

Análisis comparado del éxodo venezolano en el marco del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur ampliado

Comparative Analysis of the Venezuelan Exodus within the Framework of the Expanded Mercosur Residence Agreement

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez¹

RESUMEN

En este artículo se cuestiona la evolución del grado de integración regional en lo referente al tema migratorio con el fin de reflexionar en torno al nivel de consolidación de la gobernanza regional migratoria (GRM) en Argentina y Uruguay –Estados partes del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur (ARM)–, y en Colombia y Perú –países asociados del mismo Acuerdo–, en un contexto de alto flujo migratorio de ciudadanos venezolanos por esta subregión suramericana. La metodología utilizada combina las perspectivas cualitativa y cuantitativa. Se demuestra que en Argentina y Uruguay se aplicó el ARM en convergencia hacia una GRM con instituciones regionales fuertes y una regulación migratoria alineada con el ARM; sin embargo, en Colombia y Perú no se aplicó el acuerdo, pero se asumieron instrumentos jurídicos *ad hoc* con una convergencia débil hacia una GRM y se subraya la urgencia de aplicar una gobernanza de la migración regional.

Palabras clave: 1. migración regional venezolana, 2. gobernanza regional migratoria, 3. regionalismo, 4. Mercosur, 5. América del Sur.

ABSTRACT

This document questions how the degree of integration in the region is evolving in relation to the migration issue, which allows us to reflect on how consolidated the migration regional governance (GRM) is, in countries such as Argentina and Uruguay which are the Member States of the Mercosur residence agreement (ARM) and Colombia and Peru which are associated to this same agreement, in a context of the high level of Venezuelan emigration through this South American subregion. A mixed methodology was used, qualitatively and quantitatively. It was evidenced that Argentina and Uruguay applied the Mercosur Residency Agreement, with convergence towards a (GRM), however, both Colombia and Peru did not apply the (ARM) until today, but rather they have adopted *ad hoc* legal instruments, with which the convergence towards a (GRM) is weak and the urgency of the application of regional migration governance is underlined.

Keywords: 1. Venezuelan regional migration, 2. regional migratory governance, 3. regionalism, 4. Mercosur, 5. South America.

Fecha de recepción: 7 de marzo, 2022

Fecha de aceptación: 9 de noviembre, 2022

Fecha de publicación web: 29 de febrero, 2024

¹ Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia, csacristanr@gmail.com, <https://orcid.org/10.22267/rtend.202102.163>



INTRODUCCIÓN²

La entidad encargada de formular la regulación global que garantice la libre movilidad del comercio internacional y del capital es la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, como proponen Lavenex (2016) y Betts (2011), hasta la fecha es evidente que no existe un orden que regule, cubra e integre de manera formal el problema global de la migración cuyos temas –migración laboral, migración irregular, asilo, tráfico humano, retorno, etc.– están disgregados y son atendidos por diferentes organizaciones internacionales.

Tanto los países receptores de los grandes flujos migratorios regionales como las organizaciones internacionales abrieron espacios informales para discutir el manejo de los flujos migratorios intrarregionales (Klekowski Von Koppenfels, 2001; Harns, 2013). En dichos espacios se reúnen representantes gubernamentales y no gubernamentales para debatir sobre temas de interés mutuo relacionados con la migración (Solomon, 2005) –a nivel regional o multilateral–, llegar a acuerdos no vinculantes (Acosta Arcarazo *et al.*, 2019; OIM, 2018; Brumat *et al.*, 2008) y crear nuevas alianzas entre los países involucrados. Estos foros se conocen como los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR). Según Lavenex (2016), los PCR se enfocan en el control de los flujos migratorios no deseados y demás aspectos de seguridad relacionados.

El Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur –en adelante, Acuerdo sobre Residencia del Mercosur (ARM)–, contiene lo referente a la libre circulación de personas por la región, con lo cual los países firmantes manifiestan su voluntad de cooperar en las decisiones tomadas en torno al tema migratorio, y esto les permite además visibilizar la tensión existente en relación con el tema de la soberanía cuando no se cumplen los acuerdos comunes firmados. Con el ARM se observa un avance en la política migratoria regional, dado que los migrantes requieren únicamente certificar ser nacional de uno de los Estados firmantes de este acuerdo para acceder a la residencia permanente o temporal en otro Estado signatario. De acuerdo con la regulación migratoria del Mercosur, para la obtención de la residencia no es requisito demostrar que se cuenta con un empleo, que es por reagrupación familiar o por estudios, entre otros (Ramírez, 2016; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018).

Tanto Argentina como Uruguay presentan un marco migratorio amigable que busca alinear regionalmente las políticas migratorias a través del ARM, el cual ratificó la internalización del acuerdo en cada uno de los países firmantes el 28 de julio de 2009 y con vigencia legal en el bloque. La regulación aplicada a la migración venezolana en Argentina se encuentra en el preámbulo de su Constitución, que propende a la libertad y prosperidad de todos los hombres del mundo que quieran vivir en esta nación; además aplica todos los beneficios a los ciudadanos venezolanos establecidos en el acuerdo en mención. Adicionalmente, se gestionaron algunas medidas y disposiciones que fungieron como concesiones hacia estos inmigrantes.

² Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado “El COVID-19 y los cambios en el orden mundial de la pospandemia”, financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia con INV 3066.

La Dirección Nacional de Migración (DNM) de Argentina informó que en el período de 2006 a 2009 se realizaron 3 332 radicaciones de venezolanos que buscaban regularizar su situación migratoria en el país; también se observa que, cinco años después, esta comunidad se convirtió en la más grande en Argentina al pasar de 5 700 radicados en 2014 a 27 000 nuevos residentes en 2017. Datos proporcionados por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (Plataforma RV4, 2021) refieren que en junio de 2021 radicaban en Argentina 173 207 venezolanos inmigrantes.

En Uruguay, la Ley 18250 de 2008 se integra a la legislación vigente y proporciona una perspectiva de reconocimiento de igualdad de derechos humanos entre los migrantes y los ciudadanos uruguayos, como lo establece la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018). A través de varias referencias, dicha ley destaca el nivel de apertura de la política migratoria uruguaya en el ámbito regional (Ceriani Cernadas, 2018; Acosta Arcarazo y Freier, 2015; Ceriani Cernadas y Freier, 2015). En el censo de Uruguay de 1996 se advierte que en este país residían 737 venezolanos, cifra que en 2017 incrementó a 3 773, según lo planteado por Montiel y Prieto (2019). Los registros sobre residencia permiten confirmar el incremento del flujo migratorio de venezolanos fundamentalmente desde la reglamentación del ARM (OIM, 2018). Entre 2009 y 2014, período de implementación del acuerdo, se otorgaron 8 841 residencias a ciudadanos de los Estados parte y los países asociados del Mercosur, cifra ampliamente superada por el número de residencias otorgadas entre 2016 y 2017. En la Plataforma RV4 (2021) se reporta que en Uruguay están radicados 14 900 venezolanos con estatus regular, incluidas las personas con permisos de residencia. Para el período mencionado, este mismo portal establece que hay 607 venezolanos solicitantes de refugio.

Por otro lado, Perú y Colombia firmaron el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur; Perú se adhiere el 28 de junio de 2011 mientras que Colombia lo hace el 29 de junio de 2012. Bolivia y Chile firman el ARM el 6 de diciembre 2002 (OIM, 2018). En el título III, capítulo I de la Resolución 4130 de 2013 se detallan los requisitos que deberán presentar los beneficiarios para obtener la visa para residencia temporal Mercosur. En el año 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Decreto 941 del 2014, incorpora visas al ordenamiento migratorio interno previstas en el marco del ARM, y dicta otras disposiciones en materia migratoria. Ese mismo año se realizó la implementación como Estado asociado y se accedió al derecho a la residencia y el trabajo en el territorio conformado por los Estados parte y países asociados (Chile, Ecuador y Perú) del Mercosur. En el acuerdo se presentan los protocolos para gestionar la residencia de los nacionales de los países asociados al Mercosur, para de esta manera garantizar los derechos de movilidad de estos ciudadanos.

