

El Presidencialismo y la “Securitización” de la Política Migratoria en América Latina: un Análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos

Presidentialism and Migration Politics in Latin America: Understanding Policy Reactions to the Displacement of Venezuelan Citizens

Luisa Feline Freier, Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Soledad Castillo Jara, Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Resumen

En el presente artículo reflexionamos sobre las diferentes respuestas de los Estados latinoamericanos ante el desplazamiento forzado de ciudadanos venezolanos. Argumentamos que dichas respuestas han sido establecidas, en gran medida, por los Ejecutivos, antes que por los parlamentos o los organismos regionales de integración, y se tienen que entender –por lo tanto– en el contexto del presidencialismo latinoamericano. Para desarrollar este argumento, en primer lugar, analizamos la crisis del Estado venezolano, la cual se manifiesta en la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos en cuanto a la preservación de la vida, la libertad y la seguridad personal. A continuación, presentamos datos clave sobre el desplazamiento forzado de personas venezolanas, el cual es consecuencia de la crisis anteriormente mencionada. En este punto, indicamos cuáles son los principales países receptores y qué políticas han implementado para enfrentar la llegada masiva de ciudadanos venezolanos a sus territorios, teniendo en cuenta que estas medidas han variado con el tiempo desde la apertura hacia la “securitización”. Finalmente, analizamos dichas políticas a la luz de la literatura existente sobre la crisis del regionalismo latinoamericano y el presidencialismo en la región. Concluimos que las reacciones latinoamericanas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos se diferencian en virtud de las acciones de los Ejecutivos, las cuales se observan en la creación de instrumentos legales *ad hoc*, fundamentalmente mediante decretos, y en la aplicación de dichos instrumentos nuevos en lugar de la aplicación de normas regionales ya existentes, como es el caso de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.

Palabras clave: Presidencialismo, América Latina, Política Migratoria, Migración Venezolana

Abstract

In this article we reflect on the different policy responses of Latin American States to the massive displacement of Venezuelan citizens. We argue that Executives, rather than parliaments or organizations of regional integration determined these responses, which thus have to be understood in the context of Latin American presidentialism. In a first step, we refer to the magnitude of the crisis of the Venezuelan State, which manifests itself in the impossibility of satisfying the basic needs of its citizens as regards the preservation of life, freedom and personal security. Second, we present key data on the forced displacement of Venezuelan citizens, which is a direct consequence of the aforementioned crisis. In this section we also present the different policy reactions with a focus on the main host countries in the region. These measures have changed over time from openness towards securitization. Third, we

analyze these policies in light of the existing literature on the crisis of Latin American regionalism and presidentialism in the region. We conclude that Latin American policy reactions to the displacement of Venezuelan citizens differ by virtue of the actions of the Executives. This is exemplified by the creation and application of *ad hoc* legal instruments, mainly by means of decrees, instead of invoking established regional norms, such as the refugee definition of the Cartagena Declaration.

Keywords: Presidentialism, Latin America, Migration Policies, Venezuelan Migration

Introducción

Desde el año 2015, alrededor de cuatro millones de venezolanos han abandonado su país (ACNUR, 2019; OEA, 2019b), lo que supone el mayor desplazamiento de personas en un periodo tan corto en la historia de América Latina (Freier y Parent 2019) y, por lo tanto, un enorme desafío para las instituciones regionales y los gobiernos que en la mayoría de los casos no cuentan con experiencia en la gestión de flujos de migrantes y refugiados. Hasta mediados de 2019 había más de 1.3 millones venezolanos viviendo oficialmente en Colombia, 768,100 en Perú, 288,200 en Chile y 263,000 en Ecuador (OEA, 2019b). Como se observa, los venezolanos han emigrado principalmente a países andinos vecinos que, durante las últimas décadas, no han sido países de inmigración.

En un contexto de tensión entre, por un lado, la promoción de los derechos humanos en la política exterior y, por otro, la preocupación por la estabilidad en la política interna, los Estados receptores de inmigración venezolana han implementado diferentes políticas para hacer frente a la llegada de un gran número de ciudadanos de dicha nacionalidad a sus territorios. Estas políticas, en un principio, se caracterizaron por una mayor apertura y generosidad hacia los migrantes. Sin embargo, con el tiempo, se han transformado en políticas más restrictivas y “securitistas” –una visión de las migraciones relacionada en la seguridad interna, distante de una visión o perspectiva de derechos humanos (Zamora & Gainza 2014). Ello, en parte, se debe a que los Ejecutivos de la región buscan réditos políticos y, por lo tanto, responden a incidentes y presiones de la opinión pública endureciendo la política migratoria. Este mecanismo ya se ha descrito, con sus propias características particulares, para Europa y Estados Unidos (Morales, Pilet y Ruedin, 2015; Ellinas, 2010).

