Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo octavo

RESPUESTAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS A LA EMIGRACIÓN VENEZOLANA

> A su vez, tengo el deber de decir que las sanciones unilaterales impuestas por Estados Unidos, tal como se lo he dicho personalmente al presidente Biden, no ayudan a la solución del conflicto, sino, por el contrario, lo agravan. Y es que las sanciones económicas golpean más al pueblo venezolano que a sus actuales gobernantes, golpean a los humildes, a los trabajadores porque la crisis política se conjuga con la crisis económica y, en conjunto, éstas han empujado a más de 7 millones, escuchen bien, 7 millones de venezolanos al exilio, a salir de su país, de los cuales cerca de 800 mil se encuentran en Chile. Y por responsabilidad, debo ser claro en este punto, Chile no está en condiciones de recibir más migración.[1275]

I. Introducción

Es indudable que no puede entenderse el modo en el cual la gobernanza de las migraciones se ha desarrollado en la última década en Sudamérica si no se tiene en cuenta la enorme emigración procedente de Venezuela. En efecto, se estima que para inicios de 2024 el número de venezolanos en el exterior era de más de 7,7 millones, de los cuales casi 6,2 millones residían en América del Sur, en concreto en Colombia (2,86 millones), Perú (1,54 millones),

[1275] Chile, Prensa Presidencia, Presidente de la República, Gabriel Boric Font, Interviene en la 79° Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2024, disponible en: *https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=290534*

Brasil (568,000), Chile (532,000), Ecuador (444,000), Argentina (164,000), Uruguay (40,000), Bolivia (18,000) y Paraguay (5,000).[1276]

En términos históricos, y a nivel macro, esto supone la primera inmigración conjunta en la región de dimensiones significativas desde que los emigrantes europeos dejaron de arribar con la crisis de 1929; es decir, la primera en casi un siglo. A nivel micro, la emigración venezolana ha transformado en importantes receptores a países que prácticamente no tenían extranjeros residiendo en su territorio, tales como Colombia, Ecuador o Perú.[1277]

En términos más generales, la llegada de venezolanos no solo ha situado el tema migratorio en el centro de la agenda política, sino que también ha desencadenado reacciones tanto de solidaridad como de xenofobia y racismo.[1278] Si bien es cierto que, como se verá más abajo, los venezolanos han podido optar a regularizar su estatus a través de una enorme panoplia de instrumentos y mecanismos jurídicos, no es menos cierto que también han sufrido discriminación.

El estatus jurídico de los venezolanos también se ha visto afectado negativamente por la decisión de su gobierno, de abandonar la CAN en 2006 y por la suspensión de la membresía de Venezuela por parte del Mercosur en 2017. Más allá de todo eso, la situación legal de dichos nacionales no ha sido solo un tema estrictamente jurídico, sino también político, en el cual ha jugado un papel central las animosidades o simpatías de los gobiernos de la región hacia las autoridades venezolanas. Por tanto, no debe extrañarnos que un gobierno como el de Bolsonaro en Brasil (2019-2022), que tenía un discurso abiertamente criminalizador de las migraciones, decidiera otorgar refugio a miles de venezolanos a través de la aplicación de la definición ampliada de Cartagena. Todos estos vaivenes, así como el miedo a las consecuencias que podía acarrear el ser demasiado generoso a la hora de otorgar

[1276] R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela,*op cit.*

[1277] Seele, Andrew *et al.*, "El cambio de los patrones y políticas migratorias en las Américas", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., abril 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/article/el-cambio-de-los-patrones-y-politicas-migratorios-en-las-americas*

[1278] Freier, Luisa Feline y Doña-Reveco, Cristián, "Latin American political and policy responses to Venezuelan displacement: Introduction to the special issue. International Migration", *International Migration,* vol. 60, núm. 1, 2022, pp. 9-17; Freier, Luisa Feline y Pérez, Leda, "Nationaliy-based criminalisation of South-South migration: The experience of Venezuelan forced migrants in Peru", *European Journal on Criminal Policy and Research,* vol. 27, 2021, pp. 113-133; Bahar, Dany *et al.,* "Venezuelan migration, crime, and misperceptions: A review of data from Colombia, Peru, and Chile", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., septiembre 2020, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migration-crime-latam-eng-final.pdf* .

residencias, ha derivado en que decenas de miles de venezolanos hayan estado, o estén todavía, en situación irregular.

Ha de mencionarse también que la gobernanza de las migraciones ha visto la llegada de nuevos mecanismos de diálogo entre los cuales ha de destacarse el Proceso de Quito. Dicho foro, creado en 2018,[1279] es una colaboración entre varias naciones latinoamericanas para hacer frente a los desafíos derivados del desplazamiento de ciudadanos venezolanos. Esto implica compartir información y buenas prácticas y coordinar los esfuerzos a escala regional. Desde esa fecha, el proceso de Quito ha celebrado varias reuniones, cada una de las cuales ha concluido con una declaración final, que incluye diversos compromisos. En su segunda reunión se adoptó el Plan de Acción de Quito.[1280]

Los países de América del Sur han optado por diferentes alternativas a la hora de regular el estatus jurídico de los nacionales venezolanos,[1281] las cuales se exploran en el apartado segundo de este capítulo. La última sección concluirá con algunas breves reflexiones.

II. Respuestas jurídicas a la emigración venezolana

Las respuestas jurídicas a la emigración venezolana pueden dividirse en seis. En este apartado se analiza la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena, el uso de los Acuerdos de Residencia Mercosur, la utilización de permisos de residencia *ad hoc*, la imposición de visados de entrada, la adopción de regularizaciones y el limitado empleo de la opción de facilitación de acceso a la nacionalidad.

1. *Aplicación de la definición de refugiado de Cartagena*

Las limitaciones del concepto de refugiado bajo la Convención de Ginebra de 1951 tienen que ver con la necesidad de que la persona demuestre haber salido de su país, el cual no la puede proteger, por ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo

[1279] Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, 4 de septiembre de 2018.

[1280] Proceso de Quito, Plan de acción de Quito 23 de noviembre de 2018.