Según Migración Colombia (2022), hasta febrero de 2022 habían ingresado 2 477 588 ciudadanos venezolanos, de los cuales 1 231 675 se encontraban en proceso de regularización, 333 806 ya estaban regularizados, 617 069 estaban en etapa de gestión del Estatuto Temporal de Protección y 295 038 se encontraban en situación de irregularidad. Mientras tanto, en Perú radican 1 049 970 inmigrantes venezolanos; entre ellos 496 095 son solicitantes de asilo y 477 060 han regularizado su

situación. Lo anterior muestra que estos dos países están asumiendo más del 50 por ciento de los ciudadanos de esa nacionalidad en la subregión.

Si bien el 5 de agosto de 2017 se suspendió a Venezuela de su condición de Estado parte del Mercosur, la residencia les fue otorgada a los ciudadanos venezolanos en Argentina y en Uruguay. Por su parte, Colombia y Perú, desde agosto de 2017, suspendieron el beneficio que otorga el ARM a los ciudadanos venezolanos. La inmigración venezolana a nivel intrarregional permite analizar y reflexionar en torno al nivel de consolidación de la gobernanza regional migratoria (GRM) en Argentina y Uruguay como Estados parte del Mercosur, y de Colombia y Perú como países asociados al Acuerdo sobre Residencia del Mercosur.

La hipótesis planteada en este escrito sostiene que la política migratoria establecida en el proceso de integración del Mercosur fundamentalmente asumida por los países asociados se ha mantenido fragmentada y diferenciada frente a los Estados parte de este acuerdo. La falta de internalización de los acuerdos por parte de estos países permite observar la desalineación existente entre los problemas de orden global, los supranacionales y los objetivos nacionales, como se observa a través del proceso migratorio venezolano por la subregión al mostrar incapacidad de ofrecer soluciones regionales, mientras que Argentina y Uruguay han internalizado de manera más integral el ARM. En este artículo se examina el marco de gobernanza migratoria desde el contexto de la aplicación del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur por los Estados parte y países asociados a través del proceso migratorio venezolano.

El documento inicia con un apartado que contextualiza la inmigración de personas venezolanas a Argentina, Uruguay, Colombia y Perú a través de una caracterización de este flujo migratorio, así como con una breve presentación de la regulación vigente. Enseguida, en el marco teórico se examina la taxonomía de la GRM con un enfoque multinivel, los matices de la interacción regional, así como las posibles dimensiones de los regímenes de migración regionales. En la tercera sección se destacan los aspectos metodológicos, donde se perfila esta investigación como mixta (cualitativa y cuantitativa). En el cuarto apartado se presentan los resultados y, por último, las conclusiones.

MARCO REFERENCIAL

En este artículo la gobernanza se define como un conjunto de reglas, roles y prácticas sociales construidos por encima del Estado nacional. La gobernanza puede ayudar a distinguir los diferentes niveles, arreglos institucionales y tipos de coordinación involucrados en la negociación y adopción de una política migratoria regional. Adicionalmente coadyuva al entendimiento de un régimen migratorio multidimensional al detectar fracturas de orden jurídico internacional por medio de tres enfoques: el económico, que favorece la movilidad humana como factor de producción; el de los derechos humanos, basado en los derechos civiles y sociales de los migrantes; y el de la seguridad de las naciones, que subraya el control y la lucha contra la migración irregular (Betts, 2011; Lavenex *et al.*, 2016; Montenegro Braz, 2018).

Se entiende por gobernanza regional migratoria la cooperación resultante de decisiones autónomas tomadas por los gobernantes de una región. La GRM tiene entre sus objetivos resolver problemas globales, regionales o desafíos creados en un proceso globalizador. Es lo que Börzel (2016), Lavenex *et al.* (2016) y Oyarzún (2008) consideran que podría explicar el surgimiento del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur. Los problemas de migración irregular existentes en Argentina y el interés en fortalecer la agenda social del Mercosur por parte de Brasil fueron superados a través de la creación del ARM (Lavenex *et al.*, 2016; OIM, 2014.).

Clasificación de la gobernanza regional migratoria y los matices en la interacción regional

Las políticas migratorias regionales se analizarán a nivel organizativo a través de la propuesta de clasificación de la GRM realizada por Lavenex *et al.* (2016) y Lahav y Lavenex (2012). Dicha clasificación busca identificar las fracturas del orden jurídico internacional por medio de los siguientes enfoques: económico –centrado en facilitar la movilidad–, de seguridad –enfocado en la atención al control migratorio–, y uno basado en los derechos de los migrantes. Esta dimensión organizativa precisa en qué medida se institucionalizan disposiciones sustantivas, por medio de dos aspectos: 1) el grado de legalización en términos de obligación, precisión y aplicabilidad de las disposiciones; y 2) en qué medida los procedimientos de toma de decisiones son permanentes y formalizados o están en el límite de la informalidad; esto permite definir el alcance y/o las limitaciones de las normas regionales.

Cuadro 1. Dimensiones de los regímenes de migración regionales

Nivel de regionalismo	Liberalización/movilidad	Control/seguridad	Protección/derechos	Indicador de factor	Legalización
Muy fuerte: 4	Acceso a toda la ciudadanía a derechos totales, así como al mercado laboral.	Armonización de los requerimientos de ingreso, gestión externa de frontera conjunta, intercambio de oficiales de enlace.	Armonización que supera la Convención de las Naciones Unidas sobre los trabajadores migrantes y sus familias.	1.5	Compromisos supranacionales, monitoreo independiente, revisión judicial supranacional.
Fuerte: 3	Acceso a toda la ciudadanía al mercado laboral con estancia acotada.	Reglas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras, cooperación operativa.	Armonización basada en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.	1	Compromisos de derecho internacional, mecanismos de revisión judicial y política.
Parcial: 2	A mercados laborales y con estancia limitada.	Reglas comunes sobre requisitos de manejo y gestión de fronteras.	Normas comunes sobre derechos sociales y económicos específicos para los trabajadores.	0.75	Compromisos de derecho internacional sin supervisión y sin mecanismos de revisión.
Débil: 1	Procedimientos de entrada facilitados, sin acceso al mercado laboral.	Intercambio de buenas prácticas en sistemas de control de inmigración.	Intercambio de mejores prácticas sobre protección de los derechos de los migrantes.	0.5	Coordinación legislación blanda con monitoreo o sin este.
Descubierto: 0	-	-	-	0	-

Fuente: Elaboración propia con base en Lavenex (2019).

*Gobernanza regional migratoria
con enfoque multinivel*

Es posible adentrarse en el estudio al incorporar tres dimensiones adicionales: por un lado, la integración y la abarcabilidad, y por otro, la dimensión organizativa desde un enfoque institucional que facilita ahondar en el grado de legalización en términos de obligación y cumplimiento de la regulación establecida, así como determinar si las decisiones tomadas son permanentes o coyunturales, formales o informales.

Desde las dimensiones propuestas es factible distinguir los diversos grados de regionalismo, teniendo en cuenta el alcance y la profundidad de los aspectos considerados por las disposiciones regionales (débil, parcial, fuerte y muy fuerte). El enfoque institucional se observa por medio de la dimensión organizativa y actúa como calificador.

