para el target poblacional del caso de estudio. Finalmente, también explica cómo operaron las previsiones de las capacidades de política (*policy capacity*) en cada caso de estudio para la configuración de los regímenes y resultados de política.

El factor condicionante clave es la previsión acerca de la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio. En Colombia, el caso desviante, el análisis costo-beneficio de capacidades 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 restricción inmigratoria adoptada. En Perú, ideas acerca del vínculo migración-desarrollo, previsiones de capacidad y la estructura institucional semipresidencialista, explicaron sus decisiones de política.

Como hallazgo general, se concluye que, en escenarios de inmigración masiva, la política inmigratoria de los países receptores se vuelve interdependiente. Las decisiones de restricción en uno, imponen presiones migratorias en otros que, efectivamente, conllevan a los gobiernos a reconsiderar el contenido de sus políticas de inmigración, a la luz de las capacidades de

política para absorber el choque migratorio. Ideas y actores configuran explicaciones causales y contenidos de política que implican un rediseño, mientras que las instituciones restringen las opciones de política.

Capítulo 1

Marco Teórico Analítico

1. La política pública: definición y caracterización como objeto de estudio

Lo público, en tanto espacio común que atañe a grandes colectividades, requiere de intervenciones específicas. Históricamente, entre una pluralidad de actores, los gobiernos han sido llamados a dirigir las acciones orientadas a la gestión de los asuntos de interés público (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011).

La gestión de lo público comprende decisiones gubernamentales, acciones e intervenciones específicas de los decisores, para atender demandas de naturaleza colectiva, prestar servicios o resolver determinados problemas comunes. Los gobiernos implementan estrategias estatales dirigidas a gestionar los asuntos públicos. En este sentido, las políticas públicas representan “la concreción material y simbólica” de estas estrategias (Roth 2018, 34).

Una somera revisión a la literatura de las políticas públicas las identifica como acciones gubernamentales (Hecló y Wildavsky 1974; Dubnick 1983, citados en Roth 2018), intervenciones o estrategias (Roth 2018), iniciativas gubernamentales, y decisiones (Vargas 1999) o respuestas estatales. Particularmente, parece pertinente en el marco de esta investigación, definir a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas” (Vargas 1999, citado por Roth 2018, 37).

Las políticas públicas pueden ser, tanto decisiones, como no decisiones deliberadas. Las primeras se orientan a modificar el *status quo*, mientras que las segundas intentan conservarlo. Para Dye (1972) citado en Howlett (2011, 15), las políticas públicas pueden ser definidas como “lo que el gobierno escoge hacer o no hacer”. Para Harold Laswell, las políticas públicas son acciones gubernamentales compuestas por dos elementos interrelacionados: los objetivos de política y sus medios (Howlett 2011, 15-16).

Roth (2018, 37), ubica cuatro elementos constitutivos de las políticas públicas: la implicación o participación de un gobierno o autoridad pública, la existencia (o percepción de existencia), de un problema colectivo, la formulación de objetivos de solución, y un proceso de

formulación. Otro de sus elementos característicos radica en su orientación a modificar comportamientos.

Por su parte, Howlett (2011, 16), define a las políticas públicas como entidades complejas integradas por objetivos e instrumentos de política dispuestos en varios niveles, comprendidos desde el ámbito más general de un modo abstracto de gobernanza, hasta conjuntos específicos de programas. Se encuentran envueltas en un proceso que, en ningún término, es aleatorio. Por el contrario, constituye un intento consciente de combinar los instrumentos presentes en la fase de implementación con los objetivos concebidos en la fase de formulación. Así, representan una actividad instrumental de resolución de problemas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 18).

Las políticas públicas también suelen ser vistas como un proceso. El *policy making* o la hechura de políticas, es concebido como un proceso tecnopolítico de definición y combinación de objetivos y medios entre actores sociales determinados. Las políticas públicas son procesos de reconciliación de estos elementos, acciones gubernamentales intencionales que contienen objetivos articulados y medios para lograrlos. Constituyen no solo una actividad, sino un proceso escrupuloso y planificado para la resolución de problemas a través de la toma de decisiones (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 4).

En su carácter de proceso¹, la política pública consiste en una serie de fases donde confluyen intereses, actores, instituciones, ideas, objetivos e instrumentos. El empleo del ciclo de políticas como herramienta heurística no solo es útil para separar las diversas actividades envueltas en el proceso de hechura de políticas, sino que contribuye a clarificar los diferentes roles que juegan, en dicho ciclo, los actores, las instituciones y las ideas que moldean el contenido de las políticas públicas (Sobeck 2013; Parag 2006, 2008 citados por Howlett, Ramesh y Perl 2009, 12).

En la formación de la agenda, entendida como la etapa en la cual los gobiernos reconocen la existencia de un problema público y lo priorizan, participan todos los actores que conforman el universo de política. En la fase de formulación, que analiza opciones de solución, este universo de actores se reduce a aquellos que solo hacen vida en el subsistema de política

¹ Entendido como un conjunto de etapas interrelacionadas a través de las cuales las controversias de política y las deliberaciones fluyen secuencialmente a manera de demandas (*inputs*) y resultados (*outputs*) (Howlett 2011, 18)

porque tienen el suficiente conocimiento y los recursos para pertenecer a ella. Posteriormente, durante el momento de toma de decisiones, el número de actores se reduce aún más, limitándose a aquellos investidos de autoridad. Una vez que comienza la etapa de implementación, en donde se lleva a cabo la opción de solución elegida, el número de actores vuelve a incrementarse. Finalmente, en la fase de evaluación, la cantidad de actores se expande nuevamente al universo de política (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011).

En síntesis, las políticas públicas como objeto de estudio pueden ser vistas como un conjunto de acciones, decisiones e intervenciones gubernamentales frente a un problema público, y cuya solución viene mediada por la articulación de objetivos e instrumentos. Involucran una multiplicidad de actores e intereses. También, suelen ser entendidas como resultado, como respuestas a demandas colectivas; o como un proceso de articulación de respuestas a demandas sociales.

2. El análisis de las políticas públicas como ámbito del campo disciplinar

Dentro del campo interdisciplinar de las políticas públicas existen perspectivas para su estudio: por una parte, se analizan las políticas públicas como variable independiente, y por la otra, como variable dependiente.

Desde la primera perspectiva, las políticas públicas se consideran como un factor influyente en los problemas sociales de un momento determinado: representan respuestas a demandas colectivas. Estas respuestas, a su vez, generan determinados efectos en el entorno.

Ahora bien, la concepción de las políticas públicas como una variable dependiente las considera como un objeto de estudio afectado por fenómenos sociales, políticos y económicos, comportamientos individuales y colectivos. Así, las políticas públicas, en tanto variables dependientes, son producto de un sistema institucional existente, el equilibrio de fuerzas entre actores, partes interesadas pertinentes y capacidades financieras estatales (Fontaine 2015, 23-28).

Si bien, las políticas públicas nacieron con una orientación normativa, el *policy making* no implica la elaboración de una receta que articula medios y objetivos para cualquier tipo de problemas públicos. El contexto forma parte fundamental de la elaboración de estas respuestas de política. Desde este punto de vista analítico, la política pública es un resultado.

Constituye la variable dependiente, que es explicada por la intervención de actores con ciertos intereses, el condicionamiento impuesto por las restricciones de las instituciones, o la influencia de las ideas. La manera en la que los analistas explican resultados particulares de política pública se ve afectada por los marcos que emplean y los aspectos que dichos marcos enfatizan (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 8).

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? Estas interrogantes representan, entre otras cosas, el objeto de estudio del análisis de las políticas públicas. Así, se estudia el contenido mismo de la política pública.²

Estudiar el rediseño de la política de inmigración destinada a los flujos de venezolanos en países de Suramérica durante el período 2017-2020, necesariamente requiere adoptar un enfoque investigación disciplinario que parta desde el punto de vista del análisis de políticas públicas. Ello implica que, el resultado final, el contenido y la forma que adopta la política objeto de estudio es la variable dependiente de interés que se explicará en función de los condicionantes del contexto. La explicación de ciertos resultados de política está determinada por la confluencia de diversos factores: los actores y sus intereses, las instituciones que moldean su conducta, y las ideas como fuente de innovación.

Al concebir las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por uno o por un grupo de actores, destinada a la selección de objetivos e instrumentos para lograrlos, dentro de una situación específica” (Jenkins 1978, citado por Howlett, Ramesh y Perl 2009, 6), el análisis de políticas adquiere un sentido en donde la política pública se erige como un objeto de estudio resultante de un proceso dinámico con un contenido y formas particulares. Es decir, un conjunto de decisiones interrelacionadas, enmarcadas en un contexto donde juegan un rol fundamental los actores y sus intereses, las instituciones y las ideas.

² En efecto, Howlett contempla una distinción entre análisis de política, (*policy analysis*) y estudios de política (*policy studies*). En la primera, la política pública constituye la variable independiente, mientras que, en la segunda, la política representa la variable dependiente. A los fines de esta investigación, se considerará como análisis de política lo que Howlett entiende como *policy studies*. Independientemente de las controversias de la literatura acerca de la denominación del enfoque, esta investigación siempre centrará su análisis de política como una variable dependiente, como resultado de un proceso cuyo contenido estuvo condicionado por determinantes causales

La política pública es vista y analizada como un producto en sí misma, derivada de numerosas decisiones impulsadas por diversos individuos y organizaciones dentro del gobierno, así como otros actores fuera de él. Los resultados de política son planteados como elementos moldeados por las estructuras dentro de las cuales estos actores operan, y cuya influencia también es configurada por las ideas que defienden. Estas últimas son entendidas como fuerzas que han afectado anteriores políticas y decisiones concomitantes en procesos anteriores de toma de decisiones de políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 10).

A diferencia del enfoque prescriptivo de las políticas públicas, cuya pregunta central pareciera ser ¿cómo pueden formularse mejores políticas públicas?; desde el análisis de políticas la pregunta central del campo disciplinar radica en ¿por qué determinada política pública fue adoptada o modificada? y/o ¿por qué determinada política pública adquiere cierto contenido? Así, desde esta perspectiva, se identifican diversos problemas de estudio. La contribución que los actores, las instituciones y las ideas tienen en el resultado de políticas se traduce en concepciones metodológicas diversas. Se analizan fenómenos tales como la puesta en agenda de problemas públicos, los diseños y/o modos de intervención, la coherencia entre problemas de política, objetivos e instrumentos, los fallos de diseño y las brechas de implementación, problemas de gobernanza y fallas de coordinación, entre otros.

Estos problemas han sido analizados a través de tres perspectivas teóricas que describen condicionantes específicas de las políticas públicas. En este sentido, se encuentran los enfoques tradicionales o racionalistas; los enfoques neoinstitucionalistas, y los enfoques cognitivistas.

Los enfoques tradicionales y racionales del análisis de las políticas públicas centran su estudio en las conductas, motivaciones y recursos de los actores para la adopción de determinadas políticas públicas, partiendo del supuesto de su racionalidad instrumental (Fontaine 2015, 93). Provenientes de este entusiasmo por el conductismo, se destacan el neocorporativismo y la teoría de redes y comunidades de política (Roth 2018, 91-94). Asimismo, se encuentran en esta corriente de pensamiento, las teorías de la elección racional. Aquí se recalca el poder de la agencia de los actores en la modificación de estructuras para el logro de determinados resultados de política.

Para los enfoques neoinstitucionalistas, el objeto de estudio se centra en el análisis del papel de las instituciones para la modelación de comportamientos individuales y colectivos, que conducen determinados resultados de política pública (Roth 2018, 94-95). La estructura se antepone ante la agencia de los actores, construyendo un sentido a sus acciones y orientando las decisiones de política pública. Dentro de la corriente neoinstitucionalista, se encuentran: a) el neoinstitucionalismo económico o de elección racional; b) el neoinstitucionalismo sociológico y c) el neoinstitucionalismo histórico.

Finalmente, los enfoques cognitivistas, resaltan el papel de las ideas en la determinación del desarrollo y resultado de política. Según Roth (2018, 103 - 108), las ideas son concebidas como datos medibles y revelados objetivamente y que son atribuidas a los actores, constituyendo un factor explicativo del contenido, la construcción del problema y las características de las políticas públicas. El cambio o la introducción de un problema en la agenda pública, supone la confrontación de ideas que generan un resultado de política. Se encuentran inscritos en esta perspectiva, el modelo de las coaliciones promotoras de Sabatier y el marco del análisis por el referencial.

La naturaleza del problema, la pregunta y la hipótesis de esta investigación, requieren la adopción del análisis de políticas públicas en los términos aquí planteados. En este sentido, se plantea estudiar cuáles fueron los factores que incidieron en el rediseño de la política de inmigración de los casos de estudio: es decir, cómo ciertas variables X, influenciaron un resultado de política Y. Se adoptó la orientación contextual del diseño de política para explicar el rediseño de la política de inmigración de los países suramericanos, examinando el papel de los actores, las instituciones y las ideas en el contenido que mostró la política de inmigración de los casos de estudio durante el período en cuestión.

3. El diseño de política como marco analítico

Una primera aproximación conceptual al diseño de política, la define como un esfuerzo más o menos sistemático, dirigido al desarrollo de políticas eficientes y efectivas, a través de la aplicación de conocimiento experto y racional acerca de los medios de política (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011). Este esfuerzo se destina a la adopción de cursos de acción que garanticen los objetivos y fines deseados dentro de un contexto específico (Bobrow y Dryzek 1987, citados por Howlett 2011, 22). También, puede ser concebido como

el proceso de idear una respuesta de política, destinada a un problema público (Peters 2018, 1).

Howlett y Lejano (2013), citados en Schneider (2012, 218), ratifican de manera más sucinta, que el diseño de políticas constituye un esfuerzo relativamente sistemático de idear eficientes y efectivas políticas públicas, adoptando cursos de acción formulados para el logro de los objetivos y fines mediante la aplicación de conocimientos y uso de los instrumentos de política.

En términos generales, el diseño es una actividad de naturaleza política, en tanto involucra gran cantidad de actores, intereses e ideas (Peters 2018, 6). Su énfasis en los objetivos y medios de resolución de problemas colectivos no constituye automáticamente un acento tecnocrático. Por el contrario, consiste en “una actividad conducida por un conjunto de actores de política con la esperanza de mejorar la toma de decisiones y los resultados, a través de la anticipación precisa de las consecuencias de las acciones gubernamentales” (Howlett 2011, 3). De este modo, el diseño manifiesta su racionalidad no solo en la formulación de objetivos y medios de solución a un problema público, sino que también busca anticiparse a los efectos de la intervención, previendo los recursos y las capacidades de política disponibles.

Bobrow y Dryzek (1987), coinciden en suscribir esta noción de diseño de política: como cierta lógica racional y sistemática para el cumplimiento de objetivos destinados a la resolución de problemas de política pública. Esto se desprende de su definición de *policy design* como aquel proceso que “implica la búsqueda de resultados valorados a través de actividades sensibles al contexto, en tiempo y espacio”. Según ellos, el diseño “es la creación de una forma de promover impactos valorados en un contexto particular”, alcanzando resultados a través de la recomendación de actividades deliberadas y específicas en determinadas situaciones y condiciones.

El diseño constituye un esfuerzo consciente y deliberado, destinado a crear un modelo que guíe cualquier intervención. Integra la comprensión de problemas que pueden ser canalizados con algunos instrumentos. El pensamiento y la reflexión racional son elementos esenciales del diseño de políticas, cuyo objeto de intervención son los seres humanos; y por ello, sus principios orientadores deben ubicarse en una dimensión político-valorativa que contribuya a la equidad e igualdad en el proceso integral de hechura de políticas (Peters 2018).

El énfasis en el pensamiento racional y escrupuloso que subraya el diseño se contrapone al estilo azaroso y accidental de la formulación de políticas, ya que implica la reflexión de una forma de intervención para la resolución de problemas públicos.³ Es una deliberación consciente sobre los fines y medios de la hechura de políticas e implica el uso de evidencias para producir una respuesta con la mayor probabilidad de éxito, dados un conjunto de objetivos intencionados (Peters 2018, 14; Howlett 2011, 15).

Existen elementos sustanciales inherentes a la concepción del diseño de políticas que atraviesan transversalmente las distintas corrientes teóricas, tales como: la aparición o definición de un problema público inscrito en un contexto, ante el cual se formulan objetivos de solución a través de un proceso de razonamiento y definición de instrumentos. Estos componentes forman la columna vertebral del concepto.

El *policy design* es un proceso escrupuloso de formulación de objetivos y medios adecuados, destinados a resolver problemas de política pública y a distribuir recursos valorados, considerando las variables del contexto y las capacidades de política. Su finalidad es la búsqueda de efectividad, en términos de la mejora de la situación y del bienestar del *target* poblacional circunscrito (Howlett y Mukherjee 2018a). Para Howlett y Peters, la función del *policy design* se vislumbra como un elemento de mejora en la toma de decisiones, que consecuentemente a través del aprendizaje y el conocimiento experto, contribuyen al fortalecimiento de las democracias.

Los elementos centrales del diseño de política dan cuenta de un pensamiento basado en medios con arreglo a fines; sin embargo, a diferencia de disciplinas como la ingeniería o la arquitectura, el diseño de política tiene un elemento fundamental: está inherentemente vinculada a la regulación de conductas humanas, y como tal debe concebir objetivos y medios que sostengan una estructura de incentivos o desincentivos destinados al cumplimiento de los objetivos esperados (Peters 2018, 5).

³ En un espectro de formulación, el diseño es una forma más comprehensiva de formulación objetiva e instrumental que vincula coherente y congruentemente, instrumentos y fines intencionados (Howlett y Mukherjee 2018a)

El diseño de política 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. La búsqueda de un algoritmo que vincule problemas, objetivos e instrumentos de manera técnica y no política es una de las principales causales de falla. Allí, el análisis del contexto y la evaluación de las capacidades de política, ejercen un papel fundamental ya que define la naturaleza del problema y su construcción social, lo que, a su vez, influye en el tipo de instrumentos (Peters 2018).

El “nuevo” diseño de política, apunta a concebir, - más que objetos o respuestas específicas a la resolución de un problema público -, sistemas amplios de resolución de problemas interconectados entre los diversos subsistemas de políticas. Supone ampliar la visión hacia las diversas implicaciones de un problema de política en los diferentes subsistemas a través de un diseño con un pensamiento más sistemático, ya que las políticas públicas se encuentran insertas en contextos complejos de factores políticos, sociales y económicos. En este sentido, los instrumentos pueden ser más efectivos para resolver problemas complejos o súper complejos. El llamado es a ampliar la visión y la conceptualización de los problemas públicos, estudiando las implicaciones de dicho problema en otros subsectores de política, y otros actores (Peters 2018). Esto último resulta relevante en el caso de estudio del rediseño de la política migratoria, en el cual los objetivos de política se encuentran estrechamente relacionados con los objetivos de otros subsectores de política.

Dado el carácter co-dependiente de la política migratoria, desde el punto de vista del diseño, problemas complejos como la inmigración masiva o el desplazamiento forzado, se interconectan estrechamente, generando implicaciones en otros subsistemas de política, de los que recibe insumos, y en los que, a su vez, produce consecuencias. “Cada problema interactúa con otros problemas, y, por lo tanto, forman parte de un sistema de problemas interrelacionados” (Ackoff 1974 en Peters 2018, 37), especialmente en contextos en donde los fenómenos transnacionales y globales influyen decisivamente en la política doméstica. A todos los efectos de esta investigación, el diseño de políticas representa un esfuerzo sistemático para lograr efectividad y eficiencia en las políticas públicas. Una actividad escrupulosa y racional de aplicación de conocimiento para la mejor disposición de instrumentos, basados en el pensamiento lógico y destinados a la resolución y anticipación de problemas colectivos. El diseño de política considera elementos del contexto y las capacidades de política para la toma de decisiones.

La naturaleza del problema y la hipótesis de investigación, su énfasis en los factores condicionantes del contexto como determinantes en los resultados de política y la importancia del estudio de los instrumentos en la caracterización de la modalidad de la política migratoria, es más coherente con el enfoque institucionalista-instrumental del diseño de políticas⁴. Esta decisión responde a que estas concepciones brindan el marco analítico propicio para analizar las variables dependientes e independientes asociadas al problema de investigación, brindando una explicación causal entre ellas.

En lo referente a la variable dependiente, la corriente instrumentalista de Michael Howlett permite definir las formas y las modalidades que adopta la política migratoria, a través del análisis de los instrumentos de política adoptados. Asimismo, respecto de la variable independiente, esta misma concepción de diseño ofrece las herramientas teóricas pertinentes. La orientación contextual permite analizar las ideas, actores, instituciones y capacidades influyentes en la respuesta. Se pretende establecer la relación causal entre las ideas, las instituciones y actores presentes en un subsistema de política, con la forma y modalidad que toma la referida variable dependiente, a través del análisis de sus instrumentos.

3.1. El diseño como instrumentación

La concepción instrumentalista del diseño permea en Howlett hasta en su concepto de política pública. Para el autor, “la política pública es un intento consciente de ajustar los medios de implementación de la política con los objetivos de política formulados”⁵ (Howlett 2011, 18), dado que, en términos analíticos el contenido de la política pública se compone de objetivos e instrumentos.

Howlett, sin desvincularse abruptamente de los planteamientos de Peters (2018), elabora una propuesta más centrada en el diseño como instrumentación. Fundamentalmente, el énfasis se coloca en el desarrollo del conocimiento experto sobre los instrumentos para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos planteados, pues, “una parte importante de la actividad

⁴ En la literatura del diseño de políticas, existen varias perspectivas. La propuesta institucionalista de Guy Peters; la perspectiva instrumentalista de Michael Howlett, la perspectiva crítica de Schneider e Ingram y la propuesta de Bobrow y Dryzek. En todas ellas, el diseño es una actividad escrupulosa y consciente que consiste en la adecuación de los instrumentos a ciertos objetivos destinados a la resolución de problemas públicos. Sin embargo, mientras que en la propuesta institucionalista-instrumental el fin del diseño consiste en la mejora del diseño de políticas y el aprendizaje social, en la perspectiva crítica, el diseño consiste en una actividad que, a través del *targeting* poblacional otorga incentivos, castigos y distribuye recursos valorados.

⁵ Estos medios de política son entendidos, genéricamente, como los instrumentos del diseño de política.

de diseño de políticas, (...), implica enlazar los objetivos de las políticas con las ideas de los formuladores respecto a los medios o herramientas de política pública” (Howlett 2011, 41). La propuesta de diseño de política de Howlett, está dirigida a adecuar los medios disponibles, coherente y consistentemente⁶ con los objetivos propuestos. Desde esta perspectiva, los instrumentos son la sustancia del diseño de la política pública, entendida como el proceso de generación de opciones destinadas a la resolución de un problema público.

El diseño de política representa “el intento deliberado y consciente de definir objetivos de política y conectarlos con instrumentos y herramientas dirigidas al cumplimiento de esos objetivos”, es una actividad instrumental de resolución de problemas (Howlett 2015, citado en Peters 2018, 5; Howlett 2011, 18). Sin embargo, esta concepción no es meramente instrumentalista: su énfasis en los instrumentos no se plantea en el vacío. De hecho, para Howlett (2011, 4), el diseño de políticas es concebido como proceso y resultado, tiene una orientación contextual que envuelve actores, ideas, intereses e instituciones. Constituye una actividad, o conjunto de actividades que tienen lugar en un contexto histórico e institucional específico, que determina su contenido. El contexto es un factor clave que afecta el diseño de política.

De lo anteriormente señalado, se desprende que, también existen otros elementos que deben ser identificados dentro del subsistema de políticas. No solo los actores, las instituciones y las ideas, sino los modos de gobernanza y la capacidad institucional de los gobiernos para responder a determinados fenómenos. Para Howlett (2011, 10), los modos de gobernanza a nivel sectorial también influyen en la elección de los instrumentos de política, por lo que, una propuesta coherente de instrumentación debe enmarcarse en un modelo de gobernanza para ser eficiente y efectiva⁷. La lógica del diseño de políticas radica en la coherencia entre instrumentos y objetivos, así como en la adecuación entre los instrumentos, los objetivos y el contexto al cual responden.

⁶ La coherencia, es entendida como “la habilidad de múltiples objetivos de política para co-existir entre ellos y los diversos instrumentos, de una manera lógica”; mientras que la consistencia es “la habilidad de múltiples instrumentos de política para complementarse, más que contradecirse, en el cumplimiento de sus objetivos” (Howlett y Mukherjee 2018a)

⁷ Objetivos y medios de política son concebidos en un gran contexto definido por un modo de gobernanza, en el que no solo confluyen un conjunto de instituciones, actores, ideas y prácticas (Howlett 2011, 20).

La propuesta instrumentalista del diseño concibe a los instrumentos de política como dispositivos, “técnicas o medios, a través de los cuales los Estados intentan lograr sus objetivos de política” (Howlett 2011, 22). Este concepto, no los desvincula de su carácter político, ya que son objeto de deliberación en todas las fases del proceso de hechura de políticas. En tanto, los objetivos de política son entendidos como las pretensiones fundamentales, las expectativas de los gobiernos, contenidos en los diversos cursos de acción para eliminar o mitigar un problema de política pública.⁸

El diseño comprende los medios o mecanismos a través de los cuales los objetivos son concretados. También supone el estudio de los objetivos mismos, ya que su articulación implica necesariamente consideraciones de factibilidad, entendida como aquello que es práctico y posible de lograr en ciertas coyunturas o circunstancias, en función de los medios disponibles (Howlett 2011, 20). La selección de instrumentos y la formulación de objetivos, es un proceso altamente condicionado por el contexto: el modo de gobernanza, la capacidad de gestión de los fenómenos del subsistema de políticas, las ideas, instituciones y actores presentes.

Desde esta perspectiva, la selección de instrumentos no solo se ve influenciada por el contexto y el modo de gobernanza. Existen también otras restricciones, tales como las capacidades gubernamentales, o la gobernabilidad (Peters, 2018). Una parte significativa del diseño radica en la combinación de instrumentos de política con los objetivos, dentro de un rango de posibilidades derivadas de la comprensión de una situación que define una factibilidad, fundamentada en un contexto dado y unas capacidades gubernamentales (Howlett 2011, 41).

De este modo, uno de los elementos que también condicionan la selección de instrumentos, radica en la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios, volver vinculantes sus decisiones y moldear comportamientos deseados: desde el punto de vista del diseño de políticas, la elección de un instrumento que el gobierno no puede implementar, conduciría inevitablemente una falla de política.⁹

⁸ Para Howlett (2011, 22), estos dispositivos disfrutaban de un lugar privilegiado en la consideración y el estudio del diseño de políticas, ya que comprenden los contenidos de la caja de herramientas con las que cuentan los decisores en el proceso de creación de políticas públicas.

⁹ Las capacidades organizacionales del gobierno para moldear comportamientos (Schneider e Ingram 1990, citadas en Howlett 2011, 54), proveer bienes y servicios y hacer vinculantes sus decisiones de política,

Los objetivos, el contexto, los modos de gobernanza y las capacidades estatales influyen la concepción de determinados instrumentos en cualquier situación de diseño. A partir de la tipología de Christopher Hood¹⁰, Howlett, pretende formular una teoría del diseño, en la cual la combinación y calibración de instrumentos, en función de unos objetivos específicos y un contexto dado, serían los determinantes del éxito o fracaso de una política pública. Los determinantes de la selección de instrumentos son los objetivos políticos, el contexto estructural y coyuntural, las preferencias políticas y las limitaciones institucionales del sistema político (Howlett 2011).

4. La orientación contextual del diseño de políticas

De todo lo anteriormente descrito, se desprende que, desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas y del diseño de política como marco analítico, el contexto juega un rol crucial en el resultado de políticas. Ahora bien, ¿cómo puede el contexto moldear un determinado resultado de políticas?

El contexto influye el contenido mismo de la política: sus objetivos, e instrumentos (Howlett 2011). A lo largo de la historia de la disciplina, se ha estudiado cómo los actores, las instituciones y las ideas influyen en los resultados de política. De hecho, los diversos enfoques y marcos analíticos de la disciplina colocan más o menos énfasis en los actores, las instituciones y las ideas, según sea el caso. Además de los factores condicionantes del contexto reconocidos por la literatura de las políticas públicas, Howlett, Ramesh y Perl (2009), adicionan dos más: a las ideas, las instituciones y los actores, se le suman las capacidades estatales y el sistema internacional. Este último, particularmente resulta importante en fenómenos transnacionales como la migración, y, por ende, influencia determinantemente a la política migratoria y sus instrumentos, permeando en las instituciones

conforman la gobernabilidad de un subsistema de política. En este sentido, la gobernabilidad del subsistema y las capacidades estatales también influyen en la selección de instrumentos en tanto resultados de políticas. Para Howlett (2011, 41), la gobernabilidad y/o la capacidad estatal de implementación, radica en su habilidad para difundir información con instrumentos de nodalidad; la garantía de coerción en los instrumentos de autoridad, la disponibilidad de recursos financieros o capacidades recaudatorias para proveer incentivos o desincentivos en los instrumentos de tesoro, y la capacidad administrativa en los instrumentos de organización.

¹⁰ En 1986, Christopher Hood propuso cuatro categorías para clasificar los instrumentos de política pública, en función de los recursos disponibles del Estado: argumentó que los gobiernos enfrentan y tratan de solucionar problemas de política pública a través del uso de información privilegiada en virtud de su posición como actor central de política pública (nodalidad); su poder legal de coerción (autoridad); sus recursos monetarios provenientes de la recaudación impositiva y otras fuentes (tesoro); o las formas de organización formal y/o arquitectura organizacional en las que se configura el Estado para la provisión de bienes y servicios (organización). Esta tipología de instrumentos, conocida como NATO, resume los recursos gubernamentales de los que disponen los Estados para manipular la conducta de los actores de la política pública.

domésticas. Igualmente, los resultados y el proceso de política se configuran, considerando las capacidades del Estado para enfrentar diferentes niveles de complejidad social (Howlett 2011, 140).

Las políticas públicas, no se encuentran desvinculadas de una realidad que les rodea y a la que desean afectar. Sin embargo, como variable dependiente, ellas se desenvuelven en un contexto específico, histórico e institucional que determina su contenido. Explicar la elección de ciertos objetivos e instrumentos de política, requiere, en primer lugar, comprender el abanico de opciones de política e instrumentos disponibles en un determinado contexto. Implica la elección de un subconjunto de ellos, considerados factibles dentro de las circunstancias determinadas por el contexto mismo. Esto es: los objetivos de política son variables en el tiempo y, a su vez, la elección de los instrumentos de política es determinada tanto por el contexto, como por el catálogo de recursos del gobierno (Howlett 2011).

Howlett, Ramesh y Perl (2009, 52) afirman que los actores, las ideas que defienden y las instituciones que les condicionan, juegan un papel primordial en la afectación del proceso y el resultado de política. Si bien, los individuos, grupos y clases involucradas en el *policy making*, persiguen intereses propios durante el proceso; la manera en la que interpretan y pugnan por esos intereses, así como los resultados de dichas pugnas, también es modelada por factores institucionales e ideacionales.

Las políticas públicas son formuladas por una variedad de actores que interactúan entre ellos a través de un largo período de tiempo, dentro de un conjunto de instituciones políticas y económicas, configuradas por normas de gobierno. Cada uno con diversos intereses y recursos. Todos operan en un clima de incertidumbre causada por incapacidad cognitiva de procesamiento de información ilimitada (Howlett 2011, 145).

Las instituciones afectan las estructuras del subsistema dentro del cual se desenvuelve el proceso de hechura de políticas. Constrañen a los actores, reducen o amplían su margen de acción, les brindan incentivos o desincentivos para actuar, predeterminan sus cursos de acción ofreciéndoles un marco conductual y les atribuyen roles específicos. Les ofrecen pautas de comportamiento, establecen las funciones de los actores gubernamentales y las condiciones de intercambio entre los decisores públicos y demás actores no gubernamentales. Meta-

instituciones (Howlett, Ramesh y Perl 2009) como los sistemas económicos,¹¹ y los sistemas políticos¹² afectan el proceso de hechura de políticas y sus resultados.

Los actores, con su capacidad de agencia y sus ideas, también pueden determinar el proceso de hechura de políticas y su contenido, en función de sus propios intereses y roles. Con sus ideas políticas pueden preferir la adopción de determinados objetivos e instrumentos de política. Su posición dentro del subsistema les dota de intereses y recursos, lo que equivale a decir que, a través de sus propias capacidades influyen en el proceso, movilizándose para la obtención de sus propios intereses y transformando las estructuras que les constriñen. La identificación de los actores, sus recursos, sus ideas y su papel en el subsistema puede caracterizar con mayor precisión su ámbito de influencia en las decisiones de política: las instituciones les atribuyen un rol y un conjunto de pautas de interacción que dibujan su radio de acción para impulsar sus intereses.

Howlett Ramesh y Perl (2009, 61-75), identifican como actores en general, a los políticos electos, - presidentes y parlamentarios -; a los votantes, a los funcionarios públicos, a los partidos políticos, a los grupos de presión, a las organizaciones de investigación o *think tanks* y a los medios de comunicación, atribuyéndoles un margen de acción, en función de su rol y sus recursos dentro del subsistema de políticas. Entender quiénes son estos actores, por qué y cómo actúan, es un aspecto crítico de toda hechura de políticas, incluyendo el diseño de políticas y la selección de los instrumentos (Howlett 2011, 145).

Asimismo, Howlett (2011, 35) identifica como un aspecto clave, tanto en la hechura como en el diseño de políticas, la influencia de las ideas. Ellas determinan directamente las concepciones de factibilidad de las alternativas de política. Las ideas sostenidas por los actores centrales de la política, juegan un papel preponderante en la construcción de alternativas de solución de un problema público. Diferentes tipos de ideas, tienen diversos efectos en los múltiples elementos y fases de la hechura de políticas; y, por lo tanto, en los

¹¹ Howlett, Ramesh y Perl (2009, 53-54), identifican el capitalismo como una meta-institución que moldea el proceso de hechura de políticas y condiciona sus resultados. Ofrece una breve disertación acerca de la manera en la que un sistema económico y las instituciones instauradas para su funcionamiento condicionan el *policy making* en tanto proceso.

¹² Howlett Ramesh y Perl (2009, 56), denominan a la democracia como una institución en tanto sistema de gobierno para la toma de decisiones colectivas. Entre otras instituciones políticas condicionantes de proceso de hechura de políticas, se encuentran, el federalismo o el centralismo, los regímenes presidencialistas o el parlamentarismo.

diseños e instrumentos. En general, los objetivos de política son inspirados por un rango de ideas y principios abstractos que expresan lógicas causales y construcciones sociológicas de nivel elevado. Por su parte, los instrumentos de política pueden verse influenciados por conocimientos y prácticas pasadas, así como conceptos vinculados a la implementación de anteriores políticas.

De hecho, distinguir el nivel de abstracción de las ideas, es importante. Permite discernir el impacto que tendrán en los elementos del diseño. Para ilustrar el rol de las ideas en un resultado de política pública, John Campbell, efectúa una tipología. Distingue entre las ideas programáticas, los marcos simbólicos, los paradigmas de política y los sentimientos públicos. En una dimensión normativa, los marcos simbólicos y los sentimientos públicos se dirigen a influenciar la percepción acerca del carácter adecuado o correcto de ciertos cursos de acción. En una dimensión cognitiva, operan los paradigmas de política, definidos como un “conjunto de asunciones de fondo que constriñen la acción, limitando el rango de alternativas entre aquellas a las que las élites se inclinan a percibir como útiles” (Campbell 1998, citado en Howlett, Ramesh y Perl 2009; 2011).

Los marcos simbólicos y los sentimientos públicos pueden influenciar significativamente los objetivos de política, mientras que, elementos más cognitivos tales como los paradigmas de política o las ideas programáticas, pueden influir en la elección de los instrumentos. La diferencia entre los paradigmas de política y las ideas programáticas radica en que estas últimas “representan la selección de soluciones específicas presentes entre un conjunto designado como aceptable, dentro de un paradigma de política” (Campbell 1998, citado por Howlett 2011, 36). Según Howlett, esta distinción conceptual, ayuda a comprender la manera en la cual las creencias establecidas, valores y actitudes se encuentran detrás de la comprensión de los problemas públicos, y a su vez, delimitan el rango de posibilidades de los instrumentos de política.

Goldstein y Keohane (1993), citados en Howlett (2011, 36), también señalan una diferencia entre el nivel de abstracción de las ideas y su influencia en el contenido de la política. Distinguen entre visiones de mundo, creencias de principios e historias causales. Las primeras, orientan normativamente a los actores de la política en la búsqueda de sentido sobre realidades complejas, brindándoles herramientas para la identificación general de los problemas públicos dentro del subsistema de política. Por su parte, las creencias de principios,

y las historias causales ejercen una influencia mucho más directa en el reconocimiento de los problemas públicos y su vinculación con el contenido de la política, sirviendo como mapas de acción que vinculan la construcción causal de los problemas, la identificación de los actores intervinientes y sus interacciones estratégicas.¹³

Peters (2018, 23), también resalta la importancia de los paradigmas de política en la construcción causal de los problemas. Siguiendo la definición de Hall (1993), los identifica como “el marco de ideas o estándares que especifican los objetivos de política y el tipo de instrumentos que pueden ser empleados para lograrlos”, pero admite que un paradigma de política provee respuestas en los diferentes elementos del diseño. Brinda medios para comprender el problema, lo que a su vez determinará la elección de los instrumentos preferentes. Asimismo, evalúan los resultados en función de valores establecidos en el paradigma de política presente en el subsistema. Proveen al diseñador de políticas una orientación general acerca de cómo lograr los objetivos, constituyendo también una barrera de cambio, en algunos casos.

Otros condicionantes del contexto, identificados por Howlett Ramesh y Perl (2009; 2011), son el sistema político internacional y las capacidades estatales (o la gobernabilidad). Respecto del sistema internacional, sostienen que se ha incrementado su influencia en el contenido y las alternativas de políticas públicas, sobre todo, después de la creación de instituciones internacionales y esquemas de integración regional.

En efecto, fenómenos como el triple descentramiento del Estado, esquemas de integración política y económica regional, y la existencia de instituciones internacionales y organismos multilaterales, dificultan significativamente la separación de las políticas públicas domésticas de las influencias internacionales. Así, “el grado en el cual un Estado es capaz de establecer su soberanía depende de la severidad de las presiones internacionales”. Las fuentes de dichas influencias se fundamentan en la estructura general del sistema internacional, el lugar que ocupa una nación en el concierto internacional, y las características de los regímenes específicos existentes en muchas áreas de política (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 75).

¹³ De hecho, al micronivel, Stone (1989), y Schneider e Ingram (1993;1994), citadas en Howlett (2011, 36), afirman que las historias causales y creencias acerca de los patrones de conducta de los grupos objetivo, influyen determinadamente el conjunto de políticas o calibraciones

En ciertos sectores de política, más que un fenómeno doméstico (Howlett, Ramesh y Perl 2009), la política pública se convierte en un fenómeno “interméstico” (Peters 2018).

Predominantemente, es cada vez más frecuente que las decisiones de política pública se vean influenciadas por el sistema internacional, sobre todo en política exterior y fenómenos transnacionales como la migración internacional. Cuando fenómenos transnacionales afectan objetivos de política interna y las instituciones del sistema internacional condicionan los instrumentos, es indudable que el concierto internacional adquiere una influencia significativa.

Finalmente, Howlett (2011), admite que los recursos gubernamentales presentes en un subsistema de política también afectan las decisiones del diseño y su contenido. Las capacidades organizacionales de los gobiernos implican conocimiento experto del área, y *enforcement*. La disponibilidad de recursos incluye la disposición de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

“La capacidad de un gobierno de implementar sus decisiones” de manera vinculante, y coercitiva, es lo que se entiende como *enforcement* (Jenkins 1978, en Howlett, Ramesh y Perl 2009, 6). Implica la capacidad de un gobierno de garantizar la efectividad de los instrumentos seleccionados en el diseño de política, en tanto se vuelven vinculantes para los *targets* poblacionales hacia los que están dirigidos y de los cuales se espera la modificación de sus conductas, de acuerdo con lo previsto en el diseño. La capacidad de implementar las decisiones también es concebida por Howlett (2011), como una consideración significativa que afecta los tipos de acción que los gobiernos toman en cuenta durante el diseño de políticas. Jenkins (1978) sostiene que las limitaciones en las habilidades de un gobierno pueden restringir el rango de opciones ideadas en una particular situación, contribuyendo al éxito, o al fracaso de los resultados de política.

Las capacidades de política y de *enforcement*, así como la disponibilidad de recursos de los gobiernos, pueden afectar o modificar la selección de los instrumentos de política, en tanto restringen las opciones disponibles debido a consideraciones de factibilidad de implementación. La toma de decisiones puede estar limitada por falta de recursos financieros, capital humano, obligaciones derivadas del derecho internacional, entre otros factores que reducen la gobernabilidad en el sistema de políticas. La capacidad estatal puede estar limitada

por acuerdos internacionales, tratados y convenciones, convirtiéndose en limitaciones externas estructurales (Keohane 1996; Doern et al 1996, citados en Howlett, Ramesh y Perl 2009, 6-7).

Peters (2018, 44), introduce otro elemento relevante: la escala de un problema público también puede afectar la capacidad de los gobiernos, tanto para articular respuestas efectivas, como para decidir el tipo de respuestas. Muchos de los gobiernos gestionan problemas de política a través de respuestas incrementales o cambios menores. La capacidad administrativa para responder a un problema, e implementar ciertos instrumentos, introduce consideraciones de factibilidad dentro del abanico de opciones disponibles. La efectividad de un instrumento dependerá también de la capacidad de implementarlo y la naturaleza del problema. Otra vez, el contexto juega un rol preponderante.

La naturaleza del problema y de las características del subsistema son determinantes en el contenido del diseño de política. El contexto general de un dominio de política es importante, así como los elementos impuestos por organizaciones, grupos e individuos que operan en dicho contexto (Peters 2018, 135).

¿Cuáles son las implicaciones del papel del contexto en el diseño de políticas? Toda vez que ha sido ampliamente aceptado por la disciplina que el contexto es un determinante de la política pública, Peters (2018, 17), afirma que 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. El pensamiento sistemático del “nuevo diseño de política nunca deja de considerar que una política en particular, se encuentra en el seno de sistemas sociales, económicos y políticos”. Un diseño excesivamente tecnocrático, centrado exclusivamente en el contenido de la política considera opciones preferentes sin la inclusión del contexto, lo que es causal común de una falla de política.

5. La *Policy Capacity* desde la perspectiva del Diseño

Singh y Ramesh (2018, 331), definen la *policy capacity*, o las capacidades de política como un “conjunto de habilidades y competencias de política que son requeridas para crear modos de deliberación y diseño más informados, sofisticados, y, por último, más efectivos en tanto responden a desafíos de política contemporáneos”. Se asocia con las habilidades de los gobiernos para idear respuestas de política que respondan a problemas colectivos desafiantes.

El mundo contemporáneo va conociendo cada vez más, problemas con niveles superiores de complejidad, y en la misma dirección, se acrecientan las expectativas de los ciudadanos respecto de las habilidades de sus gobiernos para gestionarlos. En ese sentido, las capacidades de política implican no solo las habilidades, y las competencias sino también los recursos para gestionar problemas públicos. La *policy capacity* supone diversas aristas desde el punto de vista del diseño: incluye, entre otras cosas, las habilidades de coordinación entre las ramas de la burocracia (Weiss y Hobson 1995, en Singh y Ramesh 2018, 332). Asimismo, según Davis (2000), citado también en Singh y Ramesh (2018, 332) “la capacidad de política pública debe incluir la habilidad de los gobiernos para implementar eficientemente las decisiones preferidas de acción”.

Howlett, Hun y Ramesh, identifican la *policy capacity* como un concepto que aglutina “tres conjuntos de habilidades y competencias de política interconectadas”. Las competencias analíticas, que dan cuenta de las habilidades para investigar y generar alternativas de solución; la capacidad operacional, que administra los recursos estatales para gestionar efectivamente los problemas de política; y las capacidades políticas, que habilitan a los formuladores y decisores públicos a construir el apoyo requerido para desarrollar e implementar sus propuestas (Singh y Ramesh 2018, 333).

La dimensión analítica de las capacidades de política implica que los *policy makers* y demás decisores, posean las habilidades y el *know how* técnico para conceptualizar el problema y sus elementos constitutivos, empleando información y evidencias que los lleven a idear una adecuada construcción causal del problema y, en consecuencia, tomar la decisión acerca de los mejores instrumentos, ajustes o calibraciones. La dimensión operacional, implica tener las habilidades para la preparación de un plan de implementación, que asegure los pre-requisitos para emplear los instrumentos disponibles: supone administrar recursos financieros, coordinar actividades de implementación y rendición de cuentas. Finalmente, la dimensión política de la *policy capacity* supone negociar los intereses entre las partes interesadas y asegurar su apoyo (Singh y Ramesh 2018, 337).

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

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

“El diseño de política debe, en primera instancia, ser capaz de resolver problemas a la mano, ser operacionalmente factible, y finalmente, ser apoyado políticamente” (Singh y Ramesh 2018, 336). Allí radica la relación de la *policy capacity* como condicionante del diseño: si una propuesta no es operacionalmente factible, ello es inmediata causal de falla. Esto implica que, la *policy capacity* es una pre-condición necesaria y una consideración que realizan los *policy makers* y demás decisores para el diseño o el rediseño de determinada política pública. La *policy capacity* determina a factibilidad de implementación de una política pública.

De esta manera, se convierte en un factor adicional que condiciona el diseño de políticas e incide en la elección de instrumentos (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011), pudiendo incluso modificar regímenes de política. Esta, necesariamente debe ser una consideración en el diseño de políticas, que indaga acerca de ¿cuáles son las habilidades o competencias necesarias para orientar o mitigar los problemas?

Desde el punto de vista del diseño de política, la *policy capacity* debe asegurar la efectividad del resultado de política. Esta efectividad viene dada por la coordinación, la coherencia, la consistencia, la flexibilidad, la complementariedad del resultado de política. La coordinación, consiste en un atributo que requiere de los *policy makers* mantengan una perspectiva sistémica que garantice que los cambios en el diseño se encuentren bien integrados y coordinados con el diseño preexistente (Singh y Ramesh 2018, 334).

Asimismo, la coherencia y la consistencia son propiedades del diseño de políticas que, mediadas por la *policy capacity* intentan asegurar que las medidas de política adoptadas funcionen de igual manera para producir los mismos resultados deseados. Promueven mutuamente acciones que refuerzan los efectos esperados. La complementariedad, asegura la existencia de sinergias entre diversos instrumentos de política y los componentes que la constituyen. El diseño de política debe ser lo suficientemente flexible para garantizar la propiedad de ajuste: debe ser capaz de responder a características del sector particular, asegurando que sus instrumentos sean compatibles. (Singh y Ramesh 2018, 335).

El diseño de política se encuentra restringido por el contexto y las capacidades de política. La *policy capacity* es determinante para la efectividad de la política pública, y su éxito viene determinado por la interacción entre las capacidades analíticas, gerenciales (operacionales) y políticas. La dimensión política brinda recursos analíticos que permitan orientar adecuadamente el problema público, la dimensión operacional conduce a que los recursos estatales sean asignados efectivamente a las prioridades de política (Mukherjee y Singh Bali 2018, 359-360).

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”. El diseño puede resolver un problema público en función del cumplimiento de dos características: la elección de los instrumentos de política y la *policy capacity*. La primera, corresponde a “la habilidad instrumental de la herramienta para dirigir el desafío particular”, mientras que la segunda “se enfoca en el requisito de la dotación de capacidad de los hacedores de política para usar la herramienta en su pleno potencial” (Mukherjee y Singh Bali 2018, 361).

Finalmente, la trascendencia de los elementos del contexto y las capacidades de política son innegables. Según Mukherjee y Singh Bali (2018, 369), el cumplimiento de los objetivos intencionados de política es una tarea compleja que puede ser “efectivamente emprendida solo por gobiernos que tienen los requisitos técnicos, organizacionales y la capacidad política”. Una fuente importante de las fallas de política radica en la falta de capacidad o (in)capacidad en alguna de las dimensiones que comprenden el concepto.

6. El diseño como rediseño

El diseño de políticas es un proceso itinerario e itinerante. Concebido como proceso y resultado (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011), rara vez parte de una *tabula rasa*, ya que la mayoría del *policy making* es, de hecho, un rediseño de políticas existentes (Peters 2018). La evaluación de una política, es el primer punto de iteración del rediseño de una política. Es decir, el diseño de política ya no es concebido como un producto, sino como un ciclo iterativo que se retroalimenta de la evaluación para iniciar el primer punto de iteración. Cualquier política objeto de diseño, debe insertarse en un ambiente compuesto por otras medidas de política existentes. El diseño de política se emprende sobre la base de un

remanente de componentes de política anteriores. El *policy maker* debe comprender estas políticas anteriores y tomarlas en cuenta al momento de rediseñar una política. Esta dimensión iterativa del diseño de política tiene la virtud de permitir continuos refinamientos de la política, o en todo caso, arrojar hallazgos para finiquitar el régimen establecido (Peters 2018). Para Peters (2018, 121), generalmente los diseños de política no están elaborados *ex ante* previos a su implementación. El proceso debe ser comprendido más comprensivamente, cuando es concebido en unos términos de continuidad y adaptación a los regímenes de política existentes anteriormente. Las políticas son continuamente rediseñadas y reformadas a lo largo del tiempo, lo que permite hablar de una naturaleza iterativa del diseño. Término que se conoce comúnmente como rediseño.

De hecho, existen muy pocas áreas o dominios de política, en los que los gobiernos no hayan emprendido algún tipo de intervención. Incluso en presencia de políticas exitosas, se llevan a cabo reformas y revisiones de las ideas, así como cambios en las coaliciones de actores intervinientes. A través del aprendizaje social, los diseñadores adquieren experiencia de los esfuerzos y resultados pasados (Peters 2018).

En la misma línea argumentativa, Howlett (2011, 144), admite que los diseñadores de política comúnmente se enfrentan a situaciones en las cuales, ya existe un conjunto de medidas implementadas dentro de un régimen de política. Estos arreglos se desenvuelven en períodos de tiempo relativamente largos en donde previas decisiones de políticas participan en un proceso de estratificación en el cual, los objetivos e instrumentos se adicionan a los existentes. Así, la selección de instrumentos puede estar envuelta en el seno de decisiones anteriores, existentes en un entorno entramado de modos de gobernanza multinivel, lógicas de regímenes de política previos y calibraciones de instrumentos.

Dicho esto, entonces, el rediseño consiste en el “reemplazo de los elementos del régimen existente”, que generan un nuevo resultado de política modificado significativamente. Ya no es expresión de una continua existencia de esfuerzos remanentes de la política anterior. En estas situaciones, usualmente, los diseñadores intentan reestructurar los elementos existentes de la política anterior, más que proponer alternativas nuevas de decisión. Sin embargo, desde la lógica del diseño instrumental, el rediseño siempre requiere la revisión de la coherencia,

consistencia y congruencia¹⁴ entre los objetivos nuevos y los instrumentos anteriores (Howlett 2011, 144-145).

Estos factores anteriormente mencionados constriñen a los decisores, o crean oportunidades que moldean la respuesta de política en función de decisiones deliberadas. Peters (2018, 8), afirma que en un escenario de rediseño pueden suscitarse ciertos problemas: los compromisos anteriores de los actores del subsistema de política, pueden representar un elemento de resistencia a las nuevas disposiciones de política, porque en general, las políticas crean un *path dependence* difícil de revertir. En síntesis, el rediseño, cambia los patrones de interacción establecidos en un régimen de política.

7. Rediseño y calibración de instrumentos en las políticas de inmigración

¿Cuándo considerar que hay un rediseño de la política migratoria, o una calibración de instrumentos de política? Para contestar esta pregunta, resulta útil emplear el concepto de régimen de política.

La propuesta de diseño instrumental de Howlett (2011, 142), se basa primordialmente en los modelos de gobernanza presentes en un subsistema de política. Un modelo de gobernanza determinado, privilegia ciertos tipos de instrumentos: “la existencia de un modo de gobernanza dominante, en sectores o cuestiones particulares, generan cierto tipo de inclinación para el uso específico de ciertos tipos de herramientas”. Un tipo de gobernanza en algún subsector de política, implica un distintivo régimen de política y la preferencia por determinados instrumentos. A su vez, el modo de gobernanza se encuentra determinado por los paradigmas de política y la naturaleza del subsistema de política.

En este sentido, un régimen de política, 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, al nivel sectorial. Un régimen de política “intenta capturar cómo las instituciones, actores e ideas tienden a estabilizarse en relativos patrones de interacción institucionales de

¹⁴ La coherencia se refiere a la relación entre elementos de un diseño de política que vincula lógicamente las finalidades generales de la política, con los objetivos. La consistencia, se refiere a que los elementos de la política actúan juntos en función del cumplimiento de los objetivos de política, y la congruencia consiste en la correspondencia entre medios y fines (Howlett 2011, 145)

largo plazo, que se combinan para mantener los contenidos de política pública y sus procesos, más o menos constantes a través del tiempo” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 86).

Un régimen de política es expresión de ciertos arreglos institucionales específicos adoptados por determinadas sociedades. Una organización dada de las relaciones entre los actores, asociadas con una lógica particular de política pública que se traduce en patrones de interacciones de largo alcance. Eisner (1993), citado en Howlett, Ramesh y Perl (2009), define el concepto como “una histórica configuración específica de políticas públicas e instituciones que establecen ciertos objetivos amplios que trascienden los problemas específicos de sectores particulares”.

Un régimen de política, involucra cada uno de los elementos que caracteriza al contexto de política en determinado período de tiempo: ideas, instituciones y actores que interactúan generando resultados de políticas. Representa una combinación de un paradigma de política con un conjunto de actores e instituciones organizadas en torno a esas ideas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 87).

Según Howlett Ramesh y Perl (2009), los sectores de política desarrollan una manera o estilo estable de relacionamiento entre instituciones, actores e ideas, que tiende a reducir la incertidumbre y prescribir ciertos acontecimientos durante largos períodos de tiempo. Estas dinámicas reproducen una serie de objetivos consistentes con procedimientos típicos de implementación de políticas públicas. La estabilidad de las decisiones establece cierto tipo de régimen de política.

Aplicando la noción de rediseño y el concepto de régimen de política a la política migratoria, la transición desde una apertura hacia una restricción (o viceversa), es un rediseño de la política, en tanto que, estos dos representan, cada uno a su manera, regímenes de política que establecen patrones estables de relacionamiento y movilidad humana entre las poblaciones de dos o más países, y sus gobiernos. Es decir, se considerará que hubo un rediseño de la política de inmigración, cuando se introducen cambios en el régimen de política migratoria que faciliten o restrinjan la libre circulación de personas, y cuando se produzca una transición entre ellas que altere los patrones de movilidad humana previamente establecidos a lo largo de las fronteras nacionales entre dos o más países.

Específicamente, se considerará un rediseño de la política inmigratoria aquellas modificaciones de objetivos e instrumentos, capaces de transformar los patrones de interacción relativos a la movilidad humana presentes en el régimen de política dispuesto por uno o varios gobiernos de un Estado nacional, hacia los *targets* poblacionales a los que va dirigida la política migratoria.

Ahora bien, ¿qué se considerará una calibración de instrumentos? Una calibración de instrumentos 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, 56), la precisión del *targeting* hacia el cual va dirigida la política puede introducir elementos de calibración.

En términos concretos, dentro de la política de inmigración, cuando determinados recaudos legales son solicitados o exonerados a los migrantes, a los fines de ser admitidos dentro de las fronteras de un Estado nacional o un conjunto de Estados nacionales, eso reduce o amplía la población, sujeto de aceptación dentro del territorio, definiendo el rango de alcance del *targeting* poblacional. Es este sentido, por ejemplo, la solicitud o exoneración de recaudos adicionales a un pasaporte o cédula de identidad, a un ciudadano extranjero en situación de movilidad humana, es un acto de calibración de instrumentos, en función de que facilita o restringe (aún más), los flujos migratorios, pero no transforma radicalmente el patrón de relaciones previamente establecidas, sino que define o redefine el *targeting* poblacional de una manera más precisa.

En general, un régimen de apertura inmigratoria implica la libre movilidad de personas. En él predomina el derecho a emigrar del país de origen y a regresar al mismo; a circular y residir en otro distinto, trabajar en cualquier sitio de las sociedades de acogida, desplazarse manteniendo beneficios de seguridad social; estudiar, trabajar, y a recibir protección consular. También incluye ciertas dimensiones de la participación política (Samper 2016, 11).

A estos efectos, se considerará un concepto mínimo de régimen de apertura migratoria. Esta se entenderá vigente cuando en un Estado, o conjunto de Estados, no se solicite a ciudadanos extranjeros, recaudos adicionales a un pasaporte o cédula de identidad para el ingreso a territorio nacional, permitiéndole un cambio de estatus una vez dentro del país receptor (*in situ*) y el derecho mínimo al trabajo. Por su parte, se considerará un régimen de restricción

migratoria, cuando, en primera instancia, se solicite una visa de ingreso al territorio nacional de un Estado, o conjunto de Estados, lo cual condicione además los términos de su permanencia.

Se considerará una calibración de instrumentos, aquellas situaciones en las cuales, la solicitud o exoneración de recaudos adicionales para el ingreso a un Estado o conjunto de Estados nacionales, no altera las decisiones del régimen de política establecido, sino que precisa el *targeting* poblacional. Reduce o aumenta el número de ciudadanos inmigrantes sujetos de aceptación o rechazo dentro de las fronteras de determinado territorio.

8. Estrategia metodológica

Debido a la naturaleza de la pregunta de investigación, que indaga acerca de los factores considerados por los gobiernos al perfilar determinados diseños de política migratoria en respuesta a la magnitud del flujo migratorio venezolano; y sobre la base de interrogantes tales como: ¿qué elementos consideran los gobiernos al rediseñar sus políticas migratorias? y/o ¿qué criterios se emplean?; se plantea como método de abordaje del problema de investigación un estudio comparativo de casos, partiendo de una estrategia de *most similar system design*.

Conocido como método comparativo, este consiste en un análisis sistemático de un pequeño número de casos o una “N pequeña”. Así, “la decisión de analizar solo pocos casos está fuertemente influenciada por los tipos de fenómenos políticos bajo estudio, y por la manera en que están conceptualizados” (Collier 1993, 21), siendo esta interrogante propicia para un estudio de casos comparativo a los fines de aprehender las semejanzas y diferencias (Ragin 2007) entre países o Estados receptores, en el rediseño de sus políticas de inmigración como respuesta ante una crisis política regional.

Para Przeworski y Teune (1970, 4-9), el método comparativo necesariamente debe conducir a afirmaciones generalizables acerca de los fenómenos sociales, explicados en función de un número limitado de patrones reconocibles extraídos desde la teoría. Si bien, estas aseveraciones generalizables son ideográficas, las unidades de análisis son los sistemas sociales, analíticamente estudiados como sistemas factoriales o sistemas de variables.¹⁵ Así,

¹⁵ Entendidas como un conjunto seleccionado de variables con patrones de interacción estables.

las sociedades, son unidades sociales particulares, contentivas de una serie de variables extraídas de la teoría.

Según Ragin (2007,179) “el estudio de la diversidad es el estudio de los patrones de parecidos y diferencias para un conjunto determinado de casos”, función que parece propicia en ocasión de investigar los factores comunes y las diferencias que conducen a los gobiernos de un Estado receptor a la adopción de diferentes respuestas ante la crisis migratoria venezolana, permitiendo describir con mayor rigurosidad ciertos conceptos, y explicando con mayor certeza, algunas relaciones causales.

Revelar las diversas condiciones causales y los múltiples resultados de política inmigratoria en los países receptores, parece crucial. La literatura admite que existen ciertos elementos que los gobiernos consideran al momento de diseñar y formular los objetivos de sus políticas de inmigración, tales como: la percepción del migrante, la adopción de un paradigma de seguridad o de derechos humanos, la construcción política de las causas del éxodo en determinado territorio, la presencia de compromisos bilaterales de movilidad humana con el país expulsor, entre otros. En este sentido, parece útil calibrar la ponderación de estos factores a la luz de un estudio comparativo de casos, descubriendo las condiciones causales que conducen a diferentes resultados de política en los países receptores.

Finalmente, siguiendo a Ragin (2007,191), a través de categorizaciones conceptuales propias del diseño de política y del lenguaje sectorial de la política migratoria, se buscará identificar patrones de parecidos y diferencias, así como vínculos causales que motivan a los gobiernos de los países receptores, a diseñar políticas de inmigración más abiertas o más selectivas. Se ubicarán las diferentes configuraciones¹⁶ causales en cada país objeto de estudio que explican cada uno de sus resultados de política, es decir, las combinaciones de condiciones causales que caracterizan la diversidad de los casos.

Ahora bien, la adopción de una estrategia de *most similar system design*, implica la comparación entre subsistemas con características similares que revelan resultados de política diferentes. Przeworski y Teune (1970, 32-33), los definen como estudios basados en la

¹⁶ Ragin (2007,192), expresa que, en efecto, los métodos comparativos “se usan para estudiar configuraciones”, entendiendo por este concepto como “una combinación específica de atributos que es común a un número de casos”.

creencia de que los sistemas son lo más similares posibles, con respecto al mayor número de características posibles.

El método comparativo a través del *most similar system design* tiene como foco de atención las similitudes y las diferencias inter-sistémicas. Los sistemas constituyen el nivel de análisis original, y dentro de los sistemas, las variaciones son explicadas en términos de factores sistémicos. Dentro de esta estrategia de comparación, el número de características comunes identificadas, es máximo, y el número de características no compartidas, es mínimo (Przeworski y Teune 1970, 33).

En estos estudios de variación concomitante, si se encuentra alguna diferencia inter-sistémica, significa que los factores comunes entre estos países son irrelevantes en la determinación de la conducta a ser explicada, ya que diferentes patrones de conducta son observados entre sistemas que comparten factores. Cuando esto ocurre, y en efecto, los sistemas observados comparten características $X_1 + X_2 + X_n$, las variaciones entre la variable dependiente están asociadas con X_{n+1} . Esto implica que, la hipótesis original es confirmada, pero las alternativas no son rechazadas. Así, si un número significativo de diferencias es encontrado en sistemas similares, estas diferencias pueden ser empleadas en la explicación (Przeworski y Teune 1970, 38-39).

8.1. Selección de casos

Siguiendo a Pérez-Liñán (2007), la investigación comparativa requiere la definición de una pregunta de investigación, una hipótesis que exprese una relación causal entre una variable independiente y una variable dependiente, las definiciones operacionales de cada una de las variables, la definición de una población de casos; y finalmente, el procedimiento de selección de casos.

En el caso de estudio, según la Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (GTRM 2021), de los 4 600 000 migrantes y refugiados presentes en América Latina y el Caribe, 4 143 000 de ellos se encuentran en Suramérica, lo que plantea una primera implicación observable para concentrar el ámbito de estudio en este subcontinente, limitando la población de casos a 9 países.