[1281] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, "Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., mayo 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf*

social u opiniones políticas.[1282] Esta definición excluye a numerosos grupos de personas que tienen que huir de su país pero que no pueden demostrar ser víctimas de manera individual de un hecho en concreto.[1283] En 1984, y en un contexto de graves conflictos que asolaban a distintos países de Centroamérica, se adoptó la Declaración de Cartagena. Inspirada en la Convención Africana sobre Refugiados de 1969,[1284] la Declaración expande el concepto de refugiado para incluir también a las víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.[1285]

Si bien la Declaración ha sido incorporada en la legislación de los nueve Estados de América del Sur que nos interesan en este capítulo,[1286] y si bien la Corte IDH ha considerado que "las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada",[1287] su uso en la práctica dista mucho de ser extendido, coherente y consistente. De hecho, en el caso que nos ocupa, todos los países de la región han ignorado lo dispuesto en sus propias leyes de asilo,[1288] con excepción de Brasil.

En efecto, la Comisión Nacional de Refugiados (Conare de Brasil) decidió en julio de 2019 aplicar por primera vez la definición ampliada a un grupo de 174 ciudadanos venezolanos. Dicha decisión inicial se vio después

[1282] Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

[1283] Bhabha, Jacqueline, "Internationalist gatekeepers? The Tension between asylum advocacy and human rights", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2020, p. 167.

[1284] Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969.

[1285] Jubilut, Liliana Lyra *et al.*, *Latin America and refugee protection. Regime, logics and challenges*, Berghahn Books, 2021.

[1286] Argentina, artículo 4.b), Ley 26.165 de 2006; Bolivia, artículo 15.1.b), Ley 251 de 2012; Brasil, artículo 1.III, Ley 9.474 de 1997; Chile, artículo 2.2, Ley 20.430 de 2010; Colombia, artículo 7.20.b), Ley 2.136 de 2021; Ecuador, artículo 98.2, Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, versión consolidada; Paraguay, artículo 1.b), Ley 1.938 de 2002; Perú, artículo 3.b), Ley 27.891 de 2002; Uruguay, artículo 2.b), Ley 18.076 de 2006. Véase Hammoud-Gallego, Omar y Freier, Luisa Feline, "Symbolic refugee protection: Explaining Latin America's liberal refugee laws", *American Political Science Review*, vol. 117, núm. 2, 2022, pp. 454-473; Hammoud-Gallego, Omar, "A liberal region in a world of closed borders? The liberalization of asylum policies in Latin America 1990-2020", *International Migration Review*, vol. 56, núm. 1, 2022, pp. 63-96.

[1287] Corte IDH, *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC–21/14, serie A, núm. 21,19 de agosto de 2014, párrafo 79.

[1288] Acosta, Diego *et al.*, "La emigración venezolana: respuestas…", *cit.*

complementada por el reconocimiento como refugiados en bloque a miles de venezolanos entre 2019 y 2020. Los motivos de este reconocimiento ya han sido analizados en otros trabajos.[1289] Baste mencionar para efectos de este capítulo que la decisión de Brasil, unida también a su aplicación de la categoría Mercosur, como se verá en el siguiente epígrafe, ha permitido el acceso a una residencia regular a la mayor parte de venezolanos en el país.

2. *Aplicación de los Acuerdos de Residencia Mercosur*

Como ha sido señalado en el capítulo anterior, los Acuerdos de Residencia Mercosur abrieron una nueva regulación de la movilidad en América del Sur. Dado que el texto de ambos Acuerdos es prácticamente idéntico, nos podemos referir aquí principalmente al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile. El objetivo de esta sección es no solo ver qué países han aplicado el Acuerdo a los nacionales de Venezuela, sino también explorar si el mismo debía de ser obligatoriamente utilizado por el resto de los países que no lo aplican a los venezolanos.

El Acuerdo define el término "Estados parte" como aquellos países que sean Estados miembros del Mercosur, pero también aquellos que sean países asociados del Mercosur (artículo 2). Esto significa que el Acuerdo se aplica a los nacionales de, por un lado, Brasil, Paraguay, Uruguay, y Venezuela, en tanto que Estados parte del Mercosur, y, por otro lado, a los nacionales de Bolivia,[1290] Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, en tanto que Estados asociados. Cabe señalar también que, en aplicación del Protocolo de Ushuaia, la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del Mercosur desde el 5 de agosto de 2017. Sin embargo, en la decisión se introdujo la obligación de los Estados parte de definir "medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano".[1291]

[1289] Acosta, Diego y Madrid, Laura, "¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil", *Análisis Carolina* 9, Madrid, Fundación Carolina, 2020; Zapata, Gisela y Tapia Wenderoth, Vicente, "Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement", *International Migration*, vol. 60, 2022, pp. 132-151.

[1290] Durante la redacción de este capítulo, Bolivia estaba en proceso de convertirse en miembro de pleno derecho del Mercosur.

[1291] 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, São Paulo, 5 de agosto de 2017.

Una consecuencia plausible de la Decisión de suspensión de Venezuela sería la aplicación del Acuerdo a sus nacionales. De hecho, el preámbulo del propio instrumento establece de manera clara como uno de sus objetivos el "solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Parte y Asociados en la región". Por su parte, el artículo 1 determina el objeto del Acuerdo de la siguiente manera:

> Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4 del presente.

La realidad es que solo tres países otorgan residencia Mercosur a los nacionales de Venezuela: Argentina, Brasil y Uruguay. El resto parece ampararse en el artículo 2 del Tratado de Asunción, que establece que "el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte". Colombia, por ejemplo, dejó de aplicar la visa de residencia Mercosur a los ciudadanos venezolanos en 2014 una vez que se constató que Venezuela no la otorgaba a los colombianos en ese país.[1292] Más tarde, hizo lo propio con los ciudadanos chilenos.[1293] Bolivia ya había utilizado el mismo argumento en 2013.[1294]

En el caso argentino, los Acuerdos fueron aprobados por el Congreso el 9 de junio de 2004 mediante las leyes 25.903 y 25.902, respectivamente, y con la mayoría absoluta constitucionalmente exigida.[1295] Por tanto, y siguiendo lo establecido en la Constitución argentina, ambas leyes cuentan con jerarquía superior a cualquier otra norma sobre migraciones en el país.[1296] Además, la Ley de Migraciones 25.871 incorporó la categoría

---

[1292] Cano Salazar, Gabriela María, "Relevamiento de información en el marco del estudio «La Implementación del Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados» en Colombia", *Informe de contrato de consultoría independiente,* 2016, pp. 44 y 45.