Lavenex (2019) aplica el enfoque multinivel a la taxonomía de la GRM, para lo cual, en la ordenada de un plano cartesiano, ubica el grado de integración horizontal intrarregional al mostrar las interacciones posibles entre múltiples instituciones dentro de una región, las cuales pueden establecerse como paralelas, superpuestas o abarcadoras. En la abscisa se presenta la interacción institucional, donde la anidación alude a una relación vertical entre una organización regional con una membresía más pequeña y una institución global más grande dentro de una misma área de política funcional.

Los referentes teóricos fundamentales sobre la gobernanza regional multinivel han sido presentados por Hooghe y Marks (2003) y Panizzon y Van Riemsdijk (2019), mientras que la literatura más relevante sobre el régimen de interrelación institucional ha sido propuesta, desde las relaciones internacionales, por Alter y Hooghe (2016); Raustiala y Víctor (2004), y Alter y Meunier (2009).

A nivel horizontal intrarregional, se encuentran dos tipos de instituciones: las del tipo I se caracterizan por ser multipropósito ya que actúan por medio de organizaciones conjuntas que toman decisiones con un amplio mandato; su radio de acción se establece territorialmente y las relaciones están estructuradas jerárquicamente. Las instituciones regionales del tipo II se circunscriben a sectores o áreas funcionales específicas; la pertenencia a dichas organizaciones sigue líneas funcionales en lugar de territoriales; son flexibles y más horizontales; en ellas se toman decisiones menos formales y se abordan diferentes problemáticas.

Los regímenes paralelos se encuentran en el nivel más bajo de integración regional horizontal al caracterizarse las instituciones migratorias regionales por no establecer vínculos formales. En los regímenes superpuestos, las instituciones regionales cubren las mismas funciones y/o tienen algunos vínculos organizativos y formales. Si se junta un régimen paralelo con uno superpuesto o solapado, se cubre de manera integral la interacción horizontal, lo cual implica una gobernanza regional de la migración.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este documento adoptó una metodología de investigación mixta que combina las perspectivas cualitativa y cuantitativa, la cual se llevó a cabo mediante un estudio comparativo entre Colombia y Perú, dado que estos países han sido los de mayor recepción de inmigrantes venezolanos en los últimos siete años, en oposición con Argentina y Uruguay, Estados parte del ARM que se caracterizan por aplicar este acuerdo a los migrantes venezolanos. El diseño de la investigación fue exploratorio-analítico-descriptivo por tratarse de un tema con escaso desarrollo.

En la realización de este estudio se manejaron las siguientes técnicas de investigación: entrevistas semiestructuradas, revisión y análisis de documentación primaria y de documentos secundarios. De esta manera se recolectó la información necesaria entre marzo y noviembre de 2019 en Colombia (Bogotá, Medellín, Cali y Cúcuta) y en Argentina (Buenos Aires, San Salvador de Jujuy y Mendoza), Uruguay (Montevideo) y Perú (Lima y Trujillo). La investigación se desarrolló a través de varias etapas: en la primera se efectuó la búsqueda, recolección, depuración y sistematización de las fuentes secundarias (estadísticas, informes, bibliografía específica, documentos oficiales, etc.). También se realizaron estudios bibliométricos que proporcionaron información sobre documentos que permitieron elaborar el marco conceptual y la presentación de los resultados.

En otra etapa, se recolectó información a través de entrevistas semiestructuradas (presenciales y virtuales) en los países de acogida de ciudadanos venezolanos realizadas a informantes cuya figura natural/jurídica permanecerá en reserva, donde se registran organizaciones gubernamentales (OG), organismos intergubernamentales (OI), organizaciones de la sociedad civil (OSC), sindicatos, organizaciones no lucrativas (ONL), asociaciones, federaciones e investigadores (I) que trabajan temas sobre migración y gobernanza migratoria. La información detallada obtenida de dichas fuentes permitió describir las particularidades de la implementación del marco de gobernanza migratoria del Mercosur a venezolanos.

Así mismo, se llevaron a cabo 40 entrevistas semiestructuradas a las cuatro fuentes de información en los cuatro países (10 entrevistas en cada país objeto de estudio). En las diferentes organizaciones, los cargos de los participantes eran variados: directores de organizaciones internacionales, jefes de oficina de migraciones o de las entidades de los Estados y coordinadores de las OSC. Las entrevistas a los líderes de las asociaciones de inmigrantes venezolanos en Argentina, Uruguay, Colombia y Perú se realizaron a través de la técnica de bola de nieve, mientras que la selección de los informantes de las OSC y de las OG se efectuó con base en las funciones que desempeñan en los temas relativos a la aplicación de la normatividad migratoria en cada uno de los países estudiados y a la protección de los migrantes venezolanos en condición de vulnerabilidad. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a las OG a partir de 15 preguntas, de las cuales 13 eran comunes para todos los entrevistados y dos estaban enfocadas a los temas de legalización e institucionalización. Estas últimas responden a una dimensión organizacional donde se formalizan disposiciones sustantivas, por medio de dos aspectos: el grado de legalización en términos de obligación, precisión y aplicabilidad de las disposiciones; y en la medida en que los

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

La estructuración del índice sobre la taxonomía regional de gobernanza migratoria se plantea sobre la base de los cuatro enfoques de análisis presentados por Lavenex (2016); así mismo, se propuso una entrevista semiestructurada que permitiera realizar un marco analítico tanto cuantitativo como cualitativo. Para el cálculo del índice, a cada factor se le diseñó un set de tres tipologías de preguntas: a) contextualizar la información (pregunta descriptiva); b) evaluar en escala de Likert (pregunta evaluativa), y c) validar la respuesta evaluativa (pregunta validadora).

Criterios de ponderación y valoración

La escala de respuestas determinadas para las preguntas evaluativas tiene asignados valores entre 0 y 1.5. Estos se obtienen a través de opciones de respuesta construidas en escala de Likert, disponiendo relaciones de conformidad, identificación o aceptación de determinados postulados frente a los temas objeto de consulta. Las respuestas de validación repercuten directamente en el valor obtenido de las preguntas evaluativas. El mismo valor se mantiene si la respuesta es consistente y coherente con la evaluativa; de existir inconsistencias se aplica una ponderación de 0.5, indicando que se acepta parcialmente la valoración inicial.

Por medio del cálculo del promedio ponderado de las respuestas dadas se halla el resultado total de la medición para cada país, esto sin dejar de lado que el número de preguntas varía para algunos observables, así como para cada tipología del grupo consultado. Hay que subrayar que serán asignados los puntajes para cada país con base en las respuestas que los dos grupos analizados proporcionen a cada una de las preguntas evaluativas y de validación, como resultado de lo que surja de las preguntas descriptivas y las réplicas que se hagan.

Rangos de puntuación

En el cuadro 2 se presentan los valores establecidos por tipo de respuesta evaluativa. La respuesta “No sabe/no responde” puede relacionarse con insuficientes niveles de información o de consenso, lo cual puede impedir valorar la situación en que se encuentra un determinado elemento observable de los factores.

Cuadro 2. Valores asignados por tipo de respuesta evaluativa

Escala	Ponderación	Escala	Ponderación	Escala	Ponderación
Muy frecuentemente	1.5	Siempre	1.5	Muy fuertes	1.5
Frecuentemente	1	Muchas veces	1	Fuertes	1
Ocasionalmente, raramente	0.75	Algunas veces	0.75	Parciales	0.75
Nunca	0.5	Nunca	0.5	Débiles	0.5
No sabe/no responde	0	No sabe/no responde	0	No sabe/no responde	0

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

El *enfoque de la movilidad económica* es el aspecto de gobernanza regional migratoria con más desarrollo para los cuatro países, factor que tuvo los siguientes resultados: Argentina (1.42), Uruguay (1.48), Perú (0.89) y Colombia (0.84). De acuerdo con la escala adoptada, estos valores ubican a los dos primeros Estados parte del acuerdo del Mercosur como muy fuertes, donde todos los ciudadanos tienen acceso total a los derechos y al mercado laboral con estancia ilimitada. Mientras tanto, Perú y Colombia, países asociados al Mercosur, se sitúan como fuertes, lo que implica un acceso al mercado laboral con estancia limitada de todos los ciudadanos (ver cuadro 3). Este punto puede comprenderse mejor a partir de la información brindada por las diversas fuentes entrevistadas en los diferentes países en los que se desarrolló el estudio.