En términos semánticos, la población de casos se conceptualizará como Estados o países receptores de migrantes y refugiados venezolanos, al menos desde el año 2015. Considerando esta primera implicación observable, la población de casos, entonces, comprenderá 9 países receptores, entre los que se encuentran: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Ahora bien, el primer criterio para la selección de casos plantea necesariamente escoger, al menos, dos países típicos que han decidido seguir el patrón planteado por la hipótesis de investigación: es decir, países que definitivamente han implementado una política restrictiva, solicitando a los venezolanos una visa de ingreso. Por el contrario, el último caso puede ser representado por un país con un resultado desviado, es decir: un país que, a pesar de la presión migratoria aún no implementa una visa de ingreso a los venezolanos.

El segundo criterio de elección, en virtud de que la hipótesis de investigación incluye escenarios de inmigración masiva que generan una presión migratoria, será constituido por el número de venezolanos migrantes presentes en los países receptores (conocido como stock de inmigrantes). Así, el supuesto principal en este criterio asumirá que, a mayor cantidad de migrantes presentes en un país, mayor será la presión migratoria sobre ese Estado receptor. Otras condiciones de entrada serán la presencia de legislaciones migratorias favorables a la movilidad humana, y la tradición inmigratoria de los países.

Tabla 1.1. Criterios de selección de casos

País	(A) Presión Migratoria	(B) Flujo migratorio vulnerable	(C) Legislación migratoria favorable a la movilidad humana (*)	(D) Forma de Estado	(E) Sistema de Gobierno	(F) Tradicción migratoria	(G) Congestión de los servicios públicos y sociales	(H) Conceptualización de crisis migratoria venezolana como problema público	(Y) Política inmigratoria
Argentina	0	0	1	0	1	1	0	1	1
Bolivia	-	-	1	1	1	0	0	0	1
Brasil	0	1	1	0	1	1	1	1	1
Chile	1	0	1	1	1	0	0	1	0
Colombia	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Ecuador	1	1	1	1	1	0	1	1	0
Paraguay	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Perú	1	1	1	1	1 (**)	0	1	1	0
Uruguay	0	0	1	1	1	0	0	1	1

Notas:

(*) La clasificación binaria final de la columna (C), tomó el valor predominante de los 2/3 de los sub-atributos.

(**) Perú constituye un sistema de gobierno semipresidencialista

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

- (A) **Presión migratoria:** (0) Ausencia; (1) Presencia
 (B) **Flujo migratorio vulnerable:** (0) Ausencia; (1) Presencia.
 (C) **Legislación migratoria favorable a la movilidad humana:** (0) Ausencia; (1) Presencia
 (D) **Forma de Estado:** (0) Estado Federal; (1) Estado Unitario
 (E) **Sistema de Gobierno:** (0) Parlamentario (1) Presidencialista/Semipresidencialista
 (F) **Tradicón migratoria:** (0) Expulsor/ débil capacidad de respuesta en políticas inmigratorias; (1) Receptor/ ágil capacidad de respuesta en políticas inmigratorias
 (G) **Congestión de los servicios públicos y sociales:** (0) Ausencia; (1) Presencia
 (H) **Conceptualización de la crisis migratoria venezolana como problema público:** (0) Ausencia; (1) Presencia
 (Y) **Política inmigratoria:** (0) Restrictiva; (1) Abierta

Fuentes:

(A) Índice ponderado de presión migratoria, elaboración propia a partir de criterios como el stock de inmigrantes y tasa de crecimiento del stock de inmigrantes durante el último trimestre de 2019. (Ver anexo 1, tabla 6).

(B) Flujo migratorio vulnerable. Utilización de indicadores de determinación: Medio de transporte de llegada del influjo migratorio venezolano, posesión de documentos de identidad y de viaje y documentos que acreditan su regularización inmigratoria. Fuentes: Última Ronda DTM de cada país receptor

(C) Resumen de Legislaciones migratorias suramericanas. (Ver anexo 1, tabla 7).

Argentina: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur. Reconocimiento del derecho a la migración. Artículo 4. Ley 25.871 de fecha 20/01/2004

Bolivia: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur. Reconocimiento de derechos a los inmigrantes. Ley 370 de fecha 08/05/2013. Decreto Supremo N° 3 676 de fecha 03 de octubre de 2018 para regularización de migrantes venezolanos.

Brasil: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur. Reconocimiento de la no criminalización de la migración. Artículo 3. Ley 13.445 de fecha 24/05/2017.

Chile: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. Instrumentos jurídicos *Ad Hoc* que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019).

Colombia: Emisión de decretos para Permisos Temporales de Permanencia. Instrumentos jurídicos *Ad Hoc* que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia. Resolución 5.797/2017, por la cual se crea el PEP (Acosta, Blouin y Feline 2019).

Ecuador: Constitución de la República del Ecuador. Ley de Movilidad Humana, artículos 83-89. Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur.

Paraguay: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur.

Perú: Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. Instrumentos jurídicos *Ad Hoc* que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019).

Uruguay: Reconocimiento del derecho a la migración. Artículo 1. Ley 18.250 de fecha 17/01/2008
 Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales de Estados partes de Mercosur

(D); (E) Forma de Estado y Sistema de Gobierno:

Argentina: artículo 1 y artículo 99. Constitución vigente.

Bolivia: artículo 1 y artículo 172, numerales 3 y 4. Constitución vigente

Brasil: artículo 1 y artículo 84. Constitución vigente

Chile: artículo 3 y artículo 70. Constitución vigente

Colombia: artículo 1 y artículo 115. Constitución vigente

Ecuador: artículo 1 y artículo 141. Constitución vigente

Paraguay: artículo 1 y artículo 238. Constitución vigente

Perú: artículo 43 y artículo 110. Constitución vigente

Uruguay: artículo 158 y artículo 168. Constitución vigente.

(F) Tradición Migratoria: Promedio de la migración neta quinquenal desde 1950 al 2020.

Saldo negativo: país expulsor. Saldo positivo: país receptor. Fuente: Estadísticas ONU, 2019. (Ver anexo 1, tabla 8)

(G) Congestión de los servicios públicos y sociales: Criterios para la clasificación binaria. (Ver anexo 1, tablas 9 y 10)

(H) Conceptualización de la crisis migratoria venezolana como problema público: Suscripción del Comunicado del Grupo de Lima del 18 de mayo de 2018 en donde se reconoce crisis migratoria venezolana como problema doméstico de Estados receptores; suscripción de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de 04 de septiembre de 2018

(Y)
Passport Index 2021.

Tal y como se puede observar, los casos típicos¹ de esta investigación corresponden a Chile, Ecuador y Perú. Poseen tres de los más altos índices ponderados de presión migratoria. Al menos hasta 2017, tuvieron legislaciones favorables a la movilidad humana, y tradiciones expulsoras de población nacional. Sin embargo, a pesar de la persistencia de regímenes de política favorables a la apertura migratoria, han decidido imponer visa de entrada a los venezolanos. En el caso de Chile, a pesar de que existe presión migratoria, no se evidenció la presencia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, ni congestión de servicios públicos, lo que hace suponer que el cierre de su política migratoria pudiera responder a previsiones de capacidades de política.

Los casos irrelevantes² para la hipótesis de investigación son Argentina, Bolivia, Brasil, y Uruguay. En el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, el elemento de presión migratoria no se encuentra presente, y mantienen un régimen de apertura migratoria. En Argentina y Uruguay, no existe presión migratoria, carecen de población migrante en condición de vulnerabilidad y no se reportó congestión alguna en los servicios públicos. En Brasil, a pesar de que existe un flujo migratorio en condiciones de vulnerabilidad, la congestión de servicios públicos es parcial, solo en las áreas limítrofes. En Bolivia, no se tienen datos respecto a la presión migratoria y la tasa de crecimiento del stock inmigratorio durante la mayor parte del período de estudio.

Los casos absolutamente desviantes³ respecto a la proposición de la hipótesis son Colombia y Paraguay, quienes, pese a tener presión migratoria, legislaciones favorables a la movilidad

¹ Se entiende como caso típico, aquel que responde a los patrones sugeridos en la hipótesis de investigación, a saber: presencia de X y presencia de Y.

² Se entiende como caso irrelevante, aquel que se caracterizan por una ausencia de X y una ausencia de Y

³ Se entiende como caso desviante, aquel que se caracteriza por la presencia de X y la ausencia de Y.

humana y tradiciones expulsoras, mantienen un régimen de apertura migratoria respecto a poblaciones venezolanas. En el caso de Paraguay no se evidencia la presencia de poblaciones vulnerables ni congestión de servicios públicos como indicador de capacidades de política. El criterio determinante para la selección definitiva de casos, será aquellos países con mayor índice ponderado de presión migratoria, por lo cual se escogerá Colombia como caso desviante, Ecuador y Perú como casos típicos⁴.

8.2. Unidades de Análisis

Las unidades de análisis son “los sujetos, objetos, sucesos o comunidades de estudio”, el “sobre qué o quiénes” se va a enfocar la observación y el análisis del trabajo de investigación (Hernández, Fernández y Baptista 2006, 236). Considerando además que el método comparativo, llega a conclusiones generalizables estudiando una serie de sistemas factoriales (o sistemas de variables) (Przeworski y Teune 1970, 12), la unidad de análisis a estudiar en esta investigación serán los subsistemas de política migratoria de los casos de estudio seleccionados.

Un subsistema de política es una agregación comprehensiva de todos los posibles actores internacionales, sociales y estatales, así como las instituciones e ideas que directa o indirectamente, interactúan dentro de un área de política. Es un concepto que captura actores, instituciones e ideas en el proceso de hechura de políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 81). Según Freeman, citado en Klijin (1998), un subsistema de política puede entenderse como un “patrón de interacciones, o actores involucrados en la toma de decisiones en un área especial de política pública”. También puede ser entendido como “patrones de interacción en áreas de políticas, o, más específicamente, partes de áreas políticas”.

Para la producción de conocimientos generalizables, la investigación comparativa parte de la definición de sistemas entendidos como estructuras mutuamente interdependientes con una ubicación socio-temporal definida, que cuentan con patrones de interacción estables y dentro de las cuales ocurren los fenómenos sociales (Przeworski y Teune 1970, 12). Se admite que

⁴ Para el año 2019, cuando se realizó la selección de casos, Ecuador superaba a Chile en presión migratoria y stock de inmigrantes. En 2020, Chile supera a Ecuador. Se presume que en Chile tuvo lugar una actualización de estadísticas reportadas o la inclusión de migrantes venezolanos que ingresaron al territorio por medidas de reunificación familiar

dichos subsistemas, en tanto unidades de análisis, se constituyen de varios niveles de componentes o elementos integradores.

En este sentido, las sub-unidades de análisis para la variable independiente (X) serán los actores, las instituciones y las ideas presentes en cada uno de los subsistemas correspondientes a los casos de estudio, que, en sus interacciones, influyen un resultado de política (Y). También se incluirán aquí, las capacidades de política.

Para la observación de la variable dependiente (Y), las sub-unidades de análisis serán los instrumentos de política implementados desde el 2017 hasta el 2020, a los fines de la caracterización del régimen de política.

8.3. Técnicas de recolección de datos

En la presente investigación, se emplearon las siguientes técnicas de recolección de información: revisión documental y cuestionario (Yin, 2018). La primera, se llevó a cabo empleando las bases de datos como técnica de recolección. Se investigaron las variables X e Y, planteadas en la hipótesis. Según Yin (2018), la base de datos de un caso de estudio “organiza la data que ha sido recolectada”. Esta base de datos “debe usar un formato que ayude a que la data sea registrada y hallada fácilmente”. Se empleó un formato de preguntas y respuestas, que sirvió como un principio orientador para organizar los datos.

Para la variable dependiente, entendida como los resultados de la política inmigratoria de cada caso de estudio, se planteó una técnica de recolección de datos documental que incluyó el análisis de los principales instrumentos de política: leyes, resoluciones y convenios internacionales, entre otros, que permitieron dar cuenta de las variaciones de los referidos instrumentos y decisiones de política respecto a la movilidad humana del grupo poblacional de referencia durante el periodo de estudio.

Para el estudio de la variable independiente y/o de los factores condicionantes de la política inmigratoria, se aplicó, en el caso colombiano, un cuestionario dirigido a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Asimismo, se amplió la información con una técnica de recolección de datos documental. En el caso peruano y ecuatoriano, la técnica de recolección de datos exclusivamente fue documental, empleando las bases de datos referidas

en el texto de Yin (2018). Se emplearon notas, documentos, materiales tabulados y otros para mantener la cadena de evidencias.

Fueron consultadas una serie de páginas web y bases de datos contentivas de informes de situación de agencias de cooperación y organismos no gubernamentales en el terreno, tales como la base de datos de la Plataforma para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), iniciativa encabezada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Igualmente, se consultaron las bases de datos de otras agencias de las Naciones Unidas tales como OCHA. La información acerca de las variables X e Y fue agrupada en función de preguntas y respuestas.

Entre otros procedimientos de búsqueda también se activaron alertas de google bajo los siguientes criterios de búsqueda: crisis migratoria venezolana, migración venezolana, presión migratoria, migrantes venezolanos. Las noticias respecto de estos ítems fueron registradas en una base de datos y comprendieron un período de búsqueda de dos meses ubicados entre mayo y junio de 2019. Para más detalles, puede consultarse el protocolo de investigación propuesto en el anexo 2.

8.4. Análisis de datos

Para el análisis y procesamiento de la información, resulta importante contar con técnicas que permitan sintetizar, categorizar, y comparar los hallazgos en cada caso de estudio. A tales fines, se empleó la técnica del *pattern matching*, definida como aquella lógica que compara los hallazgos que empíricamente fueron encontrados contra un criterio o proposición teórica (Yin, 2018). Ya que esta técnica puede emplearse en uno o varios casos, resulta ideal para sintetizar los hallazgos de los casos comparados.

El propio método comparativo, requiere la identificación de ciertas variables o componentes factoriales de los sistemas objeto de comparación, que representan, a su vez, las características comunes a los casos de estudio (Przeworski y Teune, 1970). Estos pueden ser extraídos tanto de la teoría como del contexto del caso de estudio. Asimismo, puede efectuarse una combinación de ambas.

La elaboración de tablas y/o lógicas comparativas, tomará las variables de estudio y/o los componentes factoriales de los subsistemas, del marco analítico del diseño de políticas, en su variante presentada por Michael Howlett (2009; 2011). Respecto de la variable independiente (X), se caracterizarán los subsistemas de políticas migratorias de cada caso de estudio, indagando acerca de ciertas características.

El modelo de lógica explicativa y comparativa para el análisis de datos será el siguiente:

Tabla 1.2. Modelo de lógica explicativa

Caso de Estudio	Variable X: Contexto			
	Ideas	Instituciones	Actores	<i>Policy Capacity</i>
Caso n	<p>Ideas presentes en el subsistema de política migratoria:</p> <p>a) predominancia de un paradigma de movilidad humana o de securitización de fronteras.</p> <p>b) Construcción social del migrante</p>	<p>Instituciones presentes en el subsistema de política migratoria: vigencia de acuerdos, convenciones y/o tratados internacionales de movilidad humana, normativas nacionales, entre otras.</p>	<p>Actores presentes en el subsistema de política migratoria: gobiernos, grupos de presión, sindicatos, gremios profesionales, sectores empresariales, partidos políticos, Iglesia, agencias de cooperación, organismos multilaterales, y otros.</p>	<p>Pre-condición necesaria para emprender la implementación efectiva de las decisiones de política.</p> <p>“Poder infraestructural”, que recrea las habilidades de los gobiernos para asegurar que sus decisiones sean implementadas Mann (1984), citado en Singh y Ramesh (2018, 333).</p>
Caso n	Variable Y: Rediseño			
	Problema	Objetivos de política	Instrumentos	Calibraciones
	<p>Construcción causal del problema: historia causal del problema.</p> <p>a) Construcción de la imagen de la migración</p> <p>b) Presencia de la construcción social de la migración venezolana como factor desestabilizador de mercados de trabajo</p> <p>c) Presencia de la construcción social de la migración venezolana como carga sobre servicios públicos</p>	<p>Formulación de objetivos explícitos de política inmigratoria dirigidos al <i>target</i> poblacional venezolano y diferenciados de otros <i>targets</i> poblacionales</p>	<p>Registro cronológico de la implementación de instrumentos y determinación de cambio de régimen migratorio</p> <p>a) Determinación de la persistencia de un régimen migratorio abierto</p> <p>b) Determinación de la presencia de un régimen migratorio restrictivo</p>	<p>Presencia de calibraciones</p>

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Capítulo 2

La política migratoria y la política de inmigración

1. La política migratoria desde la óptica del diseño de políticas

La política migratoria es una política pública orientada a la regulación del ingreso y egreso de personas dentro de un determinado territorio. Se configura en el seno de una compleja relación de factores de interés, coyunturales, políticos y económicos que se traducen en directrices específicas inscritas en un proyecto particular (Rodríguez, s.f.). Desde la óptica del diseño, no está exenta de una lógica de instrumentos con arreglo a fines, para la resolución de problemas públicos.

Una característica fundamental de la política migratoria da cuenta de su grado de apertura o restricción. Este aspecto facilita o constriñe los flujos de desplazamiento humano a lo largo de las fronteras de determinado territorio. Varía entre rangos de selectividad en la regulación de las corrientes migratorias. En un *continuum* entre la apertura y la restricción migratoria, un régimen de apertura privilegia la movilidad humana, y tiene como objetivo “facilitar la libre circulación de las personas a través de las fronteras”, configurando un flujo migratorio masivo o selectivo. Supone la libre movilidad de las personas, reivindicando el derecho que tienen a desplazarse de un país a otro. Por su parte, la restricción migratoria tiene como objetivo “el impedimento de entrada a un territorio determinado” (Mármora 2002, 257-284). De esta forma, se evidencia el juego entre los intereses del Estado y los derechos de los migrantes.

En general, la formulación de los objetivos del subsistema de política migratoria también es co-dependiente de los objetivos de los demás subsistemas de política. Comúnmente, los objetivos del subsistema de política migratoria buscan generar patrones migratorios intencionales que guarden coherencia con los objetivos de otros subsistemas de política. La interacción entre los diversos objetivos de política sectorial y la valoración del impacto del fenómeno migratorio en los distintos subsistemas de política, son condicionantes institucionales de la política migratoria.

Sin embargo, cuando los patrones migratorios son impuestos, como, por ejemplo, en una situación de éxodo, inmigración masiva o desplazamiento forzado, no solo actúan los objetivos inherentes al subsistema de política migratoria, sino que entran al ruedo, factores contextuales que moldean las decisiones, y, por consiguiente, los instrumentos de política. De

este modo, sus objetivos no solo vienen dados por la interrelación con los objetivos de los demás subsistemas, sino por la interacción con los elementos del contexto: actores, instituciones, ideas y capacidades de política que buscan contrarrestar o reaccionar a los patrones migratorios establecidos por las circunstancias.

Ante la irrupción de un fenómeno de movilidad humana, que se perciba problemático en virtud de las controversias que genera en otros subsistemas de política, los gobiernos buscan incidir en dichos patrones migratorios a través de la formulación o revisión de los objetivos de política migratoria. Los planteamientos sobre los cuales descansan estos objetivos encuentran su asidero en las diversas perspectivas de los sectores que intervienen en su elaboración. Los objetivos de una política migratoria se establecen predominantemente en las dimensiones discursivas. Se fundamentan en percepciones acerca de los problemas y desafíos generados por los fenómenos migratorios y sus patrones, así como en concepciones acerca del nivel de afectación de otros objetivos de interés nacional (Mármora 2002, 109).

La consideración de estos escenarios necesariamente implica un diseño, o un rediseño continuo que se ajusta a cada contexto. Las políticas migratorias se dirigen a generar efectos en patrones migratorios existentes o a desarrollarlos intencionalmente (Mármora 2002, 88).

2. El derecho a la libertad migratoria, y la soberanía Estatal: fundamentos de los paradigmas de libre movilidad y control de flujos

Las políticas migratorias resultan ser bastante controvertidas desde el punto de vista de las ideas. Se fundamentan, tanto en las diversas percepciones acerca del fenómeno migratorio dentro de las sociedades de origen y recepción, como en los recursos argumentativos de los gobiernos y otras partes interesadas para justificar la adopción de medidas específicas. “Las percepciones sobre la emigración o la inmigración, sean o no objetivas, constituyen la principal fuerza que incide en la decisión política” (Mármora 2002, 25).

La historiografía documenta la influencia de las ideas en los regímenes de política migratoria. La adopción de un régimen de apertura o de restricción viene precedido por ideas o construcciones argumentativas acerca de las causas y las consecuencias de las migraciones;

sus efectos dentro de otros objetivos y subsistemas de política y el rol de los migrantes en las sociedades de acogida o de origen, entre otras consideraciones.¹

Lo anterior ilustra el siguiente hecho: las políticas migratorias se encuentran estrechamente vinculadas a la construcción de la migración como fenómeno social. Las ideas respecto de la migración han girado en torno a la reflexión de sus causas, consecuencias y la imagen de sus protagonistas. También se han fundamentado en debates alrededor de aspectos como el ingreso y asentamiento de extranjeros en sociedades de acogida; el egreso o retorno de los nacionales al país de origen, y el rol de los migrantes en las sociedades de procedencia y de destino.

En este sector de política, la sociología de las migraciones brinda grandes aportes al *public policy*. Las diversas teorías explicativas de la migración, dan paso a ideas que articulan hipótesis respecto de las causas y consecuencias de los desplazamientos poblacionales, así como el papel de sus actores dentro de esas dinámicas. Así, generan percepciones que construyen el problema público en función del análisis de los patrones migratorios². Estas construcciones teórico-argumentativas del problema público en cuestión, conducen a los decisores políticos a procurar una intencionalidad de política migratoria, fundamentada en ciertas lógicas que conciben determinados instrumentos y que, a su vez, producen como resultado, regímenes de política migratoria específicos.

En lo relativo al simple desplazamiento poblacional, dos han sido los paradigmas fundamentales de la política migratoria. Por una parte, se encuentra la reivindicación de la

¹ López Sala (2005, 48), efectúa un recuento de la evolución de las migraciones internacionales y su regulación. Partiendo de los Estados como principales actores de las políticas migratorias, identifica cuatro periodos en los cuales, se desarrollaron políticas de inmigración basadas en ciertas ideas: en el primer periodo (1850-1914), gracias al reconocimiento del derecho a la emigración en los países con tradición liberal, se instaura la libertad de salida. Entre 1914-1945, comienza la contención de los flujos internacionales debido a la recesión económica y los conflictos bélicos. Así, surge el pasaporte como instrumento de control migratorio. El tercer periodo (1945-1973), estuvo caracterizado por el crecimiento industrial y aumento de la demanda de mano de obra, desaparecen las políticas de inmigración racialmente selectiva, y comienzan las políticas de inmigración laboral. Finalmente, entre 1973-2004, se pone fin al reclutamiento activo de mano de obra, y se instaura el endurecimiento de políticas de asilo y refugio.

² Existe un conjunto de teorías explicativas de los procesos migratorios que analizan las razones de los desplazamientos poblacionales. Entre ellas, se encuentran la teoría neoclásica de las migraciones, en sus variantes micro y macro; la teoría de atracción y expulsión (*push/pull*); la nueva economía de las migraciones; la teoría de los mercados duales de trabajo; la teoría del sistema mundial; la teoría de causalidad acumulativa y la teoría de los sistemas migratorios. Todas parten de la concepción de una problemática y una construcción social del migrante, atribuyéndole un rol tanto en las sociedades receptoras como en las de origen. Así, desde la lógica del diseño, la sociología de las migraciones puede brindar aportes importantes a la definición del problema público, en función de que, la política migratoria se dirige a controlar o incentivar patrones migratorios, explicados a través de estas teorías.

libertad de circulación que postula el derecho a la movilidad humana y la ciudadanía universal; y por la otra, la soberanía estatal que defiende el control migratorio como prerrogativa del Estado-nación, y que resurge en la década del 2000, a través de los planteamientos de la securitización de fronteras. La primera, presupone un régimen de política que no obstaculiza los flujos migratorios, diluye las fronteras y facilita el asentamiento en sociedades receptoras, dentro de una dinámica de integración y convivencia. La segunda, reivindica el control fronterizo como atribución del Estado-nación, restringe, controla y regula los flujos migratorios, condicionando el ingreso de personas, a la previa aceptación por parte de las autoridades estatales.

La consolidación del Estado y sus fronteras nacionales dio paso al control de flujos, y supuso la restricción de la libertad de circulación. La doctrina de la soberanía Estatal que fundamentó la prerrogativa de regulación del territorio generó la noción de control sobre los flujos migratorios, en detrimento de la libre movilidad como derecho humano.

A partir de la doctrina de la soberanía y su régimen de control migratorio, tanto el Estado moderno como el sistema internacional westfaliano expropiaron a los individuos y demás entidades privadas los “medios legítimos del movimiento”. Esto último implicó la privación a los agentes individuales de la libertad de desplazamiento, haciéndoles dependientes del Estado y obligándoles a obtener su autorización para cualquier traslado fuera de su jurisdicción. Es decir, la monopolización del derecho a autorizar y regular la movilidad fue intrínseca a la construcción de los Estados (Thorpey 2000). La doctrina de la soberanía le atribuyó al Estado el monopolio de los medios de movilización, lo que significó la centralización de la potestad de autorización para el desplazamiento y regulación del flujo de personas. De hecho, la adopción del pasaporte como instrumento de política migratoria, no es más que expresión de la doctrina de la soberanía Estatal, con su consecuente régimen de control de flujos.

El antagonismo originado entre la existencia del Estado, como supervisor de los flujos migratorios; y la libre movilidad de los individuos, ha generado la coexistencia de dos paradigmas que caracterizan el ámbito de la política migratoria. El paradigma del derecho a la libre movilidad humana y la ciudadanía universal se antepone a la autodeterminación y soberanía Estatal, renovado en el paradigma securitista, que restringe la circulación de los movimientos migratorios a través de políticas de control de flujos.

La libertad migratoria, que sustenta el paradigma de la libre movilidad y la ciudadanía universal, configura un cierto régimen de política migratoria que nace aproximadamente a partir de 1850 con el reconocimiento del derecho a la emigración y el establecimiento de la libertad de salida. Constituye un régimen que no busca frenar los flujos migratorios. Implica una mínima intervención estatal sobre las migraciones interfronterizas, aunque no supone una total ausencia de regulación, sino el privilegio del derecho a migrar (López Sala 2005, 49).

Por su parte, el paradigma de la soberanía Estatal y securitización de fronteras, que fundamenta el régimen de control de flujos, atribuye competencias al Estado en lo relativo a la decisión del tipo de extranjeros sujetos de admisión, y la regulación del asentamiento de los sujetos ajenos a la comunidad política receptora. Medidas adoptadas a este respecto, entran constantemente en contradicción con el paradigma del derecho a la libre circulación y la movilidad humana (López Sala 2005, 20).

En estos términos, la política migratoria es una respuesta a la tensión entre la libertad migratoria y el derecho de los individuos a migrar, frente a la soberanía estatal para controlar las entradas y salidas de los inmigrantes foráneos. En la esfera que conecta la sociología de las migraciones con la política de las migraciones internacionales, la política migratoria se constituye en la “reacción de los Estados ante la cuestión migratoria” (López Sala 2005, 15). Así, la migración, adquirió una re-significación con el establecimiento de fronteras políticas. Precisamente, la política migratoria surge de la contradicción entre la existencia de los Estados nacionales y los flujos migratorios como expresión de la libertad migratoria. “Aunque la inmigración, entendida como el desplazamiento territorial de personas, no es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad, se dota de un nuevo contenido con el advenimiento de los Estados nacionales” (López Sala 2005, 14).³

Esto implica que “la política migratoria es un campo de intervención pública sometida a múltiples tensiones. Mientras que la posibilidad de abandonar el Estado del que se es ciudadano es un derecho inalienable (...) no existe el derecho equivalente a ser aceptado en otra comunidad política” (López Sala 2005, 17). En efecto, en el derecho internacional se atribuye legitimidad a las decisiones de los Estados en lo relativo a la selección de los sujetos

³ No se erige como objeto de estudio solo desde la sociología de las migraciones, sino que, puede concebirse como un tópico del *public policy*, en la medida en que el surgimiento del Estado impuso restricciones a la movilidad humana (López Sala 2015, 15)

que ingresan a su territorio. El derecho de entrada de los individuos se encuentra supeditado al principio de autodeterminación del Estado, que no es más que el último vestigio de la expresión de su soberanía, en tiempos de globalización.

El surgimiento y consolidación de los Estados como formas de ejercicio del poder y constitución de sociedades políticas con identidades culturales homogéneas, limitó la libertad de circulación de personas en función del argumento de la seguridad y preservación del Estado mismo. La existencia *per se* de la política migratoria y su grado de apertura, se ha visto condicionada, además, por ideas que giran en torno al mantenimiento de las respectivas identidades culturales circunscritas al Estado-nación, reproduciendo el modelo de control de flujos. La idea de que la libertad de circulación se tornaba amenazante para el mantenimiento de la homogeneidad de las comunidades políticas, reforzó esta concepción.

Grosso modo, los paradigmas de movilidad humana y soberanía Estatal, han concentrado el contenido argumental de los regímenes de control de flujos y la libertad migratoria. Pero estos abarcan solo un componente de la política: el desplazamiento, o sea, el ingreso y la salida de personas a través de las fronteras. Ahora bien, respecto de la instalación y asentamiento de migrantes, así como su incorporación a las sociedades de acogida, también existen paradigmas que condicionan la política migratoria.

En este particular, se debate entre la exclusión de los migrantes del goce y disfrute de ciertos derechos civiles, políticos y sociales; y/o su incorporación como sujetos plenos de derechos. De hecho, en lo que respecta a las implicaciones culturales del asentamiento migratorio en las sociedades receptoras, se encuentra una amplia gama de posiciones que van desde las posturas segregacionistas, hasta el multiculturalismo.⁴

⁴ Respecto del asentamiento como componente de las políticas de inmigración, también existen múltiples debates y paradigmas de política. La complejización del fenómeno migratorio y la consolidación de los Estados nacionales han transformado, incluso, las nociones de residencia y ciudadanía. En lo relativo a la residencia, se debaten posturas acerca del acceso de los extranjeros a los derechos civiles, económicos y sociales, tales como el acceso a bienes y servicios públicos. En lo relativo a la ciudadanía y los derechos políticos, se plantean dilemas respecto a su incorporación, o no, a la comunidad política como sujetos de pleno derecho para la influencia en las decisiones públicas.

Sin embargo, esta discusión trasciende el alcance de este trabajo de investigación, ya que se parte del supuesto de que, es la regulación del desplazamiento el primer componente objeto de rediseño de la política de inmigración, en situaciones de presión migratoria. En este sentido, para la regulación del desplazamiento, los paradigmas de política en disputa son los del derecho a la libertad de circulación y la doctrina de la soberanía Estatal, explicados en la presente sección.

En síntesis, soberanía, autodeterminación Estatal, preservación de la identidad cultural de la comunidad política y seguridad de Estado, han sido los argumentos que fundamentan el control de flujos de la política migratoria. Ideas que se anteponen a la libertad de circulación y ciudadanía universal como derechos humanos. Estas nociones conforman los dos paradigmas sobre los cuales la política inmigratoria es condicionada.

3. Las políticas migratorias como respuesta

De todo lo antes indicado se desprende que, la política migratoria constituye la respuesta y/o la anticipación de los gobiernos a los flujos migratorios que afectan determinado territorio. Representan la decisión de los gobiernos respecto a las entradas y salidas de los individuos dentro del territorio del Estado. Puede dirigirse tanto a los connacionales de un país como a los extranjeros, buscando afectar patrones migratorios existentes, o a generarlos intencionalmente (Mármora 2002, 88).

Según Mármora (2002, 88), la influencia o generación intencionada de patrones o movimientos migratorios constituye el objetivo central de toda política migratoria. La definición de la intencionalidad y la modalidad de la política migratoria debe venir precedida por el conocimiento de la direccionalidad de los flujos, su temporalidad, su nivel de selectividad, la voluntariedad, y en general, la composición de las migraciones. El alcance de la política migratoria, la definición de sus componentes y sus instrumentos depende intrínsecamente de la comprensión de las causas y los efectos del fenómeno migratorio. Es una política pública, una intervención gubernamental, dirigida a influenciar las corrientes migratorias existentes o a generar patrones migratorios intencionados. “Puede actuar en forma específica sobre la tendencia de ciertos flujos de población, sobre sus consecuencias o bien sobre algunas de sus causas inmediatas” (Mármora 2002, 51).

La política migratoria se ha complejizado en el devenir del tiempo, lo que ha implicado la diversificación de sus componentes e instrumentos. Rendón (2018, 21), entiende las políticas migratorias como “el conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso de los extranjeros a diferentes esferas de la sociedad de acogida con el propósito de conseguir su integración”. Comprende además políticas de inmigración y políticas de emigración, o diáspora.

La política migratoria en general, incluye las normas, leyes, prácticas e instrumentos concebidos por los gobiernos para regular aspectos como el ingreso, la residencia y las condiciones de integración de los extranjeros, pero también aborda los supuestos de salida de los nacionales de un país (Rendón 2018, 21). Busca reaccionar o generar patrones migratorios, regula los flujos de salida de los nacionales de un país, y los influjos de extranjeros.

A los fines de esta investigación, se entenderá esta última definición de política migratoria, que establece una clara diferenciación respecto de la política inmigratoria, cuya intencionalidad radica en la exclusiva regulación de los influjos de determinado país, y el establecimiento de extranjeros. Esta última, por lo tanto, es un componente de la política migratoria global de un territorio.

Así las cosas, la política inmigratoria solo abarca un aspecto de la política migratoria en cuanto a la direccionalidad de los flujos: la entrada, asentamiento y residencia de los inmigrantes. En tanto respuesta, constituye la intervención de los gobiernos a influjos sobrevenidos, pero no se limita, de manera reactiva a intervenir en los patrones existentes, también pretende generar otros, con un carácter intencionado que respondan a ciertos objetivos de política.

3.1. La intencionalidad de la política migratoria y las formas que despliega: objetivos e instrumentos

Mármora (2002, 98), entiende la noción de política migratoria desde su más amplio enfoque. Para el autor, las políticas migratorias se componen de una intencionalidad, entendida como el “objetivo explícito con la cual se la formula”. Es la intencionalidad en la dirección de los flujos migratorios, la que configura la clasificación fundamental de los componentes de la política migratoria, en su taxonomía. Todas ellas generan incentivos y restricciones, a través de sus respectivos instrumentos y regulaciones, dirigidos a moldear patrones migratorios existentes, o a producir corrientes migratorias deseadas.

En un sentido amplio, la política migratoria cuenta con estrategias, objetivos generales, objetivos específicos y programas. Las estrategias “están orientadas a intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación”, mientras que los objetivos generales de una política migratoria, comúnmente distinguen entre la retención, promoción, regulación, recuperación e

incorporación de migrantes. Por su parte, los objetivos específicos “son los que configuran las actividades principales sobre las que se van a centrar determinadas políticas”, y los programas “están constituidos por una serie de actividades enmarcadas en planes de acción y con resultados esperados en diferentes etapas” (Mármora 2002, 99).

El papel de la intencionalidad en la configuración de los componentes de la política migratoria es un aspecto clave en Mármora. Esta visión general de la política migratoria despliega un conjunto de clasificaciones que se erigen como dimensiones de la política. A diferencia de otros autores, las intervenciones respecto de los flujos de población en un país, conocidas comúnmente como políticas de inmigración, son entendidas por Mármora (2002), como programas de inmigración, incluidos en una política de promoción de las migraciones.

En una política de promoción de las migraciones, la intencionalidad puede variar, generando o regulando los flujos de personas; o, por el contrario, fomentando la emigración o salida. Respecto a esta última consideración, reducir la política de inmigración, a un programa de promoción migratoria simplifica la complejidad de la política migratoria misma. La política de inmigración cuenta con intencionalidades específicas en función de los patrones de flujo migratorio, se encuentra estructurada en diversas dimensiones y objetivos distintos (Delgado 2002, 106). La complejización de las dimensiones de la política migratoria, el incremento de los desplazamientos humanos y la diversificación de su naturaleza, han desplegado una innumerable cantidad de objetivos e instrumentos que, conducen a que cada componente de política migratoria pueda erigirse en una política misma.

A los fines de presentar un panorama general que despliega las dimensiones de la política migratoria global, se presenta la siguiente tabla. *Grosso modo*, en ella, Mármora (2002, 103-107), identifica un conjunto de instrumentos y medidas de política que acompañan a cada componente de la política migratoria, en función de su intencionalidad, estrategia, y objetivo general, para incentivar o restringir los flujos migratorios de entrada y de salida:

Tabla 2.1. Clasificación de los componentes de la política migratoria

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
				- Comercio internacional	- Reducción de aranceles de importaciones

Fijar la población en su lugar de origen	Retención	Emigración potencial	Asentar la población por medio de un mayor desarrollo		<ul style="list-style-type: none"> - Renegociación deuda externa
				<ul style="list-style-type: none"> - Inversión extranjera - Asistencia para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones productivas - Inversión en investigación - Créditos pequeñas y medianas empresas
				<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización de remesas para inversiones productivas - Desarrollo local
			Restringir la emigración mediante medidas administrativas		<ul style="list-style-type: none"> - Control fronterizo - Control de residencia
Generar migraciones	Promoción	Inmigración masiva	Fomentar la inmigración	<ul style="list-style-type: none"> - Colonización 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción en países de origen - Convenios internacionales - Asistencia económica - Transporte - Intermediación oferta-demanda - Compensación salarial - Seguros médicos - Tarifas reducidas - Pasajes
	Promoción	Inmigración selectiva	Fomentar la inmigración	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos calificados 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción en países de origen - Convenios internacionales - Asistencia económica - Transporte - Intermediación oferta-demanda - Compensación salarial - Seguros médicos - Tarifas reducidas - Pasajes

Fuente: Mármora (2002).

Tabla 2.1. Clasificación de los componentes de la política migratoria (continuación)

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Migración con capital 	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Facilitación, ingreso y radicación - Pasantías - Créditos - Tarifas reducidas

Generar migraciones	Promoción	Inmigración selectiva	Fomentar la inmigración	- Colonización	- Factibilidad - Selección-traslado - Asentamiento
				- Migraciones laborales	- Convenios internacionales - Intermediación oferta-demanda - Traslado - Supervisión y cumplimiento de contratos
		Emigración forzosa	Expulsar población	- Deportación	- Identificación - Detención - Traslado - Presión expulsora
		Emigración voluntaria	Fomentar la emigración	- Migraciones laborales	- Información a los potenciales migrantes - Contratación - Traslado - Supervisión de contratos
- Colonización	- Difusión del programa entre potenciales migrantes				
Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación	Regulación	Emigración e inmigración	Facilitar la libre circulación internacional de las personas	- Reunificación familiar	- Traslado - Asentamiento
				- Integración regional	- Facilitación del tránsito fronterizo y asentamiento - Equilibrio fronterizo
				- Refugiados	- Protección - Traslado - Ayuda de emergencia - Soluciones duraderas

Fuente: Mármora (2002).

Tabla 2.1. Clasificación de los componentes de la política migratoria (continuación)

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación	Regulación	Emigración e inmigración	Canalizar los movimientos migratorios	- Recursos humanos calificados	- Intermediación oferta-demanda
				- Trabajadores temporarios	- Intermediación oferta-demanda - Selección - Traslado - Supervisión y cumplimiento de contratos
				- Migración con capital	- Información - Facilitación de ingreso
		Restringir la inmigración		- Control fronterizo - Control de residencia	

Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero	Recuperación	Emigración	Promover y facilitar la repatriación	- Retorno	- Preparatoria - Traslado - Ayuda de emergencia - Inserción sociolaboral
			Activar participación del emigrado con sociedad de origen	- Vinculación	- Institucionales - Operativas
Incorporar al inmigrante ya establecido en la sociedad receptora	Incorporación	Inmigración	Promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora	- Inserción sociocultural	- Regularización de migrantes ilegales - Asistir a las asociaciones de migrantes - Asistencia social
				- Inserción sociolaboral	- Intermediación entre oferta y demanda - Promoción de autoempleo

Fuente: Mármora (2002).

3.2. Los patrones migratorios como cuestión de las políticas migratorias

En un sentido amplio, los patrones migratorios son aquellas “características de las migraciones, sobre las cuales las políticas van a incidir” (Mármora 2002, 99). Existen aspectos analíticos imprescindibles en la caracterización de los flujos migratorios para la posterior formulación de objetivos de política migratoria.

La direccionalidad de los flujos es el primer aspecto a considerar en el diseño de la política migratoria. Corresponde al sentido del desplazamiento a través de las fronteras de un Estado nacional. Este patrón migratorio establece la distinción básica entre emigración e inmigración. La primera, comprende la población que parte desde su país de origen hacia otro destino; mientras que, la segunda abarca “políticas orientadas a la atracción y ubicación de la población proveniente de otros países” (Mármora 2002, 89). La política inmigratoria gestiona los influjos poblacionales dentro de un territorio nacional.

La temporalidad es otro aspecto a analizar en el estudio de los flujos migratorios. “Este criterio diferencia las políticas migratorias destinadas a los migrantes, cuyo objetivo es establecer una residencia permanente en el lugar de destino, de aquellas que se ocupan de las migraciones por un limitado tiempo de residencia” (Mármora 2002, 90). En este sentido, se

plantean diferencias entre el migrante temporario, o el migrante temporal. El primero, posee un permiso ilimitado de residencia, mientras que el segundo, puede establecerse por un tiempo determinado.

La selectividad es otro criterio que establece distinciones, - o en todo caso, calibraciones - en la política migratoria. Pueden existir políticas masivas, destinadas a atender o generar “movimientos indiscriminados de población”; o políticas selectivas, que privilegian ciertas características de los migrantes, como el origen, la religión, el género, la edad, el nivel educativo, estado civil o nivel socioeconómico. La selectividad de las políticas migratorias expresa objetivos que buscan promover ciertos tipos de migrantes, o, restringir su entrada en determinado territorio. El primer caso representa un criterio incluyente de política; mientras que, en el segundo, la selectividad es excluyente⁵ (Mármora 2002, 91-92).

Otro aspecto objeto de abordaje en el análisis de patrones migratorios y en la definición de políticas migratorias, es la voluntariedad. Este criterio diferencia las migraciones forzadas de las voluntarias. A este respecto, se entiende como migración forzada, “aquellas motivadas por una presión externa”⁶ (Mármora 2002, 94), mientras que las voluntarias, son aquellas impulsadas por la decisión derivada del libre albedrío del individuo.

La voluntariedad, en tanto criterio analítico de los patrones migratorios resulta preponderante en el análisis y definición de las políticas migratorias, porque ella puede determinar el nivel de flexibilidad de los instrumentos de política a los fines de considerar excepciones y beneficios en las migraciones forzosas (Mármora 2002, 96).

Finalmente, durante el análisis de los patrones migratorios para el establecimiento de los objetivos y componentes de política, se encuentra el estudio de la composición del flujo migratorio. Según Mármora (2002, 96), este aspecto indaga acerca del nivel social de los

⁵ Sin embargo, Mármora (2002, 92), si bien hace esta distinción conceptual, advierte que en reiteradas oportunidades se puede apelar discursivamente a la inclusión; y, por el contrario, concebir políticas migratorias que en la realidad buscan excluir.

⁶ Dentro de las migraciones forzadas, pueden identificarse varias situaciones de análisis que inciden en la decisión respecto de la política migratoria a desplegar. Puede distinguirse entre: a) migraciones forzadas por efecto de la coacción directa de los decisores de un Estado; b) migraciones impulsadas en razón de graves amenazas al derecho a la vida y la libertad (que fundamentan las políticas de refugio); c) migraciones forzadas en razón del deterioro de la calidad de vida y las condiciones económicas cotidianas en el lugar de procedencia, que originan la migración laboral de sobrevivencia; y finalmente, d) la migración forzada por factores socioculturales, en un entorno de intolerancia por a las diferencias, étnicas o religiosas, en donde peligran la identidad cultural de grupos minoritarios (Mármora 2002).

migrantes, su composición política y su origen. También abarca criterios como el nivel educativo y socioeconómico, entre otros relevantes.

Todas estas distinciones en las características de los patrones migratorios son fundamentales en la definición de la política, sus objetivos e instrumentos. Estas diferenciaciones conceptuales no solo enmarcan las divergencias entre los numerosos componentes de las políticas migratorias, sino que son capaces de determinar calibraciones dentro de la política, y sus componentes. Además, son características definitorias para la formulación de los objetivos o intencionalidades de política, cuya distinción básica es fundamental para la determinación del tipo de política migratoria objeto de análisis dentro de los países.

En el caso de las políticas migratorias, la determinación de los patrones migratorios es clave para el análisis de la política. El primer aspecto para la determinación del tipo de política migratoria es la direccionalidad de los flujos migratorios: en función de ello puede hablarse de una política de inmigración, emigración, retención, o recuperación. Cada una de ellas, se asocia a objetivos diferentes, lo que establece el primer tamiz para el análisis de la política migratoria.

3.3. Las modalidades de la política migratoria

Mármora (2002, 84), define la modalidad de la política migratoria como aquel aspecto que establece “el alcance dimensional y temporal de la política”. Este aspecto, distingue entre políticas programáticas y políticas coyunturales. Por su parte, respecto al grado de declaración de objetivos, categoriza entre modalidades explícitas o implícitas.

Las políticas programáticas son respuestas institucionales enmarcadas en un proyecto político, económico y social; mientras que las políticas coyunturales, constituyen reacciones al surgimiento de un flujo migratorio originado en un momento dado.

En la identificación de factores condicionantes de las políticas programáticas, Mármora (2002), enumera, por ejemplo, el análisis del impacto poblacional y demográfico de la migración, o el estudio del requerimiento de mano de obra por parte del mercado laboral. Por el contrario, en situaciones de migraciones masivas fuera de todo tipo de planificación, la definición de la modalidad de la política será coyuntural, ya que esta buscará responder a los problemas inmediatos generados por el desplazamiento inusitado.

En el diseño de una política programática se consideran los impactos de la migración, y sus causas, y en función a ello, se articula el tipo de objetivos e instrumentos de política migratoria en tanto respuesta institucional. Si el problema de política migratoria constituye la reacción a un episodio determinado, actores, instituciones e ideas articularán respuestas coyunturales considerando otros factores condicionantes de la política más inmediatos. Ahora bien, dependiendo del grado de declaración de los objetivos y el nivel de institucionalización, las políticas migratorias despliegan dos modalidades: pueden ser explícitas o implícitas. Al respecto, Mármora (2002, 87), identifica a las primeras como aquellas que se formalizan a partir de objetivos y acciones comunicadas por medio del discurso oficial o la legislación respectiva. Las políticas migratorias explícitas cuentan con una formalización a través del discurso, instrumentos de política y legislación acorde a los objetivos. Por su parte, una política es implícita, cuando carece de tal formalización discursiva y sus objetivos se basan en intenciones implícitas o asumidas.

Esta distinción es fundamental ya que, en algunas ocasiones, objetivos explícitos o lineamientos generales de política migratoria pueden no corresponder con las intencionalidades declaradas. Particularmente, una política migratoria puede declarar la persistencia de un régimen de apertura migratoria; y, sin embargo, contar con instrumentos de restricción migratoria (Mármora 2002, 88).

A través de estos criterios de análisis de los patrones migratorios, se conforma, en función de la intencionalidad, una taxonomía de políticas migratorias. En la clasificación de Mármora (2002), la política migratoria es un concepto que sirve como marco general para identificar las diversas intencionalidades u objetivos de política dirigidos a gestionar los flujos migratorios en razón de la conveniencia de los decisores públicos.

La intencionalidad, como objetivo general de la política migratoria, es la que establece las distinciones conceptuales de cada una de sus componentes. Siguiendo este criterio, Mármora (2002) distingue entre: políticas de retención⁷, políticas de promoción migratoria, políticas de

⁷ El objetivo de las políticas de retención radica en evitar o mitigar el desplazamiento de los nacionales de un país, hacia el exterior. Su objetivo consiste en asentar a la población, impidiendo su movilidad (Mármora 2002, 99). Buscan controlar y evitar la emigración de sus nacionales. Pueden ser voluntarias o forzosas (Mármora 2002, 177-178). Las políticas de retención no forzosa, actualmente se piensan en función de medidas promotoras del desarrollo humano, para generar incentivos que impulsen la permanencia del potencial migrante. Sus instrumentos de política son complejos, se desarrollan como programas y proyectos que reúnen en sí mismos, otro conjunto de instrumentos. Se identifican a título enunciativo, medidas de fomento comercial,

regulación (o de regularización), políticas de recuperación del emigrante⁸ y políticas de incorporación del inmigrante. Por razones de síntesis, y a los fines de esta investigación, solo se conceptualizarán las políticas de promoción y regulación migratoria, ya que, en ellas, el autor ubica a las políticas de inmigración y sus grados de apertura o restricción. Sin embargo, en lo posible, se brindará un concepto de las anteriores.

3.4. Políticas de promoción migratoria⁹

Las políticas de promoción migratoria tienen como objetivo general “promover la entrada o salida voluntaria de migrantes hacia o desde determinado país” (Mármora 2002, 100). Buscan atraer o expulsar migrantes, bien sea de manera masiva o selectiva, voluntaria o involuntariamente (Mármora 2002, 215).

En función de la selectividad, se distinguen entre políticas de promoción masivas y selectivas. A partir de la direccionalidad, se diferencia entre políticas de fomento de la emigración y políticas de fomento de la inmigración.

Tabla 2.2. Clasificación de las políticas de promoción migratoria

	Intencionalidad	Selectividad	Objetivos generales	Programa
Políticas de promoción migratoria	Fomento de la inmigración	Masiva	Atracción de flujos poblacionales masivos	Programa de fomento de la inmigración
		Selectiva	Atracción de ciertos flujos poblacionales	Programas de promoción migratoria selectiva
	Fomento de la emigración	Masiva	Expulsión masiva de flujos poblacionales	Programas de fomento de emigración
		Selectiva	Expulsión de ciertos flujos poblacionales	Programas de emigración selectiva

Fuente: Adaptación a partir de Mármora (2002).

Los programas de fomento inmigratorio selectivo tienen como objetivo “promover la migración hacia determinados países de recepción, sobre la base de supuestos de escasez

establecimiento de zonas de libre comercio, proyectos de asistencia para el desarrollo y co-desarrollo, entre otros. En materia de retención forzosa, se encuentran la restricción migratoria, fijación e identificación poblacional en lugares de trabajo y residencia (control domiciliario).

⁸ Estas políticas se orientan a “recuperar población emigrada, ya sea a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen”. Revalorizan al emigrante como recurso humano necesario para su sociedad (Mármora 2002, 297). Se conciben a través de dos estrategias: su retorno físico, o por mecanismos de vinculación con sus comunidades de origen desde sus lugares de asentamiento actual. A tales fines, los países desarrollan dos grandes programas: los de retorno y los de vinculación.

⁹ A diferencia de los demás autores, Mármora (2002) ubica a las políticas de inmigración como un programa dentro de una política de promoción migratoria. En lo que respecta a este trabajo de investigación, la inmigración en tanto problema público será objeto de una política de inmigración.

poblacional (...), con respecto a la demanda insatisfecha de los mercados de trabajo, o bien referente a las necesidades de recursos humanos calificados o con capitales” (Mármora 2002, 226). Resaltan en este aspecto, los programas de inmigración de recursos humanos calificados¹⁰, migración con capital,¹¹ colonización¹² y migraciones laborales.

Dentro de los programas de inmigración de recursos humanos calificados, como instrumentos de política se distinguen aquellos destinados a ofrecer servicios al migrante para su asentamiento: intermediación en la búsqueda de lugar de alojamiento, facilitación de trámites administrativos, entre otros. Por su parte, los programas de colonización se llevan a cabo a través de instrumentos que ofrecen una serie de incentivos, tales como: franquicias para el ingreso de capitales, facilitación de pasajes y viviendas, entrega de tierras fiscales o venta de terrenos a bajos precios, sistemas de subsidios, proyectos de colonización suscritos a través de convenios bilaterales, entre otros (Mármora 2002).

A diferencia de los programas de inmigración de recursos humanos calificados, los programas de inmigración laboral, tienen como finalidad, la satisfacción de “demandas o requerimientos laborales insatisfechos temporales de mano de obra”. Se destinan a actividades laborales temporales en el área rural, industrial, de construcción, o en el sector servicios. Sus instrumentos de política son acuerdos bilaterales entre países expulsores y receptores, disposiciones legales y contractuales que estipulan los requisitos de entrada, y el tiempo de duración de estadía (Mármora 2002, 242).

Los programas de emigración, también se encuentran insertos dentro de los programas de promoción migratoria. Estos incentivan la salida dentro de un territorio determinado, pudiendo ser forzosos o voluntarios. Los primeros, se implementan coercitivamente sobre la población de un territorio, a través de la expulsión migratoria; mientras que, los segundos,

¹⁰ Dirigidos a la captación de profesionales con capacitación altamente especializada, a través de instrumentos como acuerdos bilaterales. Se desarrollan exitosamente cuando existe una coincidencia de intereses entre países emisores y receptores (Mármora 2002, 227).

¹¹ Consiste en otro tipo de programa de migración selectiva, dirigido a empresarios o inversionistas que aportan recursos financieros al mercado de capital del país receptor, tales como las personas pensionadas, cuya situación de retiro les brinda una retribución monetaria procedente del país de origen (Mármora 2002, 233-234).

¹² Constituyen un tercer tipo de fomento de la inmigración selectiva, cuyo objetivo radica en el asentamiento de población para la ocupación de territorios despoblados y el desarrollo económico en materia agrícola. Generalmente, derivan de lineamientos de planificación migratoria y requieren análisis de factibilidad. Tienen diversos componentes tales como la planificación agrotécnica y económica de los asentamientos, la organización social de las comunidades y el plan de acción migratoria (Mármora 2002, 236-239).

crean incentivos para que la población se desplace a otros territorios, y por ello se les conoce como programas de fomento emigratorio (Mármora 2002, 249).

Los programas de expulsión se aplican a nacionales y a extranjeros desalojados de determinado territorio. Se efectúan a través de la deportación o repatriación del inmigrante. En caso de la expulsión de nacionales, se implementa el exilio, que puede ser grupal o individual. Los exilios masivos implican “expulsiones de poblaciones ocupantes de un territorio” (Mármora 2002, 250).

Los programas de fomento emigratorio incentivan la emigración sin recurrir a medidas forzosas tales como la deportación. Sus acciones son “promotoras y facilitadoras de la emigración a través de diferentes mecanismos (...) a disposición de los potenciales emigrantes” (Mármora 2002, 251). Se diseñan e implementan en el país de origen, en situaciones que buscan la descompresión de los mercados de trabajo o la mitigación de presiones sociopolíticas. Emplean instrumentos dirigidos a la canalización de emigrantes, selección, traslado migratorio, difusión de información respecto del país de acogida y condiciones socio laborales, entre otros. En ellos, se observan estrategias de intermediación de los países emisores, hacia los migrantes y las sociedades de acogida, a través de convenios bilaterales¹³, acuerdos migratorios, proyectos de migración laboral, entre otros instrumentos.

3.5. Políticas de regulación migratoria (o asentamiento y permanencia)

Las políticas de regulación migratoria buscan “incidir sobre los flujos migratorios establecidos, ya sean restringiendo su movimiento, canalizándolo, o bien, facilitando su desplazamiento” (Mármora 2002, 101). La serie de estrategias con las que cuenta esta política se despliega en una gama que va desde la apertura hasta la restricción migratoria (Mármora 2002, 257).

Entre las estrategias de apertura y flexibilización dentro de la regularización inmigratoria, destacan los programas de reunificación familiar, las políticas de refugio y la libre circulación de las personas en espacios de integración regional. La reunificación familiar, constituye una serie de privilegios de ingreso extendidos a parientes cercanos de inmigrantes legales,

¹³ Estos convenios bilaterales contienen disposiciones acerca de las condiciones y derechos laborales.

apelando a los valores familiares, a través del otorgamiento de visas de residencia (Mármora 2002, 260-262).

Por su parte, la política de refugio,¹⁴ se constituye en un tipo de política inmigratoria fundamentada en principios humanitarios, concebidos a partir de 1920. En ella pueden diferenciarse cuatro acciones primordiales: la protección, la ayuda de emergencia, la solución duradera y la repatriación. La protección y la ayuda de emergencia, representan los momentos en los cuales, a través de criterios de elegibilidad, los decisores de los países receptores analizan las circunstancias de persecución, estudiando las amenazas esgrimidas por los individuos o grupos solicitantes, los agentes de persecución y el temor del cumplimiento de la amenaza. Basados en el principio de no devolución, las soluciones duraderas implican medidas de asentamiento e inserción socioeconómica del refugiado dentro de las sociedades de acogida. Finalmente, en la repatriación, se privilegia el derecho de retorno al país de origen una vez hayan cesado las situaciones de amenaza. Esta repatriación, necesariamente debe ser voluntaria (Mármora 2002, 264-266).

Por su parte, la libre circulación en espacios de integración constituye otra de las estrategias de la apertura migratoria. Supone la libre movilidad y circulación de las personas dentro de un espacio de integración regional y un único mercado de trabajo. Implica, no solo, el traslado entre las fronteras desde un país a otro; también incluye el asentamiento legal de los inmigrantes. Esta libre circulación se instaura en función de acuerdos multilaterales y representa el fin último de cualquier proceso de integración (Mármora 2002, 268).

Los instrumentos de la libre circulación de personas como estrategia de regulación migratoria incluyen una normativa institucional; acuerdos para la definición de las áreas de regulación y facilitación de flujos migratorios, y acciones de fortalecimiento institucional. La normativa institucional consiste en el conjunto de “las normas nacionales, bilaterales y multilaterales que van a regir los movimientos de migraciones”, afectando al migrante dentro del espacio de integración. Esta base normativa común requiere la homologación de las legislaciones

¹⁴ A criterio de quien suscribe estas líneas, reducir la política de refugio a una estrategia dentro de las políticas de regulación migratoria, constituye una extrema simplificación. Desde su surgimiento hasta la actualidad, tanto la política de refugio como la política de inmigración, se han complejizado de tal manera que, han desarrollado múltiples instrumentos y modalidades de implementación. Asimismo, los problemas que buscan resolver se han diversificado e intensificado, lo que ha supuesto que conformen en sí mismas, una política cada una.

migratorias en lo referente a las categorías de migrantes,¹⁵ derechos laborales, seguridad social y reconocimiento de títulos académicos (Mármora 2002, 268-269).

Las acciones establecidas dentro de las áreas de regulación y facilitación de flujos van desde la regularización de migrantes ilegales, a la canalización de flujos migratorios. La primera, no solo se limita a la garantía de la libre circulación de personas y el pasaje a través de las fronteras, sino que comprende mecanismos de asentamiento legal en el destino de acogida, a los fines de preservar el valor de las remuneraciones en el mercado laboral y mitigar posibles situaciones de precariedad, incorporándoles a la seguridad social (Mármora 2002, 273-274). La facilitación y canalización de flujos migratorios son dos líneas de acción que, operativamente, permiten la movilización y el libre tránsito de migrantes, trabajadores y turistas a través de las fronteras de un área de integración. Requiere la homologación de los mecanismos, requisitos e instrumentos de control, tales como los documentos de identidad y formularios de entrada y salida, tarjetas, registros de pasajeros, entre otros. Por su parte, la canalización de los flujos “implica una planificación y acuerdos entre los países, en términos de programas que permitan orientar los movimientos de migrantes laborales hacia las áreas de demanda insatisfecha” (Mármora 2002, 277-278).

Finalmente, dentro de las estrategias de apertura migratoria y libre circulación en esquemas de integración regional, se inscriben acciones de fortalecimiento institucional, coordinación interinstitucional entre países, y modernización de la infraestructura de control migratorio. La coordinación interinstitucional es una condición previa para la definición de cualquier política migratoria conjunta y la articulación de objetivos de los diversos actores bilaterales involucrados. En general, la articulación se da, en tres áreas institucionales: interior o gobierno, relaciones exteriores y trabajo (Mármora 2002, 280).

La modernización, a su vez, implica el desarrollo de sistemas de información conjuntos para la preservación de la seguridad, la optimización de los dispositivos de identificación y la generación de estadísticas migratorias¹⁶ (Mármora 2002, 281-282).

¹⁵ La definición de los estatus de la tipología de migrantes se efectúa en función las categorías de migrantes: turista, estudiante, tripulante, residente, entre otros (Mármora 2002, 270-271).

¹⁶ Se piensa en dispositivos de información tales, que contribuyan al mejoramiento sustantivo de los registros de entrada y salida de personas, la precisión de procesos de emigración e inmigración estacional o temporaria, así como la sistematización de tiempos de permanencia y circuitos migratorios. Este mismo sistema contribuye a homogeneizar la información entre los países integrantes de un espacio de integración regional (Mármora 2002, 282).

Dentro de las políticas de regularización, también se encuentran las estrategias de restricción migratoria, cuyo objetivo radica en representar un “impedimento de entrada a un territorio determinado”. Sus instrumentos consisten, básicamente en acciones de control migratorio como el castigo al emigrante no autorizado o expulsión del inmigrante ilegal (Mármora 2002, 284). Estas estrategias pueden ser, tanto masivas, como selectivas. Se llevan a cabo cuando un Estado decide cerrar sus fronteras.

Según Mármora (2002, 284), “las políticas de restricción aparecerían siempre como la primera respuesta que los Estados articulan en el momento de visualizar a una inmigración como problema”. Como respuestas inmediatas, se obtiene la obstrucción del movimiento fronterizo y la expulsión de los inmigrantes. Generalmente, ocurren en situaciones de inmigración ilegal o expulsión de migrantes legales por conducta inapropiada en el país receptor. Al respecto, existen programas de expulsión masiva y deportación, presentes también como instrumentos de la promoción emigratoria.

Entre los argumentos fundamentales de este tipo de estrategia, se encuentra la sobrepoblación o la subpoblación en un territorio determinado. En el primer caso, se prohíbe o restringe la inmigración, mientras que, en el segundo, se restringe la salida de nacionales. También se encuentran la seguridad contra el narcotráfico y el terrorismo, la saturación de mercados de trabajo y “la presión sobre los servicios públicos a raíz de la demanda inmigratoria” (Mármora 2002, 286). Históricamente, argumentos raciales y étnicos también signaron las estrategias de restricción migratoria.

Los instrumentos de la restricción migratoria son el control migratorio de entrada y de salida, y el control fronterizo y/o de residencia. Algunos países refinan estos dispositivos de control estableciéndolos en diferentes momentos del desplazamiento humano y otros, los diseñan en función de *targets* poblacionales y niveles de restricción. Los controles de residencia disponen redadas en la vía pública, alojamientos o lugares de trabajo, aunque son medidas bastante controvertidas en materia de derechos humanos. También se han previsto mecanismos sancionatorios a empleadores de inmigrantes ilegales, para finalizar en su deportación (Mármora 2002, 290-291).

Debido a su excesivo control y a la posible vulneración de los derechos humanos que propician, su efectividad en cuanto a los resultados se ve seriamente cuestionada para frenar el

ingreso y permanencia de inmigrantes ilegales. Son constantemente objeto de fallas, llegando a limitar su efectividad. En áreas fronterizas, el control migratorio resulta inefectivo (Mármora 2002, 293-295).