[1293] Plata, Carla, "Ciudadanos chilenos ya no podrán solicitar visa Mercosur", *Asuntos Legales,* 24 de abril de 2019, disponible en: *https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/ciudadanos-chilenos-ya-no-podran-solicitar-visa-mercosur- 2854639*

[1294] Sobre Bolivia, véase OIM, *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR…, cit.*, p. 34.

[1295] Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, Periodo de Sesiones 122º, 12º Reunión, 10º Sesión Ordinaria, 9 de junio de 2004, p. 1584 y 1776, disponible en: *https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesion.html?id=666&numVid=0&reunion=12&periodo=122*

[1296] Acosta, Diego y Odriozola, Ignacio, *op. cit.*

Mercosur en su artículo 23 (i). Allí se señala que los nacionales de un Estado del Mercosur, Bolivia o Chile pueden obtener una residencia temporal en el país basada en el criterio de la nacionalidad. Ya en septiembre de 2004, la Disposición 29929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) clarificó que el listado de países incluido en el artículo mencionado era meramente enunciativo. Esto fue confirmado en el Reglamento de la Ley de Migraciones (artículo 23 inc. l Decreto 616/2010) al establecer que los países incluidos bajo el artículo 23, inc. l de la Ley de Migraciones, son todos aquellos que sean Estados parte o asociados del Mercosur.[1297]

En el caso de Uruguay, la Ley 19.254 sobre Residencia Permanente[1298] establece que los nacionales de los Estados del Mercosur y Asociados, incluidos los venezolanos, podrán optar a obtener residencia permanente de manera directa, con el principal requisito de la declaración jurada de ausencia de antecedentes penales, a través de un trámite gratuito.[1299]

Desde marzo de 2017,[1300] los nacionales venezolanos podían solicitar un permiso temporal de residencia de dos años en Brasil si habían ingresado al país por vía terrestre y renunciaban a cualquier solicitud de refugio en curso. Dicha resolución normativa estuvo en vigor por un año, pero fue renovada en marzo de 2018 argumentando intereses de política migratoria nacional y sin límite de plazo.[1301] Tras dos años de residencia se puede optar al permiso permanente.

Por último, Ecuador estableció en su Ley de Movilidad Humana de 2017 la categoría de ciudadano suramericano en su capítulo IV (artículos 83-89).[1302] El articulado en dicho capítulo introdujo la regulación del ingreso y

[1297] Para un análisis de los efectos de la aplicación de los acuerdos a ciudadanos venezolanos en Argentina, así como una comparación con el caso chileno que no los aplica a dicha nacionalidad, véase Del Real, Deisy, "Gradations of migrant legality: The impact of multilayered immigration policies and procedures on immigrant legalization and livelihoods", *International Migration Review*, 2024, disponible en: *https://doi.org/10.1177/01979183231223700*

[1298] Uruguay, Ley 19254 sobre Residencia Permanente en la República, del 28 de agosto de 2014 que modifica el artículo 33 de la Ley 18.250, de 6 de enero de 2008.

[1299] Uruguay, Decreto 312/015, del 4 de diciembre de 2015, reglamentación de los artículos 27 literal b) y 33 de la ley 18.250, relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y nacionales de los Estados parte y asociados del Mercosur.

[1300] Brasil, Conselho Nacional de Imigração, Resolução Normativa 126, del 2 de março de 2017, dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, disponible en: *https://www.refworld.org.es/topic,57f5047278,57f5090aa9,58d16f314,0,,,BRA.html*

[1301] Brasil, Portaria Interministerial 9, 14 de marzo de 2018, disponible en: *https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx*

[1302] Ecuador, artículos 83-89, Ley Orgánica de Movilidad Humana adoptada el 31 de enero de 2017.

la residencia, primero temporal y después permanente tras dos años, de cualquier persona procedente de algún país de la Unasur, entre ellos, Venezuela. Sin embargo, la Ley fue modificada en 2020, y se derogó el capítulo IV. Entre 2017 y 2019, 91,762 personas, el 92% de ellos venezolanos, obtuvieron una residencia en el país a través del capítulo IV.[1303] Por su parte, el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela, el cual, en teoría, facilita el libre movimiento y residencia entre ambos países, es sistemáticamente ignorado en la práctica por Ecuador aduciendo la falta de reciprocidad en su aplicación.[1304]

Las ventajas de la aplicación del Acuerdo de Residencia a los ciudadanos venezolanos son indudables. La mayoría absoluta de ellos tienen residencia legal en Argentina, Brasil, y Uruguay, con lo cual se han evitado las consecuencias indeseables de la irregularidad.[1305] Sin embargo, Ecuador, al igual que otros países, ha tenido que recurrir a diversos procesos de regularización para otorgar algún tipo de residencia. Dichos procesos de regularización se analizarán más abajo.

3. *Aplicación de permisos de residencia* ad hoc

La protección complementaria,[1306] la protección temporal[1307] y los permisos humanitarios de residencia son tres figuras jurídicas que no están reguladas a nivel de derecho internacional.[1308] En el caso de la UE, la protección complementaria, que en el argot comunitario se denomina "subsidiaria", así como la protección temporal, están harmonizadas. Este no es el caso en América Latina a pesar de que la CIDH ha señalado que las personas sujetas a protección internacional incluyen tanto a los refugiados como a los beneficiarios de protección complementaria.[1309]

[1303] Ramírez, Jacques, "From South American citizenship to humanitarianism: the turn in Ecuadorian immigration policy and diplomacy", *Estudios Fronterizos,* vol. 21, núm. 7, 2020.

[1304] Ramírez, Jacques, *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la antropología del Estado*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2022.

[1305] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 27.

[1306] McAdam, Jane, *Complementary protection in international refugee law*, Oxford University Press, 2007, pp. 53-110.

[1307] Ineli-Ciger, Meltem, *Temporary protection in law and practice,* International Refugee Law Series, Brill Nijhoff, 2017.

[1308] Feijen, Liv, *The evolution of humanitarian protection in European law and practice*, Cambridge University Press, 2021.

[1309] CIDH, Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 255, 5 de agosto de 2020, párr. 14.