Según las políticas que han adoptado, los Estados pueden clasificarse en seis grupos (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Un primer grupo que ha extendido unilateralmente en favor de la población venezolana los acuerdos de residencia de los bloques regionales Mercosur o Unasur (Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay), un segundo grupo que ha implementado permisos especiales para los ciudadanos venezolanos (Chile, Colombia y Perú), un tercero que no ha creado ninguna categoría migratoria específica para ellos (Paraguay y Costa Rica), un cuarto que ha aplicado la definición de refugiado del Acuerdo Cartagena (solo México) y un quinto grupo que ha establecido procesos de regularización para los migrantes venezolanos que ya se encuentran viviendo en su territorio (Panamá y Bolivia). El sexto grupo lo conforman países del Caribe que aplican políticas de sanciones y expulsiones.

El presente artículo persigue tres objetivos principales: analizar la crisis del Estado venezolano que ha resultado en el éxodo de sus ciudadanos, presentar una visión general de las reacciones políticas de los diversos Estados receptores y explorar en qué medida las diferencias en dichas reacciones pueden explicarse por el presidencialismo que caracteriza a los países latinoamericanos. Es preciso señalar que el primer punto, pese a su carácter descriptivo, es esencial para comprender hasta qué punto las reacciones regionales son adecuadas y para discutir las razones de la variación en las reacciones estatales.

En una primera sección, nos referimos de manera descriptiva a la crisis del Estado venezolano, la cual, pese a su complejidad, puede caracterizarse como la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos en los ámbitos que son fundamentales para el funcionamiento de un Estado, como la preservación de la vida, la libertad y la seguridad personal. En este punto, abordamos cada uno de los tres sub-temas basándonos principalmente en cifras provenientes de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y algunos medios de prensa, e indicando que la tendencia actual del desarrollo de los hechos es desfavorable.

Esta primera presentación descriptiva sirve para fundamentar, luego, el argumento de que la migración masiva de ciudadanos venezolanos es un caso de desplazamiento forzado. Ello, a su vez, nos es útil para analizar, en segundo lugar, la diversidad de reacciones políticas en la región a la luz de la literatura existente sobre el presidencialismo en América Latina (Mainwaring y Shugar, 2002; Gargarella, 2015; Valadés, 2017). Argumentamos que las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos se caracterizan por la falta de coordinación regional y se diferencian en virtud de las acciones de los Ejecutivos. Ello se observa en la creación de instrumentos legales *ad hoc*, los cuales, a su vez, son vulnerables de cambiar según las contingencias de la política electoral y de la opinión pública. Para ello, presentamos una breve revisión acerca del estado de arte de las literaturas sobre el presidencialismo, el intergubernamentalismo y la diplomacia presidencial, y exploramos la importancia de dichos elementos para explicar las reacciones políticas de los Estados.

1. La Crisis del Estado Venezolano

Dado el colapso del Estado venezolano, es difícil encontrar fuentes oficiales que aporten cifras confiables sobre la crisis humanitaria y estatal. Ante ello, recurrimos a informes de instituciones internacionales de reconocido prestigio como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como a cifras reportadas desde Venezuela por la organización humanitaria Cáritas, estadísticas y testimonios recogidos en trabajos académicos y noticias en medios de prensa como El Comercio y la plataforma virtual Connectas.

Con respecto a las necesidades básicas para la preservación de la vida, nos referiremos a la escasez de alimentos y el estado deplorable del sistema de salud, ya que estos son los principales problemas que amenazan la vida de la población venezolana. Entre los años 2013 y 2017, los comunicados