En Argentina, buena parte de las OSC coinciden en la siguiente opinión: “se goza de todos los derechos. Permite entrar con documentos vencidos, lo único que no se puede hacer es votar, excepto que tengas el DNI permanente” (OSC, comunicación personal, noviembre de 2019).

Adicionalmente, una OSC manifestó la siguiente crítica:

La Ley 25871 que plantea la igualdad entre nacionales y extranjeros. El énfasis no está en lo legal ni en los derechos que les asisten. El problema está en las políticas públicas que están manejando los organismos de aplicación —en este caso la oficina de migración—, de establecer disposiciones por razones humanitarias si ha dispuesto disposiciones que parecían facilitar algunas cosas, pero en la práctica no se centra en lo establecido; hay una grieta entre lo establecido en la norma legal, por un órgano administrativo y lo que realmente se aplica a la población. Lo anterior se transparenta en disposición de facilitar antecedentes legales apostillados [...] esto implicaba facilitar este requisito y sin embargo los expedientes trabajados no tuvieron resolución. Hoy la apostilla es posible pero no es accesible (OSC comunicación personal, 1 de noviembre de 2019).

Los entrevistados uruguayos se refirieron a este mismo punto en los siguientes términos:

Al llegar a este país, puedes obtener la ciudadanía. Lo único a lo que no accedes es a derechos políticos. Lo que uno no suele saber es que Uruguay tiene separada la nacionalidad de la ciudadanía. Entre los tres y los cinco años como residente permanente puedes comenzar el trámite de ciudadanía; sin embargo, el pasaporte uruguayo sí establece si es nacional uruguayo o si eres ciudadano (OSC, comunicación personal, 6 de noviembre de 2019).

Las respuestas obtenidas de las organizaciones gubernamentales colombianas coinciden en que “ellos disfrutaban los derechos que normativa e institucionalmente se asignan según el estatus migratorio de cada inmigrante” (OG, comunicación personal, 5 de agosto de 2019).

Por otro lado, varias OSC concordaron en establecer:

sí se gozan de derechos ciudadanos, pero el problema es que hay desconocimiento de las normas de parte y parte, ¿Ya?, en la prestación de los servicios en este mismo acceso, en brindar ese acceso es lo que se convierte en una limitante. El derecho está, pero si yo de pronto no lo conozco o de pronto si hay desconocimiento por parte del inmigrante o de los

funcionarios públicos quienes tienen que hacer, también desconocen cómo manejar la situación para mí por ser yo migrante. Eso se convierte en una barrera (OSC, comunicación personal, 10 de agosto de 2019).

La información proporcionada por los entrevistados en Perú establece que “se disfrutaron los derechos que normativa e institucionalmente se asignan según el estatus migratorio de cada inmigrante” (OG, comunicación personal, 7 de octubre de 2019). Una de las asociaciones de inmigrantes en Perú señaló que

El acceso a los derechos y a la movilidad económica es débil en este país debido a las debilidades estructurales de los mismos, así como al desconocimiento de los funcionarios públicos de las leyes. Hay un irrespeto de los funcionarios públicos a los propios documentos proporcionados por el Estado (OSC, comunicación personal, 8 de octubre de 2019).

Desde su firma, el Acuerdo sobre Residencia del Mercosur representó un avance relevante en el tema de protección de los derechos humanos de los inmigrantes, al instaurar una regulación común para otorgarles permisos de residencia en los países signantes. Sin embargo, los instrumentos establecidos en este acuerdo y su implementación por parte de los Estados miembros y países asociados no son los más favorables para la protección de los derechos de los refugiados y asilados, puesto que no garantizan el acceso a mecanismos de protección internacional (Bello, 2015). Los instrumentos propios del Mercosur no hacen alusión manifiesta al asilo o a la protección de los refugiados.

En lo concerniente al asilo y refugio, los países parte del Mercosur son signatarios de la Convención de 1951 (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados) y de su Protocolo de 1967 (Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados), y han venido acogiendo, en diferentes grados, las medidas para el efectivo cumplimiento de esas disposiciones. El acuerdo de integración del Mercosur plantea el reto de empezar a trabajar con lo ya existente, en busca de alcanzar una armonización legislativa que adopte una regulación que procure la protección de los refugiados, se suplemente con instrumentos diseñados regionalmente sobre derechos humanos y con la supervisión de órganos como la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Galindo Vélez, 2011). En concordancia con lo anterior, se desarrolló el proceso de Cartagena sobre refugiados cuyo objetivo fue dar respuesta a la situación de los refugiados centroamericanos. Este proceso consultivo se renueva cada 10 años, y en la reunión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre refugiados, los países latinoamericanos acogieron el proceso Cartagena+30, que es el resultado de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (Declaración de Brasil), donde se formuló un programa de movilidad laboral que complementa la política migratoria imperante en el Mercosur, a través de mecanismos de cooperación y solidaridad regional que buscan dar soluciones a los refugiados (Bello, 2015). Esta dimensión de refugio es clasificada por Lavenex (2019) “como anidada, pero con régimen ‘parcial’ que propende por normas comunes sobre cuestiones específicas referida a refugiados” (p. 11); sin embargo, esta dimensión no se trabajó en esta investigación por lo amplio del tema.

En el proceso de integración regional del Mercosur, los países participantes expresan que el objetivo de este proyecto es acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social. Esta iniciativa ha ido evolucionando a través de consensos con los países de la región, lo cual hoy se denomina *Mercosur ampliado o político*.

Dentro de los marcos de las migraciones supranacionales se desarrollaron los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCRM) y, en el caso que compete a este estudio, la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), que ha propuesto las directrices regionales de las políticas migratorias y ha planteado dinámicas de acción recíproca entre ella y los foros subregionales migratorios, así como con las políticas nacionales de los gobiernos suramericanos (OIM, 2010). La CSM se ha adherido a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Resolución 45/158 de 1990), donde se destaca la misión de velar por los derechos humanos de los migrantes, el ejercicio de una ciudadanía plena, el respeto al derecho al retorno y a la reincorporación a su país de origen, el reconocimiento del impacto positivo de la migración y adicionalmente incluir, en el proceso de integración regional, el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, resaltado en las reuniones de la CSM. Los compromisos asumidos en estas pueden observarse en los progresos en materia migratoria en los convenios del Mercosur y de la Comunidad andina de Naciones (CAN).

Dado el marco teórico propuesto, en materia de derechos humanos se observa un regionalismo superpuesto muy fuerte en los países parte del acuerdo del Mercosur. En esta categoría, tanto Uruguay como Argentina mantienen indicadores *muy fuertes*: 1.21 para el primero y 1.11 para el segundo, lo cual implica una armonización que supera las recomendaciones establecidas en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias (Resolución 45/158 de 1990).

Respecto al tema de los derechos humanos, las diferentes fuentes consultadas en Argentina establecieron:

Los derechos sociales están igualados entre inmigrantes y nacionales, cosa diferente si hablamos de los derechos políticos. Hay unas políticas administrativas que evitan que la gente acceda a beneficios de la seguridad social, que piden muchos años de residencia para poder ser asignados. Por ejemplo, el programa a los beneficios que da el Estado por *asignación universal por hijo y a los extranjeros se les exige* [cursivas añadidas] a los padres que hayan residido al menos tres años. En el caso de acceso a vivienda también requiere vivir una cantidad de años para poder acceder a ella (OSC, comunicación personal, 30 de octubre de 2019).