La protección complementaria deriva su nombre del hecho de que permite otorgar una residencia a personas que no cumplan los requisitos para ser considerados como refugiadas, bien bajo la Convención de Ginebra y su Protocolo Adicional, bien bajo la Declaración de Cartagena. Bajo dicha protección complementaria se incluye a aquellos que no pueden retornar a su país de origen porque su vida se encuentre en peligro o porque puedan sufrir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.[1310] Los Estados necesitan ofrecer esta protección para cumplir con diversos instrumentos internacionales que incluyen la obligación de *non-refoulement*.[1311] Lo mismo puede señalarse respecto de la protección temporal, la cual a menudo regula situaciones de desplazamiento derivadas de emergencias. Por último, los permisos humanitarios suelen otorgarse por motivos médicos o familiares, o con base en otras circunstancias decididas por los Estados. En algunos casos, su carácter es más discrecional.

La Corte IDH ha definido a la protección complementaria como aquella que los Estados otorgan

> al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades.[1312]

Por tanto, la misma protección solo debería otorgarse a aquellos que no sean refugiados,[1313] tales como víctimas de violencia doméstica o de trata de personas.

Como ya se ha señalado en la sección anterior, los países de América del Sur, con excepción de Brasil, han ignorado ampliamente sus propias leyes de asilo. De hecho, han adoptado una panoplia de instrumentos jurí-

---

[1310] Mandal, Ruma, "Protection mechanisms outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»)", *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2005/02, junio 2005, p. viii. Véase también CIDH, Resolución 04/19, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019, p. 3.

[1311] Artículo 22.8, CADH; artículo 7, PIDCyP; artículo 3, CAT; artículo 13, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; artículo 16, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

[1312] Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, para. 238.

[1313] Feijen, Liv, *op. cit.*

dicos que son difíciles de caracterizar y que se sitúan, de manera un tanto incómoda, a medio camino entre los estatus de protección complementaria, temporal y humanitaria. La descripción de alguno de estos instrumentos puede servir para ilustrar este punto.

Perú fue uno de los primeros países que optó por crear un permiso temporal de permanencia (PTP), al cual los venezolanos pudieron optar desde enero de 2017.[1314] Se trataba de un documento de identidad que permitía al titular trabajar y que tenía duración de un año. Sin embargo, no se trataba de una autorización de permanencia, y, por lo tanto, las personas venezolanas que lo obtenían no eran consideradas residentes. Para empezar a ser residentes tenían que optar por una de las calidades migratorias establecidas en la ley de migraciones antes que venciera el documento.[1315]

El plazo para solicitar el PTP se fue ampliando a través de diversos decretos en 2017 y 2018.[1316] Según datos oficiales, de los 460,000 que obtuvieron un PTP, solo 315,268 consiguieron una residencia.[1317] Con posterioridad, Perú optó por procedimientos que pueden aproximarse más a lo que es una regularización excepcional, como se explicará más abajo.

Además, en 2021, Perú adoptó otra medida adicional que ofrecía un permiso de residencia, denominado en este caso "calidad migratoria humanitaria", a solicitantes de refugio o asilo, así como a aquellos que se encontraran en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandonar Perú o que demandaran protección por un acto o grave amenaza que afectara a sus derechos fundamentales.[1318] 32,458 personas habrían recibido este permiso.[1319]

En el caso de Chile, en 2018 se creó un permiso de residencia denominado "visa de responsabilidad democrática", y que tenía que ser solicitado des-

[1314] Perú, artículo 230.1, Decreto Legislativo 1350 Decreto Legislativo de Migraciones publicado en el *Diario Oficial el Peruano* el 7 de enero de 2017; Decreto Supremo 002-2017-IN, 3 de enero de 2017.

[1315] Perú, Resolución de Superintendencia 0000-043-2018-MIGRACIONES, publicada el 31 de enero de 2018, que aprueba la Directiva "Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con permiso temporal de permanencia".

[1316] Perú, Decreto Supremo 023-2017-IN, 29 de julio de 2017; Decreto Supremo 001-2018-IN, 23 de enero de 2018; Decreto Supremo 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018. Véase Acosta, Diego *et al.*, "La emigración venezolana…" *cit.*

[1317] Gandini Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.,* p. 25.

[1318] Perú, Resolución Ministerial 0207-2021-RE, Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de la Calidad Migratoria Humanitaria, 16 de junio de 2021.

[1319] Gandini Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.,* p. 25.

de fuera del país.[1320] A los beneficiarios de esta se les otorgaba una residencia temporaria de un año prorrogable una sola vez, tras lo cual debían solicitar la residencia definitiva o abandonar el país. Posteriormente, Chile ha optado también por utilizar procesos de regularización, como se verá más abajo.

En 2019, Paraguay creó un permiso de residencia que se otorga a los ciudadanos venezolanos. El permiso es temporario por un año y renovable por periodos iguales.[1321]

Colombia merece atención pormenorizada, no solo por haber sido el país que más nacionales de Venezuela ha recibido, sino también por las respuestas jurídicas que ha implementado. En un primer momento, Colombia creó el denominado Permiso Especial de Permanencia (PEP), que ofrecía residencia temporal a las personas venezolanas, y que fue extendido en varias oportunidades.[1322] En marzo de 2018 se creó también un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia,[1323] el cual luego sirvió para ampliar el PEP a las personas registradas a partir de agosto y, luego, en diciembre de 2018.[1324] La duración de la residencia era de tres meses automáticamente renovables hasta alcanzar los dos años.

En julio de 2018, el gobierno modificó los requisitos del PEP para permitir que las personas que habían entrado de manera irregular al país, y no solo aquellos que lo habían hecho por paso habilitado, pudieran optar

[1320] Chile, Oficio Circular 96, del 9 de abril de 2018.

[1321] Paraguay, Resolución Dirección General de Migraciones 062, Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de solicitudes de Residencia Temporaria por Ley 978/96 de Migraciones a ciudadanos de nacionalidad venezolana, 1 de febrero de 2019.

[1322] Acosta, Diego *et al.*, *op. cit.* Colombia, Resolución 5797, del 25 de julio de 2017 por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia; Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.

[1323] Colombia, Decreto 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente la Ley 1.873 de 2017, y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes.