4. Factores condicionantes de la política migratoria

En tanto variable dependiente, la política migratoria y, en consecuencia, la política de inmigración, responden a múltiples factores condicionantes. En principio, la naturaleza de este subsistema de política, lo hace interdependiente de otros subsistemas; de modo que, si bien, ella misma plantea sus propios objetivos en función de sus necesidades, éstos también pueden supeditarse a los objetivos de otros subsistemas. La política migratoria puede constituirse en instrumento de otras, o viceversa. Y ello, representa un condicionante institucional *per se*.

Ahora bien, ¿qué factores condicionan la adopción de objetivos y regímenes de política migratoria? Desde el punto de vista del diseño de política, los actores y sus ideas, articulan diversos planteamientos que construyen el problema. Por su parte, las instituciones, delimitan y constriñen las opciones de solución. Asimismo, las capacidades constituyen prerequisites a tomar en cuenta en la fase de implementación. La interacción de estos elementos moldea los objetivos de la política migratoria, influyendo directamente en el contenido y la modalidad que ella adopta.

Particularmente en la política de inmigración, López Sala (2005, 114-115), identifica como factores condicionantes, al sistema político y su proceso de toma de decisiones; las coaliciones comprometidas con diversos 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 organización, gestión y administración 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”.

Estos factores condicionan la política de inmigración en lo referente a sus objetivos, los criterios de elegibilidad de los inmigrantes, su modalidad y su efectividad, entre otros aspectos. La política migratoria es resultado de la conciliación de “conflictos entre actores e instituciones con diversos valores e intereses” (López Sala 2005, 19).

Mármora (2002, 109) identifica algunos planteamientos empleados para la definición de las políticas migratorias. Cada uno de estos factores ha tenido un peso en la política migratoria a lo largo de diversos momentos históricos, configurando políticas programáticas o coyunturales. En este particular, por ejemplo, López Sala (2005, 76), señala que, en algunas épocas, los criterios económicos se han impuesto a los aspectos culturales o raciales en procesos de admisión de inmigrantes.

Estas políticas sectoriales son concebidas en función de ciertos factores condicionantes. Objetivos, instrumentos y regímenes de política migratoria, son delineados por un conjunto de consideraciones que van desde las construcciones acerca del papel de los migrantes en las sociedades, hasta los imaginarios de la migración como fenómeno y la previsión de su impacto en las otras esferas de política, pasando por la consideración del cumplimiento de compromisos internacionales de movilidad. Los actores, en busca de sus intereses, promueven ideas integradas al discurso argumental que fundamenta el trasfondo de los objetivos e instrumentos de la política migratoria.

Entre estos factores condicionantes se presentan consideraciones acerca de los derechos humanos del migrante y su familia; el papel de la migración en el desarrollo económico y la demanda de mano de obra; los efectos de la migración en el espacio físico y el medio ambiente, entre otras concepciones. Asimismo, existen condicionantes derivadas de la institucionalidad impuesta por el sistema westfaliano de naciones y las relaciones internacionales. En el ámbito doméstico institucional, destaca la interrelación de la política migratoria con otros objetivos de política. Finalmente, las construcciones sociales acerca de los migrantes, y los intereses de ciertos actores, también condicionan la política migratoria. Las presiones de los actores sociales canalizadas a través de la opinión pública o intereses sectoriales generan construcciones sociales acerca de los migrantes. Los actores elaboran narrativas acerca de la imagen de las migraciones “de acuerdo a la percepción que tienen sobre sus características, causas y efectos” (Mármora 2002, 53). Estas percepciones se convierten en expectativas respecto a medidas específicas de política migratoria que generan presiones.

La percepción sobre la migración se ha transformado en diversos momentos históricos. Ha sido sinónimo de progreso o de amenaza, de invasión territorial, de destrucción cultural o de construcción de nuevas naciones. En sociedades receptoras, esta imagen puede alimentarse

por análisis objetivos o juicios espontáneos, planteando una brecha entre la realidad y el imaginario colectivo (Mármora 2002, 54). “A medida que el país cambia su percepción sobre la migración, adecúa su política migratoria a la nueva realidad” (Kritz 1987, citado en Mármora 2002).

Imágenes prejuiciosas de la migración, pueden conducir a actitudes xenofóbicas y valoraciones negativas respecto a los migrantes y su papel en sociedades. También pueden impulsar la xenofilia. La percepción positiva o negativa acerca de los migrantes tiene una notable influencia en la concepción de las políticas migratorias. Los actores sociales, en tanto portadores de percepciones acerca del migrante y de la migración, ejercen presiones para la adopción de determinado contenido en la política migratoria (Mármora 2002, 55).

Los gobiernos también elaboran narrativas respecto de la migración y los migrantes. Estas se encuentran permeadas por las diversas concepciones y la predominancia de otros objetivos sectoriales, pues el Estado no es un bloque único, aunque se le demande la opinión principal acerca de la bondad de las migraciones (Mármora 2002, 56). En la medida en la que las sociedades sean más democráticas, la imagen de la migración y los migrantes será corresponsabilidad de las autoridades gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.

Existen diversas construcciones asociadas a la emigración, que han sido planteadas históricamente¹⁷. La imagen de pérdida poblacional, de deserción, de descompresión o de purificación. La primera, construye al emigrante como un capital humano valioso cuya ausencia, genera efectos negativos en el lugar de origen ya que el talento humano calificado se pierde, produciendo costos económicos y sociales. La imagen de deserción se vincula estrechamente a la de pérdida, pero conlleva una condena al migrante. El discurso de la descompresión, se asocia a los desequilibrios derivados de la excesiva oferta de trabajo y demanda de servicios en las sociedades, por lo que la emigración constituye una “válvula de escape”. Finalmente, la imagen de la purificación recrea un escenario deseable, justificado como positivo para la eliminación de elementos indeseados en la sociedad (Mármora 2002, 67-69).

¹⁷ Las razones de la emigración también influyen en la construcción que se haga de ella. Si el movimiento migratorio es motivado por razones económico-laborales voluntarias, o por la presión ejercida debido a múltiples dificultades para la sobrevivencia. Del otro extremo, las causas también pueden responder a migraciones forzadas por amenazas, temor, agresiones, riesgos de eliminación física, entre otras (Mármora 2002, 67)

Por su parte, las imágenes del inmigrante, están construidas de manera positiva o negativa. En el primer caso, existe una sobrevaloración del extranjero, en razón de alguna superioridad cultural, étnica o social, atribuida por la sociedad de acogida. Constituye una imagen dibujada a través de un compendio de virtudes, que expresan actitudes como la xenofilia. Por el contrario, la percepción negativa contra el extranjero reproduce imágenes adversas dentro de la sociedad de acogida. El extranjero puede ser presentado como un bárbaro, dependiente, desviado, o depredador, una amenaza o una carga para el lugar de destino, generando episodios de xenofobia y discriminación. También se fundamenta en prejuicios asociados a criterios raciales, éticos culturales, sociales o religiosos (Mármora 2002, 70-73).

Estas imágenes atribuyen un papel al inmigrante y al emigrante: pueden ser una carga para la sociedad o un recurso productivo. Históricamente, el inmigrante ha sido visto como trabajador, mano de obra o refugiado necesitado de ayuda. Persisten prejuicios alrededor de él, tales como el de vaciamiento económico, competencia desleal, aprovechamiento de los servicios sociales, invasión pasiva, inseguridad, entre otros (Mármora 2002, 77).

Aspectos como la seguridad ciudadana y la estructura interna de la sociedad, son también consideraciones que configuran el diseño de políticas migratorias: la visualización del extranjero como perjudicial o como amenaza, es un elemento significativo, así como el impacto de los inmigrantes en la salud pública (Mármora 2002, 157). A esto se le agregan asociaciones ilusorias o reales respecto de la vinculación migración-delincuencia.

Contemporáneamente, la política migratoria se ha visto imbuida de una dimensión ética que permea hasta sus objetivos. En el componente del desplazamiento, la garantía del derecho a la libre movilidad constituye un factor condicionante de las políticas migratorias. Así, en lo que respecta a la inserción del migrante, se consideran los derechos sociales económicos y políticos de los individuos, entre los que destacan el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, igualdad social y política, e identidad cultural (Mármora 2002, 110).

Argumentos como la preservación de los derechos humanos, por ejemplo, sostienen las políticas de refugio. Son su columna vertebral y pueden conducir a políticas migratorias más abiertas. El derecho a la libre movilidad a través de las fronteras fundamenta filosóficamente regímenes de política migratoria más abiertos. La justicia social reivindica el derecho del inmigrante a una remuneración justa, igualdad de oportunidades respecto al acceso al mercado

laboral, y los servicios sociales. Consideraciones acerca de los efectos del cumplimiento de estos derechos, son criterios que los gobiernos emplean al momento de concebir y rediseñar sus políticas migratorias (Mármora 2002, 114).

En otros casos, consideraciones acerca del mercado laboral, han impulsado políticas migratorias “proteccionistas de la mano de obra nativa”. Sin embargo, la protección al trabajador migrante es reconocida en algunas legislaciones nacionales y acuerdos internacionales, lo que condiciona las políticas migratorias. Esta protección al trabajador migrante, puede llevarse a cabo por iniciativa propia de los gobiernos en sus instrumentos de política migratoria, o por presiones de otros actores. También se considera la presión sobre la disminución de las remuneraciones, debido a la ilegal explotación laboral del inmigrante. Por ello, algunos países han previsto, por ejemplo, cuotas de entrada a la mano de obra extranjera calificada y no calificada (Mármora 2002, 114-115).

Consideraciones relativas al impacto de los inmigrantes en la demanda de los servicios sociales, también representan factores influyentes en el contenido de la política migratoria. La utilización de estos servicios públicos por parte de los extranjeros muchas veces es objeto de rechazo por parte de la población nativa, reuniendo frente a este dilema muchos prejuicios. “El argumento, ampliamente difundido, es que el extranjero se aprovecha de servicios públicos muchas veces gratuitos o de bajos costos” (Mármora 2002, 159). Sin embargo, algunos hallazgos han contribuido a cambiar estas conclusiones, considerando el aporte de la mano de obra inmigrante para el mantenimiento de servicios públicos y generación de valor agregado.

Apreciaciones respecto a la preservación de la homogeneidad cultural del país receptor y el derecho a la identidad cultural de los inmigrantes, también han signado la política migratoria. Se han presentado debates respecto de la asimilación de los extranjeros a sus sociedades de acogida; o, por el contrario, la preservación de sus derechos de identidad cultural o el “derecho a la diferencia” (Mármora, 2002, 117). Estos debates también influyen la forma y la modalidad que adopta la política migratoria, condicionando su rediseño, a medida que estas ideas se posicionan en un espectro entre la asimilación y la convivencia, o el respeto al pluralismo cultural.

Igualmente, consideraciones acerca del desarrollo y su vínculo con la migración, siempre son previstas por los gobiernos. Estas narrativas se presentan como argumentos empleados para perfilar las políticas migratorias, moldeando la imagen de la migración (como problema, o como bondad). A este respecto, Mármora (2002, 120), indica: “es importante saber si la referencia al mismo, [se hace] como causa inmediata, como consecuencia, como producto deseado, como marco condicionante o como proceso afectado por los movimientos migratorios”; pues, la explicación analítica del papel de este factor, cambiará en tanto varíe cada una de estas concepciones, influyendo también en las intencionalidades de la política migratoria.

Las teorías de migración y desarrollo sirvieron de fundamento a las grandes políticas migratorias: “en diferentes momentos históricos, desde distintas perspectivas teóricas y con diversas intencionalidades políticas, esta relación ha constituido un fundamento básico para las propuestas de políticas migratorias en diversas partes del mundo” (Mármora 2002, 120). Las reflexiones acerca del desarrollo entran como factor condicionante de la política migratoria a través de los planteamientos acerca de las causas y consecuencias del desplazamiento, moldeando la construcción del problema y, en consecuencia, los objetivos. Si se conciben las migraciones como producto de las disimilitudes del desarrollo, o se reflexiona acerca de las causas y los efectos del desarrollo y sus dilemas, se configuran distintos objetivos de política migratoria.

Un elemento central, en la explicación causal de los fenómenos migratorios se atribuye a dinámicas de descompresión de los mercados de los países expulsores. Este argumento ha influido históricamente en el diseño de políticas migratorias más selectivas, especialmente después de la crisis de 1929 (Mármora 2002; López Sala 2005). Postulados malthusianos, así como la teoría de atracción-expulsión, o la teoría del sistema mundial, han enfatizado estas tendencias de política migratoria.

Concebir el fenómeno migratorio desde el punto de vista de la subpoblación o demanda de fuerza de trabajo, conduce a políticas inmigratorias más abiertas. Alrededor de estos argumentos, se articulan discursos acerca de objetivos dirigidos al asentamiento poblacional o la colonización de espacios geográficos (Mármora 2002, 126). Fundamentalmente, son criterios de atracción poblacional que influyen las políticas migratorias para el “reclutamiento de la mano de obra”.

Las posibilidades de inserción laboral en entornos de disimilitud del desarrollo, han sido uno de los fundamentos de las políticas migratorias. Las migraciones laborales son el fenómeno que antecede, por excelencia, las políticas de inmigración.

Las construcciones argumentativas respecto de las consecuencias de las migraciones en el desarrollo también constituyen un factor condicionante de las políticas migratorias.

Consideraciones respecto del impacto de los flujos migratorios tanto en las sociedades receptoras, como en las expulsoras, representan un elemento central en el diseño de las políticas migratorias. Particularmente, en las políticas de inmigración, la imagen que los gobiernos presenten respecto del efecto en las sociedades de acogida es primordial: la necesidad de anticiparse a la determinación de la bondad o el perjuicio de la inmigración para el desarrollo de la sociedad de acogida es constante en los gobiernos. Entre ellas, destacan reflexiones acerca del aprovechamiento del recurso humano, partiendo del supuesto de que un aumento sustantivo de la población es un elemento básico para la expansión del mercado interno y la acumulación de capital por intermedio de los ahorros de los inmigrantes¹⁸ (Mármora 2002, 127-129).

En la política migratoria, también se consideran los efectos de la migración en las sociedades expulsoras. Allí también actúa la imagen que se construya respecto de la emigración.

Representar la migración como pérdida, fuga de cerebros, éxodo de competencias, descompresión de los mercados o equilibrio de capital por flujo de remesas (Mármora 2002, 130), configura un modo de ver el problema que influye en los instrumentos de política adoptados. Mientras que las primeras tres imágenes representan la emigración como negativa, las últimas dos, le atribuyen un papel positivo en las sociedades expulsoras.

Las formas de inserción laboral migratoria en las sociedades receptoras, también son consideraciones que influyen en el contenido de la política. “Los análisis que generalmente se desarrollan sobre las formas de esta inserción giran alrededor de su papel solo en los mercados de trabajo (...) encerrándola en el binomio de los límites de oferta y demanda” (Mármora 2002, 137). De este modo, se toman en cuenta, los requerimientos y las

¹⁸ Una hipótesis general a este respecto, radica en la consideración de los migrantes como un aumento de mano de obra que, a su vez, incrementa el producto total, estimulando la demanda, y, por consiguiente, incentiva un aumento en la producción

disponibilidades de los recursos humanos, para el diseño de las políticas de inmigración. Entran en consideración la escasez de recursos humanos, y su modalidad de inserción en el mercado laboral de la sociedad de acogida. Se determinan situaciones de escasez estructural o coyuntural y la demanda insatisfecha de mano de obra. Por el contrario, en escenarios de escasez de demanda laboral se promueven políticas de fomento de la emigración.

Respecto de reflexiones y anticipaciones en torno a las formas de inserción del migrante, en la actualidad, se han acentuado afirmaciones que sugieren un papel negativo de las migraciones laborales. Sin embargo, la inserción laboral tiene múltiples funciones en la sociedad receptora, en función de la estructura de los mercados laborales de cada país receptor. En ese sentido, su conceptualización, también influye en el contenido de la política. Concebir la inmigración como una forma de marginación de la mano de obra doméstica, conlleva a políticas más selectivas, en el mejor de los casos. La ponderación de los efectos en las políticas de inmigración necesariamente considera, la forma en la que la inserción laboral ejerce efectos en las estructuras sociales y mercados de trabajo (Mármora 2002, 144).

Si el inmigrante, se construye como recurso humano destinado a la inserción supletoria,¹⁹ complementaria²⁰ o independiente²¹ de la mano de obra local existente, ello conduce a determinado diseño de política de inmigración, cuya tendencia apunte hacia a apertura inmigratoria. Por su parte, la consideración de los inmigrantes para satisfacer condiciones de inserción adicional²², competitiva²³, o marginal²⁴ configuraría diseños de políticas inmigratorias más selectivos, en función de la protección de la mano de obra nacional (Mármora 2002, 151).

¹⁹ Situación en la cual, la mano de obra local es inexistente. Existe un requerimiento de mano de obra, pero no existe disponibilidad local o disponibilidad adecuada (Mármora 2002, 144).

²⁰ Situación que implica que la mano de obra inmigrante cubre la demanda que el recurso humano local disponible, no se encuentra dispuesta a asumir (Mármora 2002, 144).

²¹ Escenario que supone una inmigración que “autogenera su empleo a través de actividades productivas”, produce una imagen deseable de la inmigración y los inmigrantes (Mármora 2002, 148).

²² Implica que, frente a una demanda, no existe oferta de mano de obra local debido a la precariedad de los salarios, y en ese sentido, la demanda insatisfecha es cubierta por los inmigrantes lo que genera condiciones de competencia indirecta y reducción de los salarios (Mármora 2002, 146).

²³ Esta se presenta cuando existe demanda y disponibilidad de la fuerza de trabajo local, y, aun así, el inmigrante se incorpora al mercado (Mármora 2002, 146).

²⁴ Generada por la inmigración de sobrevivencia, cuya inserción no responde a requerimientos de recursos humanos del mercado laboral. Generalmente se da, en situaciones de migración forzada (Mármora 2002, 148).

En palabras de Mármora (2002, 149), “el tomar como causa de desempleo la competencia desleal provocada por la mano de obra migrante (...) constituye un núcleo argumental fuertemente expandido en sectores de la población nativa de los países receptores”. Este argumento pre condiciona respuestas restrictivas de política migratoria. Independientemente de que estos razonamientos estuvieran basados en prejuicios o explicaciones causales fundamentadas.

Consideraciones acerca de la estructura social de las sociedades de expulsión o acogida, también son factores condicionantes de las políticas migratorias. “La fundamentación de ciertas políticas y programas de migraciones internacionales se basan en el objetivo de cambiar, consolidar o preservar la estructura social de un determinado país” (Mármora 2002, 153). La migración es considerada una variable que incide en la estructura demográfica, social, cultural y política de los Estados. En términos demográficos, las migraciones son una variable que modifica el tamaño, la composición o la distribución espacial de las poblaciones, dependiendo de las concepciones o políticas poblacionales de las cuales se parte.

Los objetivos referentes al tamaño de la población pueden variar entre pretensiones de aumento o disminución. La primera puede sugerir medidas de apertura migratoria o políticas de inmigración, mientras que la segunda, sugiere medidas de fomento emigratorio. En cuanto a la composición poblacional, los objetivos de política pueden buscar el rejuvenecimiento de la población, dependiendo del análisis de aspectos como la composición etaria, la tasa de natalidad, la tasa de fertilidad, entre otros. Estas consideraciones forman parte de otros aspectos de política pública tales como el estudio de los efectos de la migración en los sistemas de protección social, el requerimiento de contribuyentes y capacidad de atención de beneficiarios (Mármora 2002, 154). Aquí nuevamente se verifica la interrelación de los objetivos de política migratoria con los de los demás subsistemas.

La distribución espacial de la población también constituye un criterio para promover la inmigración (Mármora 2002, 156). La asunción de criterios como población escasa o subpoblación constituyen el contenido argumental de objetivos como la ocupación territorial, y fundamentan programas de colonización o fomento inmigratorio. Por su parte, un territorio despoblado conduce a la subexplotación de recursos naturales, con efectos inmediatos en los grados de desarrollo de las sociedades (Mármora 2002, 169).

Ahora bien, si desde la perspectiva de la disponibilidad de recursos, estos son vistos como escasos, la factibilidad de la promoción emigratoria es mucho mayor. Contemporáneamente, en el debate de las políticas migratorias se han incorporado aspectos relativos de los efectos del desplazamiento humano en el medio ambiente y viceversa.

Representando nuevos dilemas, los efectos del deterioro ambiental en los ecosistemas y hábitats, así como los ciclos biológicos y desastres naturales se configuran como causas de migraciones forzadas: plagas, pestes, deforestación, desertización, son nuevos problemas globales incluidos dentro de la construcción de los problemas que derivan grandes desplazamientos poblacionales. Por su parte, la incidencia de las migraciones en el medio ambiente, también son criterios considerados en el diseño de políticas migratorias (Mármora 2002, 175).

Finalmente, existen otros condicionantes de las políticas migratorias, que son atribuidas al ámbito internacional. A los factores internos, se le agregan condicionantes de índole externo, tales como los compromisos internacionales y las estrategias internacionales.

Estos condicionantes internacionales pueden moldear significativamente los objetivos de las políticas migratorias, en sus dimensiones de retención, promoción, regulación, incorporación y recuperación migratoria. Condicionan y constriñen los objetivos en función del cumplimiento de compromisos bilaterales o multilaterales, o en función de estrategias de política exterior. Estos compromisos internacionales pueden establecer parámetros de desplazamiento y asentamiento derivados de procesos de integración regional o acuerdos. En el marco de estos, se regulan los flujos migratorios entre países (Mármora 2002, 163-167).

5. La política de inmigración: concepto, objetivos, componentes e instrumentos

La política migratoria nace como una de las “consecuencias del creciente papel del Estado como regulador social del movimiento interfronterizo de personas”. Es el Estado “el principal artífice de lo que hoy conocemos como políticas migratorias” (López Sala 2005, 109)

En términos amplios, López Sala (2005, 110), define la política inmigratoria como “todas las medidas diseñadas por el Estado con el fin de controlar la entrada de población no nacional y establecer las condiciones de la residencia en el interior del territorio”. Schnapper (1992, 29), citado en López Sala (2005, 110), las define como “medidas y prácticas sociales adoptadas

para reglamentar y controlar, la entrada, la estancia y el empleo de los no nacionales y tratar a la población ya instalada en el territorio nacional”.

Freeman (1992, 1145), citado en López Sala (2005, 110), define la política inmigratoria como un “conjunto de esfuerzos estatales dirigidos al control y la regularización de las entradas en un territorio nacional y a estipular las condiciones de residencia de las personas que buscan un asentamiento permanente, un trabajo temporal, o un estatus de refugiado”. Delgado (2002, 104), define la política de inmigración como “respuestas gubernamentales para hacer frente a la inmigración, [esto es] a la entrada de personas al territorio nacional con voluntad de permanencia”. Para Boutang y Papademetriou (1993, 5), citados por López Sala (2005, 110): la política inmigratoria es un “subsistema del sistema migratorio”.

Más estrictamente, López-Sala (2005,112), entiende la política de inmigración como “el conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso secuencial de los extranjeros a diferentes esferas de la sociedad de acogida y, como prolongación natural, el acceso gradual a la titularidad de derechos”.

Esta se encuentra constituida por cinco componentes analíticos: 1) la regulación o control de flujos; 2) la integración social; 3) el acceso a la comunidad política; 4) los modelos de ciudadanía; 5) la gestión interna de la diversidad cultural. Todos estos aspectos han representado dilemas contemporáneos de la política inmigratoria (López Sala 2005, 29).

En términos generales, se observan solo tres componentes de la política de inmigración: 1) la política de control de flujos; 2) la política de integración; 3) la política de nacionalidad.

Cualquier política de inmigración, comienza por la regulación del ingreso. En último término, este primer componente, está dirigido a controlar el tamaño, la composición y dirección de los influjos presentes dentro de las fronteras del territorio (López Sala 2005, 122).

Tabla 2.3. Componentes de las políticas de inmigración

Política de regulación y control de flujos migratorios (acceso al territorio y regulación de la estancia y el asentamiento)	Reglas, requerimientos y procedimientos que determinan la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros en territorio de los países receptores. Incluye el control interno de la inmigración: regulación de la actividad laboral y económica de los extranjeros y su movilidad intranacional
Política de integración (acceso a los derechos económicos y sociales)	Conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros en sus posibilidades de inserción en diferentes esferas de la sociedad de acogida Integración cultural e integración socioeconómica

Política de nacionalidad (acceso a la comunidad política)	Reglas y normas de acceso a la nacionalidad de la primera y segunda generación. Transmisión intergeneracional de la ciudadanía: nacimiento y filiación
---	---

Fuente: López Sala (2005, 130).

En el componente de control de flujos, están incluidas las reglas, requisitos procedimientos de selección y admisión temporal o definitiva de los inmigrantes. Comprende el control interno, el asentamiento definitivo y la movilidad intraterritorial de los extranjeros. Sus instrumentos son: disposiciones legales para la especificación de requisitos y procedimientos de entrada al territorio, políticas de visados, definición de cuotas de admisión de trabajadores, regulación del refugio o disposiciones de reagrupación familiar, acuerdos bilaterales o multilaterales de control fronterizo, políticas de permisos de trabajo, expulsiones y deportaciones. Por su parte, la política de integración, “comprende el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad de acogida” (López Sala 2005, 111).

Finalmente, la política de nacionalidad, en tanto tercer componente de la política de inmigración, “se reserva el derecho [de los Estados] a definir el círculo de sus ciudadanos, el *demos*, mediante la elaboración de leyes sobre nacionalidad”. Determina el acceso de los inmigrantes, a la “última esfera de la membresía” a la comunidad política (López Sala 2005, 112).

El control de flujos, al ser la cara más visible y más coercitiva de la política inmigratoria, tiene algunos objetivos recurrentes: la regulación de la inmigración en función de las necesidades económicas de los Estados receptores, la admisión de poblaciones perseguidas, el respeto de los derechos de los inmigrantes asentados, el fomento de la convivencia armónica entre culturas extranjeras y nativas del Estado nacional, entre otras. Sin embargo, el ingreso se encuentra estrechamente vinculado a las regulaciones de acceso al mercado de trabajo “ya que éste determina por lo general, la concesión de la residencia (...) los Estados receptores deciden qué extranjeros pueden acceder al mercado laboral” (López Sala 2005, 118). Así, el acceso libre e incondicional al mercado laboral, solo se reserva a los ciudadanos.

Por su parte, las políticas de integración y ciudadanía, en tanto componentes de la política de inmigración, enfrentan el dilema del acceso de los inmigrantes a los derechos y el disfrute de los servicios públicos (López Sala 2005, 148).

Ahora bien, en términos generales las políticas inmigratorias cuentan con dos instrumentos fundamentales que forman parte de ella. El pasaporte y la visa. Estos son instrumentos esenciales concebidos desde la institucionalización de la política migratoria en tanto prerrogativa estatal. Al ser instrumentos básicos cuya posesión restringe o facilita, en primera instancia, la movilidad humana, son los primeros indicadores del grado de apertura de una política de inmigración.

Serán estos instrumentos, las unidades de análisis primordiales para la determinación inicial del rediseño de las políticas de inmigración, en tanto su posesión o el requerimiento de su posesión, cambia las condiciones del régimen de política respecto de los connacionales de un país expulsor, y las autoridades de un país receptor. Son los instrumentos primigenios que modifican o establecen los patrones de interacción básicos entre los actores de la política inmigratoria.

Delgado (2002, 106), reconoce cuatro dimensiones de la política migratoria. Cada una con sus objetivos e instrumentos. La tabla 2.4, da cuenta de estas distinciones:

Tabla 2.4. Dimensiones, objetivos e instrumentos de una política inmigratoria

Dimensión	Objetivo	Instrumentos
1. Prevención	Influir sobre los flujos migratorios fuera del país receptor	<ul style="list-style-type: none"> - Política de desarrollo - Política comercial - Contribución a la estabilidad y a la resolución de conflictos - Acuerdo de readmisión - Creación de condiciones para el retorno de refugiados y emigrantes económicos - Cooperación con otros países receptores para armonizar los procedimientos de inmigración y asilo
2. Admisión	Definir las diversas categorías de inmigrantes, los principios que rigen su admisión, los objetivos relativos al número de inmigrantes a admitir, y los criterios para su selección	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de admisión: vínculos familiares, diferencias étnicas o regionales, habilidades específicas, niveles educativos, consideraciones humanitarias - Duración de la estancia: a través de visados, permisos de trabajo y residencia. - Sistemas de cuotas
3. Control	Gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices establecidas por la política de admisión	<ul style="list-style-type: none"> - Control de fronteras - Acuerdos de readmisión - Prohibiciones de transporte - Responsabilidad del transportista - Controles durante la estancia - Sanciones a empleadores - Diferenciación entre la entrada ilegal y la inmigración

4. Integración	Crear condiciones positivas, económicas y sociales y culturales para la integración de los inmigrantes legalmente admitidos	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo económico. - Vivienda - Enseñanza del idioma - Escolarización - Prevención de agrupamientos étnicos y de guetos - Información a la población receptora - Política contra el racismo y la xenofobia - Erradicación de las incertidumbres legales
----------------	---	--

Fuente: Delgado (2002, 106).

6. La presión migratoria y el influjo migratorio

Como primer acercamiento al concepto, Straubhaar (1993, 5-9), afirma que “la presión migratoria es causada por una oferta excesiva de personas con voluntad de migrar, en contraste con la demanda de inmigración en países receptores”. Es decir, constituye “un potencial que no ha podido concretarse” frente a la voluntad de las sociedades de acogida, para aceptar inmigrantes.

En términos específicos, “la presión migratoria es la diferencia existente entre la migración potencial, [proveniente de los países expulsores] y la demanda de migración (el número de personas que se admiten como inmigrantes en un país de destino)”²⁵ (Straubhaar 1993, 40). Según Straubhaar (1993, 6), la presión migratoria es aquella migración potencial no concretada debido a las restricciones impuestas por los países receptores. Es más fuerte o más débil en la medida en la que la migración potencial es mayor o menor, o las posibilidades de inmigración sean más amplias o más restringidas. Como consecuencia de un potencial migratorio que excede, por mucho, la voluntad (o capacidad) de los países receptores, se produce un cierre de fronteras casi completo, incluso para la migración legal.

Dentro de los elementos involucrados en el concepto de presión migratoria, se tiene que la migración potencial, “es el potencial de personas con voluntad de migrar de un país a otro y depende, tanto de micro factores o factores individuales, como factores agregados”. En este

²⁵ Straubhaar (1993) concibe su concepto de presión migratoria, enmarcado en la teoría de los factores de atracción y expulsión (*push/pull*), y en la teoría del sistema mundial de Wallerstein. Pensando exclusivamente en Europa, establece que la condición *sine qua non* para la existencia de presión migratoria, es el establecimiento de restricciones inmigratorias. Desde el enfoque de este trabajo de investigación, la presión migratoria no es consecuencia necesariamente del establecimiento de una restricción migratoria formal. La presión migratoria puede ser preexistente a la formalización de una política migratoria restrictiva porque, dicha presión no se genera únicamente debido a la falta de voluntad de los Estados receptores de acoger inmigrantes, sino debido a la (in)capacidad de los países de acogida para absorber el choque inmigratorio y el aumento progresivo de la migración potencial. De este modo, la “represa” que genera la presión, no responde a la falta de voluntad de los Estados de acogida, sino a la incapacidad de absorber el flujo creciente en el potencial migratorio.

micro nivel, el potencial migratorio depende de la propensión a migrar, mediada por la voluntad individual y la consideración de la función de utilidad en países de origen y de destino. Es esta función de utilidad migratoria individual²⁶ la que determina la propensión a migrar. Así, cuanto mayor (o menor) sea la propensión a migrar, mayor (o menor) será la migración potencial (Straubhaar 1993, 9-10).

Dentro del segundo determinante de la ecuación de presión migratoria, Straubhaar (1993, 12-13), identifica a la demanda de migración, entendida como la “voluntad de los potenciales países de destino para aceptar inmigrantes”. Según el autor, mientras la migración potencial es una condición necesaria para la existencia de presión migratoria, la condición decisiva para fortalecerla es la demanda de migrantes en el país de destino. El elemento determinante de la “voluntad de los potenciales países receptores”, es el costo-beneficio marginal del migrante. Así, “un país de destino se abriría a los extranjeros cuya productividad marginal para el país sea superior que el costo marginal de adaptación”. En pocas palabras, si la migración se considera una desventaja que incrementa los costos sociales en detrimento de los beneficios económicos, la voluntad de recepción de los países de destino, disminuye. Respecto a esto último, el análisis de costo-beneficio se ubica en el centro del razonamiento, ya que, desde el derecho internacional, los países son soberanos para decidir el nivel de inmigración que requieren.

De este modo, la mejor manera de reducir la presión migratoria es desincentivar la migración potencial, recortando la diferencia entre el nivel de utilidad individual esperada en el país de origen y el potencial país de destino. Así se logra disminuir la propensión a migrar. Para ello, es necesario aplicar políticas de co-desarrollo que reduzcan las brechas de ingreso, desempleo y la privación relativa. Sin embargo, Straubhaar (1993), coincide con Schaeffer (1991), que el determinante más importante de la presión migratoria contemporánea es la inestabilidad política de los países expulsores.

²⁶ La función de utilidad migratoria individual, no es más que la “comparación de niveles individuales [de bienestar] del lugar actual de residencia respecto de cada lugar alternativo” (Straubhaar 1993, 10). Se considera esta utilidad del modo más amplio posible, incluyendo determinantes económicos (materiales), tales como el ingreso, las posibilidades de empleo, poder de compra y otros; así como factores no económicos (inmateriales), tales como la antigüedad, la aceptación social, la cultura, el lenguaje, etc. Si el resultado del valor presente de la función de utilidad esperada excede el grado de utilidad del lugar de origen, se produce el desplazamiento.

A los efectos de este trabajo de investigación, se introducirán algunas modificaciones en el concepto de presión migratoria. En efecto, se entenderá la presión migratoria, en los términos de Straubhaar (1993, 40) como “la diferencia existente entre la migración potencial proveniente de los países expulsores y la demanda de migración (concebida como el número de personas que se admite como inmigrantes en un país de destino)”. 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*.

En contextos de desplazamiento forzado y migración masiva de poblaciones vulnerables, existen varios factores a considerar. En primer lugar, la propensión a migrar es mucho mayor debido a que, en el análisis de la función de utilidad migratoria individual, la ponderación de los factores económicos se hace insignificante respecto de la ponderación de los factores políticos. Esto reduce la capacidad migratoria, porque el individuo no toma una decisión, sino que se ve forzado a migrar debido a los condicionamientos políticos restrictivos. En segundo lugar, el factor de “demanda de migración”, es sustituido por la capacidad de los Estados receptores para absorber el choque migratorio.

Estas ligeras modificaciones no afectan en nada 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 los países de acogida. Esta demanda reducida en los países de acogida, 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).

Ahora bien, independientemente de las implicaciones teóricas del concepto de presión migratoria, para ponderar las dimensiones del influjo migratorio de los países receptores, y en función de aproximarse a la estimación de dicha presión, se empleará una variable proxy. A tales fines, pueden considerarse el stock de inmigrantes y la tasa de crecimiento del stock de inmigrantes como un índice ponderado de presión migratoria, respecto de los estándares fijados por la Organización Internacional de Migraciones. En este sentido, la OIM (2018c, 28), considera una situación de alta inmigración cuando “el número de inmigrantes regionales supera las 200 mil personas y constituye, por lo menos el 1 por ciento de la población total del

país”, mientras que “un país tiene baja inmigración cuando su incidencia en la población es menor al 1 por ciento, o en número, no supera las 50 000 personas”.²⁷

Tal y como se evidencia en la tabla N.º 6 del anexo 1, de la población de casos, los países que superan el 1% solo en migración venezolana son Colombia, Perú, Chile y Ecuador. Lo mismo evidencia el Índice Ponderado de Presión Migratoria, incorporando a Paraguay, en este último particular. Con esta específica variable proxy, se puede afirmar de manera preliminar, que el corredor Andino conformado por Colombia, Ecuador, Perú y Chile, se encuentra sometido a una presión migratoria, derivada del stock de inmigrantes y la tasa de crecimiento de la migración venezolana durante el período en cuestión.

Entre otros efectos, la tasa de crecimiento de la población venezolana en estos países, eventualmente podría generar, a largo plazo, cambios demográficos en los países de acogida. Sin embargo, esto sería objeto de otro tipo de investigaciones. De momento, es pertinente ocuparse de los efectos que la presión migratoria ejerce sobre la política de inmigración de los casos de estudio.

²⁷ Por su parte, se considera una situación de alta emigración “cuando el número global de emigrados supera el 4 por ciento de su población” (OIM 2018c, 28).

Capítulo 3

Contexto y caracterización del subsistema de política en los tres casos de estudio

En este capítulo se presentan las características del rediseño de las políticas de inmigración en los tres casos de estudio, resaltando sus factores condicionantes a la luz del marco analítico propuesto por Michael Howlett y la literatura temática del sector de políticas. Se pone el énfasis en las ideas, instituciones y actores como variables independientes que configuraron los regímenes de política vigentes, conceptualizaron el problema, y concibieron los objetivos e instrumentos de la política inmigratoria en cada caso de estudio.

Los antecedentes de la política se ubicarán, para cada caso, en el período comprendido entre los años 2015-2017, para el cual, se caracterizará el régimen de política imperante. Por su parte, el periodo de estudio, en el que se observaron cambios en los regímenes de política de inmigración previamente establecidos, se ubicará entre el 2017-2020.

Las variables de estudio se definieron con base en la literatura del diseño de política. La aplicación del marco analítico se centró en establecer un diálogo constante y sistemático entre los elementos teóricos y los hallazgos empíricos, siguiendo la técnica del *pattern matching* para el análisis de datos.

1. Antecedentes

Entre los años 2002-2017, el régimen de movilidad vigente entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, fue de apertura inmigratoria. Su configuración estuvo fundamentada en la existencia de diversos tratados y acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales. Entre ellos, resalta, en primera instancia, la Decisión 503¹ del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que constituyó un reconocimiento de documentos nacionales de identificación suscrito el 22 de junio de 2001 entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

¹ En su artículo 3, este compromiso internacional reconocía a los turistas beneficiarios, los mismos derechos de un nacional del país receptor. Si bien, este acuerdo no configuraba un régimen de apertura inmigratoria en todo sentido, constituía un paso importante para el levantamiento de las restricciones migratorias, al menos en lo relativo al ingreso y desplazamiento. Esta medida de apertura a la movilidad, entró en vigencia a partir del 01 de enero de 2002.

Los países signatarios, de manera multilateral y recíproca, eximían a los nacionales y residentes legales de los países miembros, de la emisión de un visado de ingreso en calidad de turistas. Así, en Colombia, Ecuador y Perú, era posible la admisión de un ciudadano venezolano con la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación (pasaporte y cédula de identidad).

La apertura inmigratoria para el *target* venezolano, no solo se fundamentó en los resabios de la Comunidad Andina de Naciones. La incorporación de Colombia, Ecuador y Venezuela al Mercosur, sentó las bases del régimen de apertura inmigratoria, transitando desde la facilitación de movilidad, hacia la apertura inmigratoria plena². Otro antecedente de la reafirmación de la voluntad de los países suramericanos para constituir políticas de apertura inmigratoria se ubicó en 2006 con la suscripción del Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de visa de turista, y habilitación de documentos de identidad.³

En estricto sentido, el régimen de apertura inmigratoria plena que extendieron Colombia⁴ y Perú⁵, hacia los nacionales venezolanos, comenzó cuando dichos países adhirieron el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile. En el caso ecuatoriano, el régimen de apertura inmigratoria plena hacia el *target* venezolano (y

² En 2004, con la firma del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela (CMC N° 59/04), estos tres países se convierten en Estados asociados del bloque regional, aunque ninguno de ellos había adherido aún el Acuerdo de Residencia, por lo que no configuraba ninguna pauta de movilidad vinculante entre estos países. Hasta 2006, el régimen de movilidad entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, estuvo regido por la Decisión 503 de la Comunidad Andina de Naciones.

En fecha 22 de abril de 2006, Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y formaliza su salida de la CAN, renunciando así, a los beneficios de movilidad adquiridos a raíz de la Decisión 503. No obstante, para la época, ni Colombia, ni Ecuador, ni Perú dejaron de favorecer a Venezuela con ese tratamiento de exención de visa de turista para acceder a sus territorios. Este beneficio lo implementaron en función de los resabios de la Comunidad Andina de Naciones, en tanto esquema de integración.

³ En él, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay, se comprometían a permitir el ingreso y tránsito de nacionales de los Estados suscriptores en calidad de turistas, sin necesidad de visas o pasaporte, sino con la presentación de documento nacional de identificación vigente, pudiendo permanecer en el territorio del Estado receptor, por un período de 90 días prorrogables. Aunque este acuerdo, tampoco configuraba un régimen de apertura inmigratoria en todo sentido, ya que no permitía ejercicio alguno de actividad económica a sus beneficiarios, constituía un paso importante para el levantamiento de las restricciones a la movilidad humana.

En 2008, también se suscribió el Acuerdo sobre Documentos de viaje de los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados MERCOSUR /CMC/DEC N° 18/08, en el cual Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, declaran que, reconocen como documentos de viaje válidos, tanto el pasaporte como sus documentos nacionales de identidad.

⁴ Colombia adhiere el Acuerdo de Residencia Mercosur el 29 de junio de 2012.

⁵ Perú adhiere el Acuerdo de Residencia Mercosur el 28 de junio de 2011.

viceversa), comienza a partir de la suscripción bilateral del Estatuto Migratorio entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador, en fecha 06 de julio de 2010. Tanto en el Acuerdo de Residencia Mercosur como en el Estatuto Migratorio Bilateral Venezuela-Ecuador, se disponía que los nacionales de cualquiera de las partes podían permanecer temporalmente, o residir en el territorio de la otra, mediante acreditación de nacionalidad. Asimismo, se ratificaba la exención de visado de turista y se permitía la permanencia con la extensión de un visado temporal que habilitaba a los extranjeros el acceso de derechos tales como el trabajo, la salud, la educación y la protección social, igualándolos a los nacionales del Estado receptor. La extensión del visado temporal de permanencia por dos años conducía a un cambio de estatus migratorio a residencia permanente.

En el caso particular de Colombia, para dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo de Residencia Mercosur, durante 2013 se aprobó la Resolución 4130, que incorporaba la visa de residencia Mercosur TP-10. Posteriormente, en 2014, destina la visa TP-15 como visa convenio, a través del Decreto 941.

Esta visa TP-15 se encontraba destinada a los nacionales de alguno de los Estados parte de Mercosur⁶, siendo Venezuela un Estado parte de pleno derecho desde el 29 de junio de 2012. De esta manera, permitía a los venezolanos (entre otros), ingresar a Colombia, asentarse y ejercer cualquier ocupación legal en el país, durante dos (02) años prorrogables. Podía ser extendida a los cónyuges o parejas, padres, e hijos menores de 25 años, dependientes del titular de la visa, en calidad de beneficiarios. De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo de Residencia Mercosur, la titularidad de la visa TP-15 por un mínimo de dos años continuos e ininterrumpidos, podía conducir a una posterior visa de residente RE, con una vigencia de 5 años.

En Perú ocurría lo propio con la visa Convenio Mercosur, aun cuando Venezuela no había suscrito el Acuerdo de Residencia. Tanto Colombia, como Perú, en virtud de los resabios de los diversos esquemas de integración, así como la membresía de Venezuela al Mercosur, decidieron extender unilateralmente este tratamiento a los venezolanos. Perú establece la Visa

⁶ Artículo 1, decreto 941 de 2014. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2014. 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. Publicado en el Diario Oficial No. 49 158 (21 de mayo de 2014).

Convenio a partir del Decreto Legislativo 1 236 del 25 de septiembre de 2015. Ya antes había eximido de la visa de ingreso a los venezolanos en virtud de la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC.Nº18/08.

En el caso ecuatoriano, se configura una política de fomento a la movilidad humana desde 2001 hasta 2010. La apertura inmigratoria plena comenzó ese mismo año con la suscripción del Estatuto Migratorio entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador. Al igual que con el Acuerdo de Residencia Mercosur, los nacionales de los Estados parte podían movilizarse y residir en el territorio de la otra sin más requisito que el pasaporte o documento nacional de identidad. Para la residencia permanente, Ecuador había establecido la visa de inmigrante, calificada como visa Estatuto Ecuador-Venezuela⁷, y para la residencia temporal, la visa de No-inmigrante.⁸

Así las cosas, durante el período 2002-2012, Colombia, Ecuador y Perú, extendieron un régimen favorecedor a la movilidad humana hacia el *target* venezolano. Entre 2012-2017, consolidaron regímenes de apertura inmigratoria a partir de la suscripción de compromisos internacionales que se inscribían en esquemas de integración preexistentes. Estas medidas de política configuradas en el marco de regímenes internacionales (Howlett, Ramesh y Perl 2009), establecieron patrones de interacción determinados entre varios niveles de análisis⁹ que persistieron a lo largo del tiempo.

En un nivel macro, relativo a las relaciones diplomáticas, los patrones de interacción entre 2001-2017, evidencian la voluntad de los gobiernos de países suramericanos para acordar objetivos de política migratoria conjuntos, favorecedores a la libertad de circulación dentro de esquemas de integración. Los decisores políticos institucionalizaron como patrones de

⁷ El ingreso y permanencia era posible con la posesión del documento de identidad nacional o el documento de viaje declarado (artículo 3). En casos de permanencia temporal superior a seis meses, la República del Ecuador estableció, la visa de No Inmigrante contemplada en el artículo 12, numeral 11 de la Ley de Extranjería, otrora vigente. Esta, podía ser solicitada ante la Representación Consular del Ecuador en territorio venezolano; o una vez en territorio ecuatoriano, era posible solicitar el cambio de estatus ante la autoridad migratoria pertinente (artículo 4).

⁸ Además de la Visa Estatutaria Ecuador-Venezuela, existió un conjunto de instrumentos de política migratoria que permitían el ingreso con la posesión exclusiva de la cédula de identidad, y el posterior cambio de estatus o categoría migratoria para la obtención de una residencia (fuera esta temporal, o permanente). Entre este conjunto de visas convenio que habilitaban la permanencia en el territorio nacional y el cambio voluntario de estatus o categoría migratoria, se encontraban las visas profesionales y las Visas UNASUR

⁹ En el nivel micro, se institucionalizaron patrones de interacción dentro de las relaciones consulares, es decir entre los nacionales de un Estado y el Estado receptor. En el nivel macro, se observan patrones de interacción dentro de las relaciones diplomáticas entre Estados.

interacción, la libre circulación y tránsito de nacionales de los Estados miembros de los diversos esquemas de integración. Esta intencionalidad conjunta de políticas migratorias entre los países de Suramérica, en el marco de la consolidación de esquemas de integración, rutinizaba patrones de interacción en el nivel micro de la política, es decir, en el nivel consular.

El Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados parte y asociados de Mercosur, Bolivia y Chile, sella patrones de interacción destinados a concretar propiamente un régimen de apertura inmigratoria: no solo promovió la libertad de circulación en la subregión, sino la libertad de asentamiento y empleo, en tanto derechos.

En virtud de la suscripción de estos diversos esquemas de integración y reciprocidad de trato, desde 2001 hasta 2017, los venezolanos podían ingresar a territorio colombiano, peruano y ecuatoriano con la presentación de cédula de identidad o pasaporte vigente. Esto configuraba patrones de interacción institucionalizados de largo plazo.

Los instrumentos de política migratoria reconocidos multilateralmente (pasaporte vigente, cédula de identidad, cédula de extranjería), moldeaban patrones de interacción rutinizados y duraderos que les permitían a los venezolanos la libre circulación y asentamiento con su sola presentación. También les habilitaba la formalización de cambio de estatus migratorio con la solicitud de un visado de permanencia.

2. Caracterización del subsistema de política: estudio del contexto

2.1. Las ideas

Tanto en Colombia como en Perú, los paradigmas de política migratoria institucionalizados en sus legislaciones vigentes se inscriben en el control de flujos y securitización de fronteras. Una revisión somera de la legislación migratoria en Colombia sugiere que las ideas institucionalizadas en su cuerpo normativo, corresponden al paradigma de soberanía, control de flujos y seguridad. Un primer indicio se observa en el artículo 2.2.1.11.2 del Decreto 1 067 de 2015,¹⁰ que establece claramente que "es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del

¹⁰ Normativa vigente que reglamenta todo el sector administrativo de las Relaciones Exteriores

territorio nacional". Taxativamente se dispone la predominancia del paradigma de soberanía nacional en procesos como la autorización del ingreso al territorio nacional.

En el caso peruano el paradigma de control de flujos dibuja una "política de control con rostro humano" (Domenech 2003, 3 citado por Blouin y Feline 2019, 164). En efecto, la ley migratoria fundamental¹¹ reconoce ciertos principios tales como la reivindicación del aporte de los migrantes a la cultura, economía y ciencia; la integración del extranjero a la sociedad peruana; la unidad familiar; el interés superior del niño y adolescente en situación migratoria; la no discriminación, rechazo a la xenofobia y el clasismo. No obstante, esta se constituye en una extensión de la política de seguridad ciudadana al ser una iniciativa del Presidente de la República con poderes habilitantes en materia de seguridad, lo que sugiere una supeditación de la política migratoria a la seguridad fronteriza.

Tanto en el caso colombiano, como en el peruano, existen indicios reveladores de la predominancia del paradigma de control de flujos y securitización de fronteras. Entre ellos, destaca la improcedencia de interposición de recurso administrativo o jurisdiccional contra la negativa de ingreso, reforzando la prerrogativa del Estado por encima del derecho a la libre circulación¹². Así, la movilidad humana no es vista como un derecho objeto de exigibilidad sino como una prerrogativa Estatal.

En sus legislaciones migratorias marco, existe una clara predominancia de aspectos procedimentales para el ingreso, permanencia y salida de inmigrantes, con énfasis en la descripción de requisitos de admisión y permanencia en el territorio nacional, así como la penalización de la entrada y permanencia "irregular". En el caso colombiano, resalta la ausencia de una legislación dogmática en la previsión de derechos de inmigrantes, enfatizando solo aspectos orgánicos y procedimentales de control migratorio. El garantismo de derechos y la presencia de programas de asistencia y promoción, solo se prevé en contextos de flujo migratorio de retorno y no de entrada de extranjeros.

¹¹ Presidencia de la República del Perú. 2017. Decreto Legislativo N° 1 350. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 13 928 (7 de enero de 2017).

¹² Artículo 70 de la Resolución 6 045 de 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2017. Resolución No. 6 045 de 2017, por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5 512 del 04 de septiembre de 2015. Publicada en el Diario Oficial No. 50 313 (2 de agosto de 2017). Artículo 27.5 del Decreto Legislativo Nro. 1 350. Presidencia de la República del Perú. 2017. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 13 928 (7 de enero de 2017).

En el Perú existen ciertas concesiones a favor de una perspectiva de derechos humanos: si bien se contempla la igualdad de condiciones entre nacionales y extranjeros en el acceso a servicios de salud, educación, justicia, servicios sociales y derechos laborales; esto se hace desde el predominio del paradigma de soberanía, control de flujos y securitización. En la doctrina jurídica migratoria peruana, la soberanía se antepone a la "libertad de tránsito internacional". Esta soberanía, no se limita solo al territorio y el control de flujos, sino a la población: "el Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio y sobre los nacionales y extranjeros que en él se encuentren". Asimismo, predomina la visión de extranjería a pesar de que la Ley en su artículo primero garantiza el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros. Esta garantía la otorga reafirmando el principio de soberanía establecido en su artículo 2.

En Colombia y Perú, el papel de la autoridad migratoria está íntimamente relacionado al paradigma de seguridad. Sus procesos medulares concentran funciones como verificación y registro migratorio. Entre las funciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se encuentra el ejercicio de la autoridad de vigilancia, control migratorio y extranjería del Estado. Su papel en el subsistema de política es inherente a la preservación de la seguridad y el orden interno. Su naturaleza jurídica, es definida como un organismo civil de seguridad¹³, cuya función de control migratorio consiste en un proceso de revisión y análisis de requisitos establecidos para la autorización o negación del ingreso o salida del territorio.

En el caso peruano, otro indicio del paradigma predominante en el sector de política es la naturaleza de la Superintendencia Nacional de Migraciones como organismo técnico especializado con competencias en materia de política migratoria interna y seguridad fronteriza. Entre sus atribuciones se encuentra la participación en la política de seguridad nacional vinculada al control migratorio o fronterizo, la ejecución de inspecciones de medios de transporte nacional e internacional, y la verificación de datos declarados en los registros migratorios, tales como el domicilio y la actividad económica del extranjero. Existe una estrecha asociación entre migración y seguridad.

¹³ Artículo 1 del Decreto 4 062 de 2011. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2011. Decreto No. 4 062 de 2011, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura (31 de octubre de 2011).

La seguridad ciudadana y el "orden migratorio", son los fines primordiales de la política migratoria peruana. Este "orden migratorio" es un "bien jurídico difuso constituido por las disposiciones políticas necesarias que regulan el flujo de las migraciones desde y hacia un determinado territorio, sin afectar el orden público o la seguridad nacional".¹⁴ La adscripción misma de la Superintendencia Nacional de Migraciones al Ministerio del Interior es un indicador clave del predominio de la perspectiva de seguridad. El extranjero es concebido como una potencial amenaza al orden público, al que, sin embargo, el Estado debe proporcionarle garantías mínimas.

En las legislaciones migratorias colombiana y peruana, se llevan un registro minucioso de la trazabilidad de los movimientos del extranjero. Existen múltiples registros¹⁵, donde el extranjero tiene que informar de su cambio de residencia o empleo. Domina la gestión del control de flujos: se encuentran plenamente definidas las causales de ingreso y permanencia irregular¹⁶ y a ellas se les imponen sanciones y multas.

Entre Perú y Colombia, la predominancia del paradigma securitista es más arraigado en Colombia. A diferencia de la legislación colombiana, en Perú se plantea la regularización como un canal permanente para el levantamiento y solución de la situación de irregularidad, condicionada al pago de una sanción. Uno de los elementos que relativiza el régimen de control de flujos presente en la legislación peruana, es el conjunto de medidas de flexibilización inmigratoria para personas extranjeras en situación de vulnerabilidad. Siendo distinto del régimen de refugio y apatridia, el Estado peruano, en un acto soberano y discrecional de las autoridades migratorias, habilita un conjunto de documentos y/o permisos de permanencia en casos extraordinarios, calificados como situaciones de vulnerabilidad.

¹⁴ Artículo 8 del Decreto Legislativo de Migraciones. Presidencia de la República del Perú. 2017. Decreto Legislativo No. 1 350. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 13 928 (7 de enero de 2017).

¹⁵ En el caso colombiano, los artículos 2.2.1.11.4.1 y 2.2.1.11.4.2 del Decreto 1 067 de 2015 disponen la existencia del registro de extranjeros y su archivo biográfico. En el artículo 2.2.1.11.5.9 *ejusdem*, más que reafirmar el derecho a la salud y la atención médica de inmigrantes, esta disposición contempla la obligatoriedad de las instituciones prestadoras de servicios de salud de llevar un registro de pacientes extranjeros. Estos registros deben remitirse a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. La omisión de esta obligación, acarrea sanción al establecimiento prestador de servicios de salud.

En el caso peruano, el artículo 24 del Decreto Legislativo No. 1 350 también dispone la existencia del registro de información migratoria que documenta ingresos y salidas de peruanos y extranjeros en el territorio nacional. Contiene información acerca de otorgamientos, denegatorias, cancelación de calidades migratorias y visados, restricciones o impedimentos de movilidad internacional, sanciones, emisión o cancelación de documentos de viaje, datos de identidad, domicilio, empleo, antecedentes judiciales, información biométrica, entre otros.

¹⁶ En el caso colombiano, se dispone en los artículos 2.2.1.11.2.4. y 2.2.1.11.2.12 del Decreto 1 067 de 2015. En el caso peruano, se dispone en el artículo 35 del Decreto Legislativo No. 1 350

Bajo este régimen concibió los permisos temporales de permanencia extendidos a los venezolanos.¹⁷

La existencia de un régimen sancionatorio al migrante irregular en los dos casos, sella la preminencia del paradigma de control de flujos. Como sujetos pasivos se encuentran: el propio extranjero, operadores de transporte internacional y prestadores de servicio de alojamiento. Entre las sanciones se encuentran la multa a personas naturales y jurídicas, la salida obligatoria y la expulsión a extranjeros. Entre las obligaciones de estos sujetos pasivos se encuentran: la solicitud de regularización por ingreso y permanencia irregular, la remisión de registros de extranjeros en el caso del transporte internacional y servicios de hospedaje, entre otros. Asimismo, son causales de sanción a las personas naturales extranjeras, el desarrollo de actividades de distinta naturaleza a las asociadas la visa o calidad migratoria autorizada.

En Ecuador, el contraste es evidente. El paradigma institucionalizado es el de movilidad humana. Con la aprobación de su Constitución de 2008, el país transita desde un régimen migratorio bajo el paradigma de soberanía nacional, seguridad y control de flujos hacia un régimen favorecedor a la movilidad humana. El artículo 40 Constitucional reconoce abiertamente el derecho a migrar, negando la calificación de ilegalidad a la condición migratoria de un ser humano. Asimismo, el artículo 9 dispone la igualdad de derechos y deberes entre ecuatorianos y extranjeros. Las ideas institucionalizadas en el Ecuador, defienden regímenes de apertura migratoria y libre circulación.

El artículo 14 Constitucional contempla el derecho al libre tránsito de todas las personas por el territorio nacional y la libre elección de su lugar de residencia habitual. Igualmente, dispone la libertad para entrar y salir del territorio. También contempla medidas de garantismo para las personas en situación de movilidad. A tales fines, el artículo 392 Constitucional dispone que el Estado ecuatoriano "velará por los derechos de las personas en movilidad humana", y para ello, deberá ejercer la rectoría de la política migratoria, llevando a cabo su diseño,

¹⁷ Este régimen de protección que puede constituir una potencial puerta de apertura inmigratoria, no obstante, no cambia el carácter securitista de la legislación migratoria peruana. Si bien considera situaciones en las cuales personas extranjeras con riesgos de desprotección pueden ser sujetos de trato diferenciado, este tratamiento es excepcional y sujeto a acreditación y evaluación por parte de las autoridades migratorias.

ejecución y evaluación. Esto último implica una garantía directa y vinculante que obliga al Estado a gestionar las necesidades de la población migrante.

Asimismo, la Constitución Política propugna en el numeral 6 del artículo 416, el principio de la ciudadanía universal y libre movilidad, así como el fin progresivo de la condición de extranjero. Esto definitivamente sella la concepción de las ideas institucionalizadas en el Ecuador, tomando posición a favor de la migración y la movilidad humana como paradigma de política.

Un vistazo a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) ratifica estas concepciones. Además de los elementos característicos referentes a los procedimientos de ingreso y permanencia de ciudadanos, así como la determinación del sistema de visado presente en la generalidad de las leyes migratorias, posee un gran apartado dogmático de expresión de derechos. La concepción de la migración reflejada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento posee un enfoque de derechos. El objeto de la Ley no se fundamenta en la regulación de ingresos y salidas de personas, sino desde la noción en la cual la movilidad humana es una situación que genera el ejercicio de derechos y obligaciones. También contempla el marco jurídico de protección y asistencia humanitaria de asilados, refugiados, y víctimas de trata de personas o tráfico ilegal de migrantes.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana es concebida como una "ley integral (...) [que defiende] la supremacía de las personas como sujetos de derechos". Entre sus principios rectores establece también la ciudadanía universal en tanto expresión de la potestad del ser humano para desplazarse libremente por el planeta; la libre movilidad humana y la prohibición de la criminalización del hecho migratorio.

La ley es enfática en la igualdad entre nacionales y foráneos. La condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra diferenciación no constituye razón alguna para el ejercicio de acciones discriminatorias. Se les reconoce a las personas la portabilidad de sus derechos, lo que implica que en una situación de movilidad humana estos no se interrumpen porque no están anclados en la noción de ciudadanía política vinculada a la pertenencia de un Estado nacional.

Las ideas referentes a la integración regional suramericana, también se vieron reflejadas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que contemplaba todo un capítulo destinado a privilegiar a los ciudadanos de la Comunidad Suramericana de Naciones en el Ecuador. Se les permitía ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano con la sola presentación de su documento de identificación nacional (artículo 84)¹⁸. Este apartado también habilitaba a los ciudadanos suramericanos (entre ellos, los venezolanos), para solicitar la residencia temporal o permanente.

Todo ello implicaba una política de apertura migratoria plena, ya que el ingreso de ciudadanos suramericanos podía efectuarse sin mayores requerimientos: solo acreditando la nacionalidad suramericana mediante la presentación de documento de identidad. En cuanto a la permanencia (temporal o permanente), podía solicitarse a través de una visa convenio. El cambio de estatus migratorio podía efectuarse *in situ*.

El capítulo III, sección primera de la Ley, constituye uno de los apartados más innovadores. Desarrolla todo un conjunto dogmático de reconocimiento de derechos a las personas extranjeras sean visitantes temporales o residentes. Entre estos derechos se encuentran la libre movilidad responsable y segura, desarrollada en condiciones de respeto a la integridad personal; el derecho a obtener información migratoria oportuna y precisa; derecho a solicitar una condición migratoria; el derecho de participación y organización; reconocimiento de la igualdad de condiciones en el acceso a la justicia; derecho a la integración y participación política para los ciudadanos residentes; derecho al trabajo, seguridad social y a la salud, entre otros. Quizás sea este apartado, la mayor expresión del paradigma de la movilidad humana y ciudadanía universal. En general, dentro del régimen sancionatorio, la mayoría de las faltas son pecuniarias o administrativas. No se penaliza ni criminaliza la migración.

En lo relativo a las ideas programáticas, existe un marco general para los tres casos de estudio. Las líneas de acción sugeridas para mitigar el problema giran en torno a propuestas tales como la regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria

¹⁸ En fecha 04 de febrero de 2021, la Asamblea Nacional de Ecuador reformó la Ley Orgánica de Movilidad Humana, eliminando todo el capítulo referente a la ciudadanía suramericana. Sin embargo, ello no niega que, la aprobación del Decreto No. 826 en agosto de 2019 y la imposición de visa a los ciudadanos venezolanos, fuera ilegal, al menos durante el lapso de tiempo entre agosto de 2019 y febrero de 2021.

(Declaración de Quito 2018; Plan de Acción del Proceso de Quito 2018; Banco Mundial 2018; Banco Mundial 2019; Banco Mundial 2020).