e informes publicados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) hacen énfasis en la hiperinflación, que causó que el poder adquisitivo se vea severamente afectado, así como en la escasez de alimentos, medicamentos y suministros médicos. El informe más reciente de la OEA, que data de marzo de 2019, indica que aproximadamente el 87% de los casi 29 millones de venezolanos viven en situación de pobreza, 8 de cada 10 venezolanos declararon que no cuentan con suficiente alimento en sus hogares y aproximadamente un tercio de los encuestados señalaron que ingieren menos de tres comidas al día (OEA, 2019a). Ya el año pasado, una canasta básica alimentaria equivalía a la totalidad de un sueldo mínimo venezolano durante veinte meses, ya que este apenas ascendía a ocho dólares americanos (Koechlin y Eguren, 2018). En enero de este año, el presidente Nicolás Maduro anunció un incremento del salario mínimo a 18 mil bolívares (aproximadamente 20.9 dólares); sin embargo, debido a la hiperinflación, este monto tampoco es suficiente para que una familia pueda vivir, ya que solo equivale al precio de dos kilos de carne (El Comercio, 2019c). En el caso particular de los niños y niñas, la desnutrición ha alcanzado el nivel de una crisis humanitaria en muchas partes de Venezuela. Cáritas encontró que, entre abril y julio de 2018, 63% de los hogares habían incurrido en alguna forma de privación alimentaria, 13.5% de los niños menores de cinco años presentaban desnutrición moderada y severa, 17.8% presentaban desnutrición leve y 34% se encontraban en riesgo de padecer desnutrición (Cáritas, 2018). Asimismo, una investigación periodística independiente llevada a cabo por las plataformas El Pitazo y CONNECTAS encontró que los niños nacidos en el año 2013, justo en el momento en el cual la crisis alimentaria se agravó, presentan actualmente graves deficiencias físicas y mentales que pueden incluso ser irreversibles y generarles mayor riesgo de enfermedades en su vida adulta; los autores del informe señalan que el problema del hambre es especialmente preocupante en la primera infancia, ya que en esta edad ocurre al menos el 75% del desarrollo cerebral (Osorio *et al.*, 2019).

En cuanto al sistema de salud, según los últimos datos recogidos por la OEA, “los hospitales registran una escasez de medicamentos de 88% y una falta de material médico quirúrgico de 79%”; asimismo, más del 90% de los servicios de radiografías y tomografías en los centros de salud públicos se encuentran inoperativos y no hay ningún laboratorio en el sistema público que se encuentre funcionando completamente debido a la falta de reactivos (OEA, 2019a). Todo ello, evidentemente, obstaculiza la posibilidad de realizar diagnósticos adecuados. En cuanto a los tratamientos, estos tampoco pueden realizarse con normalidad debido a la escasez de medicamentos y a las deficiencias de la infraestructura de los centros de salud. Los pacientes de cáncer, insuficiencia renal y diabetes se ven afectados porque no pueden acceder a los medicamentos que necesitan regularmente (OEA, 2019a). Asimismo, el 53% de los quirófanos no son utilizables y el 70,7% de las salas de emergencia en establecimientos públicos presentan alguna falla que genera que solamente sean operativas intermitentemente (OEA, 2019a). Este tipo de fallas suelen deberse a la falta de insumos y a los problemas en el suministro de agua y electricidad (OEA, 2019a). Durante el mes de marzo de 2019, ocurrieron cortes de electricidad que generaron muertes. Se estima que debido a la falta de energía para operar los equipos médicos fallecieron alrededor de veinte personas, principalmente pacientes con enfermedades renales que no

podieron completar sus tratamientos de diálisis (El Comercio, 2019b; Jones, 2019a).

Por otro lado, en medio de esta situación de graves carencias, la libertad personal también se ve afectada debido a la intimidación y persecución política. Respecto a ello, la OEA ha reportado detenciones arbitrarias y el uso excesivo de la violencia por parte de las fuerzas del orden, especialmente la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) (OEA, 2019a). Según la OEA, se han identificado casos de abusos físicos y psicológicos perpetrados por la GNB y el SEBIN y se estima que, entre enero de 2014 y noviembre de 2018, 12.949 personas fueron detenidas arbitrariamente (OEA, 2019a). Ello implica que las fuerzas policiales y militares venezolanas son organismos de persecución y represión antes que de aplicación de la ley. De manera cualitativa, esta información se verifica también en los testimonios recogidos por Freier, Corpi y Arón (2019) que hacen alusión al miedo de las personas civiles frente a los “sapos de Maduro”, es decir aquellos militares que apoyan al régimen y pueden delatar a cualquier persona cuyo accionar sea sospechoso por no alinearse con las ideas y prácticas que el gobierno promueve.

Asimismo, el gobierno ejerce control de modo que la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos depende de la voluntad de las autoridades políticas. Un claro ejemplo de ello es el Carnet de la Patria, el cual “implica implícitamente tener una afiliación con el partido del régimen para acceder a servicios sociales” (OEA, 2019a: 15). El Carnet es necesario para acceder a servicios que deberían, en principio, estar disponibles para todos los ciudadanos, tales como acceso a la seguridad social, las pensiones, el empleo, la vivienda, cupos universitarios y subsidios para los productos que son escasos como alimentos, medicinas y combustible (OEA, 2019a). Asimismo, mediante este documento, es posible no solo identificar a los ciudadanos, sino también acceder y almacenar información personal que puede ser usada para restringirles derechos. La OEA, en base a una investigación realizada por la agencia Reuters, indica, por ejemplo, que el gobierno venezolano cuenta con información sobre la participación electoral, la historia médica, la presencia en redes sociales, la afiliación a partidos políticos, entre otros datos que posibilitan el acceso diferenciado de las personas a los servicios públicos en función de su afinidad con el régimen (OEA, 2019a).