[1324] En el caso de Colombia véase Resolución 2033 de 2018, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia —PEP—, creado mediante Resolución 5.797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018; Resolución 5797 de 2017, Permiso Especial de Permanencia, *Diario Oficial* núm. 50.307, 27 de julio de 2017; Resolución 6370, Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia —PEP— para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, 1 de agosto de 2018.

a la residencia.[1325] A esto se le añadieron otros permisos para aquellos que habían visto su solicitud de refugio rechazada,[1326] o los que estando en situación irregular tuvieran una oferta de trabajo.[1327] En 2019, el Ministerio de Asuntos Exteriores empezó también a adoptar resoluciones renovando los PEP que iban a expirar.[1328] La extensión tuvo que ver, entre otras cuestiones, con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que estableció, con base en el derecho internacional, que las deportaciones masivas están prohibidas, y que existe la necesidad de tener en cuenta la situación particular de cada individuo y los riesgos concretos que dicha persona podría sufrir en caso de ser retornada a Venezuela.[1329]

A pesar de todas estas medidas, y según datos oficiales del propio gobierno colombiano, de los 1.7 millones de venezolanos que se estimaba que residían en el país para junio de 2020, un millón estaban en situación irregular.[1330] El peso de la cifra hizo que se replanteara la estrategia y que se tuviera que pensar en soluciones de mayor calado, a más largo plazo y con un alto grado de pragmatismo.

En efecto, en marzo de 2021 se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.[1331] El Estatuto se presenta como un mecanismo complementario a la protección por refugio que otorga a la

[1325] Colombia, Decreto 1288 de 2018, Por el 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 colombiano, 25 de julio de 2018. Este fue implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Resolución 6.370, 1 de agosto de 2018, y por Migración Colombia, a través de la Resolución 2.033, 2 de agosto de 2018. El periodo para solicitar el permiso fue posteriormente extendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de la Resolución 10.064, 3 de diciembre de 2018 y por Migración Colombia, Resolución 3.107, 3 de diciembre de 2018.

[1326] Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 3.548 por medio del cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), 3 de julio de 2019.

[1327] Colombia, Decreto 117, 28 de enero de 2020.

[1328] Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 2.634, 28 de mayo de 2019. Resolución 6.667, 20 de diciembre de 2019.

[1329] Colombia, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-073/17, 6 de febrero de 2017, párr. 10.6.

[1330] Colombia, Presidencia de Colombia, *Acoger, integrar y crecer. Las políticas de Colombia frente a la inmigración proveniente de Venezuela*, Bogotá, diciembre 2020, p. 13.

[1331] Colombia, Decreto 216/2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 1 de marzo de 2021; Resolución 0971 de 28 de abril de 2021 por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, 28 de abril de 2021.

persona una residencia temporal válida hasta el 30 de mayo de 2031.[1332] Podían optar al mismo cualquier nacional venezolano que ya estuviera en Colombia antes del 31 de enero de 2021, incluyendo a aquellos en situación irregular, así como cualquiera que entrara de manera regular con un pasaporte hasta el 28 de mayo de 2023.[1333] El objetivo principal era el de llevar a cabo un registro inicial de personas[1334] las cuales, posteriormente, podrían obtener el denominado "permiso por protección temporal" (PPT).[1335] Tanto el registro como el permiso eran gratuitos.[1336] En el caso de aquellos que se encontraban en situación irregular en el país, el procedimiento puede asimilarse a una regularización extraordinaria. Para los que ya contaban con un permiso de residencia, se trataría de una prolongación de dichos permisos al obtener el PPT.

Al margen de las condiciones ya mencionadas, se introdujeron una serie de exclusiones, que afectaban principalmente a aquellos con antecedentes penales, condenas por delitos dolosos, o sujetos a una medida de expulsión o deportación, entre otros.[1337] Por otra parte, los solicitantes de refugio tenían que decidir entre continuar con su proceso de solicitud o renunciar al mismo y obtener el PPT.[1338]

Según datos oficiales, hasta octubre de 2022, 2.293,636 habían finalizado su prerregistro, y 1.627,005 ya contaban con el PPT.[1339]

4. *Introducción de visados de entrada*

La prevención de la trata y el tráfico ilícito de personas ha constituido uno de los aspectos que han sido debatidos con mayor ahínco respecto de la emigración venezolana, por ejemplo, en el marco del Plan de Acción del Proceso de Quito.[1340] Alrededor de dichos debates, los países de Amé-

[1332] Para una aproximación crítica, véase Del Real, Deisy, "Seemingly inclusive liminal legality: The fragility and illegality production of Colombia's legalization programs for Venezuelan migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, núm. 15, 2022, pp. 3580-3601.

[1333] Colombia, artículo 2.4, Resolución 0971 de 2021.

[1334] Colombia, Decreto 216/2021, artículos 5-9.

[1335] *Ibidem*, artículos 10 y 11.

[1336] Colombia, Resolución 0971 de 2021, artículo 1,

[1337] Colombia, Decreto 216/2021, artículo 12.

[1338] *Ibidem*, artículo 17.

[1339] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 25.

[1340] Proceso de Quito, Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, 23 y 24 de noviembre de 2018.

rica del Sur han tomado dos tipos de medidas diferentes que han tenido enormes consecuencias, no solo para el tráfico y, posiblemente, la trata de personas, sino también para la generación o no de inmigración irregular.

Por una parte, varios países han aceptado documentos de viaje caducados de los ciudadanos venezolanos. Por ejemplo, en Argentina, los venezolanos no sólo pueden entrar, sino también obtener una residencia temporal con pasaportes caducados de hasta dos años o con un documento nacional de identidad.[1341] Los menores de nueve años pueden utilizar su partida de nacimiento si no tienen otro documento. Otros países, como Chile, también han adoptado medidas similares.[1342]

Por otra parte, y yendo en una dirección contraria, Chile, Ecuador y Perú impusieron en 2019 el requisito de visado para entrar al país a los nacionales venezolanos.[1343] Estas medidas han tenido repercusiones inmediatas. Según un informe de la OIM, el requisito de visado en Perú redujo significativamente los flujos regulares y aumentó los irregulares, lo que provocó que más venezolanos se encontraran en situación irregular en el país y se volvieran más vulnerables.[1344] Por el contrario, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha destacado que "la protección temporal y los regímenes similares de protección nacional que se aplican a los ucranianos que llegan a los países europeos, así como la entrada sin visado para los ucranianos en casi todos los países europeos, reducen significativamente la necesidad de que quienes huyen de la guerra recurran a traficantes de migrantes".[1345] Según un estudio del Parlamento Europeo, el acceso sin visado también podría contribuir a reducir la trata de personas, ya que las que son objeto de tráfico de personas "podrían convertirse en víctimas de la trata a lo largo del viaje".[1346]

[1341] Argentina, Disposición DNM 594/2018, 14 de febrero de 2018; Disposición DNM 520/2019, 29 de enero de 2019; Disposición DNM 1891/2021, 8 de julio de 2021.