Desde el paradigma securitista colombiano, la irregularidad migratoria ejerce efectos nocivos que constituyen una amenaza al orden público, y en ello se fundamentó la concepción del Permiso Temporal de Permanencia¹⁹. Ante la representación del fenómeno migratorio venezolano como un flujo de ingreso creciente y sostenido "debido a la situación de orden interno que vive el vecino país", el gobierno de Colombia recurrió a la idea programática regional de "propender y promover una política migratoria ordenada, regular y segura". De esta manera, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) se fundamentó en la idea de "garantizar la seguridad y el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros mediante la creación de un instrumento que permita al Estado colombiano preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana".²⁰

Esto es: ante la inmigración masiva de venezolanos a territorio colombiano, el gobierno admitió expresamente como propuesta de solución, la concepción de instrumentos de política que permitan la regularización de los flujos y su permanencia legal en el territorio nacional. Las autoridades públicas ratificaron que "se hace necesario establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada". Así, el gobierno colombiano decantó su respuesta de política hacia una flexibilización migratoria cuya respuesta fuera controlada a través de la regularización del ingreso y permanencia de los venezolanos. De hecho, la ratificación de esta idea programática se estableció en el conjunto de resoluciones posteriores que reglamentaron el Permiso Especial de Permanencia dirigido a los nacionales venezolanos.

En los tres casos de estudio, múltiples agencias de cooperación, instancias multilaterales y actores internacionales también han abogado por un conjunto de ideas programáticas, dirigidas a la flexibilización de medidas de ingreso y permanencia de venezolanos, en las sociedades de acogida. En marzo de 2018, ya el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), exhortaba a los países de acogida a adoptar "mecanismos

¹⁹ En la Resolución 5 797 de 2017, mediante el cual se crea el Permiso Especial de Permanencia dirigido al *target* venezolano, dentro de la sección de Considerandos, se esbozan algunas ideas programáticas que fundamentan esta respuesta de política

²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2017. Resolución No. 5 797 de 2017, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. Publicada en el Diario Oficial No. 50 307 (27 de julio de 2017).

orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos, con las salvaguardas adecuadas". Estas propuestas incluían protección internacional, protección temporal, acuerdos de estancia, visados, o "mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal y a un tratamiento estándar similar a la protección internacional" (ACNUR, 2018).

Según recomendaciones de esta instancia multilateral, estos dispositivos de flexibilización inmigratoria debían incorporarse a las legislaciones nacionales. Entre otras ideas programáticas, se sugería garantizar la expedición de un documento oficial reconocido por autoridades gubernamentales que sirviera como credencial para el ejercicio de los derechos básicos en igualdad de condiciones con los nacionales. También se recomendaba el acceso a atención médica, educación, unidad familiar, libertad de movimiento, empleo y alojamiento. Asimismo, ACNUR exhortaba a los países receptores a brindar garantías de no retorno, y acceso a procedimientos de asilo, en última instancia (ACNUR 2018).

En Ecuador, aunque las ideas programáticas no fueron influyentes para el mantenimiento de una política inmigratoria de apertura plena, a partir de agosto de 2019, se adopta, no solo la construcción causal del problema público caracterizado a nivel regional, sino que se convierte en organizador del Proceso de Quito, que tuvo como resultado la Declaración de Quito y el Plan de Acción del Proceso de Quito. En este proceso, se ratificaron las ideas programáticas regionales de migración ordenada, segura y regular, promovidas por instancias multilaterales tales como la Organización Mundial de Migraciones, el Sistema de Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Al igual que en el caso colombiano y peruano con el Grupo de Lima, las propuestas centrales para la resolución del problema humanitario generado por la crisis migratoria venezolana, giran en torno a los ejes de atención humanitaria, flexibilización y regularización migratoria de los migrantes venezolanos. La Declaración de Quito, constituye un hito importante en la ratificación de estas ideas programáticas para paliar los efectos de la crisis migratoria en el que se explicitaron 18 líneas de acción para la gestión del problema.²¹

²¹ Se resumen en un comunicado suscrito por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Entre los puntos para la mitigación del problema incluidos en la Declaración de Quito (2018), se encuentran: a) provisión de asistencia humanitaria y acceso a mecanismos de permanencia regular; b) habilitación de procesos de regularización migratoria; c) prevención de trata de la personas, tráfico ilícito de migrantes, violencia sexual y de género, d) acciones contra la discriminación y xenofobia; e) habilitación de procedimientos para el reconocimiento y calificación de la condición de refugiado; f) implementación de políticas dirigidas a la protección y salvaguarda de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad; g) empleo de recursos de financiamiento derivados de la cooperación técnica internacional; h) reconocimiento de documentos de viaje caducados; i) adopción de iniciativas regionales conjuntas de armonización y coordinación de políticas migratorias; j) ratificación de compromisos de los Estados de acogida, en función de sus capacidades, para el mantenimiento de una política de acogida de migrantes; k) garantía de acceso a servicios de salud, educación, inserción laboral y protección social integral, entre otros (Declaración de Quito 2018; Plan de Acción del Proceso de Quito 2018).

El gobierno ecuatoriano defiende la idea de una migración ordenada, regular, segura y digna, sosteniendo que lo contrario "expone a los migrantes a muros, barreras e inadmisiones que provocan discriminación, intolerancia, violencia, trabajo forzoso y diversas formas de esclavitud, entre otras".²²

El paradigma regional de promoción de una migración regular, ordenada y segura, también fue defendido por instancias multilaterales como el Banco Mundial. Entre estas líneas de acción, se proponen: medidas para la integración económica de los migrantes y su inclusión laboral; esfuerzos que faciliten su acceso a los servicios básicos, disminuyan la discriminación y fomenten la convivencia; así como beneficios para las comunidades de acogida.

En Perú ocurre lo propio. Predominan las mismas ideas programáticas de la región: la flexibilización y regularización inmigratoria se plantean como líneas de acción preponderantes para mitigar los efectos adversos del influjo migratorio masivo. Sin embargo, el panorama de las ideas programáticas en Perú, es mucho más rico. Concilia ideas históricamente opuestas y agrega otras al panorama ideacional.

²² Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018a. Acuerdo Ministerial No. 000133, mediante el cual se institucionaliza el Plan Nacional de Movilidad Humana (10 de mayo de 2018).

En particular, existe una idea programática que permea toda la concepción de la política: la multisectorialidad, integralidad y transversalidad de la política migratoria. En la legislación migratoria peruana es recurrente el reconocimiento de la interdependencia de la política migratoria con otros objetivos de política. Esta idea impregna el proceso de toma de decisiones, la conceptualización de la política migratoria y la configuración de instituciones y actores en el subsistema de política. Se encuentra institucionalizada en diversos instrumentos normativos que conciben una gestión integral de la migración²³. Según esto, la política migratoria es una política instrumental que sirve a otros subsectores y objetivos de política. Lo anterior explica la conformación de instancias de formulación como la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria y su participación activa en la formulación de la Política Nacional Migratoria. Dentro del subsistema de política migratoria peruano está bien posicionada la "certeza de que el problema migratorio exige ser abordado desde diversos sectores y [la necesidad de] aplicar un enfoque multisectorial".²⁴

Consideraciones de seguridad y el vínculo de migración y desarrollo también se encuentran presentes como ideas programáticas, en el caso peruano. Del análisis de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, se deriva que, en este subsistema de política se encuentra anclada la idea de que "la migración internacional [es] un fenómeno complejo de impacto en las relaciones económicas, culturales, sociales y políticas", y que es necesario "abordar las sinergias positivas entre migración y desarrollo". El centro de la visión de desarrollo presente en este instrumento propone aprovechar los beneficios de la migración (Banco Mundial 2019, 41), a través del diseño e implementación de una política multisectorial coordinada.

En la legislación migratoria peruana, así como en la formulación de la política, también es recurrente la asignación de un rol a los flujos migratorios de entrada y de salida, así como el

²³ El primer antecedente se registra en el artículo IX del Decreto Legislativo No. 1 350, que propugna el principio de integralidad de la política migratoria. Al respecto, en él se afirma que "el Estado promueve el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración a su complejidad e impactos transversales que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades". El artículo 4 refuerza la concepción de la interrelación de la política migratoria con otros objetivos de política al señalar que: "la Política Migratoria del país toma en cuenta, entre otros aspectos, las necesidades del país (sic) en tecnología, talento, desarrollo de la industria, turismo, las políticas demográficas y otras actividades"

Por su parte, la Política Nacional Migratoria declara como enfoque y principio rector, la intersectorialidad y la intergubernamentalidad. Así, "las políticas migratorias forman parte de una visión integradora de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales". Esta también se articula con regímenes internacionales que consolidan los procesos de integración internacional.

²⁴ Presidencia de la República del Perú. 2017. Decreto Supremo No. 015-2017-RE, que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 14 054 (27 de abril de 2017).

aprovechamiento de las potencialidades del fenómeno para otros objetivos de política. Este es el énfasis que hace también el Banco Mundial (2019, 60) que sugiere perfilar la política migratoria como "una política multisectorial de respuesta que le permita mitigar los impactos negativos y aprovechar los posibles beneficios de este éxodo", lo que implica transitar desde una política de reacción, hacia una de planificación integral.

Así, "es esencial pasar del manejo de crisis migratoria a la gestión del desarrollo. Para convertir el aumento de la población venezolana en una oportunidad" y para ello "conviene concentrar esfuerzos institucionales en todo el sector público que permitan atender las demandas que plantea el éxodo masivo, promoviendo la integración social y económica de los nacionales venezolanos" (Banco Mundial 2019, 82). Desde este organismo multilateral, se impulsa la idea de transitar desde una respuesta reactiva, hacia una política pública "de largo plazo y de aplicación inmediata", que aproveche los beneficios netos de la migración a través del diseño e implementación de "una respuesta multisectorial de desarrollo coordinada". Al ser un fenómeno migratorio con impactos multidimensionales, es necesario responder de manera holística, coordinada e integral, a través de esfuerzos multisectoriales (Banco Mundial 2019, 215-217).

La mayoría de las recomendaciones de política, en el Perú giran en torno a tres ejes: la garantía de una gestión migratoria ordenada y humana, la preservación de la seguridad de la Nación y capitalización de la potencialidad de la integración armónica de los migrantes (Banco Mundial 2019, 22). Este último eje, se encuentra alimentado por concepciones derivadas del vínculo migración y desarrollo. Al respecto, el Banco Mundial (2019, 55) sostiene que, a través del flujo migratorio puede lograrse, entre otros objetivos, el crecimiento económico, mejoras en la productividad y la plena integración social, si se dirigen los esfuerzos necesarios de adaptación institucional, económica, social y fiscal.

Issues tales como la preservación de la seguridad y soberanía, la garantía de los derechos humanos de los migrantes y la gestión del desarrollo a través del aprovechamiento de los beneficios de la migración venezolana, son tres grandes temas que se encuentran transversalmente presentes en las propuestas programáticas para la resolución y/o mitigación del problema público. En términos concretos, se ratifican las ideas programáticas presentes en la tendencia regional: atención humanitaria y regularización migratoria.

Ahora bien, respecto de la imagen del inmigrante venezolano, también existe un marco común en los tres casos de estudio. Del análisis de los registros documentales, y declaraciones de autoridades públicas, se desprende que la imagen predominante del venezolano es definida como una carga para el lugar de destino. Al ser una población desasistida, en extrema vulnerabilidad, con graves deficiencias en atención médica y sujeto de sistemáticas privaciones de derechos, imponen graves presiones a la oferta institucional y a la infraestructura pública de provisión de servicios, causando la merma de las capacidades de respuesta de los gobiernos. Paulatinamente, la imagen del venezolano ha transitado desde ser un “migrante económico” hacia una tímida admisión de refugiado.

Entre 2017 y 2018, la migración venezolana era concebida predominantemente como una migración económica, o en todo caso, como una migración 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 venezolanos como refugiados, los países comienzan a reconocer, de una manera más contundente, las situaciones de vulnerabilidad de los migrantes venezolanos. En la actualidad, este flujo migratorio, se cataloga como una migración mixta con visos de desplazamiento forzado (Banco Mundial 2019).

En función de asociaciones ilusorias, también han sido caracterizados como delincuentes y vagos; en algunos casos se les ha atribuido directamente el aumento de la criminalidad en las sociedades de acogida, aun cuando los datos refutan esta asociación. Bajo estas condiciones de vulnerabilidad, no se le atribuye al venezolano un rol particular en las sociedades receptoras. Por el contrario, se exhorta a los gobiernos a buscar vías para su regularización e integración efectiva en los países de acogida. En general, la imagen del migrante es negativa: gira en torno a los dependientes y desviados, según la tipología de Schneider e Ingram (1997).

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

Al respecto, el Banco Mundial (2019, 55), sostiene que: el fenómeno migratorio venezolano, si bien puede exacerbar los desafíos presentes en Perú y las limitaciones preexistentes en el acceso a servicios, también podría generar mejoras en la productividad, competitividad y crecimiento, dependiendo de las respuestas de política que se implementen. Este hallazgo, es coherente con los objetivos institucionalizados en la Política Nacional Migratoria (2017), respecto de los extranjeros en el Perú, mediante los cuales se plantea "canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional".

Siendo la población venezolana preponderantemente calificada (Banco Mundial 2019, 23-60), puede presumirse que, en función de los objetivos de política formulados, y la existencia de concepciones acerca de la migración, desarrollo y aprovechamiento de la mano de obra; el gobierno peruano haya decidido continuar la política de apertura inmigratoria durante el período 2017-2019, a través del PTP. En síntesis, la coherencia entre la caracterización del problema público, la imagen del migrante venezolano, las consideraciones acerca del aprovechamiento de la mano de obra calificada venezolana, pueden explicar las decisiones de apertura inmigratoria del gobierno peruano respecto al *target* durante el período 2017-2019.

Tabla 3.1. 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	- 2017-2018: Migración mixta - 2019-2020: Migración mixta con visos de desplazamiento forzado	- Carga para el lugar de destino - Dependientes-Desviados (Schneider e Ingram 1997)
Ecuador	Movilidad Humana y ciudadanía universal	Regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria	- 2018-2020: Migración Mixta con visos de desplazamiento forzado	- Carga para el lugar de destino - Dependientes-Desviados (Schneider e Ingram 1997)
Perú	Soberanía, control de flujos y securitización de fronteras	-Regularización, flexibilización inmigratoria y asistencia humanitaria. - Migración y desarrollo como vínculo virtuoso	- 2017-2018: Migración mixta - 2019-2020: Migración mixta con visos de desplazamiento forzado	- 2017- 2018: Potencial recurso humano catalizador de desarrollo - 2018-2020: Carga para el lugar de destino - Dependientes-Desviados (Schneider e Ingram 1997)

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

2.2. Los Actores²⁵

La crisis migratoria venezolana impulsó la conformación de coaliciones de actores en instancias multilaterales que condujeron la definición y construcción causal del problema público. Esta construcción discursiva del problema, se originó entre actores del ámbito internacional en instancias interamericanas, y constituyó una variable común para los tres casos de estudio: Colombia, Perú y Ecuador.

El problema público fue enmarcado por actores internacionales, abordando dos dimensiones: la dimensión política en torno la definición de los orígenes del problema, y la dimensión humanitaria de la crisis migratoria. En la dimensión política de la construcción causal del problema, el contexto ideacional giraba en torno al reconocimiento, (o no), de la ruptura del orden democrático en Venezuela y la existencia de una emergencia humanitaria en curso. Respecto a la primera coalición que posicionaba la existencia de una crisis humanitaria en un país cuyo orden constitucional había sido interrumpido, tres actores fueron fundamentales: los gobiernos de Estados Unidos de Norteamérica, Colombia y la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo la conducción de Luis Almagro. A ellos, fueron uniéndose actores eventuales tales como Mercosur y el Grupo de Lima, así como la Unión Europea.

Es a partir de 2016 cuando la dimensión política de la conceptualización causal del problema comenzó a gestarse en instancias internacionales interamericanas. Como primer antecedente de ello, se encuentran las constantes condenas de Luis Almagro contra el régimen de Nicolás Maduro. Estas denuncias acerca del deterioro de la democracia en Venezuela, así como la persistencia de la crisis humanitaria, se hacen explícitas en el informe No. OSG/243-16 del 30 de mayo 2016, en el cual el Secretario General de la OEA advierte la existencia de una crisis multidimensional en Venezuela debido a la "precariedad de su situación económica", junto con una alteración del orden constitucional (OEA 2016; Almagro 2016).

Este primer informe emitido por una instancia multilateral, en el que se describían las condiciones críticas del país, formó la base para la construcción discursiva de los orígenes del problema público. Entre las razones que caracterizaron la definición del problema, resaltó el

²⁵ Brindar un panorama más acertado acerca de los grupos de presión presentes, resultará más esquemático si estos son organizados en torno a las ideas programáticas que defienden, en los términos de Kisby (2007). En tanto ejercicio heurístico y metodológico, resulta pertinente efectuar el mapeo de los actores a través de las ideas programáticas que sostienen

incremento de los índices de violencia, la escasez de productos básicos, alimentos y medicamentos, la crisis sanitaria y las condiciones de la infraestructura hospitalaria, el incremento de los índices de pobreza, el deterioro del Estado de derecho, la erosión de la democracia, la falta de independencia de los poderes públicos, la corrupción, y la desinstitucionalización del país, entre otros factores. Según el informe de la OEA, estos solo fueron síntomas de una crisis subyacente "que resulta ser la madre de todas las crisis: la política, [que] responde a una disfuncionalidad estructural" (OEA 2016, 14). Estos factores se dibujaron como elementos expulsos causantes de la crisis migratoria venezolana.

El Secretario General de la OEA, a título personal, se posicionó como un actor político y comenzó a esbozar las bases de la construcción causal del problema humanitario. Esta narrativa fue ratificada por el Consejo Permanente de la OEA, en fecha 3 de abril de 2017, a través de la Resolución CP/RES 1078 (2108/2017). En ella, se sostuvo que en Venezuela se había producido una "alteración inconstitucional y del orden democrático". Así, se marca un precedente en la construcción causal del problema, asumiéndola como una crisis política que ha originado una emergencia humanitaria y un éxodo sin precedentes en la región.²⁶

Paulatinamente, otras instancias multilaterales suramericanas fueron ratificando esta construcción causal del problema público. Tal fue el caso de Mercosur.²⁷ Posteriormente, el 08 de agosto de 2017 surge el Grupo de Lima, a través de la Declaración de Lima. Se erigió como un actor político que, en adelante, fungiría como un grupo de presión ante la falta de consenso para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana contra Venezuela. Esta iniciativa aglutinó 14 países de la región, cuyos suscriptores originales fueron: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México²⁸, Panamá, Paraguay y Perú (bajo la Presidencia de Pedro Pablo Kuczynski). El objetivo de esta instancia multilateral que se posicionó como actor político internacional fue monitorear la

²⁶ Presentada por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Estados Unidos, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Perú, y rechazada por Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Entre las abstenciones se registraron República Dominicana, Bahamas, Belice y El Salvador. Fue aprobada con 17 votos.

²⁷ En fecha 01 de abril de 2017, Mercosur emite una declaración que adopta la narrativa de la construcción causal del problema público en su dimensión política. Avala la constatación de "la ruptura del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela", dando paso a la activación de la cláusula democrática o protocolo de Ushuaia. En esta instancia, ya en julio de 2016, se había producido la primera condena "de facto" a Venezuela. Finalmente, en fecha 05 de agosto de 2017, a través de la Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur, en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, se decide suspender a Venezuela de este esquema de integración. La Resolución fue votada por Argentina, Brasil y Paraguay.

²⁸ Bajo la conducción del Canciller Luis Videgaray y el entonces Presidente Enrique Peña Nieto.

crisis política de Venezuela y buscar una salida pacífica al conflicto político interno. Su declaración fundacional fue avalada por países como Estados Unidos, Granada y Jamaica. Una vez conformado el Grupo de Lima, se incorporaron países como Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia. El Grupo de Lima suscribió la narrativa impulsada en la OEA como instancia interamericana condenando "la ruptura del orden democrático en Venezuela ", y expresando "su preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta el país" (Grupo de Lima 2017).

Así, en la dimensión política, para posicionar la narrativa causal de la crisis migratoria en tanto problema público, entre los actores más influyentes en instancias internacionales sobresalen: Luis Almagro y la Organización de Estados Americanos (OEA) como principales impulsores de esta narrativa, el Mercosur, y el Grupo de Lima.

En marzo de 2018, para posicionar la dimensión humanitaria de la definición del problema público, aparece un actor clave: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados²⁹. 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 por el otro, la restricción inmigratoria. Los actores formaron coaliciones alrededor de estas propuestas, según sus propios intereses.

Agrupados bajo la defensa de la flexibilización, apertura inmigratoria y atención humanitaria, se han movilizado un conjunto de agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales. Dentro de estas, la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Representante Especial Conjunto para la crisis venezolana, Eduardo Stein y el Grupo Interagencial sobre flujos migratorios mixtos, fueron fundamentales. En el ámbito doméstico de los casos de estudio, por su parte, se registraron las coaliciones en torno a la idea de control de flujos y restricción migratoria.

Particularmente en Colombia, la revisión de registros documentales no arrojó la presencia de disputas o controversias dentro del Poder Ejecutivo Nacional, respecto a los instrumentos u objetivos de política inmigratoria finalmente adoptados. En general, se evidenció una

²⁹ En esa fecha el ACNUR emitió una Nota de Orientación a los Estados receptores, exhortándoles a tratar a los migrantes venezolanos como refugiados, acontecimiento que, junto con los otros, marcó un hito en la definición del problema público.

comunidad epistémica o discursiva (Howlett, 2009), en donde se presenta una idea dominante alrededor de la construcción causal del problema y los instrumentos adecuados para mitigarlo. Tanto la Presidencia de la República, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto máximas autoridades de política migratoria, estuvieron alineados en la conceptualización del problema público y sus causas. También se halló un consenso entre ellos, referente a los instrumentos de política adecuados para mitigar los efectos del problema. Junto con la Unidad Administrativa Especial³⁰ y la recién creada Gerencia de Frontera, se ha postulado la idoneidad de los diversos tipos de Permiso Especial de Permanencia para salvaguardar los derechos humanos de los migrantes venezolanos, preservar el orden social y evitar la explotación laboral.³¹

En el caso colombiano, tampoco se evidenció conflicto alguno entre instituciones estatales para admitir el problema público. No se encontraron controversias derivadas de la aplicación del Permiso Especial de Permanencia como instrumento de política inmigratoria vigente, dirigida al *target* venezolano. De hecho, tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría del Estado y la Defensoría del Pueblo, se encuentran alineadas a la narrativa oficial de la construcción causal del problema y la caracterización del inmigrante venezolano como población vulnerable, de lo que puede desprenderse su conformidad con el instrumento de política adoptado por el gobierno nacional.³²

En general, la idea programática de la regularización inmigratoria como respuesta para la mitigación de la crisis, se encuentra bien posicionada a nivel del Poder Público Nacional, organismos no gubernamentales y agencias de cooperación. Existe un gran consenso a nivel nacional en que "una política de regularización de la población migrante ayudaría a mitigar los impactos en el corto plazo en la mayoría de los sectores", permitiendo aliviar las presiones en la prestación de servicios y el logro del aprovechamiento del recurso humano (Banco Mundial 2018, 23). Esta idea también se cruza con la concepción de que la regularización

³⁰ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. 2017. Resolución No. 1 272 de 2017, por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia creado mediante Resolución 5 797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos (28 de julio de 2017).

³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2017. Resolución No. 5 797 de 2017, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. Publicada en el Diario Oficial No. 50 307 (27 de julio de 2017).

³² Por citar alguna referencia, la Corte Constitucional de Colombia, en fecha 06 de febrero de 2017, expide la sentencia No. T-073-2017, en donde les reconoce a los inmigrantes venezolanos, grandes condiciones de vulnerabilidad y establece medidas destinadas al garantismo de derechos para este *target*, ratificando el principio de no devolución.

inmigratoria permitiría evitar la explotación laboral y el desorden social, sostenida por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la Resolución 5 797.

Otra razón de la ausencia de conflictos entre poderes o instituciones públicas radica en que, formalmente, la política migratoria colombiana es competencia del Ejecutivo Nacional: Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores. La toma de decisiones respecto de los instrumentos de política migratoria se concentra en estos actores políticos de alto nivel. Sin embargo, la magnitud de la crisis migratoria venezolana y el nivel de afectación de Colombia, ha implicado transformaciones en los objetivos y el alcance de la política. Así, la política migratoria colombiana no solo ha sufrido alteraciones en la intencionalidad de regulación de los flujos migratorios, sino en su alcance y modalidad: se han extendido a los venezolanos, los programas de atención que originalmente se encontraban únicamente destinados a la población nacional. Ello ha ocasionado que, el gobierno nacional haya tenido que delegar en los gobiernos provinciales y locales, la administración de ciertos programas de atención a migrantes y población local.

Si bien estos últimos no toman decisiones de política respecto al ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio nacional, sino que se limitan a administrar programas de atención, la crisis del Covid-19 visibilizó las implicaciones de las decisiones nacionales sobre las realidades locales, lo que generó, a su vez, ciertas fricciones entre las autoridades locales y el gobierno nacional. Autoridades locales y provinciales han visto rebasadas sus capacidades de respuesta institucional. Particularmente la crisis sanitaria amplió las brechas, dando lugar al surgimiento de inconformidades: los actores locales han demandado más apoyo del gobierno nacional toda vez que este ha decidido mantener una política de puertas abiertas.

Formalmente, la Comisión Nacional Intersectorial para la Migración, integrada por los Ministros de Interior y Justicia; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Protección Social; Comercio, Industria y Turismo; así como el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Director General del Departamento Nacional de Planeación, constituyen el órgano de coordinación y orientación en la implementación de la política migratoria colombiana. Sin embargo, no aparecieron registros documentales que evidencien la participación activa de todos estos actores en la adopción del instrumento de política vigente. De la revisión documental sí se desprende que la participación fundamental en la adopción del Permiso Especial de Permanencia, fue impulsada por los órganos rectores del subsistema de

política, a saber: la Presidencia de la República, y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A pesar de que, por delegación ministerial y presidencial, a partir de 2016 la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se constituye en el organismo competente para la concepción y reglamentación discrecional de los permisos de ingreso y permanencia,³³ fue el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2017 quien concibió el Permiso Especial de Permanencia expedido a los venezolanos.

De todo lo antes descrito se presume que, en efecto, la burocracia ha tenido una participación importante en la adopción del instrumento de política. Esta participación activa se hace visible a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia³⁴. Además, en febrero de 2018, por disposición presidencial se creó la Gerencia de Fronteras "encargada de la coordinación de la respuesta interinstitucional a la migración, reporta directamente al Presidente de la República" (Banco Mundial 2018, 55).

En el caso peruano, tampoco se registraron disputas o controversias dentro del Poder Ejecutivo respecto a los instrumentos u objetivos de política migratoria adoptados. Lo propio ocurrió con los demás poderes públicos e instituciones.³⁵ Tampoco existe evidencia documental que sugiera que la adopción del instrumento de política inmigratoria vigente para el *target* venezolano, y el régimen de política derivado, haya sido recomendado o avalado por comisión legislativa alguna. Todo lo contrario, pareciera ser que la adopción de los instrumentos de política responde únicamente al criterio técnico de la Superintendencia Nacional de Migraciones- MIGRACIONES y sus interacciones con el pleno del Consejo de Ministros. No obstante, no se descartan presiones institucionales de ciertos legisladores para

³³ En efecto, por disposición del Decreto No. 1 325 del 12 de agosto de 2016, es la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia quien formalmente cuenta con la competencia para la regulación de estos permisos establecidos en el Decreto 1 067 de 2015, entre los cuales se incluye el permiso especial.

³⁴ De la revisión de los registros documentales, no se encuentra ninguna evidencia que indique que la adopción del Permiso Especial de Permanencia y el régimen de apertura y flexibilización inmigratoria adoptado por Colombia, haya sido recomendado o sugerido por alguna Comisión Legislativa. Esto puede explicarse debido a alta discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional dentro del sector de política. En general, el Poder Legislativo tiene poca implicación en las decisiones de política migratoria y un claro indicador de ello es la predominancia de las resoluciones y decretos como formas jurídicas destinadas a la regulación de la política de movilidad.

³⁵ Esto puede explicarse debido a la alta discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la política inmigratoria. Legalmente, es el Poder Ejecutivo quien se encuentra habilitado para el diseño, planificación, toma de decisión e implementación de esta política. A diferencia de caso ecuatoriano, no existen disposiciones constitucionales que impongan un paradigma de política, siendo la legislación migratoria Decretos que provienen del propio Poder Ejecutivo, concebidos a través de leyes habilitantes que el Congreso le otorga.

impulsar un cambio en el régimen de política y la consecuente transición desde un régimen de apertura, hacia uno de restricción inmigratoria.

Algunos medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil por la defensa de los migrantes venezolanos, han referido un proyecto de Ley presentado por el Congresista peruano Orlando Araque del partido político Acción Popular, en mayo de 2020. Según registros documentales, entre otras cosas, la reforma se dirige a retirar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), emitido a los migrantes venezolanos en el país. Sin embargo, en los canales oficiales del Congreso de la República del Perú, solo aparece registrado un proyecto de reforma del Decreto Supremo No. 1 350, impulsado por la congresista Indira Isabel Huilca Flores del grupo Parlamentario del Frente Amplio por la Justicia, en fecha 28 de junio de 2017. Este último proyecto de reforma, constituye un esfuerzo de flexibilización inmigratoria.

En general, dentro de la política inmigratoria peruana, se registra una participación importante de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en su carácter de Organismo Técnico Especializado, para la toma de decisiones. Particularmente, en la segunda fase de apertura inmigratoria peruana, MIGRACIONES tuvo un papel significativo en la concepción del Permiso Temporal de Permanencia como instrumento de política. Lo anterior se desprende del Decreto Supremo No. 023-2017, y 001-2018 en los que explícitamente se reconoce que la aprobación de los Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia dispuestos en el Decreto Supremo No. 002-2017, fueron iniciativas de la Superintendencia Nacional de Migraciones.³⁶

El papel preponderante de MIGRACIONES en la adopción de instrumentos que configuraron el régimen de política inmigratoria hacia los venezolanos durante el período de estudio, también fue ratificado a través de la Resolución de Superintendencia No. 0000043-2018, mediante la cual se aprobaron los "Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia". Allí se revela la participación activa de las Unidades Administrativas de la Superintendencia como asesores técnicos de la política inmigratoria.³⁷

³⁶ Al respecto, el Decreto Supremo No. 001-2018, versa: "el Ministerio del Interior, a propuesta de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, aprueba los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana".

³⁷ La citada Resolución sugiere que, tanto la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Subgerencia de Inmigración y Nacionalización otorgaron el visto bueno para el

En Ecuador, el panorama de los actores domésticos, resulta algo más conflictivo. En el seno del Poder Ejecutivo, y en las demás instituciones se presentaron ciertas controversias. Dentro del Ejecutivo Nacional, previo a la adopción del Decreto Ejecutivo No. 826 del 26 de julio de 2019, que selló un régimen de política inmigratoria restrictiva para los venezolanos, existieron disputas o presiones entre la Autoridad de Control Migratorio y la Autoridad de Movilidad Humana. Estas condujeron la adopción de un régimen restrictivo de política. La tensión generada por la bifurcación entre la Autoridad de Movilidad Humana y la Autoridad de Control Migratorio generó que, a partir de agosto de 2018, existieran intentos de calibración de instrumentos hacia la restricción inmigratoria. Por ello, contrariando las disposiciones del artículo 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana otrora vigente, el gobierno ecuatoriano comenzó a solicitar a los venezolanos, pasaporte válido y antecedentes judiciales justificándose en consideraciones de seguridad³⁸. Todo ello es un reflejo de la antigua disputa entre el paradigma de control de flujos y securitización de fronteras, y el paradigma de libre circulación y ciudadanía universal.

Las controversias entre las autoridades y poderes públicos, fueron explícitas en el caso ecuatoriano. Estos intentos de calibrar la política inmigratoria hacia un régimen restrictivo, a partir de agosto de 2018, generaron disputas entre autoridades públicas y/o instituciones estatales, lo que produjo un vaivén entre la adopción de instrumentos restrictivos y la persistencia de instrumentos favorecedores a la libre movilidad.

El 16 de agosto de 2018, el Ministerio del Interior, a través de la gestión de su entonces Ministro Mauro Toscanini, adoptó la decisión de solicitar requisitos adicionales de ingreso a

otorgamiento de la Calidad Migratoria Especial a los ciudadanos venezolanos beneficiados con el Permiso Temporal de Permanencia. La participación en la asesoría para la toma de decisiones de política de las Unidades Técnicas de la Superintendencia Nacional de Migraciones tales como la Unidad de Asesoría Jurídica, la Gerencia General y la Gerencia de Política migratoria, es clave. Esto último revela una participación importante de la burocracia peruana, en las decisiones y la configuración de la política inmigratoria. Los hallazgos documentales indican que la Superintendencia Nacional de Migraciones, en su calidad de Organismo Técnico Especializado tiene gran influencia en las decisiones de política inmigratoria y la adopción de los consecuentes regímenes de política derivados.

³⁸ Como manifestaciones de ello están los argumentos esgrimidos en los Acuerdos Ministeriales No. 000242, No. 000243 y No. 000244, así como el Acuerdo Interministerial No. 0000001 signado por los Ministerios del Interior y Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En ellos, se reaviva nuevamente el paradigma de seguridad que reivindica la competencia del Estado central en el control y registro de flujos migratorios. Se formaliza la solicitud de pasaporte con una vigencia superior a los 6 meses como requisito de entrada, por recomendación del Ministerio del Interior. A través de Informe Técnico, este organismo señaló que la ausencia de dispositivos de control en el documento nacional de identificación venezolano, la creciente tendencia de ingreso de venezolanos con dicho documento de viaje y el flujo migratorio de 3.000 entradas promedio diarias, podrían generar impactos negativos en la seguridad del territorio ecuatoriano, cultivando ambientes que incentiven la consecución de delitos vinculados a la movilidad humana

nacionales venezolanos a partir del 18 de agosto de 2018, medida ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través del Acuerdo Ministerial No. 000242. En él, se exigía a los venezolanos un pasaporte con vigencia mínima de 6 meses. Ocurriría lo propio con el Acuerdo Ministerial No. 000244, mediante el cual se les requería un certificado de validez a los venezolanos que ingresaren al Ecuador con cédula de identidad. Asimismo, el Acuerdo Ministerial No. 000243 de 17 de agosto, si bien eximía a niños, niñas y adolescentes de la presentación de pasaporte como requisito de entrada, imponía restricciones a aquellos cuyos padres no cumplieran con el requisito del pasaporte. Los argumentos para ello se fundamentaron en la garantía de una migración ordenada, segura y regular, seguridad nacional y lucha contra la trata y el tráfico ilegal de personas.

Posterior a ello, el 17 de agosto de 2018, instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, junto a organizaciones defensoras de derechos humanos, tales como la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), consignaron una petición de medidas cautelares ya que la solicitud de pasaporte exponía a los migrantes venezolanos a una situación de vulnerabilidad que violentaba sus derechos a libre circulación y residencia, imponiendo medidas discriminatorias sobre la base de la nacionalidad (INREDH 2018).

En fecha 29 de marzo de 2019, la Corte Constitucional de Ecuador admitió demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo en contra de las controvertidas Resoluciones emitidas por los Ministerios de Interior, y Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, siendo suspendidas estas restricciones. El establecimiento de requisitos adicionales atentaba con el principio de igualdad y no discriminación en virtud de que configuraban una diferenciación perjudicial en razón del origen nacional de los venezolanos.

En el caso ecuatoriano, no existió conflicto alguno entre autoridades o instituciones estatales para admitir el problema público. Sin embargo, una vez efectuada la primera Declaratoria de Emergencia, los diversos intentos de implementar medidas restrictivas fueron controvertidos. Por una parte, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se encontraban a favor de la implementación de medidas de restricción inmigratoria. Por la otra, se encontraban la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Corte Constitucional y organizaciones de derechos humanos, a favor de la preservación y garantía de la libre movilidad humana y el mantenimiento de una política de puertas abiertas, en función de lo establecido en la Constitución y la Ley.

Al igual que en el caso colombiano y peruano, en el Ecuador se puede inferir una participación importante de la burocracia en la adopción del instrumento de política que sustenta el régimen de movilidad vigente para el *target* venezolano. En los diversos intentos de calibrar la política hacia la restricción migratoria, fue notable la influencia del Ministerio del Interior en tanto Autoridad de Control Migratorio, a través de los Acuerdos Ministeriales No. 000242, No.000243, No. 000244 de 2018 y el Acuerdo Interministerial No. 0000001 de 2019. Fundamentándose en informes técnicos del Ministerio del Interior, se observó un predominio de la perspectiva de seguridad ante la entrada de un promedio diario de 3000 personas por la frontera norte.

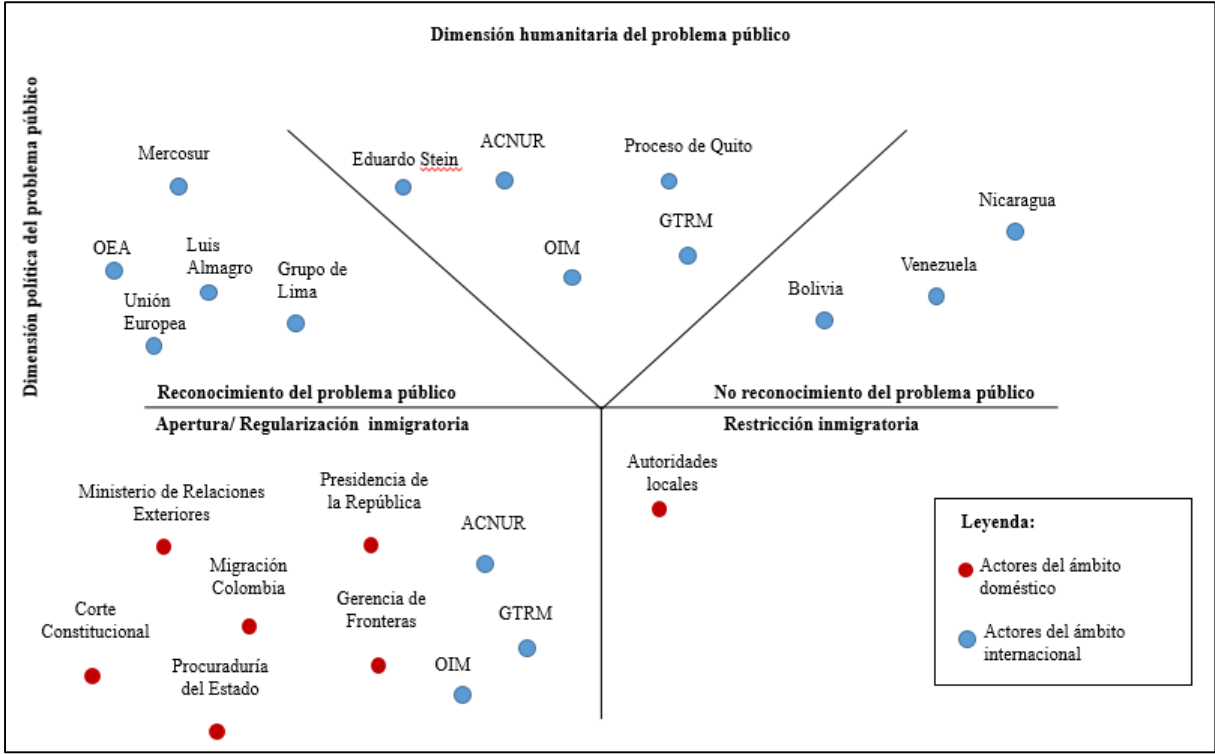
Asimismo, para la adopción de las diversas declaratorias de emergencia migratoria y la construcción del “informe de situación de flujo migratorio inusual”, que impulsaron la expedición del Decreto Ejecutivo No. 826, existió una participación activa de la Cancillería ecuatoriana a través Viceministerio del Movilidad Humana, la Secretaría de Gestión de Riesgos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Salud Pública, y el Ministerio de Transporte y Obras.

En términos generales, estos hallazgos evidencian que, 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 más adecuados para su gestión. Por su parte, en el ámbito local, se originaron coaliciones en favor de intentos de calibración o cierre de la política migratoria, que generalmente estuvieron encabezadas por los Ministerios de Interior y/u órganos migratorios de seguridad. Esto implica que, de acuerdo a la tipología de Howlett (2009), en los subsistemas de política migratoria de los tres casos de estudio se conformó una comunidad hegemónica en la cual existieron pocas ideas en disputa: la apertura o la restricción migratoria.

En el primer caso, se encontraron agencias de cooperación e instancias multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, la Agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). También conformaron esta red, actores humanitarios integrantes de la Plataforma de Coordinación Regional, desarrollando esfuerzos para defender, en el terreno de las ideas; y ratificar, en el terreno de la acción; la conceptualización del problema público y las medidas

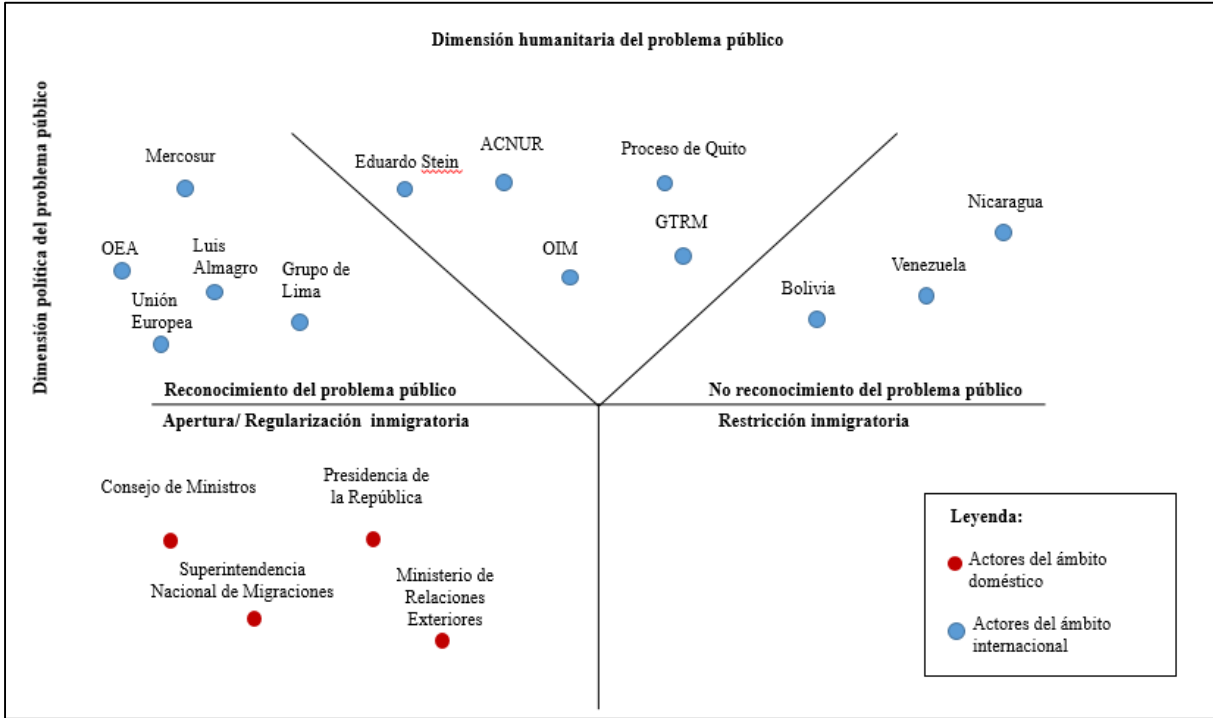
de política recomendadas por las agencias de cooperación. Han sido estos integrantes de la comunidad de política, quienes han posicionado la idea programática de flexibilización, apertura inmigratoria, asistencia humanitaria y regularización de migrantes y refugiados. En tanto coalición promotora, aportan recursos provenientes de la cooperación internacional para la gestión de la ayuda y atención humanitaria destinada a los migrantes y refugiados de Venezuela. Canalizan estos recursos, aportan asesoría y asistencia técnica tanto a los gobiernos de los Estados receptores como a los migrantes y nacionales de las comunidades de acogida. Sus interacciones son de coordinación y complementación de acciones entre sí, y otros integrantes de la sociedad civil organizada. Han conformado redes de carácter pluralista (Howlett 2009, 85) en las que colaboran actores sociales y estatales.

Figura 3.1. Ilustración del panorama de actores en el caso colombiano



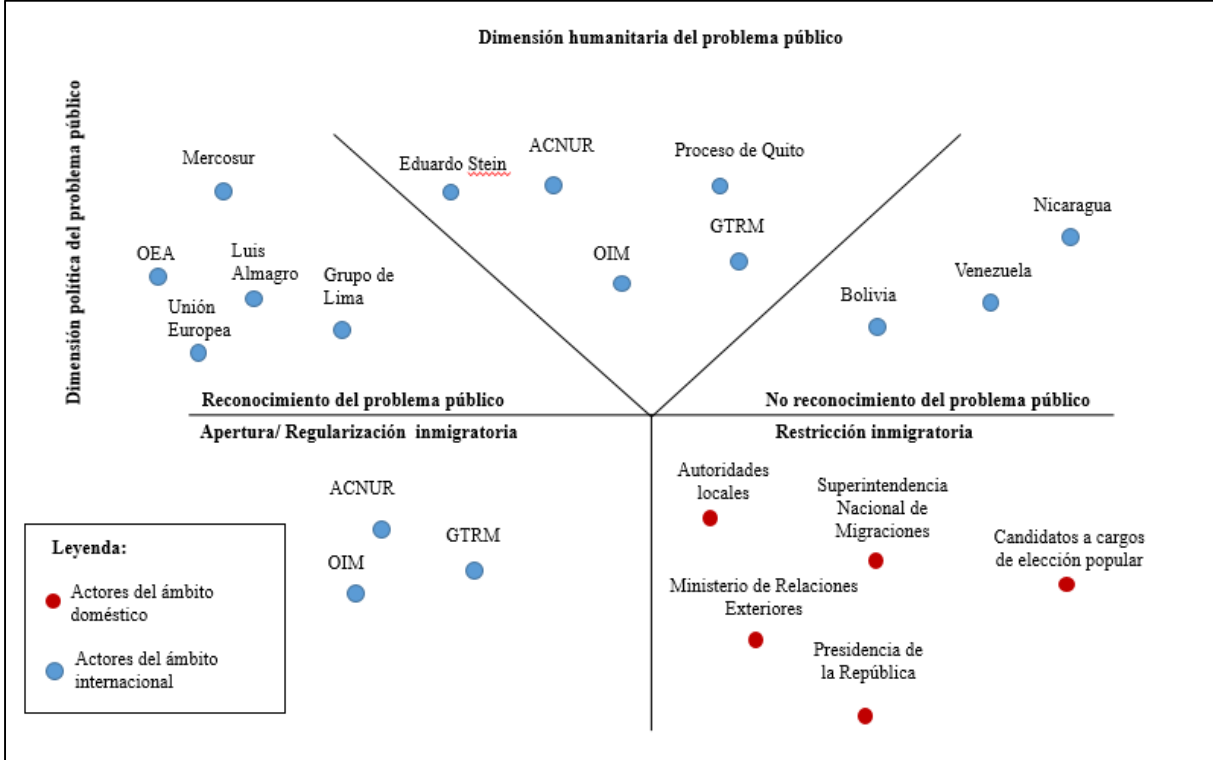
Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Figura 3.2. Ilustración del panorama de actores en el caso peruano (2017-2019)



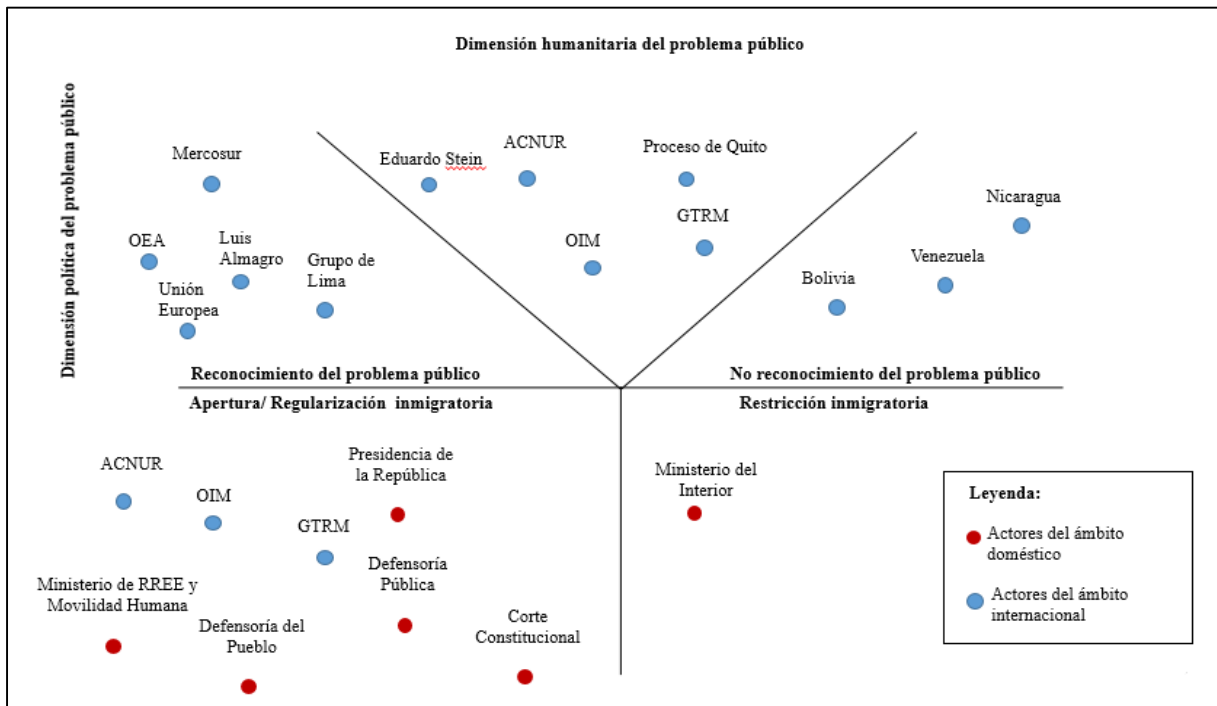
Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Figura 3.3. Ilustración del panorama de actores en el caso peruano (2019-2020)



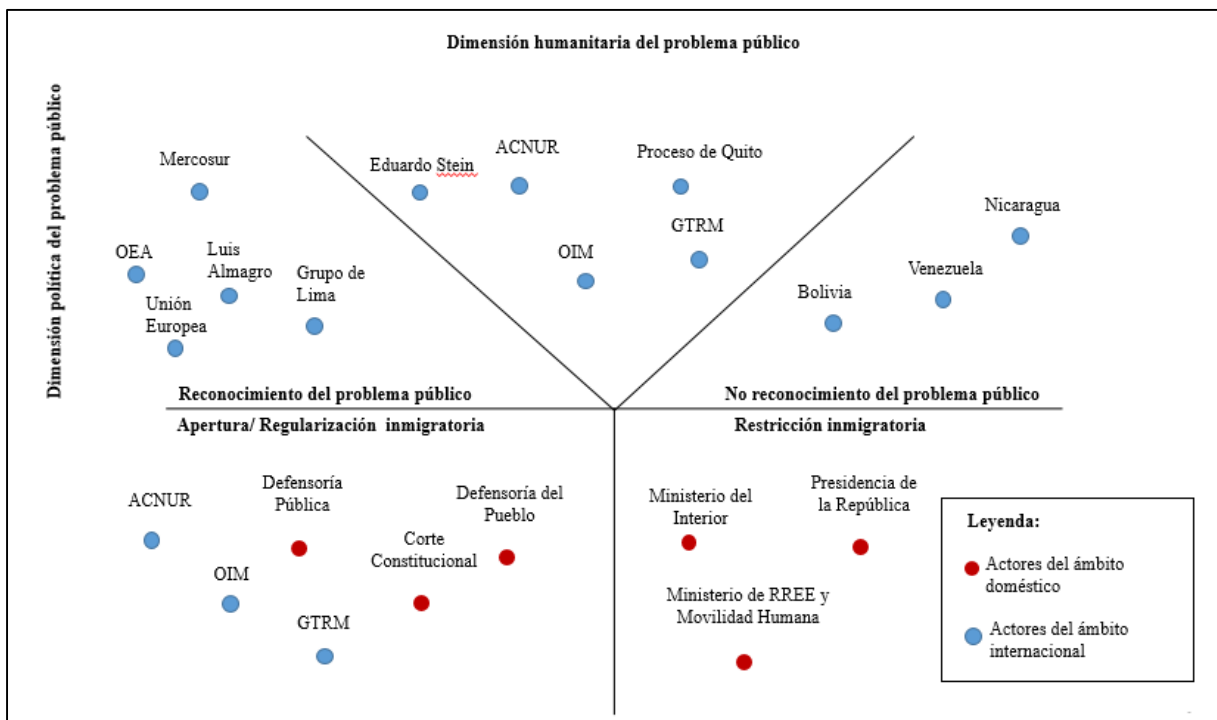
Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Figura 3.4. Ilustración del panorama de actores en el caso ecuatoriano (2018-2019)



Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Gráfico 3.5. Ilustración del panorama de actores en el caso ecuatoriano (2019-2020)



Fuente: Datos del trabajo investigativo.

2.3. Las Instituciones

En términos generales, Colombia, Perú y Ecuador, se configuran como Estados unitarios. Mientras que Colombia y Ecuador se inscriben en el presidencialismo, Perú, cuenta con un sistema semipresidencialista.³⁹

Ahora bien, respecto de las instituciones que hacen vida en el subsistema de política migratoria, en el caso colombiano, por disposición de la ley 1 465 del 29 de junio del 2011, se creó el Sistema Nacional de Migraciones. Este es concebido como "un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria (...) considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración". Su órgano rector, es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Su función es promover una migración ordenada, y mitigar los efectos negativos de la inmigración irregular, promoviendo la articulación entre la política migratoria y los planes de desarrollo nacional.

Este Sistema Nacional de Migraciones está compuesto por los siguientes actores institucionales: Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, entidades estatales y gubernamentales con funciones relacionadas a la emigración e inmigración en Colombia, Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, conformada por organizaciones no gubernamentales, sector privado, academia y otras organizaciones de colombianos en el exterior.

Según el Decreto No. 1 239 de 2003, la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones es el máximo órgano encargado de la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país,⁴⁰ cuyas funciones son: recomendaciones y pautas para la formulación y coordinación de la política migratoria, estudios e investigaciones referentes a las necesidades demográficas, sociales, económicas, científicas, culturales, de seguridad y orden público con

³⁹ Tal y como se verá más adelante, el semipresidencialismo peruano es una variable que actúa significativamente en la configuración de su política migratoria.

⁴⁰ Se encuentra integrada por los ministros de las siguientes carteras y sus delegados: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores; Defensa; Protección Social, Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, integran esta Comisión el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior; el Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX); y el Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el Decreto 4 062 del 21 de octubre de 2011, suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) para crear la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en sustitución.

incidencia en materia migratoria; seguimiento a los acuerdos o tratados y demás compromisos internacionales migratorios, entre otras. Es presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado. Tiene carácter asesor y consultivo, por lo que, del análisis de sus competencias se desprende que se encarga de la formulación de la política migratoria.⁴¹

Ahora bien, el órgano rector de todo este subsistema de política migratoria, es el Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo dispuesto en el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1 067 de 2015. Allí se establece que "el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del sector administrativo de las Relaciones Exteriores", correspondiéndole, bajo la dirección del Presidente de la República, la formulación, planificación, coordinación, ejecución y evaluación de la política exterior, en la cual se inserta la política inmigratoria.⁴² Por su parte, el órgano ejecutor, es la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Adscrito al Ministerio de Relaciones, es un organismo civil de seguridad con personalidad jurídica propia y jurisdicción en todo el territorio nacional cuyo objetivo es ejercer las funciones de vigilancia, control migratorio y extranjería.

Del análisis jerárquico de las competencias establecidas en el proceso de toma de decisiones, se desprende que: el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, son las máximas autoridades decisoras de la política migratoria, y a ellos corresponde la determinación de los objetivos de política. Estos son formulados en el seno de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, con base en diversas perspectivas sectoriales y con participación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicios Ciudadanos del

⁴¹ Otra instancia de formulación, planificación y supervisión del cumplimiento de directrices de política migratoria es la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, adscrita a la Secretaría General del Ministerio de Asuntos Exteriores. Cuenta entre sus funciones, apoyar al Secretario General y a la Comisión Intersectorial en el diseño y la ejecución de la política migratoria, formulación de sus lineamientos, seguimiento y evaluación de directrices adoptadas en foros e instancias multilaterales, caracterización de flujos migratorios colombianos en el exterior y flujos extranjeros en Colombia y la coordinación de expedición de pasaportes y visas junto a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

⁴² Esta rectoría es ratificada por la Constitución Nacional de Colombia en su artículo 115, que establece que "el Presidente y el Ministro o Director del Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno". Asimismo, según el artículo 208 Constitucional los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia, y bajo la dirección del Presidente de la República les corresponde la formulación de políticas competentes en su despacho. Por su parte, el Decreto 869 del 25 de mayo de 2016 en su artículo 4, numeral 17, establece entre las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, la formulación, orientación, ejecución y evaluación de la política migratoria, así como la autorización de ingreso de extranjeros en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.⁴³

La política migratoria colombiana opera como una política *top down*. Existe un nivel de desconcentración de competencias de ejecución, focalizadas en el control migratorio, extranjería y verificación migratoria, delegadas a Direcciones Regionales de Migración Colombia, puestos de control migratorio y centros de atención al ciudadano. Estas dependencias desconcentradas territorialmente, no tienen un papel significativo en la planificación de directrices, solo se encargan de ejecutar acciones de control migratorio, vigilancia y extranjería, emanadas de la Unidad Administrativa Migración Colombia. Sus funciones consisten, *grosso modo*, en la implementación de lineamientos derivados de las funciones de control migratorio, servicios de extranjería y verificación migratoria.

Sin embargo, la magnitud de la crisis migratoria venezolana y el nivel de afectación de Colombia, ha implicado transformaciones en los objetivos y el alcance de la política migratoria. Esta no solo ha sufrido alteraciones en la intencionalidad de regulación de los flujos migratorios, sino en su alcance y modalidad: se multiplicaron los programas de atención e integración social, únicamente destinados a la población nacional y retornada, siendo extendidos a la población inmigrante venezolana. Ello ha ocasionado que, el gobierno nacional, que es en cuya responsabilidad recae la competencia del sector, haya tenido que delegar la administración de ciertos programas de atención a migrantes y población local en los gobiernos regionales.

Si bien estos últimos no toman decisiones de política respecto al ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio nacional, sino que se limitan a administrar programas de atención, la crisis del Covid-19 visibilizó ciertas fricciones entre las autoridades locales y el gobierno nacional.

Otros condicionantes institucionales también caracterizan el subsistema de política migratoria colombiano. El Acuerdo de Residencia para Nacionales de Estados parte de Mercosur,

⁴³ La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicios Ciudadanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, constituye la unidad administrativa supervisora de la ejecución de la política migratoria. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es el órgano executor, adscrito jerárquicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Los criterios para la admisión de extranjeros son formulados por esta última Unidad Administrativa, y sujetos a consideración y aprobación del Ministro de Relaciones Exteriores.

Bolivia y Chile, con sus consecuentes Acuerdos de Reconocimiento de documentos de viaje, conformaron un régimen internacional para Colombia, 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". Concretada la adhesión de Colombia al Acuerdo de Residencia, el país ajustó su ordenamiento jurídico migratorio interno y sus instrumentos de política migratoria.⁴⁴ Al menos hasta 2017, el Acuerdo de Residencia actuó como un condicionante institucional en el caso colombiano para la definición de la política inmigratoria destinada al *target* venezolano.

En otro orden de ideas, en Perú, al igual que en Ecuador, el subsistema de política migratoria, presenta una bifurcación funcional. A diferencia de Ecuador, que distingue entre las funciones de política de movilidad humana y control migratorio, la República del Perú distingue entre política migratoria interna y política migratoria externa. La primera, se orienta a regular "el ingreso, permanencia, residencia y salida del territorio peruano, respecto a las personas nacionales y extranjeras"; y la segunda se destina a la protección y asistencia de los nacionales en el exterior".⁴⁵

Si bien el artículo 4 del Decreto Legislativo No. 1 350 es taxativo al indicar que "el Poder Ejecutivo dicta la política migratoria en los ámbitos interno y externo, la misma que forma parte de la política de Estado", la bifurcación entre las dimensiones interna y externa de la política migratoria establece una dualidad en la rectoría del sector de política. De este modo, no puede determinarse la rectoría unigénita de un órgano a simple vista, como en el caso colombiano. Solo puede desprenderse que, la direccionalidad y toma de decisiones de política

⁴⁴ En este sentido, se emitió la Resolución No. 4 130 del 11 de julio de 2013, que homologó los requisitos para la solicitud de una visa de residencia temporal, en función de lo contemplado en el artículo 4 del Acuerdo de Residencia. En la taxonomía de visas se le atribuyó un estatus correspondiente al visado TP-10 (que normalmente se expedía a los cónyuges de nacional colombiano). Del mismo modo, para recrear la influencia de los arreglos gubernamentales derivados de la adhesión al Acuerdo de Residencia de Mercosur, basta citar el Decreto 941 de 2014 que introduce la visa Mercosur dentro de la clasificación establecida en el Decreto 834, vigente al momento. Este Decreto 941 admitía que "la visa es la forma en que [la legislación colombiana], de manera armónica con los propósitos del "Acuerdo Sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes de Mercosur", posibilita el ingreso y permanencia en el territorio nacional de los extranjeros". Por ello, se introdujo la visa TP-15 dentro de la taxonomía de visas como aquella destinada a la residencia temporal Mercosur. Por su parte, si bien el artículo 2.2.1.11.2.1. del Decreto 1 067 de 2015, fija como requisitos de ingreso al territorio nacional, el pasaporte vigente, documento de viaje o de identidad válido, y la visa correspondiente, admite que, estos requisitos están sujetos a lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes, por lo que se reafirma la condición vinculante de los compromisos internacionales de movilidad humana en la legislación nacional que regula la materia.

⁴⁵ Artículo 4, Decreto Legislativo No. 1 350.

migratoria corresponde al Poder Ejecutivo en una tríada que incluye al Presidente de la República, al Ministro de Interior y al Ministro de Relaciones Exteriores.

De lo anterior puede derivarse que, la rectoría de la política migratoria responde a una visión colegiada y multisectorial pues, el Poder Ejecutivo se encuentra conformado por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministerios y sus entidades públicas adscritas, quienes tienen la función de definir, planificar, dirigir, implementar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales.⁴⁶

Por su parte, según el artículo 18 de la Ley *ejusdem*, el Presidente del Consejo de Ministros también es competente para proponer objetivos de gobierno en el marco de la política general, coordinando políticas nacionales de carácter sectorial. Asimismo, los Ministerios, en tanto organismos del Poder Ejecutivo se encuentran facultados para diseñar, establecer, formular, planear, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia. En el caso de la política migratoria, los ministerios competentes para ejercer esa rectoría son el Ministerio de Relaciones Interiores y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En paralelo, en el seno del Poder Ejecutivo, el Consejo de Ministros tiene como atribuciones la adopción de decisiones sobre asuntos de interés público, así como la coordinación y evaluación de la política general de gobierno, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales.