La información proporcionada por varias OSC uruguayas coincidieron al establecer: “Respecto a la salud hay cobertura general pública. Es de mencionar la dificultad al acceso a vivienda tanto para migrantes como para nativos” (OSC, comunicación personal, 7 de noviembre de 2019).

Desde la academia uruguaya se planteó:

Hay un problema fuerte a nivel del sector educativo y es la lentitud en la homologación de carreras, que puede durar de 2 años a 10 años [...] esto se debe a resistencia de los colegios de

profesionales que se presenta en la Universidad de la Republica. Ahora se estableció un plazo de máximo 180 días para dar respuesta a este tema a la inmigración calificada. Este es el talón de Aquiles (investigadora universitaria, comunicación personal, 9 de noviembre 2019).

Tanto Uruguay como Argentina han favorecido el acceso a los beneficios del ARM a los ciudadanos venezolanos. Todo inmigrante de esta nacionalidad que llegue a estos países puede obtener una residencia temporal durante dos años, después de la cual existe la opción de tenerla de manera permanente. Es requisito fundamental demostrar que en los últimos cinco años no se tienen antecedentes penales; además, no se exige mostrar solvencia económica. Es necesario subrayar la flexibilización en los trámites solicitados para la entrada y poder conseguir la residencia. Uruguay dispuso que los nacionales de los Estados parte y países asociados del Mercosur pueden aspirar directamente a la residencia permanente cumpliendo, como exigencia principal, demostrar no tener antecedentes penales.

De las entrevistas se resalta que en ambos países los participantes confirmaron que en general los inmigrantes tienen facilidad para conseguir la documentación, así como obtener derechos básicos, como la salud y la educación, pero suelen enfrentar dificultades en áreas en que también los nacionales tienen limitaciones, como es el acceso a la vivienda. Otra cuestión por atender son las convalidaciones y homologaciones que países como Uruguay han logrado durante los dos últimos años. Es necesario armonizar la legislación migratoria de los países firmantes del ARM en lo atinente a homologar clasificaciones o categorías migratorias, así como de los sistemas de seguridad social a través de ratificaciones de convenios sobre esta materia a niveles bilateral y multilateral; además hace falta implementar protocolos que reduzcan el tiempo y los requerimientos necesarios para el reconocimiento de títulos de estudios. Lo anterior implica una compaginación de los sistemas educativos.

En materia de derechos humanos, Colombia y Perú presentan un regionalismo superpuesto con un indicador *parcialmente fuerte*, respectivamente, de 0.74 y 0.63, lo cual teóricamente supone la existencia de normas comunes sobre derechos sociales y económicos específicos para los trabajadores. Sobre este punto, uno de los entrevistados de las organizaciones gubernamentales en Colombia manifestó que los inmigrantes venezolanos “disfrutan los derechos que normativa e institucionalmente se asignan según el estatus migratorio de cada inmigrante” (Sacristán-Rodríguez y Llanez Anaya, 2022, p. 13).

Las OSC coinciden en establecer que en temas de derechos humanos:

Los ministerios de educación y de salud tienen normativas para facilitar el acceso, pero la información no llega a los funcionarios para su aplicación. En lo que tiene que ver con homologaciones de los títulos de nuestros profesionales, han sido procesos muy lentos, pero se está tratando el tema y siempre he dicho que hay que reconocer. En materia de vivienda no hay política para acceso a vivienda. Por otro lado, hay mucha dificultad para sacar una cuenta de ahorros o acceder a un crédito en un banco en Colombia (OSC, comunicación personal, 19 de julio de 2019).

Con respecto a los derechos humanos de los entrevistados en Perú, se manifestó que “se tiene garantizada la posibilidad de entrar a laborar al trabajo informal. Solo una pequeña fracción tiene la oportunidad de laborar en el mercado formal” (OSC, comunicación personal, 30 de septiembre de 2019). Adicionalmente, manifestaron:

Los derechos están condicionados al estatus migratorio. Pero esto no es lo que sucede con la mayoría de la población en los últimos años. Sin documentación no tienes acceso a tarjeta de salud o de empleo. El mercado laboral en Perú es altamente informal. Esta informalidad le permite acceder rápidamente a algunos recursos. Es muy abierto este mercado para recibir gente. El impuesto del 30 por ciento de retención a los que reciban renta en Perú y al ser una persona no domiciliada en territorio peruano, desestimula el trabajo formal, sobre todo porque el migrante llega sin dinero y con la necesidad de transferir recursos para los familiares que se quedaron en Venezuela. Solo el 10 por ciento de la población migrante venezolana registrada como trabajadores formales (OSC, comunicación personal, 29 de octubre de 2019).

Como consecuencia de la mixtura que generan las políticas nacionales, el enfoque hegemónico sobre movilidad humana y la influencia de los acuerdos internacionales a los cuales la región se ha adherido, se observan la concepción y el diseño de algunos instrumentos comunes en este asunto, como la libre circulación de las personas, la adhesión a convenios internacionales de protección a los trabajadores migrantes y sus familias; la internalización de convenios internacionales en normativas internas; la atención y protección de los nacionales en el exterior y posturas comunes frente a terceros. Sin embargo, en Colombia y Perú no se ha armonizado integralmente lo planteado en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (Resolución 45/158 de 1990), al no haber articulado las instituciones en sus diferentes niveles para que se cumpla con el acceso real y efectivo de los ciudadanos venezolanos a sus derechos.

La evolución de la GRM en esta región está en concordancia con algunos cambios en los acuerdos jurídicos y en los marcos legales estipulados por organizaciones internacionales como la OIM, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, desde diferentes aristas, procuran gestionar la movilidad humana (Lavenex *et al.*, 2016). Adicionalmente es necesario incorporar los diversos Procesos Consultivos Regionales sobre Migración de América del Sur y la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), donde no se aborda el tema de la seguridad, y lo atinente al control se limita fundamentalmente a controles integrados fronterizos y a tener instalaciones donde se oriente a los trabajadores migrantes y se ofrezca información sobre tráfico y trata de personas. Se observa que la referencia más cercana se realizó en el año 2010, cuando se presentó la propuesta del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (OIM, 2010), donde se formalizó que, entre 2011 y 2020, se desarrollaría el plan de acción en el que se enfatiza la aplicación de los derechos humanos en el tema migratorio.

En torno del tema de *control y seguridad*, Argentina presenta un indicador de regionalismo *fuerte* (1), lo que significa que compromete el manejo y la gestión de fronteras bajo reglas comunes y cooperación operativa. Por su parte, Uruguay tiene un indicador catalogado como *débil* (0.41), que implica un intercambio de buenas prácticas en sistemas de control de inmigración. Sobre este punto, los entrevistados en Argentina expresaron:

Reconocimiento recíproco de competencias es una modalidad que busca hacer una sola vez el control migratorio a través de la delegación de competencias. Esto implica estar armonizados los sistemas de información [...] así estamos reduciendo la mitad de los funcionarios o duplicando la atención al migrante (OSC, comunicación personal, 29 de octubre de 2019).

Desde otra perspectiva, las ONG critican la actuación de los gestores de los procesos migratorios en las fronteras:

En la mayoría de las fronteras argentinas se realizan controles integrados. Esto implica que todos los controles son compartidos. Respecto al ingreso a territorio no es complejo, pero sí lo es la solicitud de protección internacional-asilo. Los operadores de migraciones lo evitan dado que demanda más tiempo y gestiones. Los inmigrantes suelen ingresar como turistas y solo cuando llegan a ciudades capitales se les suele recibir las solicitudes de asilo. El problema suele ser la discrecionalidad del funcionario público. Hay una brecha grande entre la ley y su ejecución. Además, no hay una ley de frontera que requiere una regulación diferente acorde a la dinámica particular (OSC, comunicación personal, 2 de noviembre de 2019).