[1342] Chile, Resolución 395, 2 de febrero de 2021.

[1343] Chile, Decreto 237, 20 de junio de 2019; Ecuador, artículo 5 del Decreto Ejecutivo 826, Acuerdo Ministerial 103, Medidas Migratorias a favor de los ciudadanos venezolanos, 25 de julio de 2019; Corte Constitucional de Ecuador, Segundo Suplemento del Acuerdo Ministerial 103, 26 de julio de 2019. Perú, Resolución de Superintendencia de Migraciones 000177-2019, 12 de junio de 2019.

[1344] OIM, *Diagnóstico situacional de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Tumbes,* OIM Perú, Lima, 2022, p. 39.

[1345] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC acrónimo en inglés), *Conflict in Ukraine: Key evidence on risks of trafficking in persons and smuggling of migrants,* UNODC Research, 2022, p. 3.

[1346] Parlamento Europeo, *Understanding EU action against migrant smuggling*, European Parliament Research Service, Bruselas, 2021, p. 4.

Diversos estudios avalan también estas conclusiones. Por ejemplo, si se compara a Chile, Ecuador y Perú con los demás países de la región que no han introducido el requisito de visado, las entradas y la residencia irregulares aumentaron de manera sustancial. La media de entradas irregulares se incrementó del 14.4 al 42.8% para los tres países, mientras que la residencia irregular aumentó del 22 al 56.6%. Además, los migrantes tuvieron que cambiar sus prioridades y centrarse en regularizar su situación, en vez de poder dedicar esos recursos y tiempo a la búsqueda de un mejor empleo.[1347] En el caso de Perú, otro estudio señala que el requisito de visado no disuadió la entrada de migrantes, sino que causó que optaran por una vía irregular.[1348] Las restricciones también causaron una integración económica y social menor, dado que los que entraron por vía irregular tenían menos opciones de encontrar empleo, mandar remesas, tener acceso a la salud o mandar a sus hijos al colegio, que los que tenían permiso de residencia. La persistencia de estas consecuencias negativas se mantuvo también tras el programa de regularización implementado en 2020.[1349]

5. *Aplicación de regularizaciones*

Como se ha discutido en el capítulo quinto, el uso de regularizaciones es absolutamente común en América del Sur. En el caso de la emigración venezolana, el Proceso de Quito ha promovido las regularizaciones en varias de sus declaraciones finales. Diversos países han tenido que optar por esta posibilidad al ver el gran número de personas que se encontraban en situación irregular.

Bolivia ha llevado a cabo dos procesos de regularización para la población extranjera en general, no solo para nacionales venezolanos. El primero, en 2018, y el segundo en 2021.[1350]

Chile ha seguido una línea parecida con procesos de regularización generales lanzados en 2018 y 2021.[1351] Esto ha beneficiado a 255,171 perso-

[1347] Hammoud-Gallego, Omar, "The short-term effects of visa restrictions on migrants' legal status and well-being: a difference-in-differences approach on Venezuelan displacement", *World Development*, 182, 2024.

[1348] Hammoud-Gallego, Omar *et al.*, "We have nowhere else to go': A quasi-experiment on the effects of visa restrictions and regularization on Venezuelan migrants and refugees in Peru", Working Paper.

[1349] *Idem.*

[1350] Bolivia, Decreto Supremo 3676, 3 de octubre de 2018; Bolivia, Decreto Supremo 4576, 25 de agosto de 2021.

[1351] Chile, Resolución Exenta 1965 de 2018; artículo 8 transitorio Ley 21325 de Migración y Extranjería de 2021.

nas en total, aunque no se tienen datos de los nacionales venezolanos en concreto.[1352]

Por el contrario, en el caso de Ecuador, los dos procesos de regularización más recientes, en 2019 y 2022,[1353] se han dirigido solo a nacionales venezolanos, si bien el de 2022 contó con una segunda fase abierta a nacionales de otros países que hubieran entrado al territorio del Estado de manera regular. Las personas podían obtener una visa temporal de excepción por razones humanitarias.

Por último, Perú también ha llevado a cabo dos procesos de regularización generales. El primero en 2020,[1354] y el segundo, en mayo de 2023. Ambos permitían aplicar durante un plazo de seis meses para obtener una residencia de un año de duración,[1355] denominada como "carné de permiso temporal de permanencia" (CPP).

6. *Aplicación de las leyes de nacionalidad*

En teoría, los países de la región podrían haber optado por facilitar el acceso a la nacionalidad a los migrantes procedentes de Venezuela, tratándoles de este modo como futuros ciudadanos de pleno derecho. En efecto, como ya ha sido discutido en el capítulo sexto, las leyes de nacionalidad de los diversos países permitían tomar esta ruta como una posibilidad jurídica seria. En Argentina y en Perú, por ejemplo, el tiempo de residencia necesario antes de optar a la nacionalidad es de tan solo dos años, mientras que en Bolivia, Ecuador o Paraguay se requieren tres años. Además, ningún país en América del Sur exige renunciar a la nacionalidad de origen para poder naturalizarse, y todos permiten la doble nacionalidad.

Sin embargo, el acceso a la nacionalidad se ha impedido de dos maneras distintas. *De iure*, varios países de la región no contabilizan el periodo de residencia, bajo un permiso temporal especial para venezolanos, como válido para poder optar a la nacionalidad. En Colombia, el tiempo de residencia bajo el permiso por protección temporal (PPT) o el estatuto temporal de protec-

---

[1352] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 22.

[1353] Ecuador, Decreto 826, 25 de julio de 2019, prorrogado por Decreto 1020, Quito, 23 de marzo de 2020; Decreto 436, Quito, 1 de junio de 2022.

[1354] Perú, Decreto Supremo 010-2020-IN que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, 21 de octubre de 2020.