Así las cosas, del análisis de los registros documentales puede determinarse que, en efecto, la rectoría de la política migratoria se encuentra en el seno del Poder Ejecutivo, en un cuerpo colegiado que reúne diversas visiones sectoriales y no solo la tríada original contemplada por la legislación migratoria.

Ahora bien, el artículo 5 del Decreto Legislativo No. 1 350 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

⁴⁶ Artículo 2 de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Congreso de la República del Perú. 2007. Ley No. 29 158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Publicada en el Diario Oficial El Peruano No. 10 079 (20 de diciembre de 2007)

la autoridad en materia migratoria externa", con participación activa en política migratoria interna.

Así, la Superintendencia Nacional de Migraciones, en su carácter de Organismo Técnico Especializado concentra predominantemente funciones de implementación de la política migratoria interna. Adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores como órgano rector de la política migratoria interna, entre sus competencias se encuentran la planificación, supervisión de la ejecución, implementación y control de las políticas multisectoriales e intergubernamentales de largo plazo. Si bien, tiene atribuciones en el diseño y formulación de la política sectorial al participar en su propuesta, la mayoría de sus funciones se ubican en la fase de implementación. A su cargo está la ejecución de la política migratoria interna; la aprobación y autorización de visas y calidades migratorias; la emisión de prórrogas de permanencia y residencia, el registro de movimientos migratorios de nacionales y extranjeros; autorización de control de ingreso, salida y permanencia de personas, entre otras.⁴⁷

A pesar de esta rectoría establecida formalmente, en el proceso de formulación y toma de decisiones participan otros actores. La tríada formal en la definición de la política migratoria, en la práctica es mucho más amplia y compleja. Dentro de la formulación de política, además del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, participan en carácter asesor, la Superintendencia Nacional de Migraciones- MIGRACIONES y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria.⁴⁸

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, en tanto que, es allí en donde se somete a votación cualquier instrumento, disposición normativa, objetivo, lineamiento, estándar de funcionamiento y contenido general de la política. Ahora bien, del

⁴⁷ Presidencia de la República del Perú. 2012. Decreto Legislativo No. 1 130 que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 12 285 (7 de diciembre de 2012)

⁴⁸ Instancia colegiada integrada por el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores; la Presidencia del Consejo de Ministros; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; el Ministerio del Interior; la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN); la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT); la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS); el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; el Ministerio de la Producción; el Ministerio de Justicia; el Instituto Nacional Penitenciario (INPE); el Ministerio Público; el Ministerio de Salud; el Seguro Social de Salud (ESSALUD); el Seguro Integral de Salud (SIS); el Fondo MIVIVIENDA S.A y, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Además, participan como observadores permanentes la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

análisis de las funciones presentes en el subsistema de política, se desprende que tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Mesa Técnica de Migraciones⁴⁹, tienen competencias en la definición de las respuestas de política. Por su parte, la definición de objetivos, lineamientos y estándares, que también implican una rectoría, se efectúa en el Consejo de Ministros, a través de una visión colegiada con diversas consideraciones del impacto multisectorial del fenómeno migratorio.

El Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Relaciones Exteriores e Interior, son decisores preponderantes en la definición de objetivos de política, por lo que también ejercen una rectoría conjunta. Tienen bajo su responsabilidad la formulación y la coordinación de la implementación y monitoreo de la política nacional migratoria.

De todo lo anteriormente esbozado puede presumirse que, la estructura institucional del Perú, la concepción multisectorial de la política migratoria y la bifurcación entre sus dimensiones interna y externa, incidieron en la transición desde una política de apertura hacia una de restricción inmigratoria. Del análisis de las funciones y competencias del Poder Ejecutivo y de las autoridades migratorias, se puede desprender que el modelo semipresidencialista condiciona el proceso de toma de decisiones, remitiéndolo al Consejo de Ministros como máxima instancia de decisión y debate, en donde seguramente surgieron disputas en torno a la afectación del fenómeno migratorio sobre otros objetivos sectoriales.

Esta estructura institucional, atribuye la propuesta de objetivos de política nacional a varias instancias de decisión: desde el pleno del Consejo, en una visión colegiada, hasta el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior en lo relativo a la política migratoria interna, y el Ministro de Relaciones Exteriores, en el ámbito de la política migratoria externa.

⁴⁹ La Mesa de Trabajo Intersectorial constituye un cuerpo colegiado en donde confluyen diversas perspectivas para la consideración multisectorial del fenómeno migratorio. Dado su carácter de asesor, es capaz de formular objetivos y proponerlos a las instancias decisoras en función de ideas programáticas acerca del vínculo migración y desarrollo, así como concepciones acerca de la integralidad y transversalidad del fenómeno y la política migratoria

En efecto, la concepción de la política migratoria como un ámbito de afectación multisectorial y transversal, así como las múltiples ideas programáticas acerca del vínculo migración-desarrollo, que permean todo el subsistema de política, involucran diversas instancias y actores participantes en la definición de objetivos de política. Esto puede explicar el vaivén de la política migratoria peruana entre 2017 y 2019.

Respecto del nivel de descentralización de la política en el Perú, las decisiones incluyen una multiplicidad de participantes solo en el nivel nacional. El Decreto Legislativo No. 1 350 establece que el ámbito de acción de los lineamientos de política migratoria radica en el nivel nacional, siendo el Poder Ejecutivo la instancia de toma de decisión. A pesar de que este instrumento normativo tímidamente prevé un espacio de relaciones interinstitucionales donde las entidades públicas pueden relacionarse en la fase de la implementación de la política migratoria, estas interacciones son dispuestas por autoridades del nivel nacional.

De este modo, aspectos como la toma de decisiones, formulación de políticas y lineamientos generales, así como la emisión de regulaciones migratorias, están concentradas en el Poder Ejecutivo Nacional, en función de su competencia exclusiva para "diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno"⁵⁰. Por su parte, la Política Nacional Migratoria 2017-2025 establece cierta participación de gobiernos locales y regionales en las fases de implementación de los lineamientos generales de la política.

Esta política nacional, dirigida a "garantizar una eficiente articulación interinstitucional e intergubernamental de la gestión migratoria"⁵¹, y la coordinación de los esfuerzos de implementación, monitoreo y evaluación; contempla la participación de gobiernos descentralizados solo en actividades como el diseño de indicadores de gestión consensuados. Asimismo, incluye la participación de diversas carteras ministeriales e instituciones públicas, "especialmente aquellos que integran la MTIGM [Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria], que de manera consensuada y progresiva implementarán los objetivos y

⁵⁰ Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Congreso de la República del Perú. 2007. Ley No. 29 158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Publicada en el Diario Oficial El Peruano No. 10 079 (20 de diciembre de 2007)

⁵¹ Presidencia de la República del Perú. 2017. Decreto Supremo No. 015-2017-RE, que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 14 054 (27 de abril de 2017).

lineamientos de política a través de sus políticas sectoriales, planes, programas y proyectos".⁵² También prevé el trabajo conjunto con algunos sistemas funcionales, tales como el Sistema de Defensa Nacional, el de Seguridad Ciudadana, y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros.

Solo en algunos ejes temáticos, la Política Nacional Migratoria 2017-2025 plantea la participación de gobiernos provinciales y locales. Esta comprende una "articulación intergubernamental donde los gobiernos regionales y las municipalidades participen coordinadamente con los ministerios en la ejecución de los objetivos y lineamientos de política". A través de mecanismos de articulación tales como Directivas, Convenios Marco, Comisiones Intergubernamentales y actividades de monitoreo y evaluación,⁵³ los organismos públicos de carácter nacional imparten lineamientos técnicos de implementación. Las directivas, describen procedimientos de acción, roles y metodologías de medición y seguimiento.

De todo lo antes descrito se desprende que el ejercicio de las competencias en materia de política migratoria se encuentra altamente centralizado en el seno del Poder Ejecutivo. Si bien la toma de decisiones y la formulación de objetivos y lineamientos de política se concreta en un proceso colegiado entre el Consejo de Ministros y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, en la fase de implementación de dichos lineamientos de política, se prevé cierta participación de gobiernos provinciales y locales a través de instrucciones que evocan un proceso *top down*. Este proceso *top down* se imparte a través de los denominados "mecanismos de articulación".

En cuanto a la presencia de otros condicionantes internacionales importantes en el subsistema de política, la política migratoria peruana se encuentra altamente influida por los compromisos internacionales suscritos, al igual que en el caso colombiano. De la revisión de los registros documentales se desprende que, a lo largo de las últimas tres leyes marco

⁵² Presidencia de la República del Perú. 2011. Decreto Supremo No. 067-2011-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 11 482 (27 de julio de 2011).

⁵³ Los Convenios Marco establecen obligaciones y objetivos; las Comisiones Intergubernamentales, Intersectoriales o Interregionales se configuran como espacios en donde se generan relaciones interinstitucionales que definen y coordinan las intervenciones conjuntas; y finalmente se encuentran los programas de monitoreo y evaluación en los cuales se definen metas, objetivos e indicadores

migratorias, la dependencia de la política migratoria peruana respecto de los regímenes internacionales configurados a través de acuerdos y tratados, es relevante y recurrente.⁵⁴

La evidencia más concluyente de la supremacía de regímenes internacionales de movilidad en el subsistema de política radica en el instrumento por medio del cual, al menos hasta 2017, el Perú justificó una política de apertura para los venezolanos: la apertura inmigratoria sustentada en el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile. Uno de los argumentos que fundamentó la adopción de la política de restricción inmigratoria, a partir de 2018, fue la suspensión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, que derivó en la interrupción de los derechos y beneficios en materia migratoria.⁵⁵

De lo anterior se desprende que, en el subsistema de política migratoria peruana fueron determinantes los tratados, convenios y regímenes internacionales como condicionantes importantes para la adopción de determinado régimen de política. La política migratoria está supeditada a la política exterior, por lo que la legislación migratoria nacional se aplica de manera supletoria a los acuerdos, tratados y compromisos internacionales que el Perú suscribe, en el desarrollo de su política exterior.

En el caso ecuatoriano, el artículo 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana dispone que la rectoría del sector le corresponde al Ministerio de Relaciones

⁵⁴ Como primera referencia de ello, se tiene el artículo 5.2. del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones No. 1 350 vigente. El referido artículo establece el carácter supletorio de dicha norma jurídica respecto de regímenes de asilo y refugio, así como dentro de regímenes de política migratoria configurados a través de la suscripción de tratados y convenios.

Esta tradición se encuentra presente, al menos en las últimas tres legislaciones marco migratorias. El Decreto Legislativo Ley de Extranjería No. 703, en su artículo 19, también suponía un ámbito de aplicación supletorio. Esto último implicaba que, los nacionales de los países con los cuales Perú tuviera vigentes convenios, tratados o acuerdos de exoneración de visa, no estaban obligados a la presentación de dicho requisito para su admisión al territorio peruano. Por su parte, el Decreto Legislativo No. 1 236, que constituyó la anterior ley migratoria, era aún más dependiente de los regímenes internacionales de movilidad configurados a través de tratados y convenios. Su ámbito de aplicación fue definido "en lo que no se oponga a los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales el Perú es Parte (sic) y que contengan normas relativas a extranjeros".

⁵⁵ Esto último se desprende de las secciones considerativas de las Resoluciones de Superintendencia No. 000270-2018 y 000177-2019. La adopción de un régimen de solicitud de pasaporte y visado a los venezolanos para el ingreso al territorio peruano se justificó en razón de la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela del Mercosur. Así, la Superintendencia Nacional de Migraciones expresó: "al estar la República Bolivariana de Venezuela suspendida en todos los derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, el derecho de los nacionales venezolanos a transitar sin pasaporte y sin visa de turismo (...) se encuentra suspendido"

Exteriores.⁵⁶ La Ley Orgánica de Movilidad Humana, le atribuye como competencias rectoras a este ministerio, el diseño, la planificación y la emisión de lineamientos de política migratoria. Entre sus funciones se encuentran: el diseño de políticas públicas que salvaguarden los derechos de las personas en movilidad humana; la supervisión del cumplimiento del debido proceso en escenarios de inadmisión, expulsión, deportación, cancelación, negación y revocatoria de visas; la emisión de lineamientos para la expedición de documentos de viaje, visas, residencias, naturalizaciones y regulación de demás documentos de ingreso y permanencia en el territorio nacional.⁵⁷

En tanto órgano rector, tiene competencias para la protección y garantía de derechos de la población migrante en general. El Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional por procesos, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 000098 de fecha 11 de agosto de 2014, atribuye en el Despacho del Ministro los procesos gobernantes de toma de decisión, lo que implica la emisión de directrices, políticas y planes estratégicos. También lleva a cabo la asesoría al Presidente de la República en materia de relaciones exteriores y movilidad humana.

De la revisión de estas funciones se deriva que, la concepción de los objetivos de política y la toma de decisión respecto de ellos, se concentra en el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como máxima autoridad del Órgano. Es en el Despacho del Ministro en donde se ejerce la rectoría del sector de política.

El mismo Estatuto asigna la ejecución de procesos sustantivos del subsector de movilidad humana, (definidos como aquellos dirigidos a la prestación de bienes y servicios), al Viceministro de Movilidad Humana. Este despacho concentra facultades de análisis de la problemática, diseño, formulación y supervisión de lineamientos y directrices de política migratoria. Asimismo, coordina la implementación de las políticas concebidas. El Viceministerio de Movilidad Humana tiene un papel preponderante en la formulación y el

⁵⁶ Presidencia de la República del Ecuador. 2017. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 55 (10 de agosto de 2017). Última modificación: 17 de abril de 2018.

El Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional por procesos aprobado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 000098 de fecha 11 de agosto de 2014, también ratifica en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el ejercicio de la rectoría de la política migratoria y de movilidad

⁵⁷ Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2017. Ley Orgánica de Movilidad Humana. Publicada en el Registro Oficial No. 938 (6 de febrero de 2017).

diseño de políticas, participando en la propuesta de objetivos, recolectando datos y estudios para el análisis y *framing* de los problemas de movilidad humana y flujo migratorio. Las relaciones jerárquicas entre el Órgano Rector y el Órgano Ejecutor son de estricta subordinación organizacional.⁵⁸

De todo lo antes descrito, se observa que el ejecutor jerárquico de la política migratoria es el Viceministerio de Movilidad Humana, y ello es ratificado por el artículo 1 del Reglamento de la Ley de Movilidad Humana que dispone: "la Autoridad en materia de movilidad humana la ejercerá la persona que ostente el cargo de Viceministro de Movilidad Humana, bajo la política y lineamientos que establezca la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana". Si bien tiene competencias en el diseño y formulación de la política migratoria, en calidad de asesor técnico, realmente es esta dependencia la que emite lineamientos de implementación y coordina la supervisión. Las dependencias adscritas al Despacho del Viceministro se encargan, propiamente, de la gestión e implementación de los lineamientos de política, aunque elaboren insumos para el análisis e identificación de los problemas y tengan espacios de participación en el diseño. En efecto, pueden presentar propuestas de lineamientos, objetivos e instrumentos, pero su actividad fundamental radica en la implementación de políticas destinadas a la prestación de servicios en materia de movilidad humana.⁵⁹

Finalmente, en el último eslabón de la cadena de implementación se encuentran los procesos desconcentrados, que se gestionan a través de las Coordinaciones Zonales, cuyas capacidades y competencias de ejecución e implementación radican en la prestación de servicios dirigidos a personas en situación de movilidad humana. Entre las competencias atribuidas a estas dependencias, se encuentra la de "coordinar y ejecutar las actividades administrativas y operativas emitidas por el nivel directivo" en asuntos migratorios y consulares dentro de su respectiva zona territorial como ámbito de acción.⁶⁰

⁵⁸ El Viceministerio de Movilidad Humana se adscribió al Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Decreto Ejecutivo No. 20 del 10 de junio de 2013, por medio del cual se transformó la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana

⁵⁹ La Dirección de Migración y la Dirección de Extranjería, dependencias adscritas al Viceministerio de Movilidad Humana a través de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, son las unidades administrativas que emiten las visas de visitante temporal y residencia. La primera, emite visas de residencia temporal, mientras que la segunda emite visas de residencia permanente. Estas dependencias asesoran y dictan lineamientos respecto de la admisión de extranjeros y la emisión de visas de inmigrantes y no inmigrantes

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2014. Acuerdo No. 000098 Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos. Publicado en el Registro Oficial No. 161 (29 de agosto de 2014).

De todas las consideraciones antes descritas, al recrear el proceso de toma de decisiones institucional en materia de política migratoria, queda claro que, la rectoría de la política migratoria, que implica la adopción (toma de decisión), diseño, ejecución y evaluación de las políticas, planes y proyectos en la materia, se concentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por disposición presidencial, a través del Reglamento a la Ley de Movilidad Humana en su artículo primero.

En cuanto al nivel de descentralización o desconcentración de la política migratoria, el artículo 392 Constitucional establece un espacio de participación de autoridades locales, en donde el Estado debe trabajar "en coordinación con los distintos niveles de gobierno". Este es un primer indicio de que, en términos institucionales, se concibe la política migratoria con ciertos criterios de desconcentración, con una delegación de competencias. Asimismo, la Constitución contempla una concepción de la política migratoria en donde las acciones derivadas del diseño de planes, programas y proyectos también deberán coordinarse con organismos de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que participen en el ámbito de la movilidad humana a nivel nacional e internacional.

A este respecto, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, ratifica la concepción de una política migratoria con ciertos espacios de desconcentración de competencias. El artículo 163 otorga funciones sustantivas de política migratoria exclusivamente a la máxima autoridad rectora. Sin embargo, los artículos 164 y 165 delegan componentes de esta política, tales como el control de flujos y la integración de migrantes. El Control Migratorio (en todos sus componentes) es delegado a la Autoridad de Control Migratorio, encabezado por el Ministerio del Interior, y la implementación de ciertos programas de atención integral e integración social, política, económica y laboral de personas en movilidad humana son delgados a los gobiernos autónomos, descentralizados, provinciales y municipales.

El artículo 166 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana contempla expresamente la corresponsabilidad con el nivel local en ciertos componentes de la política migratoria. Bajo esta disposición, los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial y municipal, coordinando esfuerzos con las autoridades de Movilidad Humana y Control Migratorio, son competentes para formular políticas y programas destinados a la integración de los extranjeros en las comunidades de acogida, así como concebir políticas de inclusión y desarrollo destinadas a prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Tienen un papel en

la planificación de mediano y largo plazo del componente de integración social y económica de la comunidad de extranjeros y nacionales retornados.

De todo lo antes descrito, se deriva que, en Ecuador, si bien la toma de decisiones, el diseño y formulación de la política migratoria se encuentran centralizadas a nivel nacional, la implementación de decisiones y lineamientos, así como la prestación de servicios de documentación de viaje, legalizaciones, apostillas y demás, se encuentran a cargo de las Coordinaciones Zonales dentro del territorio, y las misiones diplomáticas fuera del Ecuador. Por su parte, también se contempla, no solo la implementación, sino el diseño de políticas y programas de integración social y económica e inclusión de migrantes con gobiernos locales. Legalmente estos últimos poseen la competencia para coordinar con la Autoridad de Movilidad Humana, el desarrollo de políticas de integración de migrantes y retornados, por lo que se contemplan ciertos espacios de desconcentración y descentralización de competencias en el componente de integración de la política migratoria.

Respecto de la configuración de regímenes internacionales que condicionan las decisiones de política inmigratoria en Ecuador, al menos formalmente, se hace énfasis en la influencia de los tratados y compromisos internacionales en la legislación nacional en materia de movilidad humana.⁶¹ El Plan Nacional de Movilidad Humana es una manifestación de ello, ya que según este instrumento de política "para el Ecuador la movilidad humana es conceptualizada a la luz del derecho internacional, de los derechos humanos y a partir de la nueva agenda internacional, que impone una serie de estándares orientados a la garantía y protección de las personas en movilidad".⁶²

⁶¹ La Resolución No. 000152, de 09 de agosto de 2018, emitida por el Viceministerio de Movilidad Humana, enumera una gran cantidad de instrumentos internacionales suscritos por Ecuador. Entre ellos se encuentran: la Declaración Universal de DDHH (1948), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención sobre los Derechos de Niño de 1989; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares de 1990; la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y el Protocolo de Palermo, sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Todos ellos han ejercido gran influencia en la adopción del paradigma de movilidad humana y ciudadanía universal en el Ecuador.

⁶² Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018a. Acuerdo Ministerial No. 000133, mediante el cual se institucionaliza el Plan Nacional de Movilidad Humana (10 de mayo de 2018).

Dicho esto, el Plan Nacional de Movilidad Humana, admite que instrumentos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, son vinculantes para el Ecuador. Lo propio ocurre con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Esquemas de integración como Mercosur y UNASUR también han condicionado de manera vinculante la política inmigratoria ecuatoriana. Como en el caso colombiano y peruano, el Acuerdo de Residencia para Nacionales de Estados parte de Mercosur, Bolivia y Chile, con sus consecuentes Acuerdos de Reconocimiento de documentos de viaje, conformaron un régimen internacional en los términos establecidos por Nye y Keohane, citados en Howlett (2009). Ecuador adhirió el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile en fecha 20 de junio de 2011, y desde allí el concepto de ciudadanía suramericana ha permeado en su legislación migratoria interna, teniendo incidencia en la concepción de visas de residencia como instrumento de política inmigratoria⁶³.

Tabla 3.2 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	- Jerárquicamente centralizado. - Estricta subordinación jerárquica entre órgano ejecutor y rector - Proceso <i>top down</i> de definición de lineamientos y objetivos de política	- No se prevén espacios de desconcentración o descentralización de funciones
Ecuador	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Viceministerio de Movilidad Humana	- 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	- Espacios de participación de actores locales en el diseño y formulación de políticas migratorias en su componente de integración social.

⁶³ Según el Plan Nacional de Movilidad Humana, también otros instrumentos internacionales que han influenciado las respuestas de política y las prácticas en la política migratoria ecuatoriana son la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Global para Refugiados. Ecuador ha asumido compromisos para la salvaguarda de los derechos de las personas en situación de refugio.

Perú	Ejecutivo Nacional: - Ministerio de Relaciones Exteriores -Superintendencia Nacional de Migraciones - Presidencia de la República. - Consejo de Ministros	Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)	- 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	- Espacios de participación en el diseño y formulación de objetivos, ubicados solo a nivel del Poder Público Nacional
-------------	---	--	--	---

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Como hallazgos generales de este capítulo, se encontró que las ideas paradigmáticas no son elementos significativos considerados para la toma de decisiones en los casos de estudio. En el contexto ideacional de los tres países, pareciera que las ideas programáticas son más influyentes y se presume que ello es así, porque las recomendaciones de política derivan de actores internacionales y organismos multilaterales que aportan recursos financieros y asesoría técnica para la gestión de la crisis migratoria.

Respecto de los actores, se identificaron en dos ámbitos: internacional y doméstico. Los hallazgos documentales dan cuenta de la conformación de una coalición internacional para el enmarcado o *framing* del problema público regional. La definición del problema público se efectuó en dos dimensiones: una política y una humanitaria. Instancias multilaterales fueron determinantes en la construcción causal del problema público y sus efectos. Entre sus ideas, destacan la flexibilización, regularización inmigratoria y atención humanitaria de migrantes y refugiados. Por su parte, en el ámbito doméstico, se encontraron algunas coaliciones de actores, cuyas ideas programáticas giraron en torno a la imposición de restricciones migratorias. En general, la restricción inmigratoria fue defendida por autoridades del poder público regional y/o local en los tres casos de estudio.

En cuanto al contexto institucional del subsistema de política migratoria de los casos de estudio, en general se evidenció que la toma de decisiones de política es un proceso *top down*, cuya rectoría se encuentra en el poder ejecutivo nacional. Existen pocos espacios de descentralización o desconcentración para la toma de decisiones con otros actores en los distintos ámbitos de gobierno. Solo en Ecuador, el componente de integración social de migrantes incluye un espacio para actores locales que participan fundamentalmente en la ejecución. En Perú, la toma de decisiones de política migratoria, se efectúa en ámbitos

intersectoriales colegiados como el Consejo de Ministros en donde permean diversas ideas de migración, desarrollo y aprovechamiento del capital humano migrante.

Capítulo 4

El rediseño en la política de inmigración destinada a los flujos de venezolanos en Colombia, Perú y Ecuador. Período 2017-2020

El presente capítulo pretende bosquejar las características del rediseño de las políticas de inmigración en los casos de estudio, y las formas que adoptaron sus consecuentes regímenes de política. Se pone el énfasis en el análisis del contenido y los instrumentos para la determinación del rediseño, la construcción de problema público, la modificación de los instrumentos y la explicación de las variables emergentes: la presión migratoria y la *policy capacity*.

El período de análisis es 2017-2020 ya que en él se observaron la mayoría de los cambios en los regímenes de política migratoria en la región. Se estudiará la conceptualización y el reconocimiento del problema público, la (re)definición de nuevos objetivos de política migratoria dirigidos a la población venezolana como *target* de la política y la preferencia por determinados instrumentos para observar si configuraron, (o no), un nuevo régimen de política migratoria. Asimismo, se analizará el modo en el que el resultado de cada caso de estudio se relaciona con el *policy context* previamente analizado

1. De la determinación del rediseño

Como se ha visto en el capítulo 1, el rediseño de una política implica la coexistencia entre componentes de la política anterior y el nuevo contenido de política, lo que puede conducir a un inminente cambio de patrones de interacción; que, pueden producir, (o no), una modificación del régimen de política.

El rediseño de una política implica la definición de una situación como problema público; la formulación de nuevos objetivos de política (o la modificación de los anteriores) en función del problema; y la modificación o calibración de los instrumentos de política. En su conjunto, estos movimientos van a producir variaciones en el régimen de política.

En el caso de la crisis migratoria venezolana, hablar del rediseño de la política de inmigración de los países suramericanos implica, para cada país receptor, la admisión de un problema público doméstico generado por el influjo de venezolanos; la formulación de nuevos objetivos

de política migratoria dirigidos al *target* venezolano; la modificación o calibración¹ de los instrumentos de política que impulsen un cambio, (o no), en el régimen de política inmigratoria, que potencialmente transita desde una apertura hacia una restricción inmigratoria, al imponer una visa de ingreso.

En efecto, durante el período de estudio, en Colombia las autoridades del país receptor concibieron nuevos programas e instrumentos especializados y/o diferenciados de política inmigratoria, dirigidos exclusivamente al *target* venezolano. Si bien no existe registro documental en el cual se establecen nuevos objetivos formalizados de política inmigratoria dirigidos explícitamente a ese *target* poblacional, sí se evidencia la implementación de instrumentos destinados exclusivamente al flujo migratorio venezolano.

Como ejemplo, se puede reseñar que, en la página web de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se observa una sección destinada exclusivamente a la regularización de la población venezolana. Por su parte, Guadalupe Arbeláez Izquierdo (2020), Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta dependencia, admite que:

Teniendo en cuenta el fenómeno migratorio que en la actualidad está viviendo el Estado colombiano con los nacionales venezolanos debido a la situación de orden interno que vive el vecino país, se hizo necesario establecer un mecanismo de flexibilización migratoria que le permitiera a dichos extranjeros permanecer en Colombia de manera regular, ordenada y segura, el cual se denominó Permiso Especial de Permanencia (PEP) (Guadalupe Arbeláez Izquierdo, datos inéditos).

El PEP fue creado mediante Resolución No. 5 797 del 25 de julio de 2017² y dirigido a los nacionales venezolanos presentes en territorio colombiano al 28 de agosto del mismo año, que hubieran ingresado de manera regular, por un puesto de control migratorio, sin antecedentes penales o medidas vigentes de deportación o expulsión. Sustituyó la expedición de la visa TP-15 emitida a los venezolanos, en tanto nacionales de un Estado parte del Mercosur.

¹ La calibración implica modificaciones en el *targeting* de beneficiarios o sujetos de la política. En este caso, la calibración supone modificaciones en la definición de los venezolanos sujeto de admisión al país receptor

² Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. 2017. Resolución No. 5797, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. Publicada en el Diario Oficial No. 50 307 (27 de julio de 2017)

La política inmigratoria de Colombia hacia el *target* venezolano también ha desplegado otros matices a través de medidas destinadas a garantizar la protección social de los inmigrantes, y en este sentido, representa otra dimensión de la apertura inmigratoria.

La legislación más garantista en esta materia, se concretó en tres medidas de política, establecidas *ad hoc*. La Resolución No. 5 797 de 2017, sienta las bases de la protección a los venezolanos, al concebir el Permiso Especial de Permanencia como un mecanismo de facilitación y regularización inmigratoria que previene la precarización y explotación laboral de los venezolanos, garantizando su acceso a la oferta de bienes y servicios públicos.

Por su parte, el artículo 140 de la ley de presupuesto No. 1 873 de 2017 estimó los recursos presupuestarios para el diseño de toda una política de atención integral a los migrantes venezolanos, en atención a la "emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela";³ y finalmente, el Decreto No. 1 288 de 2018⁴ resume todo un conjunto de medidas de política que previeron el acceso a la oferta de servicios educativos, de salud, protección laboral y seguridad social, a partir de la obtención del Permiso Especial de Permanencia y el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. Estos dispositivos definitivamente se anclaron como los instrumentos por excelencia para garantizar el acceso a servicios públicos tales como salud, educación, protección, seguridad social y servicios financieros.

Ya para el año 2020, el Decreto No. 117 de 2020, previó taxativamente la adopción de nuevos objetivos de política, dirigidos específicamente al *target* venezolano. Estos objetivos de política, declarados, buscaron: 1) "Propender y promover una política migratoria ordenada, regular y segura"; y 2) "Garantizar la seguridad y el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros mediante la creación de un instrumento que permita al Estado colombiano preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana".⁵ También, se dirigieron a exhortar a los empleadores para que garanticen

³ Congreso de la República de Colombia. 2017. Ley No. 1 873 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Diario Oficial No. 50 453 (20 de diciembre de 2017).

⁴ Presidencia de la República de Colombia. 2018. Decreto No. 1 288, por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. Publicado en el Diario Oficial No. 50 665 (25 de julio de 2018).

⁵ Ministerio del Trabajo de Colombia. 2020. Decreto No. 117 de 2020 por el cual se adiciona la sección 3 al capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1 072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del

condiciones de trabajo decente a los nacionales venezolanos, habilitar vías de formalización, regularizando la situación de esa población y generar su acceso al sistema de seguridad social. Igualmente, en fecha 08 febrero de 2021, el gobierno colombiano anunció la creación de un Estatuto Temporal de Protección para Migrantes venezolanos que planteó un gran proceso de regularización dirigida a migrantes legalizados y en condición irregular. A través de la implementación de un registro biométrico que recogiera datos de identificación, residencia y situación socioeconómica, se otorga un documento de identificación que les permite estar legalmente por un período de tiempo de diez años, luego de los cuales, deberán tramitar una visa de residencia. Constituye la transición desde un régimen de protección temporal hacia un régimen ordinario de migración, cuyo objetivo apunta a desincentivar la migración irregular.

De todo lo anterior se desprende que, si bien el gobierno colombiano no ha formalizado sistemáticamente una declaración de objetivos migratorios para gestionar el influjo venezolano ha desplegado un conjunto de medidas e instrumentos que reflejan la formulación de nuevos objetivos de política para atender un influjo migratorio masivo e intempestivo.

Nuevamente, la magnitud de la crisis migratoria venezolana y el nivel de afectación de Colombia ha implicado transformaciones en los objetivos y el alcance de la política. Es decir, la política migratoria colombiana no solo ha sufrido alteraciones en la intencionalidad de regulación de los flujos migratorios, sino en su alcance y modalidad: se han multiplicado los programas de atención, que originalmente se encontraban exclusivamente destinados a la población nacional, siendo extendidos a la población inmigrante venezolana. Todo ello implica un rediseño.

Perú, en 2017, ya contaba con una Política Nacional Migratoria aprobada en fecha 27 de abril, a través del Decreto Supremo No. 067-2011-PCM. Este instrumento comprende los principales lineamientos técnicos, estrategias y mecanismos de articulación para la implementación de la política de movilidad, cuya finalidad consistió en "garantizar una eficiente articulación interinstitucional e intergubernamental de la gestión migratoria"⁶. Constituyó un esfuerzo por definir objetivos a mediano y largo plazo que configuran

Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización - PEPFF.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2017. Decreto Supremo No. 067-2011-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 11 482 (27 de julio de 2017).

estrategias de abordaje de diferentes problemáticas identificadas en los múltiples procesos de movilidad humana presentes en el Perú.⁷

Esta política general está destinada a nacionales peruanos y extranjeros de todas las nacionalidades. Concibe cuatro *targets* poblacionales a los que se dirige, entre los que destacan los siguientes: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino. Cada uno de ellos se derivó de las problemáticas migratorias del perfil del país y del análisis de sus flujos migratorios. La formulación de los diversos problemas públicos admitió dos fenómenos en los cuales se centra la política nacional: por una parte, el crecimiento exponencial de la emigración de los nacionales peruanos; y por la otra, el surgimiento de un influjo migratorio de extranjeros, atraídos por la trayectoria económica creciente y sostenida del Perú.

Respecto de la comunidad extranjera en el Perú, en dicho instrumento, el gobierno ha admitido expresamente la voluntad de aprovechar la potencialidad generada por el influjo migratorio. En tal sentido, la Política Nacional prevé "canalizar las capacidades de la inmigración calificada para cooperar con el desarrollo y la integración nacional", pues el Perú es "un país que necesita el liderazgo y aporte de un grupo humano calificado para generar desarrollo e integración nacional" donde, no solo los nacionales deben participar.

En este particular, puede presumirse que, a partir de 2017, el apuntalamiento hacia el cuarto eje de trabajo que incorpora al influjo de extranjeros en el desarrollo nacional, constituyó, en primera instancia, una de las motivaciones del Gobierno Peruano para adoptar el Permiso Temporal de Permanencia dirigido a la inmigración venezolana.

El objetivo específico número cinco que propone "promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural", prevé varias líneas de acción. Por una parte, incluye el desarrollo de acciones en pro de la garantía de acceso de los extranjeros a los servicios de salud, educación y protección social, independientemente de su situación migratoria, así como la implementación de un conjunto de mecanismos para la atención "oportuna y sostenida" a extranjeros en situación de extrema vulnerabilidad. También contiene una línea de acción que

⁷ Caracterizado por dicho instrumento normativo, como un territorio de tránsito y destino

podría explicar la primera etapa de apertura inmigratoria para el *target* venezolano, a través del Permiso Temporal de Permanencia. Al respecto, el gobierno peruano previó "canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional", siendo además que la gran mayoría de población venezolana migrante cuenta con estudios universitarios, según el Banco Mundial (2019).

Con la Resolución de Superintendencia No. 000177-2019-MIGRACIONES, mediante la cual se exige a los ciudadanos venezolanos, la presentación de visa humanitaria y pasaporte vigente como documentos de viaje válidos para el ingreso al territorio peruano, se transita desde un régimen de apertura hacia uno de restricción inmigratoria. No obstante, a diferencia del caso ecuatoriano, en Perú la política inmigratoria puede distinguir tres momentos: un régimen de apertura inmigratoria fundamentado en la preexistencia de tratados y acuerdos internacionales de desplazamiento y movilidad; un régimen de apertura inmigratoria fundamentado en la adopción de instrumentos *ad hoc* de facilitación para el asentamiento y permanencia; y finalmente, un régimen de restricción inmigratoria que contrasta con los objetivos planteados en la Política Nacional Migratoria. Esta última fase, necesariamente, implica no solo un cambio de régimen de política, sino un rediseño.

Independientemente de la configuración de toda una política nacional, durante el período 2017-2019, el establecimiento de un Permiso Temporal de Permanencia destinado a un *target* específico constituyó otro indicio de rediseño de la política que, si bien continuó con la tendencia de apertura inmigratoria presente desde 2001, lo hace bajo otros términos y condiciones, ya que este instrumento de política solo acreditaba una estadía legal a los venezolanos. La focalización y rediseño de la política migratoria peruana para con el *target* venezolano, se concretó con la decisión de implementar instrumentos que impusieron una restricción inmigratoria, ya que instituyó otros patrones de conducta en el subsistema.

En el caso ecuatoriano, entre 2017 y 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, formuló el Plan Nacional de Movilidad Humana: instrumento de política que orientaría la gestión del sector. Inscrito en el objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021, para "promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones", planteó objetivos orientados a materializar los principios de movilidad humana establecidos en la Constitución, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y

su Reglamento. Sugiere una política de "fronteras vivas", cuya óptica parte de una concepción garantista de derechos, contrario al paradigma de control de flujos.

Para aquel momento, el objetivo primordial del sector de la movilidad humana contaba con cuatro políticas: 1. promoción de la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; 2. protección de derechos de la población en situación de movilidad humana; 3. generación de condiciones para el fomento de una migración ordenada, segura y regular; y 4. defensa de la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.⁸

Este Plan de Movilidad Humana implicaba la institucionalización de objetivos de política, sin mención o consideración especial a ningún *target* poblacional. Comprendía las distintas dimensiones de la migración: emigración, inmigración, tránsito, retorno, personas en necesidad de protección internacional, y víctimas de trata y tráfico ilícito de migrantes. No incluía como variable del diseño, la persistencia de una crisis inmigratoria de las magnitudes en las que se ha presentado la crisis venezolana, siendo que, frecuentemente el Ecuador había enfrentado situaciones de corrientes migratorias de entrada desde Colombia y Perú.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano, se constató explícitamente el rediseño de la política migratoria centrado en el *target* venezolano. Una vez admitido el problema público en agosto de 2018, el gobierno de Ecuador junto con organismos multilaterales tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), formuló el Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana. Allí, el gobierno ecuatoriano “reconoce la necesidad de transitar desde una respuesta humanitaria y de emergencia hacia una respuesta integral y progresiva a mediano plazo que fortalezca las oportunidades de inserción socio-económica entre la población local y la población en situación de movilidad humana” (MREMH, OIM, ACNUR 2018, 7).

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. Plan Nacional de Movilidad Humana. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

Lo anterior implica que, el solo direccionamiento de objetivos diferenciados para el *target* venezolano, supuso un rediseño de la política de movilidad humana, en tanto estos difieren en la intencionalidad de mantener una política de "fronteras vivas". Además, representó la focalización de la protección de derechos en virtud de necesidades especiales y la dinámica creciente de flujos poblacionales venezolanos. Es decir, aunque el Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana, no plantea sustancialmente objetivos diferentes a los originalmente previstos en el Plan Nacional de Movilidad Humana, supone un rediseño de la política migratoria hacia el *target* venezolano en función de su focalización, el despliegue de otros esfuerzos y componentes de política y el énfasis en el garantismo de derechos y atención humanitaria a venezolanos en situación de movilidad y condiciones de extrema vulnerabilidad.

Este Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana, es la manifestación más explícita de la focalización de objetivos para la atención al *target* venezolano que "delinea prioridades de cara al futuro para asegurar una migración segura, ordenada y regular, que garantice los derechos de las personas en movilidad humana sin afectar a las poblaciones de acogida" (MREMH, OIM, ACNUR 2018, 8). Tiene como población meta, un total de 600.000 personas, de los cuales, el 50% son personas en movilidad humana y el 50% son beneficiarios de las comunidades de acogida.

Entre sus objetivos y prioridades estratégicas se plantearon las siguientes: 1. garantía de la movilidad humana segura, ordenada y regular orientada bajo principios constitucionales, legales y estándares internacionales; 2. generación de oportunidades para la integración y acceso a servicios en las comunidades de acogida, bajo principios de no discriminación, igualdad y progresividad; 3. promoción del desarrollo económico inclusivo y generación de puestos de trabajo para comunidades de acogida y población en situación de movilidad y 4. fortalecimiento del marco institucional Estatal para la coordinación de la respuesta a los desafíos generados por la situación de movilidad, involucrando el apoyo de la comunidad internacional y su responsabilidad compartida (MREMH, OIM, ACNUR 2018, 23).

El primer objetivo del Marco de Cooperación Internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador, apuntó a la

implementación de esquemas de regularización extraordinaria para personas en situación de irregularidad, contribuyendo a su inserción en el mercado laboral formal para mitigar los impactos negativos.

El segundo objetivo, plantea la provisión de bienes y servicios públicos a través de la implementación de un plan de contingencia en el sector salud con el Ministerio de Salud Pública, ante la masiva llegada de venezolanos en las provincias fronterizas del Carchi, y Sucumbíos. Estas acciones incluían procesos de vacunación y tamizaje en salud, entre otros. En cuanto a los servicios de inclusión educativa y protección social, se previó el acceso a la educación y servicios de protección. Entre el tercer objetivo, se incluyeron lineamientos como la agilización de procesos para el reconocimiento de estudios, títulos académicos y demás conocimientos, articulación de iniciativas para la inserción en el mercado laboral, y facilitación al acceso de servicios financieros. Finalmente, para el cuarto objetivo, se planteó fortalecer las iniciativas de integración regional e institucional (MREMH, OIM, ANUR 2018).

En términos de focalización y formulación de objetivos diferenciados que dan cuenta del rediseño de la política inmigratoria ecuatoriana, también se ubican iniciativas tales como el Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en el Ecuador, y el Plan de Intervención para la atención de flujos migratorios. El primero, tenía como objetivo general "generar acciones estratégicas para enfrentar las dificultades que experimentan las personas venezolanas que, por motivos de la situación económica y política de su país, viajan a Ecuador en cualquiera de las siguientes fases: tránsito, permanencia, salida y reingreso" (MREMH, OIM, ACNUR 2018, 16); mientras que el segundo fue diseñado para la atención de enfermedades transmisibles durante el arribo de venezolanos a territorio ecuatoriano (Banco Mundial 2020, 109).

Otro indicio de la presencia de un proceso de rediseño dentro de la política inmigratoria ecuatoriana dirigida al *target* venezolano, lo constituyó el Plan de Acción del Proceso de Quito (2018). Fue una iniciativa fundamentada en la Declaración de Quito de Movilidad Humana (2018), que también representó un conjunto de nuevos objetivos formalizados de política, especializados y diferenciados para la atención de la crisis migratoria venezolana. Consisten en una serie de compromisos de articulación regional con unas líneas de acción y

plazos específicos objeto de cumplimiento por parte de los países suscriptores y organizaciones multilaterales.

Entre estos compromisos se encontraban la articulación de iniciativas de coordinación y armonización de respuestas de política regional en torno al otorgamiento de medidas de regularización de estatus migratorio a nacionales venezolanos, atención humanitaria, intercambio de información de flujos migratorios, procedimientos y protocolos para la garantía de derechos a venezolanos en situación de movilidad humana, solicitud de cooperación técnica y financiera en ámbitos internacionales, lucha contra la discriminación y xenofobia, combate a la trata y tráfico ilegal de migrantes, mecanismos de inserción laboral de migrantes en los mercados locales, reconocimiento de estudios y homologación de títulos, entre otros.

Finalmente, el instrumento que definitivamente sella el rediseño de la política de inmigración del Estado ecuatoriano, respecto del *target* venezolano, es el Decreto Ejecutivo No. 826 de fecha 25 de julio de 2019, con su consecuente Acuerdo Ministerial No. 0000103. Este instrumento no solo estableció nuevos objetivos formalizados y/o diferenciados de política inmigratoria dirigidos a la población venezolana, sino que plantea el cambio el régimen de política.

Se observa un desplazamiento desde un régimen de apertura que facilitaba el ingreso con la posesión de documento de identidad nacional y posibilitaba el cambio de estatus migratorio *in situ* con solicitud de visa solo en escenarios de permanencia temporal o definitiva; hacia un régimen en el cual, la visa vuelve a ser un requisito de ingreso al territorio nacional. Esto, definitivamente planteó una modificación en los patrones rutinizados de interacción, vigentes desde el 2002, entre los nacionales venezolanos y el Estado ecuatoriano. Por todas estas consideraciones, se puede hablar, plenamente, de un rediseño de la política inmigratoria ecuatoriana, en lo que concierne al *target* venezolano.

2. De la construcción del problema público

La construcción del problema público, constituye un aspecto común en los tres casos de estudio. Tal y como se ha afirmado, esta construcción causal se gestó en instancias internacionales. Aunque la adopción de la narrativa causal representa un marco común en los

casos de estudio, la estabilidad de la concepción del problema, el momento de adopción de la narrativa causal y sus modalidades, son los elementos particulares en los tres países.

Respecto de la construcción causal del problema, se distinguen claramente dos dimensiones: una de orden político y otra de orden humanitario. La existencia de una crisis política, económica y social generó graves consecuencias en la dimensión humanitaria, lo que a su vez produce un influjo masivo de venezolanos en la región. El origen del éxodo venezolano es producto de una crisis humanitaria derivada de la ruptura del orden democrático en Venezuela.

Son diversos los hitos en el régimen internacional que brindan una construcción causal del problema. Hitos y declaraciones conjuntas de instancias y actores internacionales. Los Comunicados conjuntos No. 007-18 y 009-18, del Grupo de Lima reiteran los argumentos de su Declaración originaria en cuanto a la explicación causal de la crisis migratoria venezolana y sus consecuencias en los países de acogida. Hacen referencia a una "profundización de la crisis política, económica, social y humanitaria que ha deteriorado la vida en Venezuela, que se ve reflejada en la migración masiva de venezolanos que llegan a nuestros países en difíciles condiciones", debido a "la pérdida de las instituciones democráticas, el Estado de derecho y la falta de garantías y libertades políticas de los ciudadanos".

Por su parte, la Declaración de Quito, signada en fecha 03 y 04 de septiembre de 2018, reconoce nuevamente el problema público en los términos anteriormente planteados. Atribuye el fenómeno al "grave deterioro de la situación interna que provoca la migración masiva de venezolanos", afirmando, además, que "el volumen considerable de migración pendular y en tránsito, requiere del apoyo y la cooperación regional para el fortalecimiento de medidas para Colombia, dada su condición limítrofe con Venezuela, así como para Ecuador y Perú", en virtud de que se ha originado un corredor migratorio en los países andinos.

El desenvolvimiento en la construcción causal del problema se hizo más contundente a partir de 2019. Durante 2019, el Grupo de Lima, a través del Comunicado Conjunto No. 001-19, de fecha 10 de enero, ratifica la construcción causal del problema a nivel regional, caracterizándolo en sus dimensiones políticas y humanitarias. Al respecto, señalaron que:

La grave crisis política y humanitaria en Venezuela, (...) ha generado el éxodo masivo de migrantes y solicitantes de refugio provenientes de ese país, producto de los actos y políticas antidemocráticas, opresoras y dictatoriales practicados por el régimen de Nicolás Maduro, la que solo podrá resolverse mediante el pleno restablecimiento del orden democrático y el respeto de los derechos humanos (Grupo de Lima, 2019).

Estas dimensiones se vieron ratificadas en 2020 con la crisis del Covid-19. Las declaraciones de las autoridades colombianas respecto de la existencia de problemas domésticos generados por el influjo migratorio creciente son bastante contundentes: el 02 de marzo, el Primer Mandatario colombiano, Iván Duque, en una carta abierta ratificó que: "el colapso económico y el caos político en Venezuela han generado una crisis de migrantes y refugiados tan grande como ninguna otra en el mundo de hoy", imponiendo sobre Colombia uno de los "desafíos humanitarios más graves que el hemisferio occidental haya visto en la era moderna" (Duque 2020a). Calificando abiertamente el flujo migratorio como una crisis de refugiados, admite que "el costo de proporcionar ayuda humanitaria a los refugiados venezolanos ha ejercido una presión considerable sobre los recursos colombianos" y que "Colombia no puede hacerlo sola".

El 26 de mayo de 2020, Iván Duque, nuevamente retoma este hilo argumentativo, señalando como culpables al gobierno de Nicolás Maduro y calificando su gobierno como una dictadura "oprobiosa y deleznable (...) que profundiza continuamente la crisis social". Según él, la crisis migratoria venezolana es una situación crítica que amerita una "acción coordinada del más alto nivel de la comunidad internacional". El fenómeno venezolano es inédito, y calificado como "la más grande crisis migratoria y humanitaria que se haya visto en nuestro continente en la historia reciente" (Duque 2020b). Señala como manifestaciones del problema, la hiperinflación en Venezuela, su crisis económica y sanitaria, la escasez de alimentos y medicinas, y la carencia de programas de inmunización efectivos.

En el caso colombiano, se evidencia una escalada de la conceptualización del problema público. A partir de julio de 2017, las autoridades comenzaron a admitir, de manera discreta, la existencia de un fenómeno migratorio. El Decreto No. 5 797 de 2017, definió la situación como un "fenómeno migratorio que en la actualidad está viviendo el Estado colombiano con los nacionales venezolanos, quienes están ingresando de manera creciente y sostenida a territorio nacional provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, debido a la

situación de orden interno". Es la ley No. 1 877 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, para la vigencia fiscal de 2018, la que admite plenamente el ingente flujo migratorio como una "emergencia social en la frontera con Venezuela", que requiere "una política integral de atención humanitaria", cuya implementación presupone una asignación de recursos presupuestarios.

También, el Decreto No. 542 de 2018, por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley No. 1 873 de 2017, caracteriza (aun tímidamente), el problema público del flujo migratorio venezolano. Se ratifica el flujo migratorio como una emergencia social presente en la frontera con Venezuela, que amerita la asignación de recursos, y el diseño de una política integral de atención humanitaria. Esta entrada masiva de venezolanos a territorio colombiano desde 2017, crece significativamente y no solo se limita a penetrar a través de los puntos de control migratorio, sino también, por rutas de acceso irregular al país. Ya para finales de 2017 se había admitido, formalmente la existencia de un problema público generado por la presencia de un flujo migratorio creciente desde Venezuela, derivado de una crisis de orden interno. Sin embargo, aún no se arrojaba una explicación causal del problema.

Paralelamente, entre 2017 y 2018, ya las Agencias de Cooperación y organizaciones no gubernamentales (ONG's) también admitían la presencia de un problema público que desbordaba las capacidades de respuesta institucional del gobierno colombiano. Según la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2020, 82), "en efecto, se evidencia que existe un aumento exponencial de la demanda de servicios públicos y sociales, ante la cual el Estado colombiano no puede responder solo". De la revisión de registros documentales, en el caso colombiano se ha evidenciado una evolución en la línea argumentativa de la construcción causal del problema. No se registran cambios significativos: las modificaciones en la construcción causal del problema han ido profundizando los argumentos, de modo que, esta narrativa muestra bastante estabilidad en los términos planteados por Peters (2018). A partir de julio de 2017 con la aprobación de la Resolución No. 5 797 de 2017, se reconoce y se admite la presencia de un influjo migratorio significativo, con tendencias crecientes, procedente de Venezuela y derivado de una "crisis de orden interno en el vecino país". Sin adentrarse en la dimensión política de la crisis migratoria, se admite un flujo creciente que generó la merma de las capacidades institucionales de respuesta. Desde 2018, con la suscripción de diversos comunicados

conjuntos con el Grupo de Lima, fue reconociéndose la crisis política, económica y social de Venezuela como el origen del influjo migratorio.

La evolución narrativa de la construcción causal del problema en el Perú, sigue la misma trayectoria del caso colombiano. Aunque, el gobierno peruano ha sido menos mediático. Las declaraciones respecto del reconocimiento del problema público y la construcción causal del problema, en general, se hacen en instancias tales como el Grupo de Lima, espacio multilateral que ha trabajado la conceptualización de la dimensión política de la construcción causal del problema público. En Perú tampoco se registraron cambios en la narrativa causal del problema, hasta el 2020. Como se reiteró en líneas precedentes, esta muestra bastante estabilidad.

Perú es el primer país que concibe el Permiso Temporal de Permanencia como instrumento de política inmigratoria para gestionar la crisis venezolana. Sin embargo, sus primeras admisiones fueron tímidos intentos de caracterizar el problema público. Tanto en el caso colombiano, como en el caso peruano, la abierta admisión del problema público data de julio de 2017.

A pesar de que la aprobación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) como instrumento de apertura de la política migratoria peruana focalizado al *target* venezolano, data de enero de 2017, dentro de los considerandos de su normativa de aprobación no se hace referencia alguna a la situación o construcción causal que admita la existencia de un problema público doméstico generado por el influjo de venezolanos. Es el Decreto Supremo No. 023-2017-IN de fecha 29 de julio de 2017, donde por primera vez, el gobierno peruano hace una admisión tímida de la existencia de un problema doméstico generado por el influjo de venezolanos y la presencia de presión migratoria. Al respecto, afirma:

Ha continuado el ingreso de venezolanos a nuestro territorio, lo que de acuerdo a las estimaciones de MIGRACIONES superan las ocho mil personas, por lo cual a fin de proteger y asegurar los derechos de las personas de nacionalidad venezolana que se encuentran en Perú,

(...) corresponde establecer el procedimiento para la emisión de los permisos temporales de permanencia en el país.⁹

La construcción causal del problema se formaliza a partir de agosto de 2017 con la conformación del Grupo de Lima y la suscripción de la Declaración correspondiente. Esta admisión explícita de la existencia de un problema público que desborda las capacidades de respuesta institucional, se ve ratificada a nivel regional a través los diversos hitos en el régimen internacional: la Declaración de Lima del 08 de agosto de 2017, iniciativa encabezada por el gobierno peruano, y la Declaración de Quito de Movilidad Humana de 2018.

De la revisión de registros documentales, en el caso peruano, la narrativa frente a la construcción causal del problema también muestra bastante estabilidad en los términos planteados por Peters (2018). No se registran cambios significativos: las modificaciones en la narrativa han ido profundizando la misma línea argumentativa hasta 2020. Sin embargo, el desenvolvimiento en la construcción causal del problema se hizo más contundente a partir de 2019. Durante 2020 y 2021, la denominación del problema varió, pasando desde la categoría de crisis humanitaria, a crisis multidimensional, tal y como lo sostienen, entre otras instancias como el Banco Mundial. Esta crisis multidimensional es el factor desencadenante de la migración masiva. A pesar de ello, no ha habido una escalada significativa en la narrativa ni un endurecimiento importante, manteniendo relativa estabilidad a lo largo del tiempo.

En síntesis, Perú ha trabajado la conceptualización de las dimensiones políticas de la crisis migratoria venezolana, mientras que Ecuador, con el Proceso de Quito, ha profundizado la dimensión humanitaria, a pesar de una escalada de su discurso en 2020. Por su parte, Colombia ha concebido la conceptualización de las dos dimensiones, de manera simultánea. En Ecuador, el primer registro de la admisión del problema público doméstico por las autoridades, data del 07 de agosto de 2018, con la emisión del Informe de Situación de Flujo Migratorio Inusual emitido por la Cancillería, bajo conducción del Viceministerio de Movilidad Humana en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría de Gestión de Riesgos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública y

⁹ Ministerio del Interior de la República del Perú. 2017. Decreto Supremo No. 023-2017-IN. Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 14 159 (29 de julio de 2017).

el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En él se efectuó la determinación del incremento significativo del flujo de ciudadanos venezolanos por la frontera norte.

Este informe gatilla la declaratoria de situación de emergencia en el sector de la movilidad humana, durante el mes de agosto de 2018 en las provincias fronterizas del Carchi, El Oro y Pichincha, a través del Acuerdo Ministerial No. 000152 de fecha 09 de agosto de 2018. El argumento e indicador principal esbozado en la declaratoria de emergencia, fue el registro de un pico de entradas diarias por la frontera norte, que giraron en torno a 7.000 ingresos diarios, desbordando las capacidades de respuesta de las autoridades de control migratorio.

Una vez admitida la existencia de un problema doméstico, su construcción causal se hace explícita en la Declaración de Quito, signada en fecha 03 y 04 de septiembre de 2018. En ella se reconoce la existencia de un *wicked problem* en la medida en la que se define el problema como una crisis migratoria con implicaciones humanitarias derivada del desmantelamiento institucional y crisis política de orden interno en Venezuela. En dicha declaración, se define el problema como un "grave deterioro de la situación interna que provoca la migración masiva de venezolanos", requiriendo la implementación de "un mecanismo de asistencia humanitaria que permita descomprimir la crítica situación, brindando atención inmediata en origen a sus ciudadanos".

En el caso ecuatoriano, el cambio en la construcción causal del problema dio un viraje desde el no reconocimiento, hasta la adhesión y adopción plena de la construcción causal del problema público concebido por las coaliciones promotoras en el ámbito internacional. A partir de este reconocimiento, la definición causal ha gozado de permanencia y estabilidad (Peters 2018) en el tiempo, aunque el discurso de los decisores públicos, se ha intensificado. La admisión de la existencia de un problema público doméstico derivado de la crisis migratoria venezolana y su construcción causal se produjo de manera tardía respecto de los demás casos de estudio. Solo como referencia, hasta junio de 2017, cuando se presentaban dos declaraciones sobre la crisis en Venezuela en el marco de la reunión de Cancilleres de la OEA, Ecuador se abstuvo en la votación de los países (Guzmán, 2017). Es decir, a diferencia de Colombia (2017) y Perú (2017), la admisión del problema público en Ecuador, se dilató con respecto a los demás casos de estudio. No obstante, luego de su reconocimiento, la narrativa de la construcción causal del problema, adoptada a nivel regional por instancias multilaterales, agencias de cooperación y demás Estados-Nación, fue avalada en su totalidad

por las autoridades ecuatorianas. La incorporación de Ecuador a la coalición promotora internacional que se gestó en torno a la definición de la crisis venezolana, se produjo aproximadamente dos años después de los primeros esfuerzos por visibilizar el problema doméstico venezolano.

Ecuador solo adquirió protagonismo una vez que la construcción causal del problema prácticamente estuvo acabada. Aunque no participó en las iniciativas del Grupo de Lima en la fase del enmarcado del problema, adopta la totalidad de su construcción causal a partir de agosto de 2018 y, tal como Colombia, endurece esta narrativa. En general, ubica la raíz del problema migratorio regional en el agravamiento de la crisis política, económica, social y humanitaria que ha precarizado la situación en Venezuela, provocando el éxodo de venezolanos hacia países suramericanos. El deterioro de las instituciones democráticas, el desmantelamiento del Estado de derecho y la negación de garantías y libertades políticas de sus conciudadanos, provocan la migración masiva de venezolanos hacia sus vecinos países suramericanos.

Mediante oficio No. MREMH -2019-0580-OF contentivo del “informe sobre la emergencia migratoria venezolana y su impacto en el Ecuador”, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana construye la narrativa causal de la crisis migratoria como un fenómeno provocado por la crisis institucional, económica y política que vive la República Bolivariana de Venezuela, con repercusiones en la región y en el Ecuador. Ya para el año 2020, el gobierno de Ecuador profundiza en las dimensiones políticas del problema. El Presidente Lenin Moreno identifica como responsable de este fenómeno a "una dictadura expoliadora, (...) que ha convertido la mayor riqueza de América Latina, en pobreza, y lo transformó en miseria". Afirma, además, que las soluciones humanitarias solo mitigarían los efectos de la migración, y esboza como solución definitiva del problema la salida del Nicolás Maduro del poder.

Del análisis de todos estos hallazgos, puede desprenderse que, en los tres casos de estudio, el éxodo venezolano es reconocido como un *wicked problem*, síntoma de una dimensión política del problema interno de Venezuela, con consecuencias humanitarias. A raíz de la aparición del Covid-19, comenzó a reconocerse como un *super wicked problem*, en los términos de Peters (2018). La migración venezolana es vista como un problema ampliamente severo con consecuencias potencialmente peligrosas para la vida y la integridad de las personas, que

causa graves disrupciones económicas en los países de acogida. Es de gran alcance, afectando a ingentes cantidades de personas y no es un problema concentrado: sus consecuencias se esparcen en la región suramericana. Al ser un *super wicked problem*, el éxodo venezolano, desde el punto de vista del diseño, tiene una alta complejidad política y técnica.

De todo lo antes descrito, se deriva que, los actores a nivel multilateral han logrado un consenso acerca de la estructuración del problema público en los términos de Peters (2018). En la definición del problema, han alcanzado acuerdos claros y objetivos, con soluciones relativamente bien definidas, a pesar de admitir que es un problema complejo de resolver, cuyas soluciones duraderas radican en la resolución de la crisis doméstica en Venezuela.

3. El flujo inmigratorio, la presión migratoria y la modificación de los instrumentos de política

No existe un sector de política más susceptible de ser definido por el análisis de sus instrumentos, que la política (in)migratoria. En los tres casos de estudio, son los instrumentos los que han configurado regímenes de política, transformando las modalidades y el alcance de sus políticas inmigratorias. En tanto instrumento de política inmigratoria por excelencia, la propia definición de visa en la legislación migratoria de un país, es capaz de arrojar alguna idea acerca de la concepción de la política y los paradigmas del subsistema.

Para la legislación colombiana, la visa es una "autorización concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a un extranjero para que ingrese y permanezca en el territorio nacional".¹⁰ En sí misma, esta definición es una declaración implícita de que la entrada y salida de personas es prerrogativa del Estado nacional. La legislación migratoria contiene un claro énfasis en la definición de la taxonomía de instrumentos de política migratoria y los requisitos para optar a cada una de ellas.

En Perú la visa es concebida como "una autorización de una determinada calidad migratoria aprobada, así como el plazo de permanencia".¹¹ Este instrumento habilita una determinada

¹⁰ Artículo 2.2.1.11.1.1. del Decreto No. 1 067 de 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2015. Decreto No. 1 067 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial No. 49 523 (26 de mayo de 2015).

¹¹ Artículo 99 del Reglamento de la Ley de Migraciones. Ministerio del Interior de la República del Perú. 2017. Reglamento del Decreto Legislativo No. 1 350, Decreto Legislativo de Migraciones. Anexo Decreto Supremo No. 007-2017-IN. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No.14 019 (27 de marzo de 2017).

calidad migratoria, lo que implica que regula el ingreso, la permanencia y sus actividades asociadas. No solo regula el ingreso y la permanencia en el territorio nacional, sino que se asocia a las actividades a desarrollar en el país, determinando la naturaleza de la estadía. La visa "acredita que el portador extranjero reúne los requisitos de admisión al territorio nacional por un plazo de permanencia y actividad determinados".¹²

La calidad migratoria y la visa están estrechamente vinculadas, y representan puertas de entrada y barreras migratorias de distinta índole. Algunas categorías son otorgadas por MIGRACIONES y otras por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien finalmente tiene la competencia de emitir las visas. Sin embargo, la aprobación de determinada calidad migratoria no implica automáticamente la aprobación de una visa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien aun así, puede denegarla.¹³ Del mismo modo, aun contando con la calidad migratoria y la visa vigente válidamente emitida, las autoridades de control migratorio pueden inadmitir a un ciudadano extranjero. Es así como se erigen diversas barreras de ingreso y admisión de migrantes.

En Ecuador, con la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la definición de este instrumento de política privilegiaba la libre movilidad y circulación ya que no se constituye, bajo ningún término, en una autorización de ingreso, sino de regularización de permanencia y asentamiento.

Distinciones teóricas como esta, recrean una idea de las concepciones subyacentes en la política inmigratoria de los casos de estudio, desde la perspectiva de sus instrumentos de política. Sin embargo, lo que puede parecer predecible a la luz las ideas programáticas presentes en sus legislaciones migratorias, contrasta con los regímenes de política configurados para el *target* venezolano. Lo que nuevamente sugiere que, ante un escenario de inmigración masiva y desplazamiento forzado, las ideas programáticas y las tradiciones migratorias, no son vinculantes.