Respecto a este mismo enfoque, los entrevistados uruguayos expresaron: “El control y seguridad realizado en Uruguay enfatiza en derechos humanos de los inmigrantes, sin descuidar el tema de seguridad” (OI, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019). También se planteó que

Hay unas pocas políticas, pero que más que funcionar como políticas de coordinación dentro del Mercosur, son acuerdos firmados bilateralmente entre países que hacen parte de este acuerdo. Por otro lado, también van llegando protocolos y buenas prácticas a través de organismos como ACNUR, OIM (OG, comunicación personal, 8 de noviembre de 2019).

A través de las entrevistas se confirma que tanto Argentina como Uruguay están realizando un gran esfuerzo por no subordinar el control y la seguridad a los derechos humanos. Sin embargo, la normativa tuvo un punto de giro en enero de 2017, cuando el presidente Mauricio Macri sancionó el Decreto Nacional de Urgencia (DNU) 70 de 2017, el cual restringía los derechos de la población migrante conseguidos a través de la Ley 25871 (como se citó en Gandini *et al.*, 2019) y facilitaba las condiciones para la expulsión de inmigrantes por razones referentes a inseguridad. Por otro lado, con el Decreto 138 de 2021 se derogó el DNU 70 de 2017, por considerar que sus principios son irreconciliables con la Constitución de la Nación Argentina al alejarse de la protección de los derechos humanos.

Con respecto a las expulsiones del país, los entrevistados manifestaron que cuando se han realizado se debe a que las personas han cometido delitos o porque han permanecido de manera irregular en el país, y aunque se les haya conminado a regularizarse no lo han hecho. A su vez se han agudizado los controles con el proceso migratorio venezolano. Hay un acompañamiento a través del ACNUR, la OIM y la Cruz Roja para responder a la presente movilidad fundamentalmente en frontera. En Uruguay se manifestó que existe una estratificación de los derechos entre migrantes, por lo cual es necesario unificarlos. Por ejemplo, los venezolanos han sido ampliamente beneficiados, mientras que migrantes como los cubanos no han corrido con la misma suerte debido a que su país no pertenece al Mercosur.

En relación con este mismo enfoque, en Colombia y Perú el *control y la seguridad de la migración* están cimentados en la protección de los derechos humanos. Este indicador es de 0.73 para Colombia, valor que lo ubica en un régimen *parcial*, que implica el manejo y la gestión de fronteras con normas comunes. Por su parte, Perú obtuvo un indicador de 0.83, lo que lo coloca en un régimen *fuerte*, que refleja un manejo y una gestión de fronteras con reglas comunes y una cooperación operativa. En lo concerniente a este punto, los entrevistados expresaron:

Colombia no está aplicando a los ciudadanos venezolanos el acuerdo de residencia del Mercosur; pero sí se está aplicando una normativa migratoria más flexible, dado que la normativa migratoria está dada para controlar flujos migratorio-normales, y con el éxodo que está viviendo esta comunidad se tienen definidas entradas y salidas del país obligatorias por lugares establecidos por una resolución (marítimos, fluvial, terrestre, aéreo) y se tienen causales de inadmisión Decreto 1067/2015 y busca alternativas para una migración ordenada y segura. Este es un proceso coyuntural porque ya existía una política. Hay que analizar la crisis por las diferentes etapas. (OG, comunicación personal, 12 de agosto de 2019)

Las OSC convergieron en las siguientes opiniones al respecto: “Las políticas y prácticas de control de las migraciones en las fronteras son discrecionales” (OSC, comunicación personal, 16 de septiembre de 2019). También manifestaron: “Los requisitos solicitados en frontera son demasiado flexibles, razón por la cual entra toda clase de gente. Hoy nos ha perjudicado y ha puesto a la sociedad peruana contra nosotros” (OSC, comunicación personal, 16 de septiembre de 2019).

Así mismo, *el control de la migración y la seguridad* en torno del proceso inmigratorio de venezolanos a Colombia y Perú se maneja desde una perspectiva de los derechos humanos y la regulación nacional e instrumentos jurídicos *ad hoc*, pero no se observa una convergencia regulatoria de estos dos países, ni con los Estados que firmaron el Acuerdo sobre Residencia del Mercosur; tampoco se advierte supervisión ni mecanismos de revisión con apego al acuerdo de integración del Mercosur (Sacristán-Rodríguez y Llanez Anaya, 2022). Estos dos países han presentado de manera unilateral algunas de sus decisiones y se han manifestado con carácter subregional a través del grupo de Lima y del Proceso de Quito (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019), en los cuales los países miembros plantearon su disgusto en torno al gobierno de Nicolás Maduro y luego se centraron en el tema migratorio. En la Declaración de Quito sobre

movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región de 2018 se resalta el planteamiento de 18 puntos a través de los cuales se pretende realizar acciones que respondan a las necesidades de los ciudadanos venezolanos, intercambiar información y buscar fuentes de financiamiento para los países más impactados por esta migración. Cabe señalar que estas declaraciones no son vinculantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Hasta la fecha, la toma de decisiones ha sido de carácter unilateral por parte de estos dos Estados, con lo cual han provocado reacciones en todos los demás países de la región. Las decisiones tomadas en Chile, Perú y Ecuador han suscitado un intenso movimiento de migrantes venezolanos hacia Colombia, lo que ha desbordado la capacidad de este país en todas las instancias y más en época de pandemia por el COVID-19.

Con respecto al *grado de legalización e institucionalización*, ninguno de los países estudiados ha cumplido totalmente con los compromisos migratorios regionales establecidos por medio de las instituciones intergubernamentales del Mercosur, aunque Argentina tiene el mejor desempeño en la región, como lo muestran las diferentes entrevistas realizadas. Para Uruguay, este es su indicador más débil, lo que implica una coordinación legislativa blanda con escaso monitoreo o sin este. Argentina, por su parte, presenta un indicador *fuerte* (de 1) con compromisos de derecho internacional y mecanismos de revisión judicial y política. En la otra orilla se observa que este indicador está muy rezagado en Colombia (0.11), con un nivel de legalización *débil* y la ausencia de organismos de supervisión independientes que tengan la capacidad de hacer cumplir la ley. Esto puede explicarse por el frágil nivel de legalización, con una coordinación interna mínima (Lavenex, 2019). Por último, Perú se ubica en una escala *parcial* (0.55) y está un poco más desarrollado que Colombia en compromisos de derecho internacional, aunque sin supervisión y mecanismos de revisión.

Lo masivo del movimiento migratorio venezolano por la región en tan corto tiempo desbordó las capacidades logísticas e institucionales de los países de destino de esta población. A ello debe agregarse el débil nivel de legalización y de coordinación interna de estos países y la ausencia de un organismo intrarregional coercitivo que garantice la adopción y aplicación de los acuerdos asumidos; tampoco se cuenta con un organismo jurídico supranacional independiente, con lo cual la implementación normativa es irregular (Acosta Arcarazo y Geddes, 2014; Lavenex, 2019).