[1355] Perú, Decreto Supremo 003-2023-IN, 27 de abril de 2023; Resolución de Superintendencia 000109-2023, Indican requisitos, tipo de evaluación, y establecen condiciones y plazos para el procedimiento del Permiso Temporal de Permanencia a favor de las personas extranjeras en situación migratoria irregular, 8 de mayo del 2023.

ción para migrantes venezolanos (ETPV) cuenta para obtener un permiso de residencia permanente (visa tipo R), al cual se puede optar tras cinco años de residencia, pero no para pedir la nacionalidad.[1356] Es solo cuando la persona ha gozado de la visa tipo R de residente durante un año que aquélla puede pedir la nacionalidad por adopción, con lo cual el periodo de residencia total es de diez años, y no de cinco, como parecería indicar el artículo 9 de la Ley de Nacionalidad colombiana.[1357] Por su parte en Paraguay, la persona ha de tener radicación permanente en el país antes de poder pedir la nacionalidad.[1358] Sin embargo, el permiso de residencia que se otorga a los ciudadanos venezolanos es temporario por un año, renovable por periodos iguales, con lo cual la persona no puede optar a naturalizarse.[1359] En el caso de Uruguay, como ya ha sido señalado en el capítulo sexto, los extranjeros solo pueden optar a la figura de la ciudadanía legal, y no de la nacionalidad uruguaya.[1360]

De facto, y dada la alta tasa de empleo informal que existe en los países de la región,[1361] el acceso a la nacionalidad se complica en todos los países que requieren que la persona presente no solo recursos suficientes para mantenerse, sino también un contrato de trabajo, como es el caso en Perú.[1362] Incluso en Argentina, en donde se puede solicitar la nacionalidad tras dos años de residencia con pocos impedimentos, según datos oficiales, entre 2013 y agosto de 2023 se naturalizaron tan solo 5,778 venezolanos.[1363] Esto supone un 2.6% del total de 220,595 venezolanos que residían en el país, de

[1356] Colombia, artículo 11, Decreto 216, 1 de marzo de 2021.

[1357] Colombia, artículo 9, Ley 2332, 25 de septiembre de 2023, Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones.

[1358] Paraguay, artículo 42, Acordada 464, Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia, 26 de junio de 2007.

[1359] Paraguay, Resolución Dirección General de Migraciones 062, Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de solicitudes de Residencia Temporaria por Ley 978/96 de Migraciones a ciudadanos de nacionalidad venezolana, 1 de febrero de 2019.

[1360] Véase capítulo sexto, pp. 224-229.

[1361] Chávez González, Diego y Delgado, Natalia, "Un camino sinuoso hacia la integración. Regularización de migrantes venezolanos y perspectivas del mercado laboral", *Migration Policy Institute*, Washington, D. C., octubre 2023, p. 9.

[1362] Perú, artículo 9(i)(1), Reglamento de la Ley de Nacionalidad, Decreto Supremo 004-97-IN, 28 de mayo de 1997, modificado por Decreto Supremo 002-2021-IN, publicado el 24 de marzo de 2021.

[1363] Dirección Nacional de Población, "Caracterización sociodemográfica de la población nacionalizada argentina, a partir de los registros administrativos del RENAPER (2013-2023)", Registro Nacional de las Personas y Ministerio del Interior, octubre 2023, p. 14, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/caracterizacion_sociodemografica_de_la_poblacion_nacionalizada_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_2013-2023_0.pdf*

acuerdo con los registros públicos de 2022.[1364] Es necesario por tanto seguir indagando sobre los posibles obstáculos de falta de información o procedimentales que llevan a que este número sea tan escaso.[1365]

A pesar de lo señalado, se ha de destacar que la prevalencia del *ius soli* en todos los países de la región ha posibilitado un gran proceso de inclusión. Esto garantiza que los hijos recién nacidos de ciudadanos venezolanos puedan obtener la nacionalidad del país donde residen. Esto también garantiza que estos niños no se conviertan en apátridas, contraviniendo así la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño de 1990 o la CADH (artículo 20), así como el artículo 1 de la Convención para reducir los Casos de Apatridia de 1961,[1366] la cual ha sido ratificada por los diez países objeto de estudio en este libro, excepto Venezuela.

Como ya ha sido señalado en el capítulo segundo,[1367] Colombia es el único país que no aplica el *ius soli* absoluto. Sin embargo, Colombia ha adoptado diferentes medidas para permitir que estos niños obtengan la nacionalidad colombiana. En resumen, los hijos de venezolanos nacidos en Colombia desde agosto de 2015 han podido obtener la ciudadanía vía *ius soli* incondicional.[1368] Hasta enero de 2023, más de 90,000 niños nacidos en Colombia se beneficiaron de estas medidas.[1369] Estas seguirán vigentes al menos hasta 2025.[1370]

[1364] Dirección Nacional de Población, "Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER", Registro Nacional de las Personas y Ministerio del Interior, diciembre 2022, p. 9, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/08_-_caracterizacion_de_la_migracion_internacional.pdf*

[1365] Odriozola, Ignacio, *op. cit.* Miguel, Carmen y Acosta, Diego, *op. cit*.

[1366] Convención para Reducir los Casos de Apatridia, 30 de agosto de 1961.

[1367] Véase capítulo segundo.

[1368] Colombia, Resolución 8740, 5 de agosto de 2019, Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio; Ley 1997, 16 de septiembre de 2019, Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia.

[1369] Moreno Sáchica, Ana María, "Sobre la apatridia: que las conveniencias políticas no dejen de último a la niñez", *El Espectador*, 7 de marzo de 2023, disponible en: *https://www.elespectador.com/mundo/america/apatridia-en-colombia-que-las-conveniencias-politicas-no-dejen-de-ultimo-a-la-ninez/*

[1370] Cancillería de Colombia, "La medida «Primero la niñez» continuará su vigencia y aplicabilidad, después del 21 de agosto de 2023", Ministerio de Relaciones Exteriores y Registraduría Nacional del Estado Civil, 18 de agosto de 2023, disponible en: *https://www.*

III. Discusión y conclusión

Para explicar la falta de inclusión jurídica de los nacionales venezolanos en los países de destino, lo cual queda bien ilustrado al ver cómo la inmensa mayoría de ellos cuenta tan solo con un permiso de residencia temporal o está en situación irregular,[1371] se ha de mencionar de nuevo la construcción histórica del nacional y del extranjero en Sudamérica. Si bien desde inicios del siglo XIX los extranjeros fueron motivados a naturalizarse, nunca se les otorgaron los mismos derechos que a los nacidos en el país. Al contrario, su condición de extranjeros perpetuos fue siempre acentuada por el uso de términos como "extranjeros naturalizados". Más allá de eso, no hubo nunca un llamado claro a que todos los recién llegados se incorporaran al cuerpo de la nación sino solo aquellos que trajeran industria, capital o conocimiento.[1372] En este sentido, podemos ver cómo la inclusión definitiva en la sociedad de destino ha sido siempre un privilegio inalcanzable incluso para aquellos que se naturalizaban, los cuales siempre iban a contar con un estatus jurídico de segunda categoría.