En el caso colombiano, el régimen de política inmigratoria vigente para el *target* venezolano durante el período de estudio sigue siendo de apertura inmigratoria. Como ya se ha visto, al

¹² Artículo 27 del Decreto Legislativo No. 1 350. Presidencia de la República del Perú. 2017. Decreto Legislativo No. 1 350. Publicado en el Diario Oficial El Peruano No. 13 928 (7 de enero de 2017).

¹³ Artículo 104 del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones No. 1 350.

menos entre 2001 hasta 2017, Colombia desplegó hacia los venezolanos un régimen de apertura a la movilidad humana y desplazamiento en virtud de la suscripción y extensión unilateral de diversos compromisos internacionales.

A raíz de la adhesión al Acuerdo de Residencia en fecha 29 de junio de 2012, Colombia desplegó una política de apertura inmigratoria plena, otorgando a los venezolanos la visa TP-10¹⁴ entre 2013-2014, y la visa TP-15 entre 2014 y 2017¹⁵. A partir de 2017, el régimen de apertura inmigratoria se fundamentó en el Permiso Especial de Permanencia,¹⁶ que constituyó el instrumento vigente hasta 2021, cuando aparece el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes venezolanos.

Este Permiso Especial de Permanencia también se extendió en diversas modalidades: en fecha 03 de julio de 2019, se aprobaron las Resoluciones No. 3 548 y No. 2 278, por la cual se crea y reglamenta un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a los venezolanos cuya solicitud de reconocimiento de condición de refugiado hubiera sido rechazada. Asimismo, a través de los Decretos No. 117 del 28 de enero de 2020, y No. 289 del 30 de enero de 2020, se creó y reglamentó un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF, otorgado únicamente a los nacionales venezolanos en condición migratoria irregular, titulares de una oferta laboral o de contratación de prestación de servicios, en el territorio nacional. Fue creado por el Ministerio del Trabajo, y expedido en coordinación con Migración Colombia.

Este régimen de apertura inmigratoria colombiano también concibió otros instrumentos: en 2017, el gobierno implementó la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMZ) para facilitar la migración pendular (Banco Mundial 2018, 18). Además impulsó otras medidas de flexibilización migratoria tales como la Resolución No. 1 128 del 04 de febrero de 2018, por

¹⁴ Resolución No. 4 130 de 2013, por la cual se adoptan los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto No. 834 del 24 de abril de 2013, y se dictan otras disposiciones sobre su expedición.

¹⁵ Decreto No. 941, 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, y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

¹⁶ Concebido a partir de la Resolución No. 5 797 emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, extendido, renovado y reglamentado en reiteradas oportunidades por medio de las Resoluciones No. 0740 del 05 de febrero de 2018; 0361 del 06 de febrero de 2018; 6370 de fecha 01 de agosto de 2018; 2033 de 2018; 10064 del 03 de diciembre de 2018; 3107 del 03 de diciembre de 2018, 10677 del 18 de diciembre de 2018; 3317 de 19 de diciembre de 2018; 2540 del 21 de mayo de 2019; 1465 del 21 de mayo de 2019; 2634 del 28 de mayo de 2019; 1567 del 30 de mayo de 2019; 6667 del 20 de diciembre de 2019; 3870 del 23 de diciembre de 2019; 0240 del 23 de enero 2020 y 0238 del 27 de enero de 2020.

la cual se dictan disposiciones sobre exención de visas, ratificando como beneficiarios al *target* venezolano; el Decreto No. 0542 de 2018, por el cual se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia; y el Decreto No. 1 288 del 25 de julio de 2018, por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, a la oferta institucional de servicios públicos.

Constituyendo un verdadero instrumento garantista, el Decreto No. 1 288 del 25 de julio de 2018, contra todo pronóstico, adoptó una serie de medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional de bienes y servicios públicos. Amplió la naturaleza y el alcance del Permiso Especial de Permanencia (PEP) como instrumento de política inmigratoria que garantiza el goce y disfrute de derechos sociales, permitió la validación de educación básica y media diversificada, así como el reconocimiento de certificaciones académicas de venezolanos en Colombia. También garantizó la atención en salud, servicios de urgencias, salud pública, servicios de intermediación y acceso al mercado laboral, protección de niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes, e inclusión en el sistema de seguridad social.

Finalmente, en fecha 05 de marzo de 2019, se aprobó la Resolución No. 0872, por la cual se dictaron disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido. Este instrumento reafirmó la política de apertura inmigratoria vigente en Colombia hacia el *target* venezolano.

Todas estas respuestas, han sido concebidas en un contexto de presión inmigratoria constante. Según la Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (GTRM 2021), el stock de migrantes venezolanos en Colombia, al 2021, alcanza 1 700 000 personas. El Banco Mundial (2019, 18), identifica, tres etapas de la política inmigratoria colombiana, todas inscritas en un régimen de apertura: la primera, desde 2015 hasta 2017 se destinó a la atención de 22 000 colombianos retornados, expulsados de Venezuela. Una segunda etapa comprendida desde 2017, con la Tarjeta de Migración Fronteriza y el Permiso Especial de Permanencia; la primera dirigida a la migración pendular con una permanencia permitida de hasta una semana, y el segundo como instrumento que habilita un estatus regular y permanencia estable al migrante, derecho al trabajo y acceso a servicios públicos como salud,

educación, protección social y servicios financieros. En la tercera etapa, se implementó el Registro Administrativo de Migrantes y se ancló al Permiso Especial de Permanencia.

La política inmigratoria colombiana ha adquirido varias aristas. Según el Banco Mundial (2018, 18-19), en materia de seguridad y control de flujos, a raíz del influjo venezolano, la infraestructura de seguridad y control fue fortalecida, incorporando al pie de fuerza más de 2000 nuevos funcionarios. Asimismo, la capacidad tecnológica de Migración Colombia fue ampliada. Se creó la Gerencia de Fronteras y el Grupo Especial Migratorio. En materia de protección y garantía de derechos humanos de población migrante y retornada, se emprendieron esfuerzos para el fortalecimiento de la oferta institucional de salud, educación y protección social. Se previó el aseguramiento de migrantes y retornados colombianos, atención de urgencias y prevención de enfermedades infecciosas. También, se incluyó a los migrantes en el Plan de Alimentación Escolar (PAE) y transporte. Se flexibilizaron los recaudos para la inscripción y acceso de niños, niñas y adolescentes al sistema de educación regular, convalidación de títulos y conocimientos. Igualmente, se habilitaron numerosos albergues para estadía temporal y protocolos de atención a menores.

La respuesta migratoria colombiana se ha extendido, diversificando su modalidad y alcance. Ha demandado articulación con diferentes niveles de gobierno, aun siendo institucionalmente, competencia exclusiva del poder público nacional. Esta coordinación vertical y horizontal (Banco Mundial 2018, 20), ha tenido que complementarse con el apoyo de organizaciones del tercer sector y agencias de cooperación internacional. Sus objetivos de política sufrieron un ajuste: se constató una transición desde la atracción del retorno, hacia la atención y regularización de población migrante en altas condiciones de vulnerabilidad.

Se estiman algunos factores condicionantes cruciales en la política migratoria colombiana, que explican su comportamiento. A pesar de la existencia de presión migratoria de poblaciones vulnerables y la persistencia objetiva de múltiples episodios de congestión de servicios sociales, Colombia aún adopta una política de apertura inmigratoria plena debido a dos razones. Por un lado, la constatación de la existencia de múltiples núcleos familiares colombo-venezolanos en el flujo migratorio: en efecto, una porción importante de migrantes, constituyen, básicamente, colombianos retornados. Según el Banco Mundial (2018, 16-21) "la población retornada (...) constituye cerca del 30% del flujo migratorio con intención de

permanencia, [y] tiene derecho, como colombiana, a acceder a la documentación que acredite su nacionalidad, así como a la oferta de programas sociales disponibles para connacionales".

Por otra parte, resalta la incapacidad operativa del gobierno colombiano para efectuar el cierre fronterizo. La frontera colombo-venezolana, se constituye en una de las líneas limítrofes más dinámicas de América Latina. Según el Banco Mundial (2018, 45), "Colombia y Venezuela comparten 2.219 km de frontera", siendo "la más extensa del país y una de las más activas económicamente, con casi 8% de la población colombiana viviendo en los departamentos que colindan con Venezuela". Además, se presentan, al menos 4 puntos migratorios regulares: el Puente José Antonio Páez, el paso fronterizo con Arauca y Cúcuta y el Puente Simón Bolívar. La constatación de la presencia de migración pendular también da cuenta de la dinámica de la frontera.

La porosidad de esta frontera también se manifiesta físicamente a través del número de pasos irregulares identificados. Según el Banco Mundial (2018, 88), "OCHA reportó haber identificado como cruces fronterizos informales críticos: La Guajira con 130 caminos informales, Norte de Santander con 74 y Arauca con 44". Este último hallazgo es un indicador de la incapacidad del Estado colombiano para ejercer un estricto control migratorio, y se constituye en un factor fundamental para optar por el mantenimiento de una política de apertura inmigratoria.

Según el Banco Mundial (2018, 53), "cerrar la frontera resulta para Colombia una alternativa logísticamente imposible, la cual solo divergiría los flujos migratorios hacia pasos ilegales, (...) Colombia, por ende, ha optado por la opción más eficiente y económicamente viable, manteniendo sus fronteras abiertas". La frontera colombo-venezolana constituye un territorio "remoto y geográficamente exigente" que contiene, ríos, sierras, áreas selváticas y desérticas. Allí también se encuentran grupos armados irregulares y organizaciones delincuenciales.

Así las cosas, la incapacidad operativa del Estado colombiano para implementar una política inmigratoria restrictiva, con el estricto control migratorio que ella requiere, es "logísticamente imposible", por lo que, optar por una política de apertura, parece la opción más viable y menos costosa. Asimismo, la irregularidad migratoria sería aún más nociva en términos de los efectos domésticos que ella acarrearía.

Inherente a esta previsión, se encuentra un análisis (racional) por parte del gobierno colombiano. Este *trade off* entre las capacidades de política para absorber el flujo migratorio y las capacidades de política para ejercer un efectivo control fronterizo, calcula el costo de oportunidad de los recursos. Un cierre estricto de fronteras con Venezuela, lejos de ser logísticamente imposible, también implicaría, combatir la inmigración venezolana que pasaría a ser irregular y conlleva mayores costos que la adopción de una política de regularización e integración.

Tanto el caso peruano como el caso ecuatoriano transitan desde un régimen de apertura hacia uno de restricción inmigratoria. En Perú, la política inmigratoria puede distinguir tres momentos: un régimen de facilitación a la movilidad humana y apertura inmigratoria, fundamentado en la preexistencia de tratados y acuerdos internacionales de desplazamiento y movilidad, heredados de los esquemas de integración previos¹⁷; un régimen de apertura inmigratoria fundamentado en la adopción de instrumentos *ad hoc* para permitir el asentamiento y permanencia; y finalmente, un régimen de restricción inmigratoria.

Este régimen de apertura inmigratoria fundamentado en instrumentos *ad hoc* (Acosta y Blouin 2019) que comprende el período de estudio, se configura a través del Permiso Temporal de Permanencia, aprobado mediante Decreto Supremo No. 002-2017-IN. Para el 20 de julio de 2017, ante el aumento del influjo migratorio venezolano, el Permiso Temporal sufrió una calibración que apuntaba hacia la apertura inmigratoria a través del Decreto Supremo No. 023-2017-IN.

En este Decreto, se extendió el PTP a las personas de nacionalidad venezolana, que hubieran ingresado regularmente al territorio nacional, hasta antes de la entrada en vigencia de la referida disposición. No se limitaba exclusivamente a las personas que se encontraran en territorio peruano al momento de la suspensión de Venezuela del Convenio Mercosur, y permitía la estadía por un año, sin prórroga, pero con posibilidad de cambio de calidad

¹⁷ 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 nacionales de identificación y exención de visado de ingreso, en calidad de turistas; el 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; las Decisiones MERCOSUR/CMC/DEC No. 18/08 y MERCOSUR/CMC/DEC No. 14/11 para reconocimiento de documentos de viaje de los Estados parte de Mercosur y Estados Asociados; y la adhesión al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

migratoria. Asimismo, habilitaba al ciudadano venezolano para el ejercicio de actividades económicas y su regularización una vez que hubieran incurrido en permanencia irregular. En 2018, el régimen de apertura migratoria peruano continuó perfilándose a través del Decreto Supremo No. 001-2018-IN. En los mismos términos que el anterior, planteó la ampliación del plazo para el otorgamiento y acceso al Permiso Temporal de Permanencia. Permitía la estadía por un año, sin prórroga, a los venezolanos que hubieran ingresado al territorio peruano hasta el 31 de diciembre del 2018, la extensión del plazo para la presentación de las solicitudes, y garantía de apertura migratoria hasta el 30 de junio de 2019. También contemplaba la posibilidad de cambio de calidad migratoria y el ejercicio de actividades económicas, así como la regularización de inmigrantes venezolanos que hubieran incurrido en permanencia irregular.

La apertura migratoria otorgada por el gobierno peruano se extendió hasta agosto de 2018. El 31 de enero de ese año se emite la Resolución de Superintendencia No. 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". Este instrumento planteaba el otorgamiento de visado con calidad migratoria especial de Residente, a venezolanos titulares de los Permisos Temporales de Permanencia previstos en los Decretos Supremos No. 002-2017-IN; No. 023-2017-IN y No. 001-2018-IN. Posterior a ello, comenzaron las calibraciones hacia una restricción migratoria.

El 19 de agosto de 2018, mediante Decreto Supremo No. 007-2018-IN, el Perú modifica los lineamientos de otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, calibrando el instrumento de política hacia una restricción migratoria. Se redujo dos meses el plazo para acceder a dicho permiso, que originalmente estaba destinado a los venezolanos que ingresaran hasta 31 de diciembre. Adicionalmente, las Resoluciones No. 000270-2018-MIGRACIONES y No. 000177-2019-MIGRACIONES, sellaron la adopción de un régimen de restricción migratoria al solicitar la presentación de visa humanitaria y pasaporte vigente como documentos de viaje válidos para el ingreso al territorio peruano.

Finalmente, en fecha 22 de octubre de 2020, el gobierno peruano emite el Decreto Supremo No. 010-2020-IN, mediante el cual, se aprueban medidas especiales, excepcionales y

temporales para regularizar la situación migratoria de los extranjeros y extranjeras. De esta manera, la flexibilización inmigratoria solo se plantea en el componente de regularización y asentamiento de la política, sugiriendo un *trade off* con el componente de ingreso y admisión. En este decreto, las autoridades públicas establecen medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras. Se encuentra dirigido a aquellos migrantes cuyo plazo de permanencia otorgado por la autoridad migratoria haya vencido y aquellos que ingresaron al territorio peruano de manera irregular, al no haber realizado el control migratorio correspondiente. Si bien no es un instrumento de política dirigido exclusivamente al *target* venezolano, los beneficia predominantemente.

En el caso ecuatoriano, también se transita desde un régimen de apertura hasta uno de restricción inmigratoria. Sigue la misma trayectoria que el caso peruano, con sus particularidades respecto de los instrumentos empleados. La primera fase de apertura inmigratoria constituyó, al igual que en el Perú, un régimen de facilitación a la movilidad humana, fundamentado en la preexistencia de tratados y acuerdos internacionales de desplazamiento y movilidad¹⁸. A diferencia del caso peruano, en Ecuador esta etapa de facilitación de movilidad humana duró hasta 2010.¹⁹

Con la suscripción del Estatuto Migratorio entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador se instaura un régimen de apertura inmigratoria plena entre Ecuador y Venezuela que incluía el reconocimiento de documentos de viaje, exención de visado de turista y apertura a la movilidad humana. Produjo la institucionalización de un régimen de apertura bilateral: facilitación para la permanencia y cambio de estatus migratorio *in situ*, lo que implicó un rediseño pleno hacia la apertura.

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 instrumentos normativos constituyeron la continuación del régimen de apertura inmigratoria presente desde 2010,

¹⁸ Los instrumentos de política que fundamentaron este régimen fueron los mismos referenciados en los antecedentes de esta investigación y que son comunes en los tres casos de estudio. Sin embargo, a diferencia de Colombia y Perú, el régimen de apertura inmigratoria plena del gobierno ecuatoriano hacia los nacionales de Venezuela tuvo poco que ver con el Acuerdo de Residencia Mercosur y más con el Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela.

¹⁹ En 2008, Ecuador experimenta un cambio paradigmático con la aprobación de la Constitución política vigente y el consecuente reconocimiento a la movilidad humana como un derecho humano. Si bien este evento no constituyó un instrumento de política en sí mismo, reforzó la adopción de otros que facilitaban la configuración de regímenes de apertura inmigratoria en la que venía inscribiéndose la región entre 2001-2002.

guardando coherencia entre los objetivos plasmados y el *mix* de instrumentos favorecedores a la movilidad humana, otrora vigentes para la época. Reforzaron la tendencia que se venía gestando desde el 2002. Al igual que en el caso peruano, es en agosto de 2018 cuando comienza el vaivén de la política migratoria ecuatoriana.

La aprobación de los Acuerdos Ministeriales No. 000242, No. 000243 y 000244, representaron intentos de calibración de instrumentos hacia la restricción migratoria. El primero exigió como requisito de admisión a los venezolanos, la titularidad de un pasaporte con una vigencia mínima de 6 meses; el segundo, eximía a los niños, niñas y adolescentes venezolanos del requisito de presentación de pasaporte válido para el ingreso al territorio, aunque dicha garantía no se extendía a los padres, por lo que indirectamente cerraba puertas de entrada. Por su parte, el Acuerdo Ministerial No. 000244 solicitaba como requisito de admisión a los venezolanos que ingresaren al Ecuador con cédula de identidad, la presentación de un certificado de validez, adicional.

De esta manera, estos tres instrumentos normativos, restringían el número de beneficiarios de la política de ingreso suramericana prevista en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Estos Acuerdos Ministeriales no prosperaron debido a presiones institucionales emprendidas por actores presentes en otros poderes públicos, así como restricciones en la legislación migratoria. Representaban intentos ilegales de restringir la política migratoria, cuyos lineamientos se encontraban establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

En paralelo, desde agosto de 2018, aproximadamente hasta marzo de 2020, el sector estuvo regido por diversas Declaratorias de Emergencia del Sector de Movilidad Humana, que fueron extendidas mes a mes. Desde agosto de 2018, hasta agosto de 2019, estas declaratorias de emergencia estuvieron localizadas espacialmente solo en las provincias del Carchi, El Oro y Pichincha. A partir del Acuerdo Ministerial No. 0000105 de fecha 31 de julio de 2019, la Declaratoria de Emergencia se extendía a todas las provincias del territorio nacional. Los objetivos declarados de estas medidas de política radicaban en el desarrollo de mecanismos de atención humanitaria a la población migrante y refugiada.

Asimismo, durante el período de estudio, el Ecuador emprendió esfuerzos para extender su política de inmigración hacia el componente de regularización, integración y atención humanitaria. En fecha 01 de octubre de 2018, suscribió el Convenio Marco de Cooperación

Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Interior y Ministerio de Inclusión Económica y Social, "para garantizar el manejo adecuado de los flujos migratorios con enfoque de derechos humanos de los ciudadanos extranjeros y de las y los niñas, niños y adolescentes que ingresan al Ecuador, con especial referencia a los ciudadanos provenientes de países sudamericanos". En él, se preveían acciones para brindar atención humanitaria y salvaguardar los derechos humanos de las personas en movilidad humana, especialmente infantes, adolescentes y sus familias provenientes de Suramérica.

Este Convenio Marco de Cooperación, supuso un rediseño en el componente de integración de la política inmigratoria que comprendía acciones de salvaguarda, garantía y protección de derechos de las personas en movilidad humana. En este sentido, también cabe destacar la formulación del "Procedimiento de Atención para niños, niñas y adolescentes y sus familias en el contexto de movilidad humana en Ecuador", de fecha 05 de noviembre de 2019. Este instrumento constituyó una medida de apertura y flexibilización inmigratoria para niños, niñas y adolescentes. Estableció estándares durante el proceso de admisión al territorio, flexibilizando los requisitos de ingreso en virtud del cumplimiento de principios de no inadmisión en la frontera, no devolución en casos de protección internacional y no criminalización de la migración. También, privilegiaba la reagrupación familiar.

Otra de las iniciativas de rediseño hacia una política de flexibilización inmigratoria del gobierno ecuatoriano fue la formulación del "Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en diciembre de 2018". Junto con la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el gobierno de Ecuador avizoró objetivos focalizados para la población migrante venezolana, dirigidos a la atención humanitaria, regularización, e integración a comunidades de acogida. Este Marco de Cooperación Internacional definía aspectos tales como áreas de intervención, recursos del Estado, regulación de fronteras, integración local y acceso a servicios en comunidades de acogida.

Siguiendo con la misma línea de asistencia humanitaria, flexibilización inmigratoria e integración social, en fecha 09 de mayo de 2019, el gobierno ecuatoriano emite el Acuerdo Ministerial No. 0095, mediante el cual el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES),

expide el "Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes con contextos de movilidad humana". Este instrumento contenía lineamientos de abordaje integral en la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes y sus familias, en situación de movilidad humana. Orientado a salvaguardar el interés superior del niño, instituye estándares y protocolos de actuación para preservar la integridad de niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, para 2019, los intentos de rediseño de la política migratoria ecuatoriana hacia la restricción se hicieron efectivos. En enero de ese año, se concretó nuevamente, un intento de calibración hacia la restricción migratoria a través del Acuerdo Interministerial No. 0000001, emitido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Ministra de Interior. En él se solicitaba a los venezolanos, como requisito de admisión al territorio, además de la cédula de identidad y documento de validación, certificación del pasado judicial apostillado. Junto con los Acuerdos Ministeriales No. 000242, No. 000243 y No. 000244, este instrumento fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional de Ecuador en fecha 29 de marzo de 2019 y sus efectos fueron suspendidos.

El 27 de julio de 2019, el gobierno ecuatoriano emite el Decreto Ejecutivo No. 826²⁰ que sella definitivamente la institucionalización de una política migratoria restrictiva hacia el *target* venezolano. Si bien, fue presentado como una amnistía migratoria para la permanencia de venezolanos en condición de irregularidad a través de un visado humanitario de excepción; también impuso un visado de ingreso al territorio ecuatoriano. Con él, fueron aprobados el Acuerdo Ministerial No. 0000103, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana establece las normas para la concesión de Residencia Temporal de excepción por razones humanitarias y la Resolución Administrativa No. 0000101, mediante la cual se establecen las Directrices de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 826, del 25 de julio de 2019, y del Acuerdo Ministerial No. 0000103 del 26 de julio de 2019. Estos instrumentos institucionalizaron el rediseño definitivo de la política migratoria ecuatoriana hacia la población venezolana.

A partir de este último instrumento de política, el gobierno del Ecuador ha concentrado su política migratoria hacia el componente de regularización. A través de la expedición del Acuerdo Interministerial No. 0000006 de fecha 18 de marzo de 2020, el gobierno expide el

²⁰ Presidencia de la República del Ecuador. 2019. Decreto Ejecutivo No. 826 (09 de julio de 2019). Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 05 (26 de julio de 2019).

“procedimiento para la regularización de personas extranjeras, padres de niños, niñas o adolescentes ecuatorianos - NNAs, que no han registrado su ingreso a Ecuador a través de los puntos de control migratorio oficiales”. Asimismo, con motivo de la crisis sanitaria del Covid-19, el gobierno ecuatoriano aprobó el Acuerdo Ministerial No. 0000035, mediante el cual se suspenden y amplían todos los plazos y términos relativos a los procedimientos administrativos sobre movilidad humana²¹. Si bien estos instrumentos no representaron una medida dirigida exclusivamente al *target* venezolano, les benefició.

Finalmente, en fecha 23 de marzo de 2020, el gobierno ecuatoriano emite el Decreto Ejecutivo No. 1 020. En él se prorroga la amnistía migratoria y el proceso de regularización por motivos humanitarios a favor de los ciudadanos venezolanos, previsto en el Decreto Ejecutivo No. 826 del 25 de julio de 2019. Este instrumento constituyó una medida de flexibilización inmigratoria pues representó una prórroga de la amnistía y el consecuente proceso de regularización de ciudadanos venezolano. Otorgó un lapso de sesenta días adicionales, contados a partir de la terminación del estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria. Asimismo, se ratificó el reconocimiento de la validez de los pasaportes venezolanos, hasta por cinco años luego de la fecha de vencimiento.

Ahora bien, desde el punto de vista del diseño en su variante instrumentalista, y del análisis de los tres casos de estudio, ¿es consecuente el comportamiento de la política?, ¿las decisiones de instrumentos y las particularidades de la política responden verdaderamente a la presión migratoria?

La crisis migratoria venezolana comienza a revelar sus primeras manifestaciones en 2015, acentuándose en 2017 y acelerándose rápidamente 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 (ver anexo 1, tablas 5 y 6).

²¹ Este instrumento de política, implicó las siguientes decisiones: 1. Suspensión de plazos y términos relativos a los procedimientos sobre movilidad humana, a partir del 19 de marzo, y durante la emergencia sanitaria; 2. ampliación de plazos de las visas en proceso de vencimiento a partir del 19 de marzo de 2020 a fin de que las personas extranjeras puedan permanecer en Ecuador en la condición migratoria que ostenten; 3. Suspensión de los plazos de ausencia para residentes temporales o permanentes que se encuentren fuera del territorio ecuatoriano, mientras dure la emergencia sanitaria. Asimismo, se previó un plazo de 30 días para la regularización.

En un ejercicio de relación entre las medidas de política adoptadas por los países de Suramérica y el comportamiento del flujo migratorio venezolano, el Banco Mundial (2020, 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.

En efecto, a inicios de la crisis migratoria, países como Chile, Perú y Colombia, crearon instrumentos para habilitar la permanencia legal de los migrantes venezolanos, mientras que Ecuador ya contaba legalmente con disposiciones favorecedoras a la movilidad humana. En enero de 2017, Perú sienta un precedente al crear el Permiso Temporal de Permanencia, que luego fue replicado en Colombia para julio de ese mismo año. En Brasil, por su parte, se creó un permiso temporal de residencia de dos años (Banco Mundial 2020, 42).

Justamente, en la etapa de crecimiento exponencial, en este corredor migratorio comienzan las restricciones inmigratorias. Desde finales de 2017 los países de la región comienzan a imponer restricciones. En abril de 2018, Chile dispone la visa de responsabilidad democrática como requisito de ingreso a los venezolanos, prohibiendo el visado de turista y de trabajador temporal, en junio de 2019 Perú exige visa de ingreso y en agosto de ese mismo año, Ecuador hizo lo propio. Según el Banco Mundial (2020, 41), estas medidas restrictivas en el corredor migratorio comenzaron, en efecto, durante 2018 y la mitad de 2019.

Por su parte, “según cifras oficiales del Gobierno peruano, se redujo en 68 735 las entradas de venezolanos de junio a julio de 2019” (Banco Mundial 2020, 41). Ello implica que, todas las entradas que no lograron concretarse a Perú generaron un potencial migratorio hacia Ecuador dentro del corredor migratorio. Ello supone que, en escenarios de inmigración masiva, pueden generarse corredores migratorios. 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 adoptar una visa humanitaria de ingreso al flujo venezolano, inmediatamente que lo hiciera Perú.

De hecho, según el Banco Mundial (2019, 51), el flujo migratorio venezolano al Perú mostró patrones sostenidos desde mediados de 2017, con un incremento de saldos migratorios de entre 2 000 a 3 000 personas mensualmente. A partir de mayo de 2017, se registró un aumento sostenido del influjo de migrantes venezolanos que alcanzó niveles máximos en torno a 79 mil migrantes y refugiados en un mes. En fechas cercanas a las restricciones inmigratorias e intentos de calibración de instrumentos, los saldos registraron aumentos significativos.

Posterior al mes de agosto de 2019, cuando el gobierno peruano impuso la visa de ingreso se registró una reducción significativa de los saldos migratorios de la población venezolana.

Aunque el Banco Mundial (2020), desestima esta asociación, basados, entre otras cosas, en el comportamiento de Perú, esta última aseveración tiene gran potencial explicativo. En Perú entraron otras variables intervinientes, tales como las ideas acerca del papel de los migrantes en las sociedades de acogida, la configuración institucional, la concepción multisectorial de la política inmigratoria y el semipresidencialismo con sus múltiples instancias de decisión que retardaron la toma de decisión entre el pico migratorio y la imposición de restricciones.

El efecto de políticas restrictivas en otros países sí afecta los saldos migratorios de los siguientes en un corredor migratorio. No obstante, Perú tardó en tomar la decisión hasta junio de 2019, desde que Chile impusiera la visa de responsabilidad democrática en abril de 2018 debido a los factores mencionados en las líneas precedentes.

4. Del régimen de política inmigratoria vigente

En Colombia, el régimen de movilidad y política inmigratoria vigente para los venezolanos, sigue siendo un régimen de apertura, tanto para el desplazamiento como para el asentamiento. Si bien, a partir de 2017, dejó de expedirles a los venezolanos la visa TP-15, incluso entre 2017 y 2020, pudieron ingresar a Colombia (y aún pueden hacerlo), presentando un pasaporte válido sin visado. A partir de la Resolución 0872 del 05 de marzo de 2019, se dispuso que los nacionales venezolanos pudieran ingresar, transitar y salir del territorio colombiano, presentando el pasaporte de la República Bolivariana de Venezuela, aun cuando estuviera vencido. El lapso de aceptación de dicho documento de viaje, comprende los dos años siguientes e inmediatos, posteriores a su fecha formal de vencimiento.

El análisis de estos instrumentos y decisiones de política refleja una clara flexibilización de la política de movilidad humana del gobierno colombiano, hacia el *target* venezolano, luego de la agudización de su crisis migratoria. Ahora bien, respecto del asentamiento, con la

paralización de la expedición de la visa TP-15 a los nacionales venezolanos, el gobierno colombiano dispuso de un Permiso Especial de Permanencia, expedido solo a este *target* poblacional. A través de la Resolución No. 5 797 de 2017, el gobierno colombiano creó el Permiso Especial de Permanencia destinado exclusivamente a regular las condiciones de asentamiento y permanencia de la población venezolana.

A partir de 2017, durante los tres años siguientes, el Gobierno colombiano ha emitido diferentes resoluciones para la expedición de estos Permisos Especiales de Permanencia a los venezolanos, lo que les ha permitido un asentamiento y permanencia regular dentro de territorio. Asimismo, para garantizar su derecho a la identidad, el artículo 2 de Resolución 0872 del 05 de marzo de 2019, además de la cédula de extranjería, ha dispuesto que el pasaporte válidamente emitido por la República Bolivariana de Venezuela sea el documento de identificación de los ciudadanos venezolanos, incluso si se encontrare vencido.

Esos Permisos Especiales de Permanencia²², han sido reiteradamente extendidos a lo largo del tiempo para beneficiar mayor cantidad de ciudadanos venezolanos migrantes y desplazados en las distintas olas migratorias. Al menos desde 2018 se siguen extendiendo los Permisos Especiales de Permanencia, y flexibilizando medidas migratorias, otorgando facilidades de ingreso y permanencia temporal.

Otro indicio de la predominancia de un régimen de apertura inmigratoria colombiana, hacia los ciudadanos venezolanos, se deriva de la flexibilización de las condiciones de ingreso. En principio, según el artículo 2.2.1.11.2.1 del Decreto vigente No. 1 067 de 2015, todo ciudadano extranjero debe presentar el pasaporte vigente, documento de viaje válido y la visa respectiva (de ser el caso). Sin embargo, el Gobierno colombiano ha flexibilizado estas disposiciones para los venezolanos, a través de la Resolución No. 0872 del 05 de marzo de 2019.

²² Este instrumento es concebido por las autoridades del gobierno colombiano como "un mecanismo de facilitación migratoria para los nacionales venezolanos [que permite] preservar el orden interno y social, evitara la explotación laboral de estos ciudadanos y velara por su permanencia en condiciones dignas en el país" Presidencia de la República de Colombia. 2018. Decreto No. 1288, por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. Publicado en el Diario Oficial No. 50.665 (25 de julio de 2018).

En Perú, a partir de la entrada en vigencia de la Resolución de Superintendencia No. 000177-2019, mediante el cual se exige a los ciudadanos venezolanos, la presentación de visa y pasaporte vigente como documentos de viaje válidos para el ingreso al territorio, el régimen de movilidad es de restricción inmigratoria.

Al igual que en el caso ecuatoriano, la política inmigratoria peruana hacia el *target* venezolano, transita, desde un régimen de apertura, hacia uno de restricción inmigratoria. Al menos entre 2001 y 2017, en razón de la adopción de los diferentes esquemas de integración, y la consecuente suscripción de instrumentos tales como la Decisión 503 de la CAN, el Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de visa de turista, las Decisiones MERCOSUR para el reconocimiento de documentos de viaje, y el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile; Perú instauró, una política de apertura inmigratoria hacia el *target* venezolano que perduró hasta 2017. Dentro de la apertura inmigratoria se permitía el ingreso al territorio con la sola posesión de pasaporte válido y vigente o cédula de identidad nacional. Asimismo, para la permanencia, se preveía el cambio de estatus o calidad migratoria *in situ* a través de la Visa Convenio Mercosur.

Este régimen de política inmigratoria continuó en 2017, fundamentado entonces en un instrumento *ad hoc* denominado Permiso Temporal de Permanencia, dispuesto en el Decreto Supremo No. 002-2017-IN y, fundamentado en el artículo 230 del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones No. 1 350. En enero de 2017, a través de una modificación de instrumentos Perú fue el primer país en la región que otorgó un permiso temporal para los venezolanos, que sustituía la Visa Convenio Mercosur. Este instrumento permitía la residencia temporal por un año, siendo que el ingreso era admitido con pasaporte o documento de identidad reconocido. Asimismo, concedía el asentamiento regular y era prorrogable por un año con autorización de trabajo. También preveía la posibilidad de cambio de calidad migratoria hacia una visa especial que habilitaba la permanencia como residente.

Independientemente de que estuviera fundamentado en el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile o, sobre la base del Permiso Temporal de Permanencia, entre 2001-2017, este régimen de apertura inmigratoria permitía a los venezolanos ingresar a territorio peruano sin más requisitos que el pasaporte vigente o cédula de identidad venezolana. Igualmente, les habilitaba para obtener una regularización

inmigratoria para la estadía, bien fuera con la Visa de Residencia Temporal por Convenio Mercosur o con el Permiso Temporal de Permanencia. Estos instrumentos reconocían el derecho al trabajo, a la salud, la educación y la protección social para la adecuada integración de los venezolanos a la sociedad de acogida.

Estos patrones de interacción cambian totalmente a partir de 2019 con la Resolución de Superintendencia No. 000177-2019. Esta última disposición rompe con el régimen de apertura inmigratoria, imponiendo a los venezolanos el requisito de visado de ingreso al territorio peruano.²³

Finalmente, el régimen de movilidad y política inmigratoria vigente para los venezolanos en el Ecuador, a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo No. 826 de fecha 26 de julio de 2019, es de restricción inmigratoria. Aunque el artículo 1 contempla una amnistía migratoria para aquellos ciudadanos venezolanos que hayan incurrido en permanencia irregular; el artículo 5 establece un canje entre el componente de ingreso y el componente de regularización al requerir a todo venezolano la presentación de visa, previo ingreso al territorio ecuatoriano.

Así, se planteó una amnistía migratoria, pero se privilegió el componente de asentamiento y permanencia en función de erigir barreras de entrada al territorio nacional. El Decreto No. 826 constituyó la institucionalización ilegal, (hasta la reforma de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2021), de un régimen de política inmigratoria restrictivo que intercambió el componente de ingreso, fundamentado constitucionalmente en la libre movilidad y la ciudadanía universal, por un proceso de flexibilización inmigratoria en el componente de permanencia. Contempla una suerte de ligeras medidas de flexibilización que se otorgan, a cambio de cerrar las fronteras al ingreso de venezolanos.²⁴

²³ Si bien dispone "excepciones humanitarias", estas son absolutamente discrecionales, por lo que el ingreso sin visado se condiciona a la evaluación de situaciones de vulnerabilidad o de reunificación familiar. Este visado de ingreso debe ser tramitado en los Consulados de Perú y/o sus representaciones diplomáticas y entre otros recaudos se solicita el pasaporte válido vigente, vencido o por vencer; certificado de antecedentes penales apostillados, copia de la cédula de identidad, fotografía tamaño pasaporte, partida de nacimiento legalizada y apostillada (para menores de 9 años) y permiso de viaje (para menores de edad).

²⁴ Entre estas medidas de regularización, el artículo 2 contempló la implementación de un proceso de normalización y otorgamiento de estatus migratorio a través de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias y la implementación de un censo migratorio; mientras que el artículo 3 reconoce la validez de los pasaportes venezolanos de hasta cinco años, posterior a su fecha de caducidad; sin embargo, todo ello en detrimento del acceso al territorio nacional

Esta visa de ingreso, que pudiera ser cualquier de las establecidas en la legislación vigente (visa de turista, de excepción por razones humanitarias, etc.), debe ser tramitada en los consulados ecuatorianos, previa presentación de pasaportes vigentes, con lo cual, la medida de reconocimiento de vigencia de los pasaportes vencidos, tiene un efecto de flexibilización parcial. Así, nuevamente se erigen obstáculos al ingreso. Otros obstáculos socioeconómicos al ingreso, son los costos de tramitación del documento, que representa precios elevados para poblaciones vulnerables. Todo ello tributa a la consolidación de una política inmigratoria restrictiva, dirigida al *target* venezolano, a raíz de la crisis migratoria.

Por todo lo antes descrito, no existe ya una política inmigratoria de apertura plena, entendida como aquella que cumple dos condiciones, a saber: 1. permite, simultáneamente, un ingreso y desplazamiento sin visado, con la sola posesión y presentación de documento de identidad nacional reconocido; y 2. en el componente de permanencia e integración, habilita mecanismos para el asentamiento en función de un simple cambio de estatus o categoría inmigratoria, independientemente de aquella con la que pudo haber ingresado.

Tabla 4.1 Comparativo de los regímenes de política vigentes en los casos de estudio

Componentes de la política	Colombia	Perú	Ecuador
Ingreso y desplazamiento	Apertura Inmigratoria	Restricción Inmigratoria	Restricción Inmigratoria
Cambio de estatus <i>in situ</i>	Permitido: venezolanos dentro y fuera del territorio	Permitido: exclusivamente a venezolanos dentro del territorio	Permitido: exclusivamente a venezolanos dentro del territorio
Asentamiento y permanencia	- Regularización - Otorgamiento de estatus migratorio - Flexibilización inmigratoria	- Regularización - Otorgamiento de estatus migratorio	- Regularización - Otorgamiento de estatus migratorio
Integración Social	- Reconocimiento del derecho a la identidad - Incorporación a la seguridad social. - Reconocimiento de derechos sociales - Atención humanitaria	- Reconocimiento de derechos sociales - Atención humanitaria	- Reconocimiento de derechos sociales - Atención humanitaria

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

5. De la variable explicativa emergente: la *policy capacity* de los casos de estudio

En el caso colombiano, desde 2018, organizaciones no gubernamentales y agencias multilaterales alertaban acerca de la escala del problema y la merma de las capacidades

institucionales de respuesta debido a la escala del fenómeno migratorio. Para ese año, el Banco Mundial (2018, 13), admitía que "la migración [estaba] poniendo presiones significativas en las instituciones, los sistemas de provisión de servicios, el mercado laboral y las dinámicas sociales de las áreas receptoras". Entre otros aspectos, se evidenciaba "el desbordamiento de la demanda por servicios, como salud, vivienda, educación, protección social y agua y saneamiento". Específicamente "el incremento en el número de migrantes venezolanos y colombianos retornados ha tenido una dimensión inesperada que en varios aspectos ha desbordado el aparato institucional colombiano" (Banco Mundial 2018, 20).

En general, las capacidades institucionales de respuesta se han visto más que deterioradas debido a que, el influjo migratorio venezolano ha ampliado las brechas preexistentes de prestación de servicios en territorio colombiano, especialmente en las regiones fronterizas donde el Estado no ha podido consolidar su presencia en el territorio. Así, "la migración se concentra en áreas tradicionalmente rezagadas, poniendo mayor presión en sistemas ya de por sí limitados" (Banco Mundial 2018, 24). Con la crisis, también se hizo visible que "los gobiernos municipales cuentan con capacidades y recursos financieros limitados [con] serias limitaciones técnicas y presupuestarias que les impiden destinar recursos para la atención de la población migrante" (Banco Mundial 2018, 34). Así, las capacidades de provisión de bienes y servicios en áreas fronterizas; requirieron - y aún requieren -, ser fortalecidas.

Todo ello implicó fuertes presiones en las capacidades institucionales de respuesta que han derivado en la progresiva delegación, inclusión y coordinación de ciertas decisiones de política migratoria con gobiernos provinciales y locales, a pesar de la fuerte concentración institucional de este sector de política en el Ejecutivo Nacional. Esta delegación se ha dado de manera sobrevenida para atender las consecuencias de la crisis migratoria. "El incremento en el número de migrantes venezolanos y colombianos retornados ha tenido una dimensión inesperada que, (...) ha desbordado el aparato institucional colombiano (...) la dimensión de la migración ha superado las capacidades institucionales" (Banco Mundial 2018, 73). Muchas veces, se cataloga la dimensión de la respuesta política colombiana como una reacción de choque.

Para el año 2018, el Banco Mundial admite que el desbordamiento de la demanda por servicios en la mayoría de los sectores analizados disminuyó las capacidades de respuesta para gerenciar el problema público por parte de diversas autoridades nacionales y locales que

ya contaban con brechas en la prestación de bienes y servicios dentro de sectores ya vulnerables. A pesar de la concreción de ciertas acciones dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad en las áreas fronterizas, "la llegada de migrantes ha obligado a las autoridades locales a responder a las necesidades de las nuevas familias, sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios" (Banco Mundial 2018, 17).

Las limitaciones en la capacidad de respuesta del Estado colombiano requirieron la articulación y coordinación de funciones con gobiernos departamentales y locales, así como con otros poderes públicos a nivel nacional, en sectores poco tradicionales como la gestión de la política migratoria, que institucionalmente corresponde solo al Ejecutivo Nacional. Asimismo, se han visto vinculados otros actores tales como organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional. En términos de la política de protección social, para el 2018, "debido al crecimiento de población vulnerable, la demanda de servicios de protección social en áreas receptoras excede, en muchas ocasiones, las capacidades de atención existente" (Banco Mundial 2018, 22).

A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional y los gobiernos locales, la migración venezolana a Colombia, impuso retos adicionales que rebasaron sus capacidades de respuesta. La proporción de venezolanos y colombianos retornados en condiciones de vulnerabilidad, generó presiones adicionales en el seno de los sistemas de protección social que ya se encontraban saturados debido a la atención de desplazados colombianos (Banco Mundial 2018, 89). La demanda de servicios sociales en las áreas receptoras fronterizas, excede las capacidades de atención, en virtud de que el sistema atiende no solo las necesidades exclusivas de los migrantes, compitiendo con las necesidades de la población local.

La elevada tasa de pobreza en dichas zonas fronterizas impone más presión sobre los sistemas públicos de atención, mientras las capacidades de respuesta son limitadas debido al rezago de esos gobiernos locales en los que se concentra el mayor índice de migrantes venezolanos. Los programas nacionales de protección social son de limitado acceso, y los gobiernos municipales carecen de recursos financieros para ampliarlos. Es por ello, que la mayoría de los requerimientos de protección social, están siendo atendidos por organizaciones no gubernamentales en sectores como albergue temporal, nutrición, agua y saneamiento, apoyo psicosocial, entre otros. Son estas ONG's y agencias de cooperación, las que

preponderantemente llevan a cabo programas de acción humanitaria y las que reciben eventualmente el apoyo de los gobiernos locales (Banco Mundial 2018, 106-107).

Por su parte, en el sector educativo, se evidencia una capacidad limitada de absorción de nueva demanda de servicios. La mayor tasa de recepción de migrantes se produce en las zonas fronterizas que se caracterizaban por una baja capacidad en infraestructura, disponibilidad de profesores y otros recursos. Así, limitaciones estructurales preexistentes dificultan brindar una respuesta rápida para el manejo de este choque inesperado (Banco Mundial 2018, 99-100).

En aspectos relativos a vivienda y albergue, la crisis migratoria también generó un aumento de la demanda, que, al ser insatisfecha, ha decantado en la ocupación de espacios públicos ya que la capacidad migratoria de los venezolanos no les permite rentar una vivienda digna. Esto, a su vez, ha generado la formación de unidades habitacionales irregulares con poca planeación y control por parte de las autoridades gubernamentales locales (Banco Mundial 2018, 109). Respecto del sector de agua y saneamiento, el aumento de la demanda ha disminuido las capacidades de prestación de servicios por parte de los actores gubernamentales: existen significativas proporciones de población migrante sin acceso a duchas, retretes o baterías sanitarias, lo que, a su vez, ha generado prácticas de defecación al aire libre con grandes riesgos sanitarios (Banco Mundial 2018, 113).

Ya para octubre de 2019, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, admitía la incapacidad del gobierno colombiano para gerenciar el problema público exclusivamente por sus propios medios. En la primera *Solidarity Migration Conference*, efectuada ese mismo año para los refugiados y migrantes de Venezuela, solicita abiertamente, un incremento de la cooperación internacional: "agradecemos la solidaridad y el apoyo que hemos recibido de la comunidad internacional, de los países donantes y de los organismos multilaterales. Sin embargo, es indispensable que esta ayuda aumente" (Carlos Holmes Trujillo 2019).

Para el año 2020, la crisis del Covid-19, incrementó la incapacidad del gobierno colombiano para gestionar una crisis migratoria en medio de una emergencia sanitaria. En este sentido, la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia admitió que: "las instituciones colombianas están enfrentando grandes desafíos en la provisión de servicios sociales a la población [venezolana]. Sin embargo, nuestro país no puede cubrir el costo de dicha asistencia, asumiendo solo el gran número de migrantes venezolanos" (Claudia Blum 2020). Por su

parte, el Presidente de la República Iván Duque (2020b), en la segunda Conferencia de donantes para los migrantes y refugiados de Venezuela, expresó: "nos encontramos con una situación que no baja, sino que es creciente y ascendente, que estresa las capacidades del sistema de salud en puntos fronterizos, y que además se agudiza en materia social en muchas ciudades de nuestro país".

Así, en el caso colombiano son evidentes los episodios de colapso en la capacidad de prestación de bienes y servicios públicos en zonas fronterizas y sectores tales como la educación, el agua y saneamiento, vivienda, salud, entre otros. En Perú, la situación resulta similar, pero con ciertos contrastes.

En el caso peruano, se observa la ausencia parcial de capacidades para la gestión del flujo migratorio. Si bien se han presentado episodios de desbordamiento de la capacidad institucional de respuesta en sectores como educación, empleo y alojamiento, en otros como salud, agua y saneamiento y manejo de residuos sólidos, aún la capacidad instalada es suficiente, aunque presenten presiones.

Asimismo, en procesos tales como la recepción y admisión de migrantes, el desbordamiento se produjo solo en las primeras fases. Sin embargo, persisten brechas de respuesta en otros procesos tales como la atención humanitaria y la integración social, en los cuales el gobierno peruano no ha logrado satisfacer por sí mismo los requerimientos, acudiendo al apoyo de ONG's y agencias de cooperación. En este sentido, el rediseño podría estar justificado en función de las previsiones de desbordamiento de los sectores en los que el incremento de demanda impone presiones, y en la incapacidad (gerencial y operacional) para la prestación de servicios de educación, salud e integración social plena, debido a la magnitud de influjo migratorio inusitado. Todo ello, sin hacer mención del peso fiscal de la migración venezolana, argumento señalado en los tres casos de estudio.

Estas conclusiones se derivan de los siguientes hallazgos documentales. En Perú, las referencias a la gran magnitud del problema público y el desbordamiento de las capacidades institucionales de respuesta del gobierno, son múltiples. La sola representación de la crisis provocada por el influjo migratorio masivo de los venezolanos, como un desafío, da cuenta de un problema público cuya escala afecta la capacidad del gobierno para producir respuestas efectivas en los términos planteados por Peters (2018), y genera presión para las estructuras

institucionales que ya adolecían de ciertas brechas. Este discurso se encuentra presente tanto en voceros del gobierno y autoridades públicas como en organismos no gubernamentales y agencias de cooperación.

El Banco Mundial (2019), registra numerosos episodios de desbordamiento de capacidades institucionales, o riesgos potenciales de incapacidad para gestionar el problema público exclusivamente con recursos derivados del aparato estatal. En términos generales, son evidentes las limitaciones de la capacidad institucional del Estado peruano que se traducen en la insuficiencia de los esfuerzos de coordinación intersectorial, vacíos en las capacidades gerenciales del sector público y la creación de organismos *ad hoc* que no efectivizan los resultados de las decisiones de política. Estas deficiencias explican las dificultades de migrantes y refugiados venezolanos en el acceso a bienes y servicios públicos provistos por la burocracia peruana (Banco Mundial 2019, 25).

La magnitud del flujo migratorio tiene como manifestación inmediata el aumento de la demanda de servicios públicos tales como educación, salud, provisión de agua y saneamiento, protección social, vivienda, entre otros. Al respecto, el Banco Mundial (2019, 81) agrega: "la magnitud y rapidez de la llegada de la población venezolana puede llegar a ser un desafío para la institucionalidad pública nacional y subnacional, cuya gestión ordinaria es, desde el principio, insuficiente para atender dichas demandas". Los patrones de concentración poblacional en el asentamiento de los venezolanos someten a presión, la prestación de servicios educativos y de salud (Banco Mundial 2019,71). En el caso del Perú, la provisión de estos servicios ya era deficitario, por lo que el choque migratorio producido amplía las brechas preexistentes. La respuesta de política para la garantía del acceso a los servicios básicos, aún es insuficiente o ausente. Las brechas de prestación de servicios primordiales, aún persisten.

Según el Banco Mundial (2019, 84-100) la recepción de la población migrante en contextos de flujo migratorio masivo implica la capacidad para procesar solicitudes de documentos de viaje desde el lugar de origen, asegurar la identificación del migrante y su grupo familiar, el registro de su llegada y la gestión de su ingreso. Al respecto, se observaron limitaciones en las

capacidades técnicas de recepción. Por otro lado, acerca del establecimiento e integración de migrantes²⁵, Perú adolece de capacidades.

Respecto de la atención humanitaria de poblaciones vulnerables, para restituir el acceso inmediato a derechos despojados en los países de origen, el sector público peruano ha tenido que apoyarse en agencias de cooperación y actores de la sociedad civil. Finalmente, en lo relativo a la provisión de procesos de orientación al migrante y refugiado, se observan carencias, debilidades e insuficiencias: "los procesos de orientación y acompañamiento han sido débiles e insuficientes. (...) los migrantes, refugiados y solicitantes de refugio venezolanos carecen de servicios de orientación suficientes" (Banco Mundial 2019, 89).

Las mayores carencias en cuanto a capacidades de política en el caso peruano, se evidencian en el componente de integración social de la política migratoria. Al respecto, el Banco Mundial (2019, 90), destaca que: "la respuesta institucional permanece limitada. Hasta el momento, la mayoría de las acciones de integración han sido emprendidas por organizaciones de la propia población venezolana, y en algún grado por organizaciones internacionales como ACNUR y OIM, con un apoyo estatal esporádico".

En particular, a raíz de la crisis migratoria venezolana, en Perú aumentó de manera importante la demanda de servicios educativos, imponiendo presiones en el sistema. El Banco Mundial (2019, 26), sostiene que a inicios de 2019 se estimaba que eran requeridas 118 mil nuevas plazas en las escuelas para satisfacer la demanda educativa del flujo migratorio venezolano, lo que implicaba acciones como apertura de nuevos turnos y la habilitación de aulas adicionales. Los patrones demográficos del flujo inmigratorio indican que los migrantes son una población mayoritariamente joven y viajan en núcleos familiares, por lo que la demanda de servicios educativos puede aumentar debido a la tendencia de reunificación familiar. De hecho, según el Banco Mundial (2019, 126-128), Perú había logrado cierta expansión de la cobertura educativa, pero aún existía una demanda inatendida en la población peruana. Ahora "esta brecha se ve engrosada por la continua llegada de población venezolana al territorio nacional", duplicando la demanda que estaba pendiente por atender. De este modo, los

²⁵ Una política de integración mínima supone el otorgamiento de un estatus legal, documento de identidad y la garantía del goce y disfrute de derechos y obligaciones. En general incluye la orientación al migrante para su integración en la sociedad de acogida (Banco Mundial 2019, 84-100)

servicios educativos, se han desbordado en las zonas de mayor concentración y asentamiento poblacional del influjo migratorio venezolano.

Asimismo, sectores como vivienda y/o provisión de agua y saneamiento también se han visto parcialmente afectados, dado los patrones de asentamiento de la población venezolana. Estos servicios ya eran deficitarios en algunas zonas, por lo que, el advenimiento de una nueva demanda desproporcionada puede afectar los estándares en la calidad de los servicios o las capacidades de provisión del sector público. En materia de salud, si bien la población venezolana no muestra índices significativos de utilización del servicio, el sistema sanitario en Perú ya enfrentaba serias insuficiencias. Según el Banco Mundial (2019,135-144), se evidencia una carencia de personal capacitado, entre otros aspectos. Por ello, un potencial aumento de la demanda, puede imponer presiones en el sistema de salud. En efecto, si bien se observa un aumento marginal en la demanda de servicios de salud dentro las zonas de asentamiento preponderante de la población venezolana, este incremento aún no desborda las capacidades del sistema (aunque lo estresa).

En lo relativo a vivienda y alojamiento, se observa la misma tendencia que en los sectores anteriores. Al respecto, el Banco Mundial (2019,157) afirma que: "la llegada de población venezolana se produce en un contexto de desarrollo urbano que ya presenta deficiencias serias en acceso a vivienda e infraestructura urbana". Aproximadamente, el déficit de vivienda en Perú asciende a 1 millón 800 mil viviendas, lo que implica que la oferta ya era insuficiente para los nacionales peruanos.

El Banco Mundial ha constatado que los migrantes venezolanos viven en condiciones de hacinamiento superiores a la población peruana, y en su trayecto migratorio, gran cantidad de venezolanos hacen uso de alojamientos temporales proporcionados por agencias de cooperación y sociedad civil organizada, ante la incapacidad del gobierno peruano de satisfacer esta demanda. Asimismo, las capacidades de estos refugios se ven más que sobrepasadas por lo que un número creciente de migrantes, se ven obligados a compartir camas y servicios de higiene en estos asentamientos.

Respecto de los servicios de agua y saneamiento, y manejo de residuos sólidos si bien no se registran desbordamientos de la demanda, ni incapacidad del Estado para atenderla, sí se registran presiones potenciales (Banco Mundial 2019). Las presiones significativas se

encuentran en los sectores como educación, atención humanitaria, recepción, orientación, integración social y empleo.

Finalmente, para el año 2020, con la pandemia del COVID-19 estas brechas en la capacidad de respuesta política, se incrementaron. Al respecto, en oportunidad de la Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos (2020), Gustavo Meza Cuadrado en su carácter de Canciller de la República de Perú, expresó: "el impacto de la migración venezolana ha exigido al Perú un gran esfuerzo ante el desafío sin precedentes en todos los ámbitos, la economía, el mercado laboral, el sistema de salud, el sistema de educación y la sociedad en general".

En el caso ecuatoriano, el panorama es similar, aunque algo menos dramático. Al igual que en los otros dos casos, desde el discurso de los decisores públicos del gobierno, existen múltiples referencias respecto de la incapacidad para absorber el influjo migratorio. Las autoridades públicas enfatizan la incapacidad de sostener por sí solos, la carga fiscal que representa la prestación de bienes y servicios públicos de protección social, salud y educación. El argumento principal de los decisores políticos, radica en que la llegada del influjo de migrantes venezolanos, amplió las brechas preexistentes en la prestación de bienes y servicios, lo que coincide con un contexto económico adverso caracterizado por la desaceleración económica, la contracción del gasto y la producción, el alto endeudamiento y la falta de acceso a financiamiento internacional. En este contexto, la migración impone desafíos adicionales.

Informes de organismos multilaterales tales como el Banco Mundial (2020), sostienen que, si bien el costo fiscal de la atención a la población inmigrante venezolana, se ha mantenido dentro de las disponibilidades presupuestarias, siendo financiadas por el gasto corriente, "la situación económica y social sumada a la crisis generada por COVID-19 determinan una importante falta de recursos por parte del Estado para hacer frente a los diversos retos" (Banco Mundial 2020, 19).

Otros indicios de incapacidad técnica u operativa arrojan que esta se ha presentado en sectores y áreas localizadas. Si bien, el flujo migratorio no ha generado presión en la generalidad de la infraestructura para la prestación de servicios públicos y sociales, sí se presentan episodios de colapso en servicios destinados a la regularización migratoria, eje central de la política de

inmigración. Al respecto, el Banco Mundial (2020, 63), describe: "la Dirección de Protección Internacional de Viceministerio de Movilidad Humana no tuvo la capacidad institucional para absorber el aumento de peticiones en 2018 y 2019. Ello llevó a retrasos importantes para adjudicar solicitudes de asilo".

Asimismo, el Marco de Cooperación Internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador, admitió que el incremento de la tasa de crecimiento anual de los flujos migratorios venezolanos entre 2017-2018 "ocasionó que la capacidad operativa de los puntos de ingreso se vea comprometida" (MREMH, OIM, ACNUR 2018, 24).

En el caso ecuatoriano, las previsiones acerca de la capacidad o la incapacidad operativa y política siempre han estado presentes en el discurso. El punto 9 de la Declaración de Quito (2018) es enfático al recalcar la necesidad de implementar políticas inmigratorias de puertas abiertas y atención humanitaria, previo a la verificación de capacidades de política. Al respecto, precisa la necesidad de: "ratificar el compromiso de los Estados de la región de conformidad con la disponibilidad de recursos públicos, (...) las posibilidades de cada país de acogida, de proveer a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, el acceso a los servicios ". En el Plan de Acción del proceso Quito (2018), también se prevén estas consideraciones. Al articular las acciones de política conjunta propone: "Impulsar medidas que permitan, dentro de sus respectivas legislaciones internas y las posibilidades de cada Estado, evaluar y normalizar el estatus migratorio de los nacionales venezolanos". Así, estas consideraciones y previsiones acerca de la capacidad se encuentran presentes en el caso ecuatoriano, lo que puede representar una evidencia confirmatoria de la hipótesis de investigación.

Los decisores públicos prevén consideraciones de capacidades (analíticas, operativas y políticas) de respuesta institucional antes de su ocurrencia. En efecto, en contextos de presión migratoria de poblaciones altamente vulnerables, durante la construcción causal del problema, los decisores públicos ecuatorianos, anticipándose al impacto de dichos flujos sobre las capacidades de política para la provisión de bienes y servicios públicos, a través del análisis de la composición del flujo migratorio tomaron decisiones respecto del rediseño de la política. El rediseño, ciertamente, concibió políticas de ingreso más restrictivas y políticas de regularización e integración, más flexibles.

Conclusiones

Metodológicamente, la adopción de una estrategia de *most similar system desing* parece la indicada para explicar las diversas respuestas de política adoptadas por los países de Suramérica afectados por el mismo fenómeno: la crisis migratoria venezolana.

Frente al éxodo de la población venezolana a partir del año 2017, analizar los factores explicativos del rediseño de las políticas de inmigración de los países con mayor presión migratoria en la región, en un contexto histórico caracterizado por la persistencia de una tendencia regional favorecedora a la movilidad humana desde hace más de una década, implicaba analizar el comportamiento de sistemas cuyas variables de entrada fueran semejantes y sus resultados fueran diferentes.

Suramérica ha sido una región que, desde hace 20 años ha venido articulando esquemas de integración, en los cuales, la movilidad humana ha representado un *issue*. Incluso aunque esta concepción estuviera supeditada a una mayor valoración de las ventajas económicas de la articulación regional. Instancias como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) establecieron instituciones y compromisos internacionales de movilidad que produjeron patrones rutinizados de conducta. Ideas como la libre movilidad de las personas y los factores económicos, se encontraban bien posicionadas en los actores políticos de alto nivel, cuya voluntad política también convergía en la institucionalización de esquemas de integración que facilitarían el desplazamiento de las personas a lo largo de la región.

Desde el punto de vista del diseño, existen elementos que pueden explicar el comportamiento de la política migratoria de los países suramericanos. En términos generales, el contexto y las condiciones particulares del diseño en cada caso de estudio fueron variables influyentes que explican los comportamientos heterogéneos de los países de la región, cada vez más sometidos a la presión migratoria de grandes cantidades de población vulnerable.

Un fenómeno de inmigración masiva trastoca la gobernabilidad migratoria del subsistema de política de los países de acogida, lo que conlleva 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 de los actores, así como la ponderación de las capacidades de política del Estado

receptor producen un replanteamiento de los objetivos y una toma de decisión acerca del grado de apertura o cierre.

Desde la literatura temática del sector de políticas, la hipótesis de esta investigación sugiere que la presión migratoria de flujos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad y con necesidades de atención, conducirán al rediseño de una política inmigratoria con patrones de selectividad más restringidos. En este rediseño, el *mix* de instrumentos incluirá restricciones al ingreso y flexibilización en el componente de regularización. El elemento determinante del rediseño, es la previsión de la *policy capacity* para absorber el choque migratorio de poblaciones extremadamente vulnerables.

La hipótesis de investigación se cumple en Ecuador y en Perú. En efecto, en estos dos países, la presión migratoria y las previsiones acerca de sus capacidades de política para absorber el choque migratorio influyeron en la adopción de una política inmigratoria restrictiva.

De la revisión de los registros documentales se desprende que 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.

Ecuador 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. No fue casual que entre 2018-2019, el gobierno ecuatoriano emprendiera la iniciativa del Proceso de Quito, que constituyó un intento de armonizar las políticas migratorias regionales, a los fines de aliviar las cargas del stock migratorio de cada país, nivelándolo en función de sus capacidades de política y distribuyendo la carga de atención a poblaciones migrantes vulnerables.

Dicha armonización de políticas no se produjo, más allá de iniciativas como el intercambio de información y el consenso sobre el origen causal del problema público. Las respuestas de

política de la región siguieron siendo heterogéneas y aisladas, y en ese sentido, Ecuador terminó implementando un instrumento de política inmigratoria que canjeara el componente de ingreso por el de regularización y atención humanitaria de inmigrantes, justo luego de que Perú decidiera restringir su política de ingreso a los venezolanos.

El cambio del perfil migratorio de Ecuador fue un factor fundamental para el resultado de política. Durante 2017-2018, mientras seguía siendo un país de tránsito, Ecuador pudo privilegiar el discurso de los derechos humanos presente en su política inmigratoria hasta que ocurrió la transformación de su perfil migratorio: de país de tránsito a país de destino. En 2018 y 2019, Chile y Perú impusieron restricciones a la movilidad, implementado en sus respectivos territorios visas de ingreso, y ello representó una transición migratoria para Ecuador.