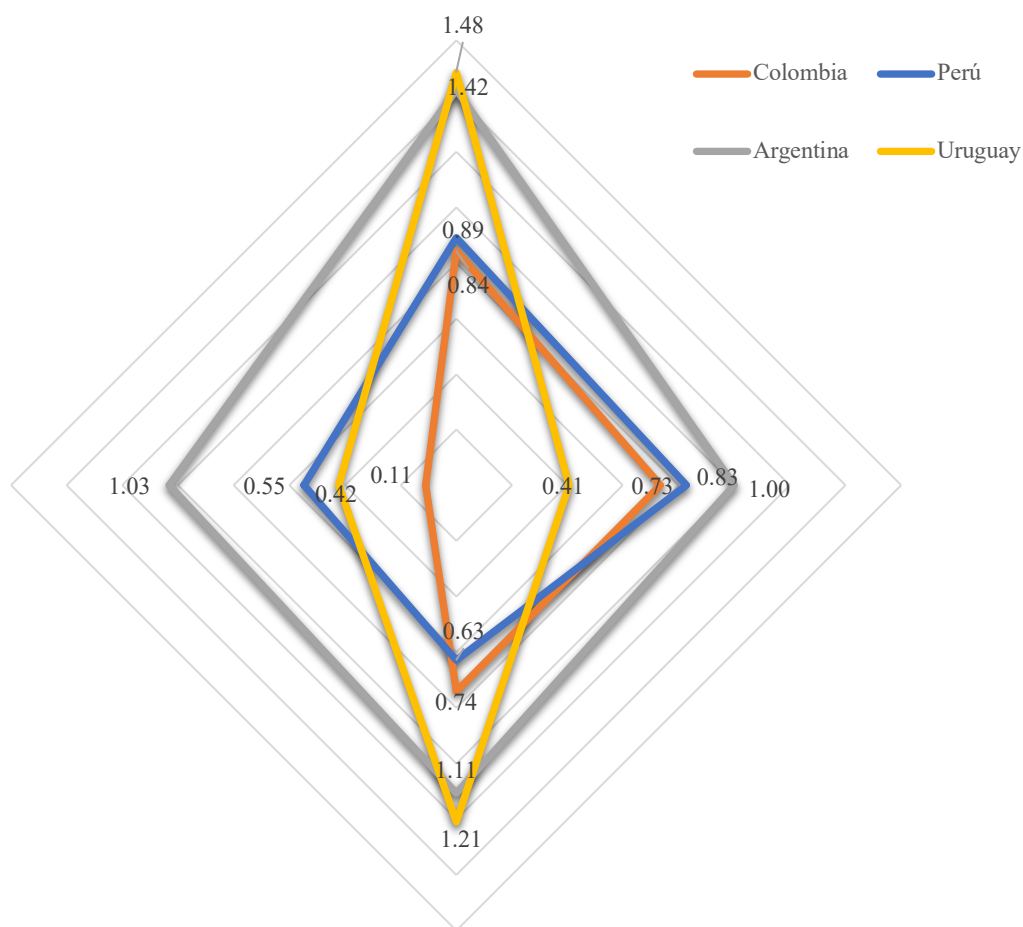
La CSM parece tener una función meramente declarativa, que promueve una visión positiva de la migración, pero que presenta una débil estructura institucional con baja capacidad de convocatoria, lo que limita su potencial normativo en lo concerniente a temas de gestión migratoria y de seguridad. Es factible robustecer esta estructura a través de la convergencia y armonización de los acuerdos en el área migratoria a través de la fusión del tema de ciudadanía suramericana que ha trabajado Unasur con los próximos desarrollos jurídicos a realizar por parte del ARM (Harns, 2013).

Cuadro 3. Indicador de la taxonomía regional de la gobernanza migratoria de Argentina, Colombia, Perú y Uruguay en el acuerdo del Mercosur

Factor	Argentina		Uruguay		Perú		Colombia	
	Indicador por factor	Nivel de regionalismo	Indicador por factor	Nivel de regionalismo	Indicador por factor	Nivel de regionalismo	Indicador por factor	Nivel de regionalismo
Movilidad económica	1.42	Muy fuerte	1.48	Muy fuerte	0.89	Fuerte	0.84	Fuerte
Control y seguridad de la migración	1	Fuerte	0.14	Débil	0.83	Parcial	0.73	Parcial
Derechos humanos	1.11	Muy fuerte	1.21	Muy fuerte	0.63	Parcial	0.74	Parcial
Legalización e institucionalización	1.03	Muy fuerte	0.42	Débil	0.55	Parcial	0.11	Débil
Indicador general	1.14	Muy fuerte	0.88	Fuerte	0.72	Parcial	0.61	Parcial

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Taxonomía de gobernanza regional migratoria de Argentina, Uruguay, Colombia y Perú en el Mercosur



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Como se infiere del análisis del cuadro 3, se observan varios grados de regionalismo, donde Argentina presenta un nivel muy fuerte, Uruguay un nivel fuerte, en tanto que Colombia y Perú muestran un regionalismo parcial.

A pesar de que estos dos últimos países acogieron el ARM, su nivel de regionalismo se debe a que este acuerdo no fue aplicado sino hasta el 5 de agosto de 2017, fecha en la que el Mercosur suspendió a Venezuela. Las políticas migratorias vigentes que ambos Estados aplican a los crecientes flujos migratorios venezolanos son discrecionales y, en el caso de Colombia, procede así por razones de reciprocidad. Sin el establecimiento de una GRM efectiva, con instituciones y regulaciones supranacionales fuertes, Colombia y Perú han optado por aplicar políticas nacionales *ad hoc* que les permitan dar respuesta al fenómeno migratorio sin que necesariamente estas converjan, sino que más bien estén en línea con los intereses del gobierno en el poder.

Lo anterior se visibiliza a través de las medidas adoptadas por el gobierno peruano en 2019 que estableció restricciones a la entrada al país a quienes no dispusieran de visado humanitario o de pasaporte (Superintendencia Nacional de Migraciones Perú, 2019). El 26 de enero de 2021, el gobierno movilizó unidades del ejército a la frontera con Ecuador, con el objetivo de controlar el ingreso de inmigrantes venezolanos indocumentados. Este hecho muestra el interés de este país en asegurar sus fronteras con un mecanismo de control de las migraciones. Colombia, por su parte, presentó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (Decreto 216 de 2021) que lleva implícito el compromiso de proteger los derechos humanos de los inmigrantes que residen en el país de manera irregular. Así mismo, dicho Estatuto busca gestionar los flujos de esta población a largo plazo y de manera más eficaz y eficiente; actualizar los sistemas de información que permitan proponer políticas públicas acorde con los nuevos requerimientos; registrar y promover los beneficios de la migración en el país y en la región.

En esta investigación se demuestra la hipótesis planteada de que la política migratoria establecida en el proceso de integración del Mercosur y aplicada por los países asociados se ha mantenido fragmentada y diferenciada. La falta de internalización de los acuerdos por parte de países como Colombia y Perú muestra la desalineación existente entre los problemas de orden global, los supranacionales y los objetivos nacionales. Esta incapacidad de ofrecer soluciones regionales se observa a través del proceso migratorio venezolano por la subregión. Por su parte, Argentina y Uruguay han internalizado de manera más integral el ARM. Los hallazgos realizados a través del trabajo de campo y de la revisión bibliométrica revelan que en la GRM de estos dos países existe un regionalismo superpuesto donde se aplican las políticas migratorias vigentes en el ARM al movimiento migratorio venezolano, sin que las dos naciones tengan el mismo nivel de desarrollo en los cuatro indicadores presentados en este estudio.

Dado que es visible un régimen migratorio diferenciado y fragmentado con déficit en temas de coordinación y armonización entre los países asociados al ARM, es pertinente hacer vinculantes los acuerdos migratorios firmados. Este punto implica la creación de un organismo intrarregional

que vigile el cumplimiento de los compromisos adquiridos (Acosta Arcarazo y Geddes, 2014) y los ajustes institucionales a que haya lugar.