Es plausible defender que este bagaje histórico todavía juega un papel central en el modo en cual se entiende la incorporación del otro. Si bien los venezolanos han recibido un trato jurídico favorable cuando se les compara con otros extranjeros que han llegado a la región en los últimos años, como puede ser el caso de los nacionales haitianos, su inserción nunca ha sido completa. De algún modo, se ha visto a la emigración venezolana como un fenómeno pasajero que en algún momento tenía que remitir cuando las circunstancias en Venezuela permitieran un retorno de la mayoría de aquellos que hubieran salido.

En el lado más negativo se puede señalar el fracaso absoluto de Cartagena y de todas las leyes de asilo en la región que incorporan la definición

---

cancilleria.gov.co/newsroom/news/medida-primero-ninez-continuara-su-vigencia-aplicabilidad-despues-21-agosto-2023?utm_source=substack&utm_medium=email

[1371] Los datos exactos sobre el número de venezolanos en situación irregular en la región, así como sobre el número de personas que cuentan con un permiso de residencia permanente, en vez de uno temporal, son muy difíciles de obtener y la plataforma r4v no los facilita. Sin embargo, del análisis de los datos que la plataforma provee, así como de los datos que provienen de los países de la región llevando a cabo procesos de regularización, se puede inferir que existe todavía un importante número de nacionales venezolanos en situación irregular. Por otra parte, y como ha sido discutido, los permisos de residencia que la mayoría de los venezolanos han obtenido en países como Colombia o Perú son temporales. Véase Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, disponible en: *https://www.r4v.info/*

[1372] Véase capítulo segundo.

ampliada del concepto de refugiado. Con la excepción de algunos miles de venezolanos en Brasil, las leyes de refugio han sido ampliamente ignoradas en todos los países y por todos los actores estatales. Resulta calamitoso que, en términos generales, no se haya podido negociar un mejor acceso a través de la acción judicial, lo cual habla bien a las claras de una preeminencia de la administración en la regulación de los derechos de los extranjeros, lo cual, por otra parte, es común en perspectiva comparada a nivel global. También es pesaroso observar cómo la introducción de los requisitos de visado en tres países de la región ha generado una situación de mayor precariedad legal para los venezolanos que, con independencia de dichos requisitos, continuaban cruzando fronteras.

En el lado más positivo se puede destacar que los tres países que han otorgado autorizaciones bajo los Acuerdos de Residencia del Mercosur, en concreto Argentina, Brasil y Uruguay, no han tenido que lidiar de la misma manera con las consecuencias negativas de la irregularidad, lo cual ha permitido una incorporación más sencilla a nivel administrativo de las nuevas poblaciones. Dicho de otro modo, cuando a la persona se le otorga de manera automática una residencia, esa persona desaparece como un problema jurídico. Los regímenes de libre movilidad de personas siempre han funcionado así. Es por ello que, con cada nueva ampliación, la Unión Europea, por ejemplo, funciona como una máquina de regularización, dado que aquellos que antes podían estar potencialmente en situación irregular, fueran ciudadanos polacos, españoles, suecos, rumanos o búlgaros, pasan a convertirse automáticamente en ciudadanos europeos con derecho de residencia y trabajo. Si bien es cierto que Colombia rechazó la opción de aplicar los Acuerdos Mercosur a los ciudadanos venezolanos hace una década, también lo es que el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos es un instrumento único en perspectiva comparada a nivel mundial, dado que la duración del permiso que se otorga es de diez años hasta 2031. La situación jurídica de una gran parte de los venezolanos en el país está resuelta al menos hasta esa fecha, momento en el cual habrá que analizar la situación. A pesar de esta medida tan novedosa, según datos del propio gobierno colombiano, había todavía 486,072 personas en el país de manera irregular a inicios de 2024.[1373]

[1373] Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana, "Informe de migrantes venezolanas(os) en Colombia", *Migración,* Ministerio de Relaciones Exteriores, febrero de 2024, disponible en: *https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001295/64746_informe-migrantes-venezolanasos-en-colombia-febrero-de-2024-1.pdf*

Por supuesto, el acceso a un permiso de residencia estable es solo el primer paso en la incorporación de la persona en el país de destino, un paso fundamental, pero no definitivo. El derecho de migraciones no puede, y no debe, regular todos los aspectos que tienen que ver con la inclusión de una persona en la sociedad de acogida. En países en donde la tasa de informalidad en el sector laboral es alta, tal como ocurre en la mayoría en América del Sur, es normal que los ciudadanos venezolanos encuentren también dichos obstáculos con independencia de contar con residencia o no.[1374] Con todo, el derecho de migraciones sí puede contribuir a crear nuevos problemas cuando los efectos de medidas restrictivas no son analizados y, en su caso, tenidos en cuenta para modificar la regulación que está generando dichas normas. El ejemplo más claro, como ya ha sido expuesto, es el de la introducción del visado y las consecuencias para la perpetuación de la irregularidad y la aparición del tráfico de personas.

Por otra parte, el discurso político ha de ser cuidadoso de no asociar a la inmigración venezolana con el uso de los recursos del Estado o con la criminalidad. De hecho, como demuestran algunos estudios, la emigración venezolana ha producido un efecto fiscal positivo en países como Colombia,[1375] y no es cierto que los venezolanos cometan más delitos que los nacionales en países como Perú.[1376]

En conclusión, el modo en el cual se ha recibido jurídica y políticamente a la población venezolana nos dice mucho sobre el entendimiento que se tiene sobre el contenido del concepto de nación en cada país, sobre como ese concepto ha sido construido a lo largo de dos siglos y sobre cómo los extranjeros han sido siempre incorporados con recelos a través de una yuxtaposición de medidas generosas y restrictivas.

[1374] Chávez González, Diego y Delgado, Natalia, *op. cit.*

[1375] Konrad Adenauer Stiftung y OIM, *Estudio de impacto fiscal de la migración venezolana en Colombia: Realidad vs potencial*, 2024, disponible en: *https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2024-04/informe-final_vf.pdf*

[1376] OIM, *Migración e incidencia delictiva en el Perú: Un análisis a partir de la evidencia disponible*, 2024, disponible en: *https://www.r4v.info/es/document/OIM_Migracion_e_incidenciadelictiva_Peru_jul24?utm_source=substack&utm_medium=email*