A partir de 2018, los paradigmas de política institucionalizados, los compromisos internacionales, las ideas programáticas y las instituciones favorecedoras a la movilidad humana presentes en la legislación inmigratoria, se constituyeron en obstáculos para concretar el cambio de régimen de política en el Ecuador.

Desde el punto de vista del marco analítico, 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 solo se produjeron episodios localizados de congestión de servicios públicos e incapacidad de respuesta estatal. No obstante, a pesar de que no se dieron episodios de congestión generalizada de capacidades de política para absorber e integrar el flujo migratorio, como en el caso colombiano, en Ecuador, los decisores públicos previeron consideraciones de capacidades operativas, antes de su ocurrencia.

De esta manera, resurgieron discursivamente las consideraciones tradicionales de la política migratoria que justifican regímenes restrictivos o selectivos. Comúnmente se encuentran referencias respecto de los efectos de la absorción del choque migratorio en otros subsistemas de política. Consideraciones acerca de los efectos de la migración venezolana y su inserción en el mercado laboral, el subempleo causado por el choque migratorio, desaceleración del mercado laboral, consideraciones acerca de la carga fiscal de atención de poblaciones vulnerables, entre otros. Estos impactos no han sido generalizados a pesar de las brechas

existentes en el Ecuador. Igualmente, respecto de los efectos fiscales, la migración venezolana si bien implicó ciertos esfuerzos, aún se encuentra en escenarios manejables.

El resultado de política inmigratoria ecuatoriana y el Decreto Ejecutivo No. 826 que definitivamente institucionalizó un régimen restrictivo de movilidad humana hacia el *target* venezolano tomó en cuenta perspectivas sectoriales desde el punto de vista de seguridad ciudadana, finanzas públicas y costos fiscales, previsiones de capacidad operativa (o incapacidad) de prestación de los servicios públicos, e impactos en la demanda de servicios sociales, sin considerar elementos como las potencialidades de la migración venezolana a Ecuador.

La adopción de la construcción causal del problema se produce inmediatamente luego del cambio del perfil migratorio de Ecuador. Una vez adoptada esta narrativa, los decisores públicos ecuatorianos, anticipándose al impacto de dichos influjos sobre las capacidades de política para la provisión de bienes y servicios públicos, tomaron decisiones respecto del rediseño de políticas, concibiendo instrumentos más restrictivos en el componente de ingreso, y dispositivos más flexibles en el componente de regularización. En ese momento, discursivamente entraron al ruedo consideraciones acerca de los efectos de la migración en el mercado laboral, así como los efectos fiscales de la atención del influjo migratorio venezolano y las capacidades de respuesta del Gobierno.

En Ecuador, las ideas programáticas no fueron influyentes para el mantenimiento de una política inmigratoria de apertura plena. A partir de las transformaciones de su perfil migratorio, los paradigmas de política presentes se erigieron como obstáculos para el rediseño hacia una política inmigratoria restrictiva, posponiendo la toma de decisión definitiva. 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. Durante 2018, existieron intentos de calibración de instrumentos dirigidos hacia la restricción inmigratoria que contravenían las disposiciones establecidas en el acápite de la ciudadanía suramericana, otrora vigente en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. 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.

También, en el seno del Poder Ejecutivo existieron disputas entre la Autoridad de Control Migratorio y la Autoridad de Movilidad Humana, siendo la primera quien impusiera presiones sobre la segunda para lograr la calibración de la política inmigratoria hacia un régimen restrictivo de movilidad. Finalmente, en 2019, con el Decreto Ejecutivo No. 826, el control migratorio se impone a la libre movilidad. Este Decreto Ejecutivo no es más que un canje entre el componente de ingreso y el componente de regularización de la política inmigratoria. Esto es reflejo del resurgimiento de la antigua disputa entre los paradigmas tradicionales de la política migratoria en su componente de desplazamiento.

En Perú, más allá de los argumentos discursivos esgrimidos por las autoridades públicas peruanas, de la revisión y análisis de los registros documentales, puede identificarse la aparición objetiva de ciertos factores condicionantes de la política inmigratoria, en cada una de las tres fases del periodo de estudio.

Se constató que durante el primer período de apertura inmigratoria comprendido entre 2001-2017, basado en la Visa Convenio Mercosur, los factores extranacionales, obligaciones geopolíticas, suscripción de acuerdos y compromisos internacionales, así como la pertenencia a esquemas de integración como Mercosur, CAN y Comunidad Suramericana de Naciones, fueron los factores que fundamentaron la adopción de un régimen de apertura inmigratoria. Por su parte, el régimen de apertura inmigratoria comprendido entre 2017-2019, fundamentado en el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia a los venezolanos, discursivamente fue justificado en consideraciones acerca de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias. Sin embargo, el análisis documental revela que existieron otros elementos no declarados explícitamente que actuaron como factores condicionantes y pueden explicar la apertura inmigratoria vigente con el PTP. En primer lugar, dentro de la legislación que regula el subsistema migratorio peruano, permean concepciones instrumentales acerca del vínculo migración y desarrollo. La migración era vista como un potencial vehículo para el desarrollo y en ese sentido, la política migratoria fue concebida como una política multisectorial que se interrelaciona estrechamente con otros objetivos sectoriales.

Particularmente, al revisar la Política Nacional Migratoria 2017-2021, se encontró que, respecto de la comunidad extranjera presente en el Perú, el gobierno admitió la voluntad de aprovechar la potencialidad generada por el influjo migratorio. De este modo, puede presumirse que, a partir de 2017, el apuntamiento hacia la incorporación de extranjeros para

el desarrollo nacional constituyó una de las motivaciones del gobierno peruano para adoptar el Permiso Temporal de Permanencia dirigido a la inmigración venezolana, siendo que esta es fundamentalmente una migración 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, nociones acerca del vínculo migración y desarrollo como producto deseado y consecuencia del fenómeno migratorio, así como la asignación de un rol a los migrantes como un recurso productivo y la conceptualización del papel de la migración como potenciador del desarrollo económico, fueron los factores motivadores para la adopción del Permiso Temporal de Permanencia como instrumento habilitante de la continuación del régimen de apertura inmigratoria.

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. Así, consideraciones acerca del aprovechamiento del influjo migratorio y la correlación entre migración y desarrollo pasaron a un segundo plano. En efecto, de la revisión de los registros documentales se observó la ausencia parcial de capacidades para la gestión del flujo migratorio.

Si bien se presentaron episodios de desbordamiento de la capacidad institucional de respuesta en sectores como, recepción, atención humanitaria, integración social, educación, empleo y alojamiento, en otros como salud, agua y saneamiento y manejo de residuos sólidos, aún la capacidad instalada es suficiente, aunque presenten presiones. En este sentido, el rediseño hacia la restricción inmigratoria podría estar justificado en función de las previsiones de desbordamiento de los sectores en los que el incremento de demanda impone presiones, y en la incapacidad operacional para la prestación de servicios de educación, salud e integración social plena, debido a la magnitud de influjo migratorio inusitado. Todo ello, sin hacer mención del peso fiscal de la migración venezolana, argumento señalado en los tres casos de estudio.

En Perú, a pesar de la aceleración exponencial de los influjos migratorios, la adopción de una política inmigratoria restrictiva no fue inmediata. Tal como en el caso ecuatoriano, la estructura institucional del Perú y las ideas programáticas presentes en el subsistema de

política, dilataron la restricción de la política inmigratoria. Se presume que la configuración del sistema político y su consecuente proceso de toma de decisiones influyeron en el resultado y el *timing* de la decisión de política.

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 decisivamente en el vaivén de la política migratoria y su transición entre las distintas fases. En Perú, la política migratoria constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, en una tríada formal conformada por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro del Interior. Sin embargo, la tríada formal en la definición de la política migratoria, en la práctica es mucho más amplia y compleja. Dentro de la formulación de política, además del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, participan en carácter asesor, la Superintendencia Nacional de Migraciones- MIGRACIONES y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria.

Del análisis de las funciones y competencias del Poder Ejecutivo y de las autoridades migratorias, se puede desprender que el modelo semipresidencialista condicionó el proceso de toma de decisiones, remitiéndolo al Consejo de Ministros como máxima instancia de decisión y debate, en donde seguramente surgieron disputas en torno a la afectación (o aprovechamiento) del fenómeno migratorio sobre otros objetivos sectoriales. Esta estructura institucional, atribuye la propuesta de objetivos de política nacional a varias instancias de decisión: desde el pleno del Consejo, en una visión colegiada, hasta el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior en lo relativo a la política migratoria interna, y el Ministro de Relaciones Exteriores, en el ámbito de la política migratoria externa.

Por su parte, la concepción de la política migratoria como un ámbito de afectación multisectorial y transversal, así como las múltiples ideas programáticas acerca del vínculo migración-desarrollo, que permean todo el subsistema de política peruano, involucran múltiples instancias y actores participantes en la definición de objetivos de política. Esto también puede explicar el vaivén de la política migratoria peruana entre 2017 y 2019.

De todo lo anteriormente esbozado puede presumirse que tanto la estructura institucional del Perú como la concepción multisectorial de la política migratoria y la bifurcación entre sus dimensiones interna y externa, incidieron en la transición desde una política de apertura hacia una de restricción inmigratoria.

En estos dos casos de estudio, existe un divorcio entre la construcción causal del problema y los instrumentos y regímenes de política adoptados. Ello tiene que ver con que, una vez sometidos a la presión migratoria, entran al juego consideraciones respecto a las capacidades de política para absorber el influjo migratorio. Este divorcio respecto de la construcción causal del problema y la adopción de ideas programáticas que configuran objetivos de política enunciativos favorecedores a la movilidad humana, afecta la consistencia entre instrumentos adoptados en los componentes de ingreso y regularización, así como la coherencia entre objetivos de política y la congruencia entre objetivos e instrumentos.

En Colombia, en efecto existe coherencia, congruencia y consistencia entre la construcción causal del problema, la adopción de objetivos e instrumentos de política. Las acciones e instrumentos dirigidos hacia una apertura inmigratoria se destinan principalmente a desincentivar la inmigración irregular. Existe una construcción causal subyacente en la legislación migratoria colombiana que enfatiza los efectos negativos de la migración irregular para la seguridad del Estado. Esta construcción causal privilegia concepciones del control de flujos y securitización de fronteras.

Ahora bien, Colombia representa el caso desviante respecto del comportamiento de la política que describe la hipótesis de investigación. ¿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 del método comparado y la estrategia del *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 lograr la efectiva integración de los migrantes, se encuentran seriamente comprometidas. El desbordamiento y la congestión de la demanda institucional de servicios públicos se ha hecho significativo en las zonas fronterizas. 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. A pesar de que, sus capacidades de política se encuentran comprometidas totalmente y la presión migratoria es la más alta de la región, Colombia no deja de hacer consideraciones acerca de su *policy capacity*. Sin embargo, 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 inmigratoria a pesar de la presión del influjo en la demanda de bienes y servicios públicos.

Las previsiones de la *policy capacity* en Colombia, adquieren otra dimensión. Colombia debe hacer un *trade off* entre las consideraciones de 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.

Colombia ha decidido optar por una opción de política logísticamente más viable, a pesar de la dificultad que ella implica. El gobierno colombiano, consciente de la incapacidad logística de un cierre fronterizo con Venezuela, ha decidido continuar con la apertura inmigratoria y la atención humanitaria. A diferencia de los casos ecuatoriano y peruano, así como los demás países del corredor migratorio, Colombia comparte una enorme frontera con Venezuela. Esta 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 a lo largo de 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. Esta le permitiría, además, generar una infraestructura mínima a través de los recursos de la cooperación internacional que le conduzca a tener presencia en zonas fronterizas y comunidades de acogida remotas y periféricas donde el gobierno no había podido llegar.

Una vez más la *policy capacity* es una variable emergente explicativa para la adopción de instrumentos de política. La incapacidad operativa del Estado colombiano para implementar una política inmigratoria restrictiva, con el estricto control migratorio que ella requiere, es

"logísticamente imposible", por lo que, optar por una política de apertura, parece la opción más viable y menos costosa. Se plantea un *trade off* entre las capacidades de implementar un excesivo control migratorio y una política de recepción 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 la política inmigratoria de Colombia dirigida al *target* poblacional venezolano se fusiona con la política de retorno, en la cual se avanzó en los últimos años antes del surgimiento de la crisis migratoria venezolana.

La presencia de migración pendular, junto con la porosidad de la frontera son elementos conjugados que constituyen precondiciones en la previsión acerca de la *policy capacity*, y explican la predominancia de una política inmigratoria de apertura. Colombia, desde el paradigma de seguridad busca reducir los incentivos a la inmigración venezolana.

Permitiendo la migración pendular reduce los incentivos para el asentamiento, a una población cuya capacidad migratoria es mínima y cuyos riesgos son enormes. Además, la persistencia de la migración pendular continúa dinamizando la economía fronteriza y reduce la carga fiscal de la atención humanitaria plena hacia un inmigrante.

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 los paradigmas de política vigentes en sus legislaciones migratorias no fueron determinantes.

Los paradigmas de política no fueron influyentes en la adopción de instrumentos de política para la configuración de regímenes migratorios. En los casos típicos, las ideas programáticas solo son influyentes de manera parcial en el componente de regularización inmigratoria e integración. Esto último puede explicarse 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.

Los diseños de política son fenómenos intrincados. No están limitados simplemente por sus contenidos intencionados presentes, sino por legados de política, y por el contexto: ideas, intereses e instituciones. Los legados de política son influyentes. En los casos típicos de esta

investigación, el rediseño de la política migratoria en contextos donde instituciones e ideas facilitaban una tendencia hacia la apertura inmigratoria, fueron una limitante para la discrecionalidad de la política. Reduce la discrecionalidad de la política migratoria, característica de la configuración institucional del sector. Sin embargo, a largo plazo, esta termina imponiéndose, causando incoherencias e inconsistencias entre componentes de política previos y vigentes. La adopción de instrumentos restrictivos de ingreso y admisión no guarda coherencia con los objetivos plasmados en las ideas programáticas. El *mix* de instrumentos adoptados tampoco guarda consistencia entre sí. Lo propio ocurre con la congruencia entre objetivos e instrumentos.

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: una transición entre la apertura a la restricción. Allí resurge nuevamente la disputa entre concepciones de seguridad de Estado y control de flujos, en contraposición a la libre movilidad humana en tanto derecho. A largo plazo, la falta de resolución de la crisis política doméstica en Venezuela, producirá el endurecimiento de las políticas de inmigración de los países suramericanos, como lo atestiguan los recientes episodios de control policial en las fronteras de Perú, Ecuador y Chile.

El diseño de políticas brindó el marco analítico pertinente para analizar el problema de investigación. Adicionalmente la concepción acerca del “nuevo diseño de políticas” en los términos planteados por Peters (2018), aboga por diseños más comprehensivos que impulsen a concebir “soluciones” a problemas sistémicos y transversales con presencia en los diferentes subsistemas de política. Rescatar esta propuesta implica asumir la orientación contextual del diseño de política, pero además dirigir la mirada hacia los pre-requisitos y condiciones precedentes del diseño, así como los elementos emergentes en cada subsector. Pareciera entonces que, el contexto de la política no solo debe limitarse al estudio de las ideas, las instituciones y los actores, sino que debe incluir elementos físicos, capacidades de política, (entre otros), que pre-condicionan la efectiva implementación y el logro de los objetivos intencionados.

Dentro de los aprendizajes de la investigación es necesario efectuar algunas precisiones. No fue posible entrevistar a ciertos actores preponderantes en el subsistema de política, por ello existen aspectos que quedan pendientes, tales como las negociaciones y el *lobby* entre actores

que surgió en Ecuador para aprobar ilegalmente el Decreto Ejecutivo No. 826 de 2019, que no encontró resistencia entre instituciones que anteriormente habían interpuesto recursos para detener intentos previos de calibración de la política. La evidencia documental arroja pocas luces sobre relaciones informales dentro del subsistema de política, relaciones que pueden jugar un papel determinante el contenido de la política. Tampoco se encontraron actores relevantes en el territorio nacional, tales como partidos políticos que emplearan la crisis migratoria venezolana como un tema de agenda programática.

Entre otros hallazgos, del análisis de los casos de estudio, se concluye que, en escenarios de inmigración masiva en donde se genera un corredor migratorio entre países con esquemas de integración previamente establecidos, las calibraciones a la política migratoria de los países receptores se vuelven interdependientes. Las decisiones de unos, imponen presiones migratorias en otros. Los gobiernos ajustan el contenido de sus políticas de inmigración, a la luz de las decisiones de otros gobiernos y de sus capacidades para absorber el choque migratorio. Ideas y actores configuran explicaciones causales y contenidos de política que implican un rediseño, mientras que las instituciones restringen las opciones de política.

Anexos

Anexo 1

Selección de casos

Tal y como se ha descrito en el capítulo 1, de los 4 600 000 migrantes y refugiados presentes en América Latina y el Caribe, 4 143 000 de ellos se encuentran en Suramérica (GTRM 2021), de modo que, este subcontinente concentra la mayor presión migratoria; elemento central en la hipótesis de investigación. Nuevamente, esta primera implicación observable plantea un criterio de análisis para concentrar el ámbito de estudio en la referida subregión, limitando la población de casos a 9 países, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Los criterios que fundamentan la elección de los atributos a considerar para la selección de casos de la presente investigación, son tomados, tanto de la literatura temática como del marco analítico del diseño de políticas públicas. La “presión migratoria” (A), constituye un elemento de la literatura temática, presente en la hipótesis de investigación, en tanto condicionante presumido del rediseño de la política inmigratoria de los países suramericanos en entornos de éxodo y crisis migratoria.

El flujo migratorio vulnerable (B), constituye un atributo presente en la hipótesis de investigación. Recrea poblaciones con capacidad migratoria limitada, grandes necesidades básicas insatisfechas y limitaciones para la integración social en las sociedades de acogida, debido a la preexistencia de barreras para dicha integración. A estos fines, se entiende la capacidad migratoria como un “conjunto de condiciones económicas, sociales e intelectuales que permiten a una persona efectivamente migrar de su lugar de origen. Dichas características determinan en gran medida si el individuo migra, hacia dónde, cómo y cuándo lo hace” (Banco Mundial 2018,16).

El atributo catalogado como “legislación migratoria favorable a la movilidad humana” (C), implica varios aspectos condicionantes del marco de diseño de políticas como sub-atributos: el paradigma migratorio institucionalizado (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011; Peters 2018); los compromisos internacionales de ingreso y permanencia como factores condicionantes derivados del sistema internacional (Howlett, Ramesh y Perl 2009); y la propia implementación de instrumentos de protección y asistencia a migrantes y refugiados

(Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011), como elemento definitorio del grado de apertura o restricción de la política inmigratoria.

Las formas de Estado (D) y los sistemas de gobierno (E), parten del supuesto de que cada una de ellas, influyen en la forma que adopta la política inmigratoria como respuesta a la presión migratoria y la atención de la contingencia (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

Por su parte, la tradición migratoria (F) busca dar cuenta, de manera aproximada del grado de *policy legacy* (Howlett y Mukherjee 2018b) que tienen países expulsores y receptores de Suramérica, en tanto el balance histórico de la migración neta de cada país es un elemento que puede caracterizar la agilidad (o no), en la formulación de políticas inmigratorias, habida cuenta de sus experiencias. La congestión de los servicios públicos (G) es un factor condicionante de la política migratoria reconocido por la literatura temática, en tanto es un elemento discursivo de los gobiernos para configurar sus políticas de inmigración (Mármora 2002; López Sala 2005). Se ha tomado en cuenta ya que forma parte de la hipótesis de investigación.

Desde la óptica del diseño, toda política pública responde a la naturaleza de la definición de un problema público, para prever opciones de solución (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2011; Peters 2018; Howlett y Mukherjee 2018b). Es por ello que la conceptualización de la migración venezolana como problema público (H), se presenta como otro criterio de selección de casos. La naturaleza de la definición del problema de política, juega un papel importante en la definición de sus instrumentos, brindando ciertos hallazgos acerca del posible tipo de instrumentos a emplear.

Finalmente, tal y como se ha descrito en el apartado 7 del capítulo 1, la estrategia de *most similar system design*, implica variaciones en la variable dependiente (Pérez-Liñán 2007), por lo que constituye un elemento imprescindible en la selección de casos. El contenido de política, en términos de su grado de apertura o restricción, es el elemento central tanto en la pregunta como en la hipótesis de investigación, ya que este estudio busca identificar los factores que inciden en el contenido de la política inmigratoria, a partir de su rediseño. A tales fines, es preciso ponderar el resultado de política (política inmigratoria abierta – política inmigratoria cerrada) en función del análisis de sus instrumentos.

La tabla 1 de este anexo presenta las definiciones conceptuales y operacionales de los atributos para la selección de casos. Asimismo, define los supuestos de los que se parte para

efectuar la clasificación binaria de cada atributo, así como las variables, indicadores o, en todo caso, fuentes de verificación que den solidez a dicha clasificación

Tabla 1. Definiciones operacionales de los atributos definidos en el QCA

Atributo	Definición conceptual	Definición operacional	Supuesto	Variable/Indicador/ Fuentes de verificación
Presión migratoria (A)	La presión migratoria es producto de las restricciones migratorias. Constituye la diferencia entre el potencial migratorio de los países expulsores y la demanda de inmigración de los países receptores” (Straubhaar 1993, 6)	Medido a través del índice de presión migratoria construido por la autora, que pondera el stock de inmigrantes venezolanos (a diciembre de 2019) multiplicado por la tasa de crecimiento de inmigrantes durante el último semestre de 2019	Una variación de la presión migratoria, conduce a una variación del grado de selectividad de la política de inmigración / A mayor presión migratoria, se restringirá la selectividad de la política inmigratoria	Índice ponderado de presión migratoria. (Ver cálculos, anexo 2).
Flujo Migratorio Vulnerable (B)	Recrea poblaciones con capacidad migratoria limitada, grandes necesidades básicas insatisfechas y limitaciones para la integración social en las sociedades de acogida, debido a la preexistencia de barreras para dicha integración. A estos fines, se entiende la capacidad migratoria como un “conjunto de condiciones económicas, sociales e intelectuales que permiten a una persona efectivamente migrar de su lugar de origen. Dichas características determinan en gran medida si el individuo migra, hacia dónde, cómo y cuándo lo hace” (Banco Mundial 2018,16).	La presencia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, se medirá básicamente por el uso de algunos indicadores de determinación. El medio de transporte de llegada del influjo migratorio venezolano, posesión de documentos de identidad y de viaje y documentos que acreditan su regularización inmigratoria, se emplearon como variables proxy para la determinación de altas condiciones de vulnerabilidad.	En la medida en la que el influjo migratorio transita desde medios de transporte aéreos, terrestres o motores (caminantes), mayor es la vulnerabilidad. Asimismo, en la medida en que las oleadas migratorias han decidido emprender el viaje sin documentos de identificación necesarios, se hacen más vulnerables y se dificulta su integración las sociedades de acogida	Hallazgos en rondas DTM de OIM/ACNUR
Legislación migratoria favorable a la movilidad humana (Instituciones) (C)	“Marcos de acción, (...) las normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones” (Lascoumes y Le Galés 2014, 20)	Una legislación favorable a la movilidad humana, implica el reconocimiento explícito en su ley de migración o equivalente de la movilidad humana como derecho humano, la suscripción de compromisos internacionales de ingreso y permanencia entre los países y Venezuela y la implementación de instrumentos de protección y asistencia a migrantes y refugiados venezolanos.	La presencia de un paradigma migratorio de movilidad humana institucionalizado y la suscripción de compromisos internacionales de movilidad, condicionan la política inmigratoria, hacia la apertura.	1. Presencia de disposición legal explícita en la ley migratoria o equivalente 2. Suscripción de acuerdos de integración y de movilidad humana que permita ingreso y residencia a venezolanos

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 1. Definiciones operacionales de los atributos definidos en el QCA (continuación)

Atributo	Definición conceptual	Definición operacional	Supuesto	Variable/Indicador/ Fuentes de verificación
Formas de Estado (D)	Las formaciones de Estado aquí entendidas, hacen referencia a los modos en los cuales “los Estados se vinculan entre sí”, ya sea mediante Uniones de Estado que dan forma a un Estado Unitario, o mediante Uniones Federales (García- Pelayo 2000, 205)	<p>Se entenderá un Estado Unitario, aquella forma de relacionamiento en el cual, los gobiernos subnacionales no tienen personalidad jurídica propia, por cuanto no pueden acceder, entre otras cosas, a empréstitos sin autorización del poder público nacional.</p> <p>Se entenderá como un Estado Federal, aquellas formas de relacionamiento, por medio de las cuales, las unidades subnacionales de un Estado tienen personalidad jurídica propia. En este sentido, tienen más autonomía y no requieren de autorizaciones para operaciones como la adquisición de empréstitos.</p>	Las formas de Estado (Unitario o Federal), influyen en el modo que adopta la política inmigratoria, tanto en su diseño como en su implementación (Howlett, Ramesh y Perl 2009).	Constitución vigente de los países que conforman la población de casos.
Sistemas de Gobierno (E)		Los sistemas de gobierno aquí entendidos son las formas de relacionamiento y sistemas de competencias establecidos entre los diversos poderes públicos constituidos. Hace referencia al sistema de toma de decisiones de política.	Las formas que adquieren los sistemas de gobierno (presidencialista, semipresidencialista o parlamentario), influyen en el modo que adopta la política inmigratoria, tanto en su diseño como en su implementación (Howlett, Ramesh y Perl 2009).	Constitución vigente de los países que conforman la población de casos.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 1. Definiciones operacionales de los atributos definidos en el QCA (continuación)

Atributo	Definición conceptual	Definición operacional	Supuesto	Variable/Indicador/ Fuentes de verificación
Tradición migratoria (<i>Policy Legacy</i>) (F)	<p>Se entenderá por legado de política, aquellas decisiones de política que persisten en tanto resabios de políticas anteriores, reflejadas en componentes, modos de gobernanza y preferencias de implementación (Howlett y Mukherjee 2018b), que condicionan los componentes y elementos de las nuevas políticas</p> <p>Remanentes de esfuerzos de política anteriores que restringen el espacio de diseño. Políticas ya creadas que, a su vez, se limitan por legados históricos. Son legados de rondas anteriores de tomas de decisión (Howlett y Mukherjee 2018b)</p>	<p>La tradición migratoria en tanto legado de política, supone aquellas decisiones de política migratoria presentes históricamente, condicionadas por la naturaleza de la migración neta de cualquier país, entendida como el balance de la migración resultante de la diferencia entre ingresos y salidas.</p> <p>No es más que la expresión de los remanentes de la política migratoria, en tanto legados de política, que pueden condicionar las nuevas decisiones. Determina la trayectoria pasada de la política inmigratoria en la regulación de flujos de desplazamiento.</p>	<p>Legados de política inmigratoria condicionan las respuestas de política. Un país con tradición migratoria de recepción de migrantes, tenderá a favorecer la entrada y permanencia de venezolanos.</p> <p>Un país con tradición migratoria de expulsión aplicará políticas inmigratorias más restrictivas. No responderá ágilmente a políticas de inmigración, en tanto es una situación inédita y no tiene capacidades de política ni analíticas, ni políticas ni operacionales (Singh Bali y Ramesh 2018)</p>	<p>1. Promedio de la migración neta quinquenal desde 1950 al 2020. Saldo negativo: país expulsor. Saldo positivo: país receptor. Fuente: Estadísticas ONU, 2019</p>
Congestión de los servicios públicos y sociales (G)	<p>Aumento en la demanda de servicios públicos que hace insuficiente la oferta y las capacidades gubernamentales de provisión</p>	<p>Aumento en la demanda de servicios públicos que hace insuficiente la oferta y las capacidades gubernamentales de provisión</p>	<p>La congestión de servicios públicos por incremento de demanda de los servicios, conducirá a restringir la selectividad de la política inmigratoria</p>	<p>1. Declaraciones explícitas de gobiernos receptores acerca de la presión sobre servicios públicos provistos, a causa del desplazamiento de venezolanos. 2. Informes de Organismos multilaterales</p>

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 1. Definiciones operacionales de los atributos definidos en el QCA (continuación)

Atributo	Definición conceptual	Definición operacional	Supuesto	Variable/Indicador/ Fuentes de verificación
<p>Conceptualización de la crisis migratoria venezolana como problema público (H)</p>	<p>Se habla de un problema público “cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político” (Subirats et al 2008, 131) Corresponde a una prolongación de los problemas sociales ya que, al surgir en el seno de la sociedad civil, se debaten en los espacios políticos y administrativos. Un problema “se vuelve público solo tras su inserción en la agenda política” (Subirats et al 2008, 129)</p> <p>Los problemas públicos contienen una construcción causal, con una hipótesis causal como narrativa oficial</p>	<p>Se considerará la crisis migratoria venezolana como un problema público en el país receptor cuando las autoridades políticas de las sociedades de acogida, manifiestamente lo incluyan como iniciativa de política, previendo recursos e instrumentos para ello, solicitando en algunos casos el apoyo a los organismos multilaterales para la acogida de los flujos poblacionales venezolanos.</p> <p>Declaraciones o manifestaciones explícitas de las autoridades políticas respecto a hipótesis causales del problema y los efectos que generan en las sociedades de acogida, serán los indicadores básicos</p>	<p>La asunción de la crisis migratoria venezolana y sus efectos en las sociedades receptoras pueden conducir a restringir la selectividad de la política migratoria</p>	<p>1. Suscripción del Comunicado del Grupo de Lima del 18 de mayo de 2018 en donde se reconoce crisis migratoria venezolana como problema doméstico de Estados receptores. 2. Suscripción de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de 04 de septiembre de 2018</p>
<p>Política inmigratoria (Y)</p> <p>(Grado de apertura o restricción)</p>	<p>El grado de apertura o restricción inmigratoria viene dado, principalmente por su patrón de selectividad. Una política inmigratoria es abierta cuando busca “facilitar la libre circulación de las personas a través de las fronteras” (Mármora 2002) en pleno ejercicio del <i>ius peregrinandis</i>. Una política inmigratoria es cerrada cuando se apoya predominantemente de estrategias de restricción migratoria, cuyo objetivo radica en representar un “impedimento de entrada a un territorio determinado” (Mármora 2002)</p>	<p>Se considerará abierta una política inmigratoria cuando para el ingreso y arribo al país destino no se solicite mayor documento de identificación que el pasaporte y la cédula de identidad. Respecto al asentamiento, una política inmigratoria se considerará abierta cuando permita el cambio de estatus migratorio toda vez que el inmigrante haya llegado al destino siendo turista, y/o existan convenios de movilidad humana entre el país expulsor y el receptor para el asentamiento de inmigrantes. Se considerará cerrada una política inmigratoria, cuando para el arribo de inmigrantes se imponga visa de ingreso.</p>	<p>La solicitud de una visa de ingreso, luego de un régimen más abierto de política migratoria, implica a adopción de criterios más selectivos</p>	<p>1. Passport Index 2021. 2. Instrumentos jurídicos consulares</p>

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 2. *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para la selección de casos

Casos	Atributos										
	Presión Migratoria (A)	Flujo migratorio vulnerable (B)	Legislación migratoria favorable a la movilidad humana (C)			Forma de Estado (D)	Sistema de Gobierno (E)	Tradición migratoria (F)	Congestión de los servicios públicos y sociales (G)	Conceptualización de la crisis migratoria venezolana como problema público (H)	Política inmigratoria (Y)
			Paradigma de movilidad institucionalizado	Compromisos internacionales de ingreso y permanencia	Implementación de instrumentos de protección, asistencia y regularización a migrantes y refugiados						
Argentina	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Bolivia	-	-	1	1	1	1	1	0	0	0	1
Brasil	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Chile	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0
Colombia	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1
Ecuador	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
Paraguay	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1
Perú	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0
Uruguay	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 3. *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* para la selección de casos. (Criterios para la clasificación binaria)

Valores	Criterios de decisión
(A) Presión Migratoria: (0) Ausencia; (1) presencia	Si el Índice Ponderado de Presión Migratoria (IPPM) $\geq 1 = 1$; Si el Índice Ponderado de Presión Migratoria (IPPM) $< 1 = 0$
(B) Influjo migratorio vulnerable: (0) Ausencia; (1) Presencia	Utilización de un indicador de determinación: Medio de transporte de llegada del influjo migratorio venezolano, posesión de documentos de identidad y de viaje y documentos que acreditan su regularización inmigratoria. En la medida en la que el influjo migratorio ha transitado desde medios de transporte aéreos, terrestres o motores (caminantes), se determina mayor situación de vulnerabilidad. Asimismo, en la medida en que las oleadas migratorias han decidido emprender el viaje sin documentos de identificación necesarios, se hacen más vulnerables y se dificulta su integración a las sociedades de acogida. Fuentes de Información: Hallazgos en rondas DTM de OIM/ACNUR
(C) Legislación migratoria favorable a la movilidad humana: (0) Ausencia; (1) Presencia	Cuando entre los tres sub-atributos exista una característica predominante en dos de ellos, se tomará el valor predominante de los 2/3
Paradigma migratorio institucionalizado: (0) Ausencia; (1) Presencia	Se determinará la presencia de un paradigma de movilidad institucionalizado, cuando se verifique la existencia de una disposición legal expresa en la Ley de migración o su equivalente, del reconocimiento al derecho a migrar y la no criminalización de la migración.
Compromisos internacionales de ingreso y permanencia (0) Ausencia; (1) Presencia	Suscripción entre el país expulsor y el receptor de acuerdos de movilidad bilaterales o multilaterales para el ingreso y permanencia entre países (en el marco de procesos de integración, o no)
Implementación de instrumentos de protección, asistencia y regularización a migrantes y refugiados (0) Ausencia; (1) Presencia	Hallazgos en rondas DTM de OIM/ACNUR en los cuales se preste atención humanitaria a migrantes y refugiados venezolanos, rondas de regularización migratoria en países receptores; políticas de seguridad social u otros.
(D) Forma de Estado: (0) Estado Federal; (1) Estado Unitario	Revisión de la Constitución Nacional y determinación de la forma de Estado declarada
(E) Sistema de Gobierno: (0) Parlamentario (1) Presidencialista/Semipresidencialista	Revisión de la Constitución Nacional y determinación del sistema de gobierno declarado. En el Parlamentarismo, las figuras de Jefatura de Estado y de Jefatura de Gobierno se encuentran separadas. En el Presidencialismo, estas dos Jefaturas se reúnen en el Presidente de la República.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 3. *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* para la selección de casos. (Criterios para la clasificación binaria) (continuación)

Valores	Criterios de decisión
(F) Tradición migratoria: (<i>Policy Legacy</i>) (0) Expulsor/ débil capacidad de respuesta en políticas inmigratorias; (1) Receptor/ ágil capacidad de respuesta en políticas inmigratorias	Promedio de la migración neta desde 1950 al 2020. Saldos negativos: país expulsor. Saldos positivos: país receptor. Fuente: Estadísticas ONU, 2019
(G) Congestión de los servicios públicos: (0) Ausencia; (1) Presencia	Hallazgos en informes de situación OIM/ Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes. Declaraciones expresas de las autoridades gubernamentales de países receptores
(H) Conceptualización de la crisis migratoria venezolana como problema público: (0) Ausencia; (1) Presencia	1. Suscripción del Comunicado del Grupo de Lima del 18 de mayo de 2018 en donde se reconoce crisis migratoria venezolana como problema doméstico de Estados receptores. 2. Suscripción de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de 04 de septiembre de 2018
(Y) Política Migratoria: (0) Restrictiva; (1) Abierta	Si Y solicita visa de ingreso al país receptor y no permite cambio de estatus migratorio <i>in situ</i> = 0; Si Y solicita solo pasaporte o documento de identidad y permite cambio de estatus migratorio en destino = 1

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 4. *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para la selección de casos (agregado).

País	(A) Presión Migratoria	(B) Flujo migratorio vulnerable	(C) Legislación migratoria favorable a la movilidad humana (*)	(D) Forma de Estado	(E) Sistema de Gobierno	(F) Tradición migratoria	(G) Congestión de los servicios públicos y sociales	(H) Conceptualización de crisis migratoria venezolana como problema público	(Y) Política inmigratoria
Argentina	0	0	1	0	1	1	0	1	1
Bolivia	-	-	1	1	1	0	0	0	1
Brasil	0	1	1	0	1	1	1	1	1
Chile	1	0	1	1	1	0	0	1	0
Colombia	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Ecuador	1	1	1	1	1	0	1	1	0
Paraguay	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Perú	1	1	1	1	1 (**)	0	1	1	0
Uruguay	0	0	1	1	1	0	0	1	1

Notas:

(*) La clasificación binaria final de la columna (C), tomó el valor predominante de los 2/3 de los sub-atributos.

(**) Perú constituye un sistema de gobierno semipresidencialista

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 5. Número de venezolanos en países de Suramérica 2015-2021

CASOS	2015	2016 ²	2017 ²	2018	2019 ³	2020 ⁴	2021 ⁵
					Dic	Nov	Ene
Argentina	12.856			130.000	145.000	179.200	179.200
Bolivia ¹	773	-	-	5.000	-	5.800	10.000
Brasil	3.425			85.000	224.100	262.500	261.400
Chile	8.001			108.000	371.200	457.300	457.300
Colombia	48.714			1.000.000	1.600.000	1.700.000	1.700.000
Ecuador	8.901		39.519	221.000	385.000	417.200	415.800
Paraguay	88			500	3.800	4.800	4.900
Perú	2.351			506.000	863.600	1.000.000	1.000.000
Uruguay	1.855			8.500	13.700	14.900	14.900
Total							4.143.100

Fuente: Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2021). URL: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Notas:

- (1) Bolivia: Estadísticas no disponibles hasta 2020
- (2) 2016 y 2017 estadísticas no disponibles.
- (3) Estadística agregada a diciembre 2019
- (4) Estadística agregada a noviembre 2020
- (5) Estadística agregada a enero 2021

Tabla 6. Índice de presión migratoria

CASOS	Tasa de crecimiento 2015-2021 (*)	Tasa de crecimiento 2018-2020	Población total del país receptor	Stock de migrantes (%)	Ponderación Stock de migrantes (0,8)	Ponderación de tasa de crecimiento (0,2)	Índice ponderado de presión migratoria
Argentina	1294%	38%	45.196.000	0,40	0,32	0,08	0,39
Bolivia (*)	1194%	100%	11.673.000	0,09	0,07	0,20	0,27
Brasil	7532%	208%	212.559.000	0,12	0,10	0,42	0,51
Chile	5616%	323%	19.116.000	2,39	1,91	0,65	2,56
Colombia	3390%	70%	50.883.000	3,34	2,67	0,14	2,81
Ecuador	4571%	88%	17.643.000	2,36	1,89	0,18	2,06
Paraguay	5468%	880%	7.133.000	0,07	0,05	1,76	1,81
Perú	42435%	98%	32.972.000	3,03	2,43	0,20	2,62
Uruguay	703%	75%	3.474.000	0,43	0,34	0,15	0,49

Fuente: Con base en los datos de la tabla 4.

Notas:

Stock de inmigrantes (%): Tasa de la cantidad de inmigrantes venezolanos en el país receptor a enero de 2021, dividido entre el total de población del país receptor.

Países con mayor índice de presión migratoria 2021: Colombia, Perú, Chile

Países con mayor presión migratoria 2019: Colombia, Perú, Ecuador.

Nota aclaratoria: La selección de casos se hizo en 2019, cuando Ecuador superaba a Chile en el IPM. La tasa de crecimiento de stock poblacional en Ecuador, superaba a la de Chile. En 2020, Chile superó a Ecuador. Se presupone que las estadísticas de Chile se dispararon presumiblemente por dos razones: sinceramiento de sus datos o actualización por reunificación familiar

Tabla 7. Detalle de fuentes e instrumentos jurídicos vigentes

Información para los criterios binarios de clasificación del atributo y sub-atributos (C)

	Paradigma migratorio institucionalizado	Compromisos internacionales de ingreso y permanencia	Implementación de instrumentos de protección, asistencia y regularización a migrantes y refugiados
Argentina	Reconocimiento del derecho a la migración. Artículo 4. Ley No. 25 871 de fecha 20/01/2004	Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur.	1. Art. 23 Ley de migraciones. Residencia temporal por dos años, con posibilidad de extensión y cambio de categoría a permanente para nacionales de países miembros y asociados del Mercosur. 2. Art. 33. Acceso por razones humanitarias a visa humanitaria.
Bolivia	Reconocimiento de derechos a los migrantes. Ley No. 370, 08 de mayo de 2013	Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur.	1. Decreto Supremo N° 3 676 de fecha 03 de octubre de 2018 para regularización de migrantes venezolanos
Brasil	Reconocimiento de la no criminalización de la migración. Artículo 3. Ley No. 13 445 de fecha 24/05/2017	Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur	1. Programas de refugio y asistencia de emergencia a los venezolanos, protección e integración cultural. (OIM/ACNUR, 2019). Fuente: https://r4v.info/es/documents/download/72002 2. Portaria Interministerial N° 9 de marzo de 2018 (firmada por cuatro ministerios: Justicia, Trabajo, Relaciones Exteriores y Seguridad Pública), posibilita la obtención de residencia temporal por un período de 2 años, con posibilidad de conversión en residencia permanente, y exención de tasas para los que no pueden pagarlas.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 7. Detalle de fuentes e instrumentos jurídicos vigentes (cont)

Información para los criterios binarios de clasificación del atributo y sub-atributos (C)

	Paradigma migratorio institucionalizado	Compromisos internacionales de ingreso y permanencia	Implementación de instrumentos de protección, asistencia y regularización a migrantes y refugiados
Chile	Paradigma securitista y de control de flujos. Ley de Extranjería de 1975	Suscripción de acuerdo sobre residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019).	1. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019).
Colombia	Predominio de aspectos securitistas en el Decreto No. 1 067 de 26 de mayo de 2015 que constituye la legislación oficial y estatuto migratorio vigente, que regula el sector administrativo de las Relaciones Exteriores	Emisión de decretos para Permisos Temporales de Permanencia. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia. Resolución No. 5 797/2017, por la cual se crea el PEP. (Acosta, Blouin y Feline 2019).	1. Emisión de decretos para Permisos Temporales de Permanencia. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia. Resolución 5.797/2017, por la cual se crea el PEP. (Acosta, Blouin y Feline 2019; OIM 2018b). 2. Migración Colombia (2020, 29 de enero). Cancillería expide resolución mediante la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) para ciudadanos venezolanos. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/cancilleria-expide-resolucion-cual-establece-nuevo-termino-acceder-permiso-especial Resolución 0238 de 2020. Recuperado de: https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/26-resoluciones-2020/102-resolucion-0238-de-2020 3. Ministerio de Trabajo (2020, 5 de febrero). Gobierno expide permiso especial de trabajo para ciudadanos venezolanos. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2020/febrero/gobierno-expide-permiso-especial-de-trabajo-para-ciudadanos-venezolanos

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 7. Detalle de fuentes e instrumentos jurídicos vigentes (cont)

Información para los criterios binarios de clasificación del atributo y sub-atributos (C)

	Paradigma migratorio institucionalizado	Compromisos internacionales de ingreso y permanencia	Implementación de instrumentos de protección, asistencia y regularización a migrantes y refugiados
Ecuador	Reconocimiento del derecho a la movilidad humana y ciudadanía universal. Constitución de la República del Ecuador. Ley de Movilidad Humana, artículos 83-89.	Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur.	1. Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. 2. Establecimiento de visa humanitaria para venezolanos. Decreto Ejecutivo No. 826 de fecha 25 de julio de 2019
Paraguay	Predominio de aspectos securitistas. Ley N0. 978/96 de migraciones de fecha 27 de junio de 1996	Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur	1. Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur 2. Operativos de regularización y asistencia de emergencia de migrantes y refugiados venezolanos durante agosto-septiembre 2019 (GTRM 2019a)
Perú	Predominio de aspectos securitistas. Decreto Legislativo No. 1 350 de fecha 07 de enero de 2017	1. Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. 2. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019)	1. Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur. Instrumentos jurídicos <i>Ad Hoc</i> que establecen cambios de situación migratoria y permisos de ingreso y permanencia (Acosta, Blouin y Feline 2019)
Uruguay	Reconocimiento del derecho a la migración. Artículo 1. Ley No. 18 250 de fecha 17/01/2008	Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur	1. Suscripción de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales Estados partes de Mercosur 2. Operativos de regularización y asistencia de emergencia de migrantes y refugiados venezolanos durante agosto-septiembre 2019 (GTRM, 2019a)

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 8. Tradición migratoria. Número neto de migrantes (1950-2020)

	Número neto de migrantes, ambos sexos combinados (miles)														Promedio de la migración neta quinquenal	Tradición migratoria
	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020		
Argentina	280	141	122	130	142	- 230	140	160	- 105	- 128	- 125	- 120	30	24	32,92	Receptor
Bolivia	- 24	- 12	- 21	- 23	- 27	- 40	- 74	- 64	- 52	- 64	- 78	- 68	- 58	- 48	-46,48	Expulsor
Brasil	298	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	106	30,01	Receptor
Chile	- 124	- 129	- 147	- 197	- 161	- 148	- 155	- 69	4	19	42	107	164	559	-16,75	Expulsor
Colombia	- 208	- 233	- 307	- 339	- 380	- 419	- 371	- 324	- 288	- 259	- 231	- 195	- 193	1 024	-194,54	Expulsor
Ecuador	- 2	- 8	- 9	- 6	- 5	- 7	- 14	- 17	- 19	- 70	- 120	- 45	- 38	182	-12,73	Expulsor
Paraguay	- 79	- 75	- 71	- 66	- 59	- 47	- 21	- 17	- 31	- 44	- 47	- 118	- 87	- 83	-60,43	Expulsor
Perú	- 16	- 20	- 29	- 49	- 83	- 94	- 176	- 281	- 355	- 256	- 910	- 1 203	- 625	495	-257,03	Expulsor
Uruguay	10	20	- 6	- 34	- 136	- 60	- 30	- 30	- 20	- 26	- 104	- 50	- 30	- 15	-36,50	Expulsor

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
Organización de Naciones Unidas, 2019.

Tabla 9. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor

Criterios para la determinación de la congestión sobre servicios públicos y sociales para la clasificación binaria

1. Registro de situaciones de congestión de servicios públicos y sociales documentadas y/o declaración explícita de incapacidad de prestación de servicios por los gobiernos receptores	2. Solicitud y recepción de cooperación técnica internacional y recursos provenientes de organismos multilaterales	3. Provisión, por parte del país receptor de asistencia de emergencia directa, protección y servicios de integración económica y cultural
Criterio de decisión:		
Deben producirse las tres condiciones considerar el atributo como positivo		

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor

Argentina

1	2	3
<p>Si bien, la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2020, 170), admite una sobrecarga de ciertos servicios en los cuatro países del cono sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), solo se limita a describir grosso modo, lo siguiente: "A pesar de que en términos generales las legislaciones de países del Cono Sur prevén el acceso universal y gratuito a los servicios públicos de salud y educación (con mayor alcance y cobertura en el caso de Argentina y Uruguay), las personas que llegan a la subregión enfrentan barreras para acceder a la educación formal, vacunación y servicios especializados incluyendo la salud sexual y reproductiva. Esto se ve agravado por las capacidades de los servicios públicos ya sobrecargados y la insuficiente infraestructura, especialmente en ciertos asentamientos urbanos y áreas rurales"</p> <p>En este sentido, no se evidencian episodios o situaciones específicas en los que se describan los servicios objeto de sobrecarga. Solo se admite la sobrecarga en los servicios de regularización y sus consecuencias: "las capacidades sobrecargadas para el procesamiento oportuno de solicitudes de regularización y asilo pueden generar dificultades para acceder a los servicios básicos, pero también podrían aumentar el número de personas en situaciones irregulares" (GTRM 2020, 171). Por lo tanto, la cantidad y la calidad de referencias sobre el tema, permite desestimar la presencia de congestión en servicios públicos y sociales.</p>	<p>1. Según la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes (GTRM 2019c), para diciembre de 2019, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, recibieron 6.700.000 USD entre los cuatro países. No existen registros discriminados por país, lo que hace presumir aún más, que la congestión en servicios públicos y sociales para el Cono Sur, no es significativa.</p> <p>2. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar en la totalidad de países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), por un monto de 31.300.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>1. Argentina constituye uno de los países que conforman el capítulo del Cono Sur correspondiente a la Plataforma de Coordinación Regional para Migrantes y Refugiados. Al menos desde agosto de 2019, según registros, recibe recursos y cooperación técnica internacional para realizar actividades asistencia de emergencia directa, protección, integración económica y cultural y para el fortalecimiento de capacidades institucionales del gobierno receptor.</p> <p>2. Argentina mantiene una política de puertas abiertas hacia las poblaciones de migrantes venezolanos. A la fecha, les aplica el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes y Asociados del Mercosur, facilitando el ingreso y permanencia de migrantes venezolanos. Ha extendido varias jornadas y procesos de regularización de estatus migratorio para los venezolanos, por citar un ejemplo, en julio de 2018, publica la disposición DNM 594 /2018 en donde se amplía plazos de presentación de documentación requerida, tales como los antecedentes penales. Asimismo, en febrero de 2018, el Ministerio de Educación resolvió simplificar los trámites de convalidación de estudios universitarios (OIM 2018b)</p>

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Bolivia

1	2	3
<p>Si bien, la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2020, 170), admite una sobrecarga de ciertos servicios en los cuatro países del cono sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), solo se limita a describir grosso modo, lo siguiente: "A pesar de que en términos generales las legislaciones de países del Cono Sur prevén el acceso universal y gratuito a los servicios públicos de salud y educación (con mayor alcance y cobertura en el caso de Argentina y Uruguay), las personas que llegan a la subregión enfrentan barreras para acceder a la educación formal, vacunación y servicios especializados incluyendo la salud sexual y reproductiva. Esto se ve agravado por las capacidades de los servicios públicos ya sobrecargados y la insuficiente infraestructura, especialmente en ciertos asentamientos urbanos y áreas rurales"</p> <p>En este sentido, no se evidencian episodios o situaciones específicas en los que se describan los servicios objeto de sobrecarga. Solo se admite la sobrecarga en los servicios de regularización y sus consecuencias: "las capacidades sobrecargadas para el procesamiento oportuno de solicitudes de regularización y asilo pueden generar dificultades para acceder a los servicios básicos, pero también podrían aumentar el número de personas en situaciones irregulares" (GTRM 2020, 171). Por lo tanto, la cantidad y la calidad de referencias sobre el tema, permite desestimar la presencia de congestión en servicios públicos y sociales, especialmente en Bolivia donde no existen registros sistemáticos y la presión migratoria es prácticamente inexistente. Por otra parte, Bolivia comenzó a ser miembro de la Plataforma de Coordinación Regional en su capítulo del Cono Sur, a partir de 2020, por lo que la información de años anteriores es poco sistemática</p>	<p>No se evidencian registros documentales significativos. Bolivia comienza a formar parte del capítulo del Cono Sur de la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes a partir de 2020. En este sentido, la información sistematizada disponible solo da cuenta de que, para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar en la totalidad de países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), por un monto de 31.300.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>No se evidencian registros documentales</p>

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Brasil

1	2	3
1. Se registraron situaciones de desbordamiento de servicios locales para satisfacción de necesidades básicas en las provincias fronterizas que agravaron las tensiones con las comunidades de acogida debido a la situación ya precaria en los lugares de destino (GTRM 2020, 46)	1. A diciembre de 2019, ha recibido 36.857.488 USD (GTRM 2019b)	1. Brasil ha implementado diversas medidas de política para la regularización e integración de venezolanos. Al menos para 2018, aprobó la Portaria Interministerial No. 9 de marzo de 2018 (conformada por cuatro ministerios: Justicia, Trabajo, Relaciones Exteriores y Seguridad Pública), que posibilitó la obtención de residencia temporal por un período de 2 años, con posibilidad de conversión en residencia permanente, y exención de tasas para los que no pueden pagarlas (OIM 2018b)
2. En el sector educativo, si bien los gobiernos locales se han esforzado para la integración al sistema educativo formal de niños, niñas y adolescentes, "entre las barreras identificadas para los servicios educativos se encuentra la falta de espacios disponibles como resultado del hacinamiento" (GTRM 2020, 46)		2. Durante el 2019, el gobierno de Brasil implementó la "operación acogida" (<i>Operação Alcohida</i>), destinada a refugiados y migrantes venezolanos, en el cual se plantea el registro, documentación y relocalización de venezolanos en el territorio brasileiro. Para agosto de 2019, se estimó que este programa ha acogido 16 643 migrantes y refugiados venezolanos y reubicados en 163 ciudades a lo largo del país (GTRM 2019e; GTRM 2019f)
3. "Los servicios de salud disponibles han estado bajo una presión considerable" (GTRM 2020, 46)		
4. "Los servicios de salud locales se han enfrentado a una mayor demanda de atención, excediendo ampliamente las capacidades locales, particularmente en el estado de Roraima, donde los sistemas locales de salud ya se encontraban desbordados antes de la llegada de personas refugiadas y migrantes (...) debido al flujo de llegadas y las demandas que surgen, el apoyo brindado no es suficiente para satisfacer las necesidades de salud (GTRM 2020, 53)		
5. "El estado de salud y nutrición de las personas refugiadas y migrantes recién llegadas de Venezuela está empeorando cada vez más, ejerciendo por lo tanto una gran presión sobre el sistema de salud brasileño" (GTRM 2020, 56)		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Brasil

1	2	3
<p>6. "Con una creciente demanda de asistencia, las redes de protección locales están desbordadas, lo que afecta la identificación, respuesta y monitoreo oportuno de los casos de protección. Los mecanismos para identificar y mitigar los riesgos de explotación y trata / tráfico de personas son débiles y existe una falta de modalidades de cuidado familiar y comunitario seguras para las niñas y niños no acompañados y separados, lo que resulta en una dependencia excesiva de la atención institucional" (GTRM 2020, 58)</p>	<p>2. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar por un monto de 88.200.000 USD. (GTRM 2020)</p>	<p>3. Para septiembre de 2019, según registros de la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes (GTRM 2019e; GTRM 2019f), Brasil ya recibía ayuda y cooperación técnica en las áreas de asistencia directa de emergencia (entre los que se encontraban las áreas de alojamiento, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y nutrición, asistencia primaria de salud); protección (regularización y documentación de migrantes y refugiados), integración económica y sociocultural y fortalecimiento de las capacidades gubernamentales,</p>
<p>7. "A pesar de que se han establecido centros de registro y documentación por parte de las autoridades, el creciente número de personas refugiadas y migrantes de Venezuela que ingresan al país ha superado la capacidad de las autoridades nacionales para emitir documentación de manera oportuna a todas las personas recién llegadas" (GTRM 2020, 58)</p>		<p>4. Para el año 2020, se propone la atención de migrantes y refugiados venezolanos en sectores como: educación, seguridad alimentaria, salud, integración, nutrición, protección, alojamiento, agua y saneamiento y transporte humanitario, entre otros (GTRM 2020)</p>
<p>8. "Los alojamientos indígenas se encuentran actualmente superpoblados y no están bien alineados con las culturas y tradiciones de las poblaciones alojadas. A pesar del programa voluntario de reubicación interna del Gobierno, existe una capacidad de alojamientos limitada y una rotación lenta fuera de los alojamientos" (GTRM 2020, 60)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Chile

1	2	3
<p>1. La declaración conjunta de ACNUR y OIM, no documenta presión o congestión sobre los servicios públicos y sociales chilenos. Pero registra el temor del gobierno respecto a la potencial situación. "El temor a la saturación y colapso de los servicios públicos, tales como los servicios de salud pública o las escuelas, con un posible aumento de las tensiones en el contexto de las elecciones municipales y las elecciones de gobernadores regionales que tendrán lugar en octubre de 2020" (GTRM 2020, 66)</p>	<p>1. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar por un monto de 31.500.000 USD. (GTRM 2020)</p>	<p>1. Para septiembre de 20018, Chile se encontraba ya entre los países que recibían asesoría técnica y cooperación internacional en áreas destinadas al levantamiento y análisis de información migratoria. Esta formación fue provista por la OIM, OCHA, ACNUR y UNICEF (GTRM 2018)</p>
<p>2. Solo en el sector educación, se han registrado algunos episodios de dificultad de incorporación de niños por falta de vacantes. "En Chile, todas las niñas y niños tienen acceso sin restricciones al sistema educativo, independientemente de su estatus migratorio y el de sus madres y padres. Algunas escuelas tienen acceso restringido debido a la falta de vacantes" (GTRM 2020, 67)</p>		<p>2. Para el año 2020, Chile plantea invertir el financiamiento solicitado en las 4 ejes de intervención planificados por la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela.</p>
<p>3. No parecen existir problemas de incapacidad institucional para la incorporación de los niños y niñas a la educación formal. Prevalen ciertos inconvenientes de adaptación y atención especializada a poblaciones migrantes y vulnerables. "Se ha logrado un progreso significativo en términos de acceso a la educación primaria y secundaria" (GTRM 2020, 68)</p>		
<p>4. No parecen reportarse situaciones de colapso en el sistema de salud chileno, tanto como situaciones de exclusión y discriminación debido a la inaccesibilidad del sistema de salud. " La cobertura en atención médica para personas refugiadas y migrantes de Venezuela depende del estatus del seguro, lo que requiere la inscripción en el seguro público por parte de las personas trabajadoras informales y la mayoría de la población refugiada y migrante de Venezuela no está inscrita en ningún plan" (GTRM 2020, 68)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Colombia

1	2	3
<p>1. En términos generales, del análisis de los informes se desprende que, si bien, Colombia ha ampliado su capacidad institucional para brindar respuestas, así como bienes y servicios, asistencia de emergencia directa, protección y estrategias de integración económica y cultural, aún encuentra muchos desafíos producto de la compresión de los servicios públicos y sociales debido a la exponencial presión migratoria a la que se encuentra sometida, al menos, desde 2017. Es decir, es precisamente la persistencia de condiciones que imponen serias presiones a la infraestructura de provisión de bienes y servicios públicos, lo que impulsa la magnitud de la ayuda humanitaria que recibe y la asesoría técnica destinada a aumentar sus capacidades institucionales de respuesta</p> <p>2. "Las comunidades de acogida que reciben personas refugiadas y migrantes también se ven afectadas por el impacto en los servicios y recursos, particularmente en algunas áreas donde las personas venezolanas se están instalando, tales como los asentamientos informales" (GTRM 2020, 77)</p> <p>3. "Los considerables avances realizados por las autoridades y los socios del GIFMM no le restan importancia a los desafíos restantes que probablemente aumentarán en el 2020 ya que, a medida que aumenta el número de personas refugiadas y migrantes, su condición tras la llegada continúa deteriorándose y la presión sobre la respuesta local y la capacidad continúa aumentando" (GTRM 2020, 77)</p>	<p>1. A diciembre de 2019, ha recibido 193.572.588 USD (GTRM 2019b)</p>	<p>1. Colombia, particularmente se ha caracterizado por la provisión de instrumentos de política particulares que dan amplio acceso a poblaciones venezolanas migrantes a servicios de asistencia y emergencia directa, protección e integración social. Solo en 2019, "el Permiso Especial de Permanencia, que ahora se encuentra en su quinta ronda, sigue siendo el mecanismo de regularización más predominante en el país, el cual cuenta con casi 600.000 personas venezolanas con un estatus regular de dos años. Esto proporciona acceso completo a la educación, la atención médica y el empleo formal" (GTRM 2020, 76)</p>

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Colombia

1	2	3
<p>4. "Se prevé que Colombia continuará brindando acceso y aumentando progresivamente los servicios para la población venezolana; sin embargo, la falta de apoyo internacional para la respuesta podría aumentar el desgaste de las comunidades de acogida, lo que llevaría a la discriminación y la xenofobia (GTRM 2020, 78)</p>	<p>2. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar por un monto de 739.200.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>2. "Desde el 2018, Colombia también ha ampliado considerablemente el acceso al empleo y a los servicios básicos, promoviendo el acceso a las escuelas para las niñas y los niños de Venezuela y aumentando progresivamente el acceso a la educación superior (...) Del mismo modo, el sistema de atención médica ha aumentado continuamente su cobertura para la población venezolana, y la atención médica de emergencia ha seguido ampliando la prestación de servicios a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela" (GTRM 2020, 76)</p>
<p>5 "En los últimos años, Colombia ha logrado avances significativos en la implementación de su política educativa. Esto se refleja en el constante aumento de la cobertura y la reducción de barreras para acceder al sistema educativo formal. No obstante, aún existen desafíos importantes para garantizar una educación de calidad para todos los niños y las niñas en el país, particularmente cuando el sistema enfrenta una crisis de emergencia. Este es el caso del creciente flujo de familias compuestas por personas refugiadas y migrantes de Venezuela, y el consecuente aumento de la demanda de servicios educativos" (GTRM 2020, 81)</p>		
<p>6. En efecto, se evidencia que existe un aumento exponencial de la demanda de servicios públicos y sociales, ante la cual el Estado colombiano no puede responder solo, por lo que se ha tejido toda una red de paralela de provisión de servicios públicos y sociales a través de la articulación de redes de actores humanitarios. "Los miembros del GIFMM promoverán la implementación de objetivos estratégicos a través de la provisión de servicios educativos, tanto formales como informales (para satisfacer las necesidades de diferentes perfiles de población) que benefician directamente a niñas y niños refugiados, migrantes y retornados, así como a niñas y niños de comunidades de acogida" (GTRM 2020, 82)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Colombia

1	2	3
<p>7. En términos de alimentación y nutrición, se presenta la misma situación: la presión migratoria impone un aumento considerable de la demanda de alimentos, que genera congestión en las redes de distribución presentes que han tenido que verse ampliadas a través de la conformación de redes de actores humanitarios. "Una gran proporción de la población refugiada y migrante que llega a Colombia, incluyendo a quienes tienen la intención de quedarse, a quienes están en tránsito o en movimiento pendular, tienen necesidades relacionadas con la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, en particular con respecto a la asistencia alimentaria y las intervenciones nutricionales. Esto crea una mayor demanda de alimento (...) En términos más generales, esta demanda crea desafíos importantes relacionados con la disponibilidad, el acceso, el consumo y la calidad de los alimentos." (GTRM 2020, 82)</p>		<p>3. Diversos reportes situacionales en Colombia, dan cuenta del desarrollo de los cuatro ejes de atención formulados por la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela, a saber: asesoría para la prestación de asistencia de emergencia directa para los venezolanos, en áreas tales como salud, alimentación, hospedaje y transporte humanitario; en materia de protección, actividades para la prevención del tráfico y trata de personas con enfoque basado en género y en materia de integración sociocultural y económica, se despliegan una serie de esfuerzos. Sin embargo, el mayor esfuerzo interinstitucional que cuenta con la colaboración de organismos multilaterales y agencias de cooperación, se despliega en el área de fortalecimiento de las capacidades institucionales</p>
<p>8. "Dadas las condiciones, características y dimensiones del flujo de personas refugiadas y migrantes, existen enormes desafíos en salud pública y asistencia humanitaria, necesarios para fortalecer la respuesta de complejidad media y alta, especialmente para la población no afiliada al SGSSS. Por otro lado, la continuidad de la operación de las instituciones de salud pública que llevan a cabo la respuesta es preocupante, considerando el impacto presupuestario y el aumento de las demandas de atención de enfermedades crónicas" (GTRM 2020, 82)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Ecuador

1	2	3
<p>1. En el sector educativo, si bien se ha logrado la inclusión de niños y niñas al sistema de educación primario y secundario, persisten grandes barreras de accesibilidad. Asimismo, "Los recursos limitados del sistema de educación pública para responder a la demanda, constituyen también otro desafío" (GTRM 2020, 101)</p>	<p>1. A diciembre de 2019, ha recibido 52.130.686 USD (GTRM 2019b)</p>	<p>1. Para marzo de 2019, el gobierno de Ecuador contaba ya con la cooperación técnica internacional y la asesoría de organismos multilaterales en los 4 ejes de acción: asistencia de emergencia directa, protección, integración socioeconómica y cultural y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos receptores. Esta misma situación se evidencia en los múltiples reportes situacionales de la Plataforma de Coordinación Regional para Migrantes y Refugiados de Venezuela, así como los diversos informes de organismos multilaterales y agencias de cooperación.</p>
<p>2. "Las medidas de austeridad implementadas por el Gobierno del Ecuador han resultado en una disminución del personal de salud y la reestructuración a nivel local lo que a su vez ha impactado los recursos disponibles para la atención de la salud. Esta tendencia no solo podría afectar la disponibilidad y la calidad de los servicios prestados a personas refugiadas y migrantes de Venezuela, sino que también a la población de acogida (GTRM 2020, 101)</p>		
<p>3. Los sistemas de regularización y legalización de estatus migratorio, durante 2018, se encontraron colapsados por la cantidad de solicitudes de visa y asilo. El sistema de solicitud y emisión de visas de residencia temporal a cargo de la Cancillería, tuvo que ser desconcentrado en las Coordinaciones Zonales, con un promedio de otorgamiento de citas, de entre 4 y 8 meses. Para 2019, "el sistema de asilo en Ecuador se ha enfrentado a un número creciente de solicitudes de asilo por parte de personas de nacionalidad venezolana, con un promedio mensual de 1 275 nuevas solicitudes registradas en 2019. Las personas refugiadas y migrantes de Venezuela representan más del 70% de las nuevas solicitudes de asilo en 2019, y este número podría aumentar en vista de la situación actual en Venezuela. Sin embargo, el sistema nacional de asilo ya está bajo presión y requiere un apoyo técnico continuo y fortalecido" (GTRM 2020, 101)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont).