La narrativa sobre la gobernanza migratoria en la región de estudio ha sido altamente consensuada y legitimada por la comunidad internacional, la cual está integrada por las diferentes agencias de las Naciones Unidas y por los diversos sectores de la sociedad civil que han implantado la tendencia a manejar el tema migratorio en instancias consultivas no vinculantes. A pesar de su carácter no contencioso, las resoluciones de estos foros influyen en las políticas migratorias nacionales y regionales con orientaciones que sirven a los intereses de los países desarrollados receptores de migrantes los cuales no reconocen los discursos ni los variados escenarios que motivan los flujos migratorios en esta región ni la politicidad de la migración (Domenech, 2013), que facilita el análisis de la relación de categorías como –migraciones, Estado y ciudadanía–, perspectiva que diverge de la hermenéutica dominante y del concepto de ciudadanía formal que propone considerar a los migrantes como ciudadanos que realizan y mantienen prácticas de igualdad y libertad (Domenech, 2008).

REFERENCIAS

- Acosta Arcarazo, D. y Geddes, A. (2014). Transnational diffusion or different models? Regional approaches to migration governance in the European Union and Mercosur. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 19-44. <https://doi.org/10.1163/15718166-00002047>
- Acosta Arcarazo, D. y Freier, L. F. (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696.
- Acosta Arcarazo, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas* (Documentos de Trabajo, núm. 3/2019). Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf
- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur. Texto aprobado por Decisión CMC N° 28/02. 6 de diciembre de 2002. <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>
- Alter, K. J. y Hooghe, L. (2016). Regionalism dispute settlement. En T. A. Risse y T. A. Börzel, *The Oxford handbook of comparative regionalism* (pp. 538-558). Oxford University Press.
- Alter, K. J. y Meunier, S. (2009). The politics of international regimen complexity. *Perspective on Politics*, 7(1), 13-24.
- Bello, J. (2015). *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados* [Informe de la Consultoría]. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>

- Betts, A. (2011). *Global migration governance. The emengence of new debate*. Oxford University Press.
<https://www.geg.ox.ac.uk/sites/default/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>
- Börzel, T. A. (2016). Theorizing regionalism: Cooperation, integration and governance. En T. A. Börzel y T. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism* (pp. 41-63). Oxford University Press.
- Brumat, L., Acosta, D. y Vera Espinoza, M. (2018). Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿hacia una nueva oleada restrictiva? *Anuario de política internacional y política exterior 2017-2018* (pp. 207-211). Ediciones Cruz del Sur.
- Ceriani Cernadas, P. (2018). *Migration policies and human rights in Latin America: Progressive practices, old challenges, worrying setbacks and new threats*. Global Campus Latin America-Caribbean.
- Ceriani Cernadas, P. y Freier, L. F. (2015). Lights and shadows in Latin American immigration legislation. En D. J. Cantor, L. F. Freier y J.-P. Gauci (Eds.), *A liberal tide: Immigration and asylum law and policy in Latin America* (pp. 11-32). Institute of Latin American Studies.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 25 de julio de 1951.
<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- Declaración de Brasil. Cartagena +30: un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe. 3 de diciembre de 2014.
<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>
- Declaración de Cartagena sobre refugiados. Adoptado por el “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. 22 de noviembre de 1984. <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>
- Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Los representantes de los Gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay, reunidos con el objeto de intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región. 4 de septiembre de 2018.
<https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
- Decreto 138 de 2021 [Poder Ejecutivo Nacional]. Derogase el Decreto n° 70 del 27 de enero de 2017. Restituyese la vigencia de las normas modificadas, sustituidas o derogadas por el decreto n° 70 del 27 de enero de 2017. Créase en el ámbito de la dirección nacional de migraciones,

organismo descentralizado actuante en la órbita de la secretaría de interior del ministerio del interior, la comisión asesora de política migratoria.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>

Decreto 216 de 2021 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. 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. 1º de marzo de 2021.
<https://www.leyex.info/documents/leyes/6b60e592e5e6d83f1d5f0e949008cec9.htm>

Decreto 941 de 2014 [Presidencia de la República]. 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 del Mercosur, Bolivia y Chile, y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. 21 de mayo de 2014.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76597>

Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142.

Galindo Vélez, F. (2011). El asilo en América Latina: uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas. En Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La protección internacional de refugiados en las Américas* (pp. 173-228). ACNUR.

Gandini, L. C., Lozano Ascencio, F. y Prieto, V. (Coords.). (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Harns, C. (2013). *Regional inter-state consultation mechanisms on migration: Approaches, recent activities and implications for global governance of migration*. Organización de las Naciones Unidas.

Hooghe, L. y Marks. G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

Klekowski Von Koppenfels, A. (2001). Informal but effective: Regional consultative processes as a tool in managing migration. *International Migration*, 39(6), 61-84.

Lahav, G. y Lavenex, S. (2012). International migration. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations* (pp. 746-774). Sage Publications.

Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU external governance: The role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554-570.

Lavenex, S. (2019). Regional migration governance – building block of global initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1275-1293.

- Lavenex, S., Jurje, F., Givens, T. F y Buchanan, R. (2016). Regional migration governance. En T. A Börzel y T. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism* (pp. 457-485). Oxford University Press.
- Ley 18250 de 2008. Migración. 17 de enero de 2008. *Diario Oficial* núm. 27407. https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019, 16 de noviembre). 11 países firmaron declaración al finalizar la V Reunión del Proceso de Quito. *Cancillería de Colombia*.
- Migración Colombia (2022). Distribución de venezolanos en Colombia. Febrero de 2022. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/infografias-2022>
- Montenegro Braz, A. (2018). Migration governance in South America: The bottom-up diffusion of the agreement of Mercosur. *Brazilian Journal of Public Administration*, 52(2), 303-320.
- Montiel, C. y Prieto, V. (2019). Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo. En L. L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 235-257). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2010, 25-26 de octubre). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas* [Conferencia]. X Conferencia Sudamericana de Migraciones, Cochabamba, Bolivia.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2014, 16-17 de octubre). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados* [Conferencia]. XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima, Perú.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes (Cuadernos Migratorios, núm. 9). OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf
- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: Teoría y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 95-113.
- Panizzon, M. y Van Riemsdijk, M. (2019). Introduction to special issue: Migration governance in an era of large movements: A multi-level approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1225-1241.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. 31 de enero de 1967. <https://www.acnur.org/mx/sites/es-mx/files/legacy-pdf/5b076dcd4.pdf>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela RV4 (Plataforma RV4). (2021, junio). Refugiados y migrantes venezolanos en la región [Mapa]. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-junio-2021>

- Ramírez, J. (2016). *Hacia el sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.
- Raustiala, K. y Víctor, D. G. (2004). The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, 58(2), 277-309.
- Resolución 4130 de 2013 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Se adoptan los requisitos para todas y cada una de las clases de visas contempladas en el Decreto 834 del 24 de abril de 2013, y se dictan otras disposiciones sobre su expedición. 11 de julio de 2013. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_4130_2013.htm
- Resolución 45/158 de 1990 [Asamblea General]. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. 18 diciembre de 1990. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- Sacristán-Rodríguez, C. P. y Caballero Parra, F. (2020). Pertinencia de políticas migratorias en la integración latinoamericana. En A. J. Hurtado Briceño y E. Vieira Posada (Eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (pp. 245-287). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602364>
- Sacristán-Rodríguez, C. P. y Llanez Anaya, H. F. (2022). La migración venezolana a Colombia y Perú. Un análisis desde el marco gobernanza regional migratoria establecida en MERCOSUR. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, (54), 1-22. <https://doi.org/10.14422/mig.i54y2022.003>
- Solomon, M. K. (2005). *International migration management through inter-state consultation mechanisms*. United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/8/P13_MKSolomon.pdf
- Superintendencia Nacional de Migraciones Perú. (2019). *Resolución de Superintendencia N° 00000177-2019-MIGRACIONES*. Poder Ejecutivo de Perú. <https://www.refworld.org/es/docid/5d080de24.html>