Ecuador

1	2	3
<p>4. En agosto de 2019, el gobierno declara una emergencia migratoria, asumiendo que sus capacidades para la atención de la crisis migratoria venezolana, en su territorio, eran insuficientes</p>	<p>2. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar por un monto de 199.300.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>2. Para 2020, el plan de respuesta para migrantes y refugiados de Venezuela, ha dispuesto para Ecuador, el fortalecimiento en las áreas de protección y asistencia humanitaria de respuesta. De hecho, a través de la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Ecuador cuenta con la presencia de 17 ONG's internacionales, y 11 agencias de la ONU, destinadas a garantizar acceso a áreas como educación, seguridad alimentaria, salud, transporte humanitario, integración y nutrición. (GTRM 2020, 96)</p>
<p>5. Persiste una insuficiente capacidad institucional en la provisión de alojamiento temporal para los refugiados y migrantes venezolanos, lo que genera presiones sobre estos servicios. "Existe una gran demanda de alojamiento temporal por parte de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en Ecuador, debido a una combinación de factores, como la llegada continua, el hecho de que generalmente disponen de recursos económicos limitados y las altas vulnerabilidades que presentan (...) Las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en tránsito tienen recursos limitados y se enfrentan a una oferta limitada en términos de mecanismos de alojamiento temporal dignos y seguros". Además, se registra un "alcance limitado de la asistencia de los alojamientos" (GTRM 2020, 112)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Paraguay

1	2	3
<p>Si bien, la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2020, 170), admite una sobrecarga de ciertos servicios en los cuatro países del cono sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), solo se limita a describir grosso modo, lo siguiente: "A pesar de que en términos generales las legislaciones de países del Cono Sur prevén el acceso universal y gratuito a los servicios públicos de salud y educación (con mayor alcance y cobertura en el caso de Argentina y Uruguay), las personas que llegan a la subregión enfrentan barreras para acceder a la educación formal, vacunación y servicios especializados incluyendo la salud sexual y reproductiva. Esto se ve agravado por las capacidades de los servicios públicos ya sobrecargados y la insuficiente infraestructura, especialmente en ciertos asentamientos urbanos y áreas rurales"</p> <p>En este sentido, no se evidencian episodios o situaciones específicas en los que se describan los servicios objeto de sobrecarga. Solo se admite la sobrecarga en los servicios de regularización y sus consecuencias: "las capacidades sobrecargadas para el procesamiento oportuno de solicitudes de regularización y asilo pueden generar dificultades para acceder a los servicios básicos, pero también podrían aumentar el número de personas en situaciones irregulares" (GTRM 2020, 171). Por lo tanto, la cantidad y la calidad de referencias sobre el tema, permite desestimar la presencia de congestión en servicios públicos y sociales</p>	<p>1. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar en la totalidad de países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), por un monto de 31.300.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>1. Para marzo de 2019, el gobierno paraguayo estableció una serie de mecanismos para flexibilizar la obtención de residencia temporal a venezolanos vulnerables, anunciando la aceptación de pasaportes expirados en territorio paraguayo.</p> <p>2. Paraguay es miembro del grupo del Cono Sur de la Plataforma Regional de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela, y en este sentido, cuenta con cooperación técnica internacional y asesoría en los 4 ejes de acción: asistencia de emergencia directa, protección, integración socioeconómica y cultural y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos receptores.</p>

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Perú

1	2	3
<p>1. En términos generales, se presenta gran presión sobre servicios como salud y educación, en función de la presión migratoria y la insuficiente de la infraestructura pública para la provisión de estos servicios.</p>	<p>1. A diciembre de 2019, ha recibido 41.602.041 USD (GTRM 2019b).</p>	<p>1. Perú ha sido el segundo país que recibe más venezolanos a nivel mundial, luego de Colombia. Para diciembre de 2019, diversos informes de la OIM, y ACNUR, dan cuenta de las múltiples líneas de cooperación técnica internacional y recursos provenientes de organismos multilaterales, destinados al Perú para la atención de esta crisis migratoria. Entre otras cosas, se evidencian la asesoría para la prestación de asistencia de emergencia directa para los venezolanos, en áreas tales como salud, alimentación, hospedaje y transporte humanitario. En materia de protección, se registraron múltiples actividades para la prevención del tráfico y trata de personas con enfoque basado en género. En materia de integración sociocultural y económica, se registraron campañas comunicacionales dirigidas hacia la prevención de la xenofobia (GTRM 2019d)</p>
<p>2. En materia de salud, "el marco legal del sistema de salud actual y la falta de infraestructuras de salud pública suficientes y apropiadas, dificultan el acceso a la atención médica. Se necesitan mayores esfuerzos y recursos para que la atención médica esté disponible para todas las personas refugiadas y migrantes" (GTRM 2020, 119)</p>		
<p>3. En materia de educación, el colapso de la prestación de servicios también es evidente, debido a la presión migratoria y la previa insuficiencia de la infraestructura educativa: "a pesar de prever el acceso universal gratuito a la educación básica para todas las niñas, niños y adolescentes, independientemente de su nacionalidad, el sistema educativo peruano carece de infraestructuras educativas adecuadas y no cuenta con recursos y lugares disponibles suficientes o estos son limitados, lo que dificulta la educación de las niñas y niños refugiados y migrantes en edad escolar" (GTRM 2020, 119)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Perú

1	2	3
<p>4. "Al tratar de hacer frente y responder a las necesidades de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, las instituciones nacionales, regionales y locales necesitan apoyo para el desarrollo de capacidades en todos los sectores" (GTRM 2020, 119)</p>	<p>2. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar por un monto de 136.500.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>2. Para 2020, el plan de respuesta para migrantes y refugiados de Venezuela, ha dispuesto para Perú, respuestas humanitarias en las áreas de integración económica y cultural, protección y asistencia de alojamientos. De hecho, a través de la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Perú cuenta con la presencia de 14 ONG's internacionales y 8 agencias de la ONU (GTRM 2020, 117)</p>
<p>5. "A pesar de que el GTRM está aumentando sus capacidades operacionales, en 2020 la presión sobre los servicios públicos aumentará y la capacidad de respuesta local de las instituciones disminuirá" (GTRM 2020, 119)</p>		
<p>6. Por efecto del aumento de la demanda de servicios de salud, y las insuficiencias previas del sistema, se presentan situaciones de desbordamiento para la prestación de dichos servicios. "Las capacidades del sistema de salud pública para cubrir los requisitos integrales son insuficientes. Los prestadores de atención primaria de salud a nivel local tienen recursos limitados y enfrentan dificultades para promover estrategias de salud comunitaria, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva" (GTRM 2020, 124)</p>		

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Tabla 10. Monitoreo sobre congestión en servicios públicos y sociales en el país receptor (cont)

Uruguay

1	2	3
<p>Si bien, la Plataforma de Coordinación Regional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM 2020, 170), admite una sobrecarga de ciertos servicios en los cuatro países del cono sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), solo se limita a describir grosso modo, lo siguiente: "A pesar de que en términos generales las legislaciones de países del Cono Sur prevén el acceso universal y gratuito a los servicios públicos de salud y educación (con mayor alcance y cobertura en el caso de Argentina y Uruguay), las personas que llegan a la subregión enfrentan barreras para acceder a la educación formal, vacunación y servicios especializados incluyendo la salud sexual y reproductiva. Esto se ve agravado por las capacidades de los servicios públicos ya sobrecargados y la insuficiente infraestructura, especialmente en ciertos asentamientos urbanos y áreas rurales"</p> <p>En este sentido, no se evidencian episodios o situaciones específicas en los que se describan los servicios objeto de sobrecarga. Solo se admite la sobrecarga en los servicios de regularización y sus consecuencias: "las capacidades sobrecargadas para el procesamiento oportuno de solicitudes de regularización y asilo pueden generar dificultades para acceder a los servicios básicos, pero también podrían aumentar el número de personas en situaciones irregulares" (GTRM 2020, 171). Por lo tanto, la cantidad y la calidad de referencias sobre el tema, permite desestimar la presencia de congestión en servicios públicos y sociales</p>	<p>1. Para el año 2020, se proyectan necesidades presupuestarias a financiar en la totalidad de países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay), por un monto de 31.300.000 USD (GTRM 2020)</p>	<p>1. El 05 de marzo de 2020, se conforma la Plataforma Nacional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela en Uruguay, que se encargará de las siguientes áreas temáticas: a) necesidades de emergencia humanitaria (seguridad alimentaria, nutrición, alojamiento temporal, transporte humanitario, higiene y saneamiento, entre otros), b) salud (salud sexual y reproductiva); c) protección (contra la trata y el tráfico ilícito de personas), y d) educación e integración. Es una red de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación, conformada para la atención de población migrante venezolana.</p>

Fuente: Con base en la información presente en la base de datos: <https://r4v.info/es/situations/platform>

Anexo 2

Protocolo de investigación

1. Introducción al caso de estudio y propósito del protocolo

Pregunta 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?
Hipótesis de investigación:	La presión migratoria de flujos migratorios masivos en condiciones de vulnerabilidad y con necesidades de atención, conducirá al rediseño de la política migratoria con patrones de selectividad más restringidos. En este rediseño el <i>mix</i> de instrumentos incluirá restricciones al ingreso y flexibilización en el componente de regularización. El factor condicionante clave para el rediseño de la política de inmigración es la previsión acerca de la <i>policy capacity</i> , o la capacidad del Estado receptor para absorber el choque migratorio de poblaciones vulnerables.
Objetivos de la investigación:	Objetivo General: <ul style="list-style-type: none"> - Analizar los factores más preponderantes que explican el rediseño de la política de inmigración de Estados receptores suramericanos. Objetivos específicos: <ul style="list-style-type: none"> - Describir la lógica operante del diseño de políticas como marco de análisis de políticas públicas; - Describir los componentes de la política migratoria, ubicando a la política de inmigración como uno de ellos; - Explicar la interacción entre los factores condicionantes del contexto y su incidencia en el rediseño de la política de inmigración de los casos de estudio, a partir del año 2017.
Cuestiones sustantivas objeto de investigación:	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué elementos consideran los gobiernos para rediseñar sus políticas de inmigración en contextos de éxodo y crisis migratoria? 2. ¿Qué criterios emplean los gobiernos para rediseñar sus políticas de inmigración en contextos de éxodo y crisis migratoria? 3. ¿Por qué los países de Sudamérica abren o cierran sus fronteras a los flujos migratorios venezolanos? 4. ¿Por qué los gobiernos deciden incentivar o restringir los flujos de inmigrantes en contextos de éxodo y crisis migratoria?
Lógica del modelo (proposiciones teóricas relevantes) Categorías analíticas y sus relaciones	El rediseño de las políticas migratorias de los países suramericanos a partir del año 2017, es producto de la presión migratoria de flujos poblacionales en altas condiciones de vulnerabilidad y con grandes necesidades de atención; que detona en los actores, ideas e intereses dirigidos a construir discursivamente el problema de la crisis migratoria venezolana en función de la anticipación del impacto de este fenómeno en las capacidades de política de los gobiernos receptores para la provisión de bienes y servicios públicos y sociales. Ello conduce a los decisores a evaluar su <i>policy capacity</i> , revisar sus objetivos e instrumentos, condicionados por las instituciones presentes en el subsistema de política, planteando el rediseño de sus políticas de inmigración con base en patrones más selectivos dirigidos al target poblacional venezolano: los gobiernos reconfigurarán políticas de ingreso más restrictivas y políticas de regularización más flexibles. Esto implica que el factor condicionante clave para el rediseño de la política de inmigración, es la evaluación de la <i>policy capacity</i> para absorber el choque migratorio de poblaciones vulnerables. Esto es: el grado de apertura o restricción resultado del rediseño de la política de inmigración y la afectación de los regímenes de política anterior a la crisis migratoria es producto de las ideas e intereses impulsadas por los actores en la

	construcción del problema de la crisis venezolana. Esta puede ser medida a través del análisis de las modificaciones o calibraciones de los instrumentos de la política migratoria, condicionados por las instituciones existentes.
Mecanismo causal:	Los factores condicionantes clave del rediseño de política migratoria en contextos de inmigración masiva, radican en la construcción causal del problema y sus efectos (Peters 2018; Mukherjee y Singh 2018). A través del análisis y la composición de los flujos migratorios (Mármora 2002) y sus necesidades de atención; actores, instituciones e ideas articulan explicaciones, anticipándose al impacto de dichos influjos poblacionales en las capacidades de política para la provisión de bienes y servicios públicos y sociales: la persistencia de poblaciones altamente vulnerables en los influjos migratorios, conducirá a un rediseño de objetivos e instrumentos de política migratoria con patrones más selectivos.
Antecedentes del proyecto:	Durante el año 2015, se generó un desplazamiento masivo de la población venezolana, frente a ello, los gobiernos de varios países suramericanos han ido calibrando su política migratoria, en un continuum que va desde la apertura migratoria en contextos de integración regional, hasta la restricción. Si bien, la política migratoria latinoamericana se ha inscrito en una tendencia promotora de la movilidad y los derechos humanos (Ceriani y Feline 2015), la crisis humanitaria en Venezuela, ha cuestionado el carácter programático de dichas políticas. Aproximadamente, a partir de 2017, 7 países de Suramérica han comenzado a implementar restricciones migratorias a los venezolanos a pesar de la emergencia humanitaria compleja en proceso dentro del país caribeño.
Lecturas relevantes: (Antecedentes de la investigación)	<ul style="list-style-type: none"> - Acosta, Diego y Cécile Blouin. 2019. “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. Documento de trabajo 3/2019. Fundación Carolina- Agenda 2030 - Ceriani, Pablo y Luisa Feline Freier. 2015. “Migration policies and policy making in Latin American and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition”: 11-32. - López Sala, Ana María. 2005. <i>Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria</i>. Barcelona: Anthropos Editorial

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

2. Identificación de casos de estudio

- a) Colombia
- b) Perú
- c) Ecuador

3. Identificación de las unidades de análisis

Casos	Macro	Meso	Micro
1. Colombia	- Regímenes internacionales.	- Subsistema / sector de políticas.	- Instrumentos de política.
2. Perú	- Actores internacionales.		- Calibraciones.
3. Ecuador			- Eventos locales, actores-individuos.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

4. Procedimiento para la recolección de datos

Listado de websites a visitar:	https://r4v.info/es/situations/platform
	https://robuenosaires.iom.int/
	http://migracioncolombia.gov.co/venezuela
	https://reliefweb.int/updates?advanced-search=%28PC250%29_%28F10%29
	https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/crisis-regional-por-la-situacion-de-venezuela-hoja-6

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Procedimiento:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Observar cada pregunta formulada en el cuestionario, y consultar en las bases de datos, posibles respuestas. 2. Ir a la hoja de respuestas en formato Excel 3. Seguir las indicaciones pautadas en la celda denominada: criterios o fuentes de evidencia 4. Responder cada pregunta en la celda indicada para ello. Señalar, de ser posible, el autor. Si es necesario, la respuesta puede acompañarse de citar textuales con la correspondiente cita. 4. Indicar el título del documento de donde se extrae la información, así como el vínculo en el cual fue descargado.
Otros procedimientos de búsqueda:	Activación de alertas de google bajo los siguientes criterios de búsqueda: crisis migratoria venezolana, migración venezolana, presión migratoria, migrantes venezolanos
Personas clave:	Correos electrónicos de personas clave a la cual se le puede solicitar información adicional.

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

5. Modelo de hoja de respuesta.

La hoja de respuesta está constituida por 4 celdas, a saber: 1) pregunta; 2) respuesta; 3) criterios o fuentes de evidencia (en donde el investigador encontrará algunas instrucciones orientadoras para la resolución de la respuesta y las evidencias que espera encontrar); 4) fuente (en donde el investigador precisará la fuente de donde extrae la referida respuesta). El instrumento de recolección de datos se organiza en componentes y subcomponentes

Componente: De la determinación del rediseño	Subcomponente: Antecedentes. 1-3
	Subcomponente: De la construcción del problema público. 4-14
	Subcomponente: De la determinación de la reformulación de objetivos de política migratoria, dirigido al target poblacional venezolano. 15
	Subcomponente: De la modificación de instrumentos de política migratoria. 16-19
Componente: Caracterización del subsistema de política. Del estudio del contexto de política (<i>policy context</i>)	Subcomponente: De las ideas de política (<i>policy ideas</i>). 20-24
	Subcomponente: De las instituciones del subsistema de política. 25-34
	Subcomponente; De los actores del subsistema de política. 35-48

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

El primer componente está dirigido a determinar el rediseño de la política inmigratoria en función de cuatro criterios: la admisión o el cambio de concepción de un problema público, la nueva formulación o modificación de objetivos de política, la adopción de determinado instrumento de política que conduzca a un cambio en el régimen de política vigente, o en todo caso, la calibración de instrumentos que, en un *continuum*, amplíen o restrinjan la libertad migratoria. El segundo componente, busca dar cuenta de los elementos integradores del contexto y su caracterización.

Tabla 1. Hoja de respuestas

HOJA DE RESPUESTAS			
Estudio de caso			
Preguntas	Respuestas	Criterios o fuentes de evidencia	Fuente
Componente: De la determinación del rediseño			
Subcomponente: Antecedentes			
Pregunta 1		Criterios	
Pregunta 2		Criterios	
Pregunta ...		Criterios	
Subcomponente: De la construcción del problema público			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	
Subcomponente: De la determinación de la reformulación de objetivos de política migratoria, dirigido al target poblacional venezolano			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	
Subcomponente: De la modificación de los instrumentos de política migratoria			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	
Componente: De la determinación del rediseño			
Subcomponente: De las ideas de política (<i>policy ideas</i>)			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	
Subcomponente: De las instituciones del subsistema de política			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	
Subcomponente: De los actores del subsistema de política			
Pregunta...		Criterios	
Pregunta...		Criterios	
Pregunta....		Criterios	

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Tabla 2. Las preguntas y los criterios de respuesta

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
1. Antes de la crisis migratoria venezolana, ¿cuál era el régimen de movilidad y política migratoria vigente entre el país receptor (caso de estudio) y Venezuela?	1. Determine el régimen de política migratoria prevaleciente antes del éxodo venezolano (apertura o restricción migratoria) (Mármora 2002). 2 Intente identificar qué documentos de viaje eran solicitados a los venezolanos solo para el ingreso en el país de destino. 3. Se considerará la prevalencia de un régimen de apertura migratoria, cuando de la revisión de documentos, se desprenda que el ingreso podía concretarse solo con el pasaporte válidamente emitido o la cédula de identidad del país emisor. Asimismo, referente al asentamiento, se considerará un régimen de apertura migratoria cuando se permita cambio de estatus y asentamiento el en país destino. 4. Se considerará la prevalencia de un régimen de restricción migratoria, cuando para el ingreso, el país destino requiera una visa estampada en el pasaporte.
2. Identifique las bases legales que sustentaban el régimen de movilidad y política migratoria anterior a la crisis migratoria venezolana (instrumentos de política)	1. Enumere las leyes, los tratados o acuerdos bilaterales entre el país receptor (caso de estudio), y Venezuela, vigentes antes de la crisis migratoria venezolana. Tome en cuenta, los instrumentos de política vigentes durante el período, que rigen tanto relaciones de desplazamiento como asentamiento de inmigrantes.
3. ¿Este régimen de movilidad y política migratoria, establecía patrones rutinizados de interacción en el subsistema de política? ¿Cuáles eran esas interacciones? Describalas y mencione a los actores	1. Describa la naturaleza de las interacciones entre los actores del subsistema de política migratoria. 2. Considere el concepto de régimen de política presente en Howlett, Ramesh y Perl (2009), que da cuenta de la "persistencia de componentes de política fundamentales a través de largos períodos de tiempo" 3. Nuevamente, considere que el "concepto de régimen de política captura la naturaleza duradera de muchos procesos de política y contenidos encontrados en el nivel sectorial de la hechura de políticas" (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Este concepto, intenta capturar cómo las instituciones, actores e ideas de un contexto de política tienden a congeniar en patrones de interacción institucionalizados de largo plazo para la conservación de los contenidos de política y sus procesos como constantes a través del tiempo. 4. Considere los procedimientos de ingreso y asentamiento de los inmigrantes, establecidos en las legislaciones de los países receptores. 5. Considere los deberes y los derechos de los migrantes, establecidos en las legislaciones migratorias que caracterizaban el régimen anterior. 6. Considere las garantías que ofrecía el Estado receptor, contempladas en la legislación migratoria anterior.
4. ¿Existe algún registro documental en el cual, el gobierno del país receptor (caso de estudio), admita la existencia de un problema público doméstico generado por el influjo de venezolanos y la presencia de presión migratoria? De ser posible, registre la fecha aproximada en la cual, se produce esta admisión explícita	1. Identifique algún comunicado (individual o conjunto), suscrito por las autoridades (Presidente o gabinete de ministros) del país receptor en el cual se admita la crisis migratoria venezolana como un problema regional y/o doméstico para las sociedades de acogida. 2. Considere aspectos como: ¿es la migración síntoma de otro problema mayor? para determinar si es un <i>wicked problem</i> (Peters, 2018). 3. Considere aspectos como severidad del problema (¿son las consecuencias del problema potencialmente peligrosas para la vida de las personas?; pueden causar mayores disrupciones económicas?); incidencia, novedad, complejidad política y técnica, alcance (¿el problema afecta a gran cantidad de personas?); concentración (¿están los efectos del problema concentrados o dispersos alrededor del país?), visibilidad, etc (Peters, 2018) 4. Para ello, ubique una evidencia documental que puede ser un artículo periodístico, misiva suscrita por alguna autoridad, registro audiovisual, entrevista radial o televisada, informe de alguna cumbre o reunión en algún organismo multilateral.

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
5. De ser posible, indique ¿cuál es la construcción causal del problema público, efectuado por las autoridades del país receptor?	1. Identifique cuál es la construcción discursiva de las autoridades públicas del país receptor (caso de estudio), acerca de la causa de la crisis migratoria venezolana: crisis humanitaria, hiperinflación, crisis sanitaria, etc. De ser posible, identifique la construcción causal de quiénes son los responsables de la crisis: (gobierno, oposición, sanciones internacionales, otra). 2. De ser posible, ayúdese con las teorías causales de la sociología de las migraciones (López Sala 2005; Mármora 2002). 3. Para ello, ubique algún comunicado o exhortación (individual o conjunto), suscrito por las autoridades (Presidente o gabinete de ministros) del país receptor, en el ámbito doméstico o multilateral. Este puede ser un artículo periodístico, misiva suscrita por alguna autoridad, registro audiovisual, entrevista radial o televisada, informe de alguna cumbre o reunión en algún organismo multilateral.
6. De ser posible, indique ¿cuál es la inferencia de los efectos del influjo de venezolanos en el país receptor?; ¿existe alguna evidencia de los efectos reales del influjo migratorio venezolano en los países receptores?; ¿existe alguna relación entre la realidad objetiva y la discursiva?	1. Identifique cuál es la construcción discursiva de las autoridades públicas del país receptor (caso de estudio), acerca de los efectos de la crisis migratoria venezolana: aprovechamiento de los servicios sociales de los inmigrantes, invasión pasiva, inseguridad, etc (López Sala 2005; Mármora 2002). 2. De ser posible, ayúdese con las teorías de la sociología de las migraciones (López Sala 2005; Mármora 2002). 3. Para ello, ubique algún comunicado o exhortación (individual o conjunto), suscrito por las autoridades (Presidente o gabinete de ministros) del país receptor, en el ámbito doméstico o multilateral. Este puede ser un artículo periodístico, misiva suscrita por alguna autoridad, registro audiovisual, entrevista radial o televisada, informe de alguna cumbre o reunión en algún organismo multilateral. 4. Registre los efectos reales de la crisis migratoria venezolana en los países receptores, a través de la revisión de los informes de agencias de cooperación y organismos multilaterales
7. ¿Existe alguna asociación admitida por las autoridades públicas entre el problema público y algún instrumento de política efectivo para eliminar o mitigar el problema?	1. Una vez identificada la construcción discursiva del problema, la estructuración de sus causas y consecuencias, describa si encuentra en las autoridades públicas, alguna propuesta de intervención (uso de instrumentos) asociada a la mejor resolución o mitigación del problema, considerando que el diseño es una integración de la comprensión de los problemas, con un intento de asociación de ciertos instrumentos para la resolución (Peters 2018). 2. Utilice para ello, una evidencia documental que puede ser un artículo periodístico, misiva suscrita por alguna autoridad, registro audiovisual, entrevista radial o televisada, informe de alguna cumbre o reunión en algún organismo multilateral.
8. ¿Existe alguna referencia acerca de la magnitud (severidad) del problema público y las capacidades políticas del gobierno receptor para gerenciar el problema público planteado? ¿Alguna admisión de incapacidad?	1. Describa si encuentra algún registro documental que dé cuenta de la admisión por parte de las autoridades públicas del país receptor (caso de estudio) de la incapacidad de resolver por sí mismos el problema generado por la crisis migratoria. 2. A los mismos efectos, también es válido un registro documental o informe de agencias de cooperación, organismos multilaterales u ONG's <i>in situ</i> . 3. Considere los conceptos de <i>policy capacity</i> en presentes en Singh y Ramesh (2018), respecto a las capacidades analíticas (gerenciales), operacionales y políticas). 4. Considere aspectos tales como la escala del problema, entendida como aquella que puede afectar la capacidad de los gobiernos para producir respuestas efectivas, así como el tipo de respuestas (Peters 2018). 5. Asimismo, considere aspectos como el alcance del problema: ¿afecta a gran cantidad de personas? (Peters 2018).

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
9. ¿Existe o existió algún conflicto entre autoridades o instituciones estatales para admitir el problema público, o en la implementación de algún instrumento de política dirigido a la resolución del problema? ¿Se generaron controversias institucionales al respecto?	1. Identifique si hubo alguna disputa entre actores gubernamentales del Estado receptor, respecto de la admisión o construcción causal del problema, o en todo caso, respecto de la implementación de algún instrumento, calibración de algún instrumento o determinada medida de política inmigratoria dirigido al <i>target</i> poblacional venezolano. 2. Para ello, ubique algún registro documental que dé cuenta del hecho. Este puede ser un artículo periodístico, comunicación institucional, exhortaciones interpoderes; sentencias, medidas de protección, resoluciones, informe de alguna cumbre o reunión en algún organismo multilateral etc.
10. ¿Existe alguna asociación entre la población inmigrante y los problemas públicos domésticos en el país receptor, a raíz del fenómeno migratorio?	1. Identifique si, por parte de los decisores públicos u otros actores políticos y sociales, se ha asociado la existencia, surgimiento y profundización de los problemas públicos domésticos del país receptor con la llegada masiva de inmigrantes venezolanos. 2. Puede apoyarse en la revisión de la literatura sectorial referente a los factores condicionantes de la política inmigratoria (Mármora 2002; López Sala 2005). 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta del hecho. Estos pueden ser artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas. 4. No olvide indicar si son declaraciones aisladas o persistentes, o si se refieren a efectos localizados o generalizados
11. ¿Se registran, o se han registrado episodios de xenofobia significativa y manifiesta en el país receptor (caso de estudio)?; o en todo caso, ¿existen riesgos potenciales de xenofobia?	1. Identifique si se han registrado episodios de xenofobia en el país receptor. 2. Indique si constituyen, en función de la cantidad de registros documentales, episodios aislados o persistentes. 3. Identifique si por parte de las autoridades gubernamentales o decisores públicos, se ha fomentado la xenofobia institucional, y si constituyen episodios persistentes o aislados en función de la cantidad de registros documentales. 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta del hecho. Estos pueden ser artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes o exhortaciones de organismos multilaterales y agencias de cooperación, que registren y den cuenta del hecho. 4. No olvide indicar si son declaraciones o episodios aislados o persistentes, localizados o generalizados
12. ¿Se ha registrado algún cambio en la concepción de la construcción causal del problema por parte de los decisores públicos a lo largo del tiempo?	1. Identifique cronológicamente (o en una línea de tiempo), si se han registrado cambios en la concepción de la construcción causal del problema por parte de los decisores públicos; o en todo caso, si se ha registrado la admisión del problema público por parte de los decisores públicos. 2. Ubique fechas estimadas y regístrelas. 3. Determine si ha existido una estabilidad en la construcción del problema (Peters 2018). 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta del hecho. Estos pueden ser artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y agencias de cooperación, que registren y den cuenta del hecho.

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
13. En la construcción discursiva del problema por parte de las autoridades públicas, ¿identifica usted alguna mención acerca de los factores que potencialmente pueden influir en el rediseño de la política?	1. Identifique si, por parte de los decisores públicos durante la construcción del problema, se rastrean argumentos presentes en la literatura sectorial como factores condicionantes. 2. Puede apoyarse en la revisión de la literatura sectorial referente a los factores condicionantes de la política migratoria (Mármora 2002; López Sala 2005). 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta del hecho. Estos pueden ser artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas. 4. Puede indicar si son declaraciones aisladas o persistentes, o si se refieren a efectos localizados o generalizados. 5. Esto le servirá para la definición del problema (Peters 2018)
14. De los factores condicionantes de la política migratoria identificados en la literatura sectorial, ¿encuentra usted algún registro documental que dé cuenta de la aparición objetiva del alguno de ellos en el caso de estudio?	1. Identifique si, objetivamente, en los informes de situación de las organizaciones humanitarias se presentan situaciones potenciales que puedan ser empleadas en la definición del problema por parte de los decisores públicos. 2. Puede apoyarse en la revisión de la literatura sectorial referente a los factores condicionantes de la política migratoria (Mármora 2002; López Sala 2005). 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta del hecho. Estos pueden ser informes de organizaciones humanitarias, agencias de cooperación u organismos multilaterales que registren los hechos. 4. Puede indicar si son declaraciones aisladas o persistentes, o si se refieren a efectos localizados o generalizados. 5. Esto le servirá para la definición del problema (Peters 2018)
15. Identifique si las autoridades del país receptor (caso de estudio), han concebido nuevos objetivos formalizados o programas especializados y/o diferenciados de política migratoria, dirigidos al <i>target</i> poblacional venezolano?	1. Identifique si el gobierno del país receptor (caso de estudio), ha formalizado la formulación de objetivos de política migratoria diferenciados para el <i>target</i> poblacional venezolano. 2. Para ello, verifique en las páginas web de las instituciones rectoras de las políticas migratorias de los países receptores (caso de estudio): Ministerios de Interior o Relaciones Exteriores, u otros organismos ejecutores. 3. También podrá revisar documentos o declaraciones oficiales, resoluciones, leyes, decretos <i>ad hoc</i> referentes a la regulación de relaciones consulares con las poblaciones venezolanas.
16. Determine ¿cuál es el régimen de movilidad y política migratoria vigente entre el país receptor (caso de estudio) y Venezuela?	1. Determine el régimen de política migratoria vigente (apertura o restricción migratoria) (Mármora 2002). 2. Intente identificar qué documentos de viaje son solicitados actualmente a los venezolanos solo para el ingreso en el país de destino. 3. Se considerará la prevalencia de un régimen de apertura migratoria, cuando de la revisión de documentos, se desprenda que el ingreso puede concretarse solo con el pasaporte válidamente emitido o la cédula de identidad del país emisor. Asimismo, referente al asentamiento, se considerará un régimen de apertura migratoria cuando se permita cambio de estatus y asentamiento en el país destino. 4. Se considerará la prevalencia de un régimen de restricción migratoria, cuando para el ingreso, el país destino requiera una visa estampada en el pasaporte.
18. Efectúe una línea de tiempo con las modificaciones en los instrumentos de política y calibraciones.	1. Emplee el formulario: cronología de la modificación de instrumentos para llenar este ítem. 2. Recuerde que, se considerará rediseño al cambio del régimen de política migratoria para el <i>target</i> poblacional venezolano, y las calibraciones serán la introducción de modificaciones, o recaudos que induzcan variaciones en el número de beneficiarios de determinada decisión de política migratoria (Howlett 2011).

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
<p>19. ¿Este régimen de movilidad y política migratoria vigente, establece nuevos patrones rutinizados de interacción en el subsistema de política? ¿Cuáles son esas nuevas interacciones? Describalas y mencione a los actores.</p>	<p>1. Describa la naturaleza de las interacciones entre los actores del subsistema de política inmigratoria. 2. Considere el concepto de régimen de política presente en Howlett, Ramesh y Perl (2009), que da cuenta de la "persistencia de componentes de política fundamentales a través de largos períodos de tiempo" 3. Nuevamente, considere que el "concepto de régimen de política captura la naturaleza duradera de muchos procesos de política y contenidos encontrados en el nivel sectorial de la hechura de políticas" (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Este concepto, intenta capturar cómo las instituciones, actores e ideas de un contexto de política tienden a congeniar en patrones de interacción institucionalizados de largo plazo para la conservación de los contenidos de política y sus procesos como constantes a través del tiempo. 4. Considere los procedimientos de ingreso y asentamiento de los inmigrantes, establecidos en las legislaciones de los países receptores. 5. Considere los deberes y los derechos de los migrantes, establecidos en las legislaciones migratorias que caracterizaban el régimen anterior. 6. Considere las garantías que ofrecía el Estado receptor, contempladas en la legislación migratoria anterior.</p>
<p>20. Identifique las ideas institucionalizadas (paradigmas de política), presentes en las legislaciones migratorias vigentes en los países receptores.</p>	<p>1. Empleando la ley de migraciones, movilidad (o sus homologas), vigentes en los países receptores (casos de estudio), intente identificar el paradigma de política imperante en el subsistema de política migratoria. 2. Es importante que emplee leyes (o instrumentos de política de rango similar o superior, para la determinación de los paradigmas de política subyacentes en las legislaciones migratorias). Recuerde que un paradigma de política es "un conjunto de asunciones cognitivas subyacentes que restringen la acción limitando el rango de alternativas que las élites decisoras perciben, más probablemente como útiles" (Howlett, Ramesh y Perl 2009). 3. Considere ideas acerca de la movilidad y desplazamiento (paradigmas de libre movilidad humana y seguridad); así como el asentamiento (asimilacionismo o convivencia) (López Sala 2005). 4. Inquiera acerca del reconocimiento de derechos a los inmigrantes. 5. Busque expresamente si estos instrumentos de política, reconocen el derecho a la migración y la movilidad, o al menos a la no criminalización de la movilidad humana. 6. Observe la predominancia de ciertos aspectos: reconocimiento de derechos o procedimientos de entrada, salida y admisión de inmigrantes.</p>
<p>21. Además de los paradigmas de política, ¿identifica usted algún conjunto de "ideas programáticas" presentes en el subsistema de política migratoria de los países receptores (casos de estudio)?</p>	<p>1. De ser posible, identifique si, dentro del subsistema de política del país receptor (caso de estudio), se encuentran presentes algunas "ideas programáticas". Recuerde que las ideas programáticas, "representan la selección de soluciones específicas que se encuentran en un conjunto, designado como aceptable, dentro de un paradigma particular " (Howlett, Ramesh y Perl 2009). 3. Para ello, ubique varios registros documentales que den cuenta de la presencia (o no), del fenómeno en cuestión. Estos pueden ser alguna declaración de las autoridades públicas con propuestas de solución o mitigación del problema (decesores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y agencias de cooperación, etc.)</p>
<p>22. De los análisis de registros documentales, ¿identifica usted alguna imagen predominante del inmigrante venezolano, impulsada por los decisores gubernamentales, otros actores gubernamentales y no gubernamentales? ¿Se le atribuye al venezolano inmigrante un rol particular?</p>	<p>1. Identifique si se ha posicionado en la opinión pública o en el entorno del subsistema de políticas, alguna imagen predominante del inmigrante venezolano. 2. ¿cuál es su caracterización en términos de la composición poblacional? 3. Si es necesario, emplee las características propias del <i>targeting</i> poblacional presentes en el marco del diseño de política, previsto en Schneider e Ingram (1993) y/o en Mármora (2002). 4. Emplee para ello, registros documentales que den cuenta de la caracterización del inmigrante venezolano, tales como declaración de autoridades públicas, artículos periodísticos, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y agencias de cooperación, informes de rondas DTM, etc.)</p>

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
23. Del análisis de los registros documentales, identifique, de ser posible ¿cuál es la idea predominante acerca de las causas del problema público?; ¿Cuál es la imagen de la inmigración?	1. Identifique cuáles son las ideas que alimentan la construcción discursiva de las causas del problema. 2. De ser posible, ayúdese con las teorías causales de la sociología de las migraciones (López Sala 2005; Mármora 2002). 3. Para ello, ubique artículos periodísticos, registros audiovisuales, entrevista radial o televisada, informes de organismos multilaterales o agencias de cooperación. 4. Centre su atención en el discurso de diversos actores. 5. Organice las ideas y los actores que las sostienen
24. Del análisis de los registros documentales, identifique, de ser posible, ¿cuáles son los efectos asociados al problema público en las sociedades receptoras?	1. Identifique las ideas sobre las cuales diversos actores anticipan los efectos de la crisis migratoria venezolana: aprovechamiento de los servicios sociales de los inmigrantes, invasión pasiva, inseguridad, etc (López Sala 2005; Mármora 2002). 2. De ser posible, ayúdese con las teorías de la sociología de las migraciones (López Sala 2005; Mármora 2002). 3. Para ello, emplee artículos periodísticos, registros audiovisuales, entrevista radial o televisada, informe de algún organismo multilateral o agencia de cooperación. 4. Registre los efectos reales de la crisis migratoria venezolana en los países receptores, a través de la revisión de los informes de agencias de cooperación y organismos multilaterales. 5. Centre su atención en el discurso de diversos actores. 6. Organice las ideas y los actores que las sostienen
25. Identifique la forma de Estado del país receptor (caso de estudio)	1. Identifique si el país receptor (caso de estudio), constituye un Estado federal o unitario. 2. Para ello, revise la constitución del país receptor (caso de estudio). 3. Esta pregunta constituye un modo de aproximarse al proceso de toma de decisión, el diseño y la implementación de la política inmigratoria desde el más alto nivel
26. Identifique el sistema de gobierno por el que se rige el Estado receptor (caso de estudio)	1. Identifique si el país receptor (caso de estudio), posee un sistema presidencialista, semipresidencialista o parlamentario. 2. Para ello, revise la constitución del país receptor (caso de estudio). 3. Esta pregunta constituye un modo de aproximarse al proceso de toma de decisión, el diseño y la implementación de la política inmigratoria desde el más alto nivel
27. ¿Es el gobierno del país receptor, una democracia?	1. Identifique si el país receptor (caso de estudio), constituye una democracia. 2. Revise la constitución del país receptor (caso de estudio). 3. Ayúdese con un índice de calidad de la democracia para determinar la forma de gobierno
28. Identifique el órgano rector y el órgano ejecutor de la política migratoria y de movilidad del país receptor (caso de estudio)	1. Revise la Constitución y la legislación migratoria del país receptor (caso de estudio). 2. Identifique ¿cuál es el órgano que dirige, planifica y dicta los lineamientos de la política migratoria? 3. De ser el caso, identifique cuál es el órgano ejecutor de la política migratoria, ejemplo: Departamento de Extranjería o su equivalente. 4. Emplee para ello la ley de migraciones del país receptor (caso de estudio) o su equivalente, en todo lo correspondiente a la parte orgánica de la ley
29. Identifique, de ser posible, ¿cómo es la toma de decisiones institucionalizada en el subsistema de política migratoria del país receptor (caso de estudio)?; ¿cuáles son las competencias del órgano rector?; ¿cuáles son las competencias del órgano ejecutor?; ¿cuáles son las relaciones jerárquicas formalizadas entre ellos?	1. A partir del análisis de las competencias de los órganos rectores de la política migratoria, recree, de ser posible, el proceso de toma de decisiones en el subsistema de política migratoria. 2. Considere aspectos como la determinación de los objetivos de política: ¿quién los fija?; ¿cómo son formulados?; sobre la base de cuáles consideraciones? Inquiera sobre aspectos referidos a los criterios de admisión de extranjeros. 2. Analice las competencias del órgano ejecutor. 3. Determine institucionalmente, ¿cuáles son las relaciones jerárquicas entre los dos? 4. Emplee para ello la ley de migraciones del país receptor (caso de estudio) o su equivalente, en todo lo correspondiente a la parte orgánica de la ley

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
30. ¿El ejercicio de las competencias en materia de política migratoria están centralizadas o descentralizadas?; ¿se contempla la implementación de las decisiones con algún gobierno local?	1. Revise la normativa orgánica del subsistema de política migratoria y determine si existen figuras de descentralización o desconcentración de competencias de política migratoria. 2. Revise si la implementación de ciertas decisiones de política se descentraliza funcional o territorialmente en alguna otra organización de la administración pública o sub-gobierno. 3. Emplee para ello la ley de migraciones del país receptor (caso de estudio) o su equivalente, en todo lo correspondiente a la parte orgánica de la ley
31. ¿Existe algún registro documental que dé cuenta de modificación o propuesta de reforma alguna a la legislación migratoria vigente durante el período de estudio?	1. Visite los websites o redes sociales del Poder Legislativo (Parlamento, Asamblea Nacional, etc.) del país receptor (caso de estudio). Verifique el listado de sus proyectos de leyes y verifique que no se encuentre alguna reforma de la ley de migraciones (o su equivalente). 2. Para esto también podrá emplear cualquier registro documental: artículo o reseña periodística, informe de alguna agencia de cooperación u organismo multilateral, etc. 3. Si es posible, indique la naturaleza de la reforma, los debates de la nueva ley y sus diferencias respecto a las leyes anteriores.
32. ¿ Existe algún registro documental que dé cuenta de las diversas perspectivas sectoriales de los decisores públicos respecto de la apreciación del influjo migratorio venezolano y su afectación en otros subsistemas de política?	1. Rastree alguna declaración de un miembro del Ejecutivo del país receptor, tomando posición acerca de los efectos o las potencialidades del fenómeno migratorio venezolano para el país receptor (caso de estudio). Tome en cuenta, incluso proyecciones de utilización del recurso humano, estudios acerca de la modificación de la composición poblacional y otros, en función de Mármora (2002). 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas.
33. ¿Existe algún compromiso internacional de movilidad humana (acuerdo, tratado bilateral o multilateral, esquema de integración, etc.) que condicione o restrinja de manera vinculante, la política inmigratoria del país receptor (caso de estudio)?	1. Identifique si existe algún compromiso internacional de movilidad humana (acuerdo, tratado bilateral o multilateral, esquema de integración, etc.) que conforme un régimen internacional, entendido como "un conjunto de arreglos gubernamentales o redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan conductas y controlen sus efectos" (Nye y Keohane en Howlett, Ramesh y Perl 2009). 2. Enumere los tratados, esquemas de integración, o acuerdos bilaterales entre el país receptor (caso de estudio), y Venezuela, que condicionan o condicionaron la política inmigratoria de los países receptores
34. ¿Existe algún registro documental que dé cuenta de la afectación del fenómeno migratorio a otros objetivos sectoriales de política u otros subsistemas?	1. Rastree alguna declaración de un miembro del Ejecutivo del país receptor, tomando posición acerca de los efectos o las potencialidades del fenómeno migratorio venezolano para el país receptor (caso de estudio). Tome en cuenta, incluso proyecciones de utilización del recurso humano, estudios acerca de la modificación de la composición poblacional y otros, en función de Mármora (2002). 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas.

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
<p>35. ¿Existe algún registro documental que dé cuenta de diversas perspectivas sectoriales en el seno del gobierno del país receptor?; ¿Declaraciones de otros decisores políticos y sus percepciones de afectación del fenómeno migratorio a otros sectores o subsistemas de política?</p>	<p>1. Rastree alguna declaración de un miembro del Ejecutivo del país receptor, tomando posición acerca de los efectos o las potencialidades del fenómeno migratorio venezolano para el país receptor (caso de estudio). Tome en cuenta, incluso proyecciones de utilización del recurso humano, estudios acerca de la modificación de la composición poblacional y otros, en función de Mármora (2002). 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.</p>
<p>36. De la revisión de los registros documentales ¿puede identificarse alguna disputa o controversia dentro del Poder Ejecutivo respecto a los instrumentos u objetivos de política migratoria finalmente adoptados? De ser así, señale los intereses de los actores y especifique cada uno de ellos</p>	<p>1. Identifique si existió alguna controversia o disputa acerca de la adecuación de los instrumentos o medidas de política migratoria adoptadas para la atención de la crisis migratoria venezolana, entre miembros del gabinete del Poder Ejecutivo. 2. Si es el caso, señale los intereses o las ideas de los sectores o personajes en disputa. 3. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.</p>
<p>37. De la revisión de los registros documentales ¿puede identificarse alguna disputa o controversia entre poderes públicos respecto a los instrumentos u objetivos de política migratoria finalmente adoptados? De ser así, señale los intereses de los actores y especifique cada uno de ellos</p>	<p>1. Identifique si existió alguna controversia o disputa acerca de la adecuación de los instrumentos o medidas de política migratoria adoptadas para la atención de la crisis migratoria venezolana, entre diversos poderes del Poder Público, por ejemplo: alguna sentencia o resolución que impidiera la adopción de determinada decisión, instrumento o calibración. 2. Si es el caso, señale los intereses o las ideas de los sectores o personajes en disputa. 3. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.</p>
<p>38. De la revisión de los registros documentales, ¿puede determinarse si la adopción del instrumento de política inmigratoria vigente para el <i>target</i> poblacional venezolano, y el régimen de política subsecuente, fue recomendado o avalado por alguna comisión legislativa?</p>	<p>1. Señale, si es posible, si hubo alguna participación de cierta comisión legislativa en la adopción (o no), de algún instrumento o calibración de política inmigratoria que modificara el régimen de política. 2. Señale si pudo haber, en todo caso, alguna resistencia a la adopción de algún instrumento o calibración de política inmigratoria que modificara el régimen de política. 3. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, alguna declaración de las autoridades públicas (decisores públicos), registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.</p>
<p>39. De la revisión de los registros documentales, ¿puede determinarse si se han registrado manifestaciones masivas a favor o en contra del instrumento de política inmigratoria vigente, o el subsecuente régimen de política inmigratoria?</p>	<p>1. Para calibrar si hubo o no alguna manifestación de la opinión pública (marcos simbólicos o sentimientos públicos) (Howlett, Ramesh y Perl 2009), señale si existen registros que reseñen manifestaciones masivas a favor o en contra del instrumento de política inmigratoria vigente. 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.</p>

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
40. De la revisión de los registros documentales, ¿se puede percibir alguna orientación a favor o en contra del flujo de venezolanos en el país receptor (caso de estudio), y de la respectiva respuesta de política implementada, en los medios de comunicación?	1. Para calibrar si hubo o no alguna manifestación de la opinión pública (marcos simbólicos o sentimientos públicos) (Howlett, Ramesh y Perl 2009), señale si existen registros que reseñen posiciones a favor o en contra del instrumento de política inmigratoria vigente en algún medio de comunicación. 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación. 3. Puede hacer un breve barrido de noticias al respecto
41. De la revisión de los registros documentales, ¿se puede inferir alguna participación importante de la burocracia, en la adopción del instrumento de política que rige el régimen de política inmigratoria vigente para el <i>target</i> poblacional venezolano?	1. Si es posible, determine si hubo alguna participación activa de organizaciones de la administración pública, y/o agencias gubernamentales en la adopción del instrumento de política que rige el régimen de política inmigratoria vigente para el <i>target</i> poblacional venezolano. 2. Identifique la agencia u organismo público en cuestión. 3. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.
42. De la revisión de los registros documentales, ¿puede identificarse, por parte de algún organismo o funcionario público, algún episodio de resistencia a la implementación de las medidas de política inmigratoria vigentes para el <i>target</i> poblacional venezolano?	1. Si es posible, determine si hubo algún episodio de resistencia a la implementación de las medidas de política inmigratoria vigentes para el <i>target</i> poblacional venezolano. 2. Dirija su atención a organizaciones de la administración pública, y/o agencias gubernamentales. 3. De ser así, mencione a la agencia u organismo público en cuestión. 4. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.
43. De la revisión de los registros documentales, ¿se identifica en el discurso de algún partido político, cuestionamiento o felicitación alguna a las medidas de política inmigratoria vigentes para el <i>target</i> poblacional venezolano?	1. Si es posible, determine si puede identificarse algún cuestionamiento o felicitación a las medidas de política inmigratoria vigentes para el <i>target</i> poblacional venezolano, por parte de algún partido político. 2. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.
44. De la revisión de los registros documentales, ¿se identifica en las agendas programáticas del algún partido político, mención alguna respecto al fenómeno migratorio venezolano? De ser así, ¿qué intereses o propuestas de política promueven?; ¿qué instrumentos de política sugieren para la resolución de la crisis migratoria?	1. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación. 2. Identifique la propuestas por cada partido político, ideas subyacentes e instrumentos en general para resolver o mitigar el problema público.
45. Identifique los grupos de presión preponderantes en el contexto de la crisis migratoria venezolana en el país receptor (caso de estudio). Describa por cada uno, ¿cuáles son sus intereses? Describa por cada uno, si aportan recursos o contribuciones financieras.	1. Enumere los diversos grupos de presión que se encuentran en el subsistema de política. 2. Prevea si existe algunos <i>think tank</i> , sindicatos, grupos empresariales, organizaciones humanitarias nacionales e internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, actores internacionales y domésticos, etc (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Mármora 2002). 2. Describa sus intereses declarados. Para ello, consulte sus misiones organizacionales o cualquier documento fundacional. 3. Identifique qué recursos aportan. 4. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.

Pregunta	Criterios o fuentes de evidencia
46. De la revisión de los registros documentales, ¿puede inferirse la preponderancia de algún actor particular en la adopción de los instrumentos de política migratoria dirigidos al <i>target</i> poblacional venezolano?	1. Intente inferir, de la revisión de los registros documentales, si existe preponderancia de algún actor particular en la adopción de instrumentos de política. Justifique su respuesta. 2. Considere aspectos como número de actores, cohesión de sus ideas, recursos implementados, etc (Howlett, Ramesh y Perl 2009). 3. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.
47. De la revisión de los registros documentales, ¿puede identificarse la conformación de alguna comunidad de política en torno a la crisis migratoria venezolana, en el país receptor (casos de estudio)?	1. Identifique si existe o se ha conformado alguna comunidad de política en el subsistema de política del país receptor (caso de estudio) 2. Revise el concepto en Howlett, Ramesh y Perl (2009). 3. Dentro de la taxonomía de las comunidades de política presentes en Howlett, Ramesh y Perl (2009), identifique qué tipo de comunidad política existe 4. Identifique las ideas y propuestas que defienden. 5. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.
48. De la revisión de los registros documentales, ¿puede identificarse alguna coalición promotora?; ¿cuáles son sus ideas?; ¿cuáles son sus recursos?; ¿cuáles son sus interacciones?	1. Identifique si existe o se ha conformado alguna coalición promotora en el subsistema de política del país receptor (caso de estudio) 2. Revise el concepto en Howlett, Ramesh y Perl (2009) y en Sabatier (1993). 3. Dentro de la taxonomía de las redes de política presentes en Howlett, Ramesh y Perl (2009), identifique qué tipo de red (o redes) existen. 4. Identifique las ideas y propuestas que defienden. 5. Emplee para ello, artículos periodísticos o reseñas de la situación, registros audiovisuales, entrevistas, informes de organismos multilaterales y /o agencias de cooperación.

6. Observaciones finales.

Igualmente, se llevará un registro cronológico de la modificación de instrumentos de política migratoria a nivel regional, que se cruzará con las evaluaciones y las rondas DTM de la OIM, así como con los informes de situación de ACNUR. Esto para la verificación de la hipótesis de investigación. Se registrará la información en los siguientes cuadros.

País	Fecha	Instrumento /calibración
Argentina		
Bolivia		
Brasil		
Chile		
Colombia		
Ecuador		
Paraguay		
Perú		
Uruguay		

País	Fecha	Ronda DTM	Principales hallazgos de la composición poblacional migrante
Argentina			
Bolivia			
Brasil			
Chile			
Colombia			
Ecuador			
Paraguay			
Perú			
Uruguay			

Lista de referencias

- ACNUDH (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2019. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. URL: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2018. "Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos". Documento de trabajo. URL: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>
- Acosta, Diego, Cécile Blouin y Luisa Feline. 2019. "*La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*". Documento de trabajo 3/2019. Fundación Carolina- Agenda 2030. Doi: [10.13140/RG.2.2.33921.71523](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33921.71523)
- Almagro, Luis (intervención). 2016. 23.06.2016. Informe de Luis Almagro ante la OEA sobre Venezuela, 23 de junio de 2016, video de youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=fmXe0ZjAz8U>
- Blum Claudia (intervención). 2020. Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos, 26 de mayo de 2020, video de youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=SSzGpNaazoo>
- BM (Banco Mundial). 2018. *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y Estrategia de respuesta en el Corto y Mediano Plazo*. Colombia: Grupo del Banco Mundial. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651>
- BM (Banco Mundial). 2019. *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Perú: Grupo del Banco Mundial. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32816>
- BM (Banco Mundial). 2020. *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Ecuador: Banco Mundial. URL: <https://reliefweb.int/report/ecuador/retos-y-oportunidades-de-la-migraci-n-venezolana-en-ecuador>
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blouin, Cécile y Luisa Feline Freier. 2019. "Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad". En: *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, editado por Luciana

- Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto, 157-184. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ceriani, Pablo y Luisa Feline Freier. 2015. "Migration policies and policy making in Latin American and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition". En: *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, editado por la Escuela de Estudios Avanzados de la Universidad de Londres, 11-32. Londres: Escuela de Estudios Avanzados. URL: <https://sas-space.sas.ac.uk/6152/>
- Collier, David. 1993. "Método comparativo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 5*. URL: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticass/wpcontent/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>
- Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. 2019. Documento de trabajo. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/68100>
- Delgado Godoy, Leticia. 2002. "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional". En: *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, editado por Mireina Grau y Araceli Mateos. Valencia: Tirant lo Blanch: 95-136.
- Duque, Iván. 2020a. "Iván Duque: Colombia está comprometida con los refugiados venezolanos, pero no podemos hacerlo solos". The Washington Post. URL: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/03/01/ivan-duque-colombia-esta-comprometida-con-los-refugiados-venezolanos-pero-no-podemos-hacerlo-solos/>
- Iván Duque (intervención). 2020b. Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos, 26 de mayo de 2020, video de youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=SSzGpNaazoo>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: Flacso-Ecuador/Anthropos.
- García – Pelayo, Manuel. 2000. *Derecho Constitucional Comparado*. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.
- Grupo de Lima. 2017. Declaración de Lima 2017. (8 de agosto de 2017). Documento de trabajo. URL: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2018. *Regional response: Situational Update No1*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66369>

- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019a. *Southern Cone situation report August & September 2019*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/73107>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019b. *Funding Update December 2019*. URL: <https://r4v.info/es/documents/download/73413>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019c. *Southern Cone situation report december 2019*. URL: <https://r4v.info/es/documents/download/74141>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019d. *Situation report GTRM Peru december 2019*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/73566>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019e. *Brazil RMRP*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72309>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2019f. *Brazil situation report September 2019*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72002>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2020. *Plan de Respuesta para refugiados y migrantes 2020 Enero-Diciembre*. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/74747>
- GTRM (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2021. *Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región. Enero 2021*. URL: <https://reliefweb.int/map/colombia/am-rica-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-regi-n-hasta-enero>
- Gustavo Meza Cuadrado (intervención). 2020. Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos, 26 de mayo de 2020, video de youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=SSzGpNaazoo>
- Guzmán, Mario. 2017. "OEA no logra votos suficientes para hacer declaración sobre Venezuela". El Tiempo. 19 de junio de 2017. URL: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/oea-no-logra-votos-para-resolucion-sobre-crisis-en-venezuela-100592>.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill.

- Holmes Trujillo Carlos (intervención). 2019. International solidarity conference on the Venezuelan refugee and migrant crisis, 29 de octubre de 2020, video de youtube, https://www.youtube.com/watch?v=jv7BKG8MT_I&t=6s
- Howlett Michael, M Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett Michael e Ishani Mukherjee. 2018a. "Introduction. The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes". En: *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee. Nueva York: Taylor and Francis: 3-19
- Howlett Michael e Ishani Mukherjee. 2018b. "Policy design and non design – a continuum of formulation modalities". En: *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee. Nueva York: Taylor and Francis: 305-315.
- INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos). 2018. Situación de Derechos Humanos en el Ecuador, Relatoría País. Documento de trabajo. URL: https://inredh.org/archivos/pdf/situa_venezuela.pdf
- Kisby, Ben. 2007. "Analyzing policy networks. Towards an ideational approach". En: *Policy Studies*, 28 (1): 71-90.
- Klijin, E.H. 1998. Redes de Políticas Públicas: una visión general. En: *Managing Complex Networks*, editado por Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F. Londres: Sage. URL: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Lascoumes y Le Galés. 2014. Sociología de la acción pública. México: El Colegio de México.
- López Sala, Ana María. 2005. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Mármora, Lelio. 2002. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mercosur (Mercado Común del Sur). 2017. "Declaración de los Estados Partes de Mercosur sobre la República Bolivariana de Venezuela" (01 de abril de 2017). URL: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/17907-declaracion-de-los-estados-partes-del-mercosur-sobre-la-republica-bolivariana-de-venezuela-buenos-aires-1-de-abril-de-2017>
- Mercosur (Mercado Común del Sur). 2017. "Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur" (05 de agosto de 2017). URL: file:///D:/Descargas/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf

- MREMH, ACNUR, OIM (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional para las Migraciones). 2018. Marco de Cooperación Internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. URL: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
- Mukherjee, Ishani, y Azad Singh Bali. 2018. “Capacities and customization in policy design”. En: *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee. Nueva York: Taylor and Francis: 359-371.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2015. *Migración internacional en las Américas. Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. Washington DC: OEA. URL: <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2016. *Informe OSG/243-16 del 30 de mayo de 2016*. Washington DC: OEA. URL: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018a. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra: OIM. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018b. “Tendencias Migratorias en las Américas: República Bolivariana de Venezuela”. URL: <https://robuenosaires.iom.int/>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) 2018c. “Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes”. En: *Cuadernos migratorios N° 9*, editado por la Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf
- OIM (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. URL: <https://r4v.info/es/documents/details/68669>

- OIM (Organización Internacional de Migraciones). 2019b. *Tendencias Migratorias en las Américas: República Bolivariana de Venezuela*. URL: <https://robuenosaires.iom.int/>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2019. “Department of Economic and Social Affairs. Population Dynamics. World Population Prospects”. Net number of migrants (both sexes combined) by region, subregion and country, 1950-2020. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Migration/>
- Plan de Acción del Proceso de Quito. 2018. Documento de trabajo. URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/68101>
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”. En: *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1(3): 125-148. URL: https://www.academia.edu/24992007/El_m%C3%A9todo_comparativo_fundamentos_y_desarrollos_recientes
- Peters B. Guy. 2018. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar
- Przeworski Adam y Henry Teune. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. Estados Unidos: Krieger Pub Co
- Ragin, Charles. 2007. “El uso de métodos comparativos para estudiar la diversidad”. En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: 177-212.
- Rendón, Gloria Elena. 2018. “La movilidad internacional. Visiones y retos desde la gestión de políticas migratorias”. En *Migraciones, política internacional y derechos humanos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 19-35.
- Rodríguez Arrieta, José Daniel. s.f. *Las políticas migratorias en un contexto de globalización: Apuntes sobre su definición, actualidad y devenir en los próximos años*. Documento de trabajo. URL: https://www.academia.edu/11814094/Las_pol%C3%ADticas_migratorias_en_un_contexto_de_globalizaci%C3%B3n_Apuntes_sobre_su_definici%C3%B3n_actualidad_y_devenir_en_los_pr%C3%B3ximos_a%C3%B1os
- Roth, André Noël. 2018. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Samper, Ernesto. 2016. “Presentación del Libro: Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional”. En: *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, escrito por: Jacques Ramírez Gallegos. Quito: CELAG.

- Schneider, Anne. 2012. "Policy design and transfer". En *Routledge Handbook of public policy*. Inglaterra: University College London. URL: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203097571.ch17>
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Estados Unidos de América: Universidad de Kansas.
- Singh Bali Azad y M Ramesh. 2018. "Policy capacity: a design perspective". En: *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee. Nueva York: Taylor and Francis: 331-346.
- Straubhaar Thomas. 1993. Migration Pressure. *International migration* 31: 5-41. doi: [10.1111/j.1468-2435.1993.tb00717.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1993.tb00717.x)
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Thorpey, John. 2000. *The invention of the passport. Surveillance, citizenship and the State*. Gran Bretaña: Cambridge University Press
- Yin, Robert. 2018. *Case study research and aplicaciones*. Reino Unido: SAGE Publications, Inc.