Como tercer punto, la falta de seguridad también forma parte de la crisis del Estado venezolano. Son particularmente preocupantes los homicidios, hurtos y el incremento de la criminalidad en general. El año pasado se calculaba que en Venezuela existen alrededor de 18 mil bandas criminales (Koechlin y Eguren, 2018). Según el Informe de País elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2017, la tasa de homicidios era de 91,8 por cada 100 mil habitantes, lo cual colocaba a Venezuela como el segundo país más violento del mundo (CIDH, 2017). Asimismo, en 2016, el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia Penal calificó la ciudad de Caracas como la más insegura y violenta a nivel mundial e incluyó también a otras siete ciudades venezolanas en la lista de ciudades inseguras (CIDH, 2017). Esta situación de inseguridad, según la CIDH, afecta de manera especial a poblaciones vulnerables como los niños, niñas, adolescentes y mujeres. El informe señala que Venezuela es uno de los tres países de América Latina con más homicidios de niños y adolescentes, y que en los últimos dos años se han incrementado las cifras de feminicidio (CIDH,

2017). Esta situación de inseguridad continúa y empeora mientras más se agrava la escasez, ya que, además de la criminalidad organizada, prolifera también un tipo de delincuencia menor que se lleva a cabo por necesidad ante las carencias económicas de la población (Koechlin y Eguren, 2018). Tal como señala Freier, “Venezuela es uno de los países más violentos del mundo y las violaciones de los derechos humanos, como los arrestos arbitrarios, la tortura de prisioneros, los ataques contra periodistas y el uso excesivo de la fuerza han sido una práctica común desde que se intensificaron las protestas contra el régimen de Maduro en 2017” (Freier, 2018a).

2 El Desplazamiento Forzado de Ciudadanos Venezolanos

Como consecuencia de la crisis a la que nos hemos referido en la sección anterior, se estima que al menos cuatro millones de venezolanos han abandonado el país y se han dirigido a diversos países de América Latina y el Caribe (ACNUR, 2019; OEA, 2019b). Según la OEA, hasta mediados de 2019, los países que más migrantes y refugiados venezolanos han recibido son Colombia (1.3 millones), Perú (768,100), Chile (288,200) y Ecuador (263,000) (OEA, 2019b). Cabe recalcar que este desplazamiento corresponde a lo que Betts llama “migración de supervivencia”, es decir el abandono del país de origen debido a una amenaza existencial para la cual no se encuentra una solución interna (Betts 2013). En este caso, entendemos que la crisis del Estado venezolano representa una amenaza para la integridad de sus ciudadanos y no presenta indicios de mejorar en un futuro cercano.

En perspectiva histórica, Tomás Páez y Leonardo Vivas han denominado a esta “migración de supervivencia” “migración de la desesperación” y la identifican como la tercera fase del actual éxodo venezolano (Páez y Vivas, 2017). Según dichos autores, ha habido tres fases en el proceso migratorio de los venezolanos. En el año 2000 comenzó la primera fase, la cual se caracterizó por la migración de personas de clase media, empresarios y estudiantes. Los principales destinos fueron Estados Unidos y Europa, y la decisión de migrar se debió a la creciente inseguridad, las tensiones políticas, las expropiaciones masivas, la nacionalización de varias industrias y las tensiones sociales que siguieron al golpe de estado fallido contra el expresidente Chávez. La segunda fase comenzó en 2012 con el final del *boom* de las materias primas latinoamericanas y la reelección de Chávez. En esta segunda fase, los perfiles sociales de los migrantes fueron más diversos, incluyendo tanto a personas de clase media como de clase baja. Los destinos también se diversificaron y empezaron a incluir países más cercanos geográficamente, como Colombia, Panamá y la República Dominicana. Finalmente, en el año 2015, tras la muerte de Hugo Chávez y la elección de Nicolás Maduro, la “migración de la desesperación” empezó como respuesta a la crisis humanitaria que ya se encontraba fuera de control. En este momento, el desplazamiento es forzado, la prioridad es sobrevivir y los migrantes provienen de orígenes sociales cada vez más diversos en cuanto a los ingresos, la educación o la profesión.

Tal como señalamos anteriormente, esta migración se realiza de manera forzada y, precisamente debido a que no ha sido planeada, se desarrolla en condiciones de vulnerabilidad. Freier, Corpi y Arón (2019) narran y explican, apoyándose en testimonios de migrantes, el sufrimiento que implica salir de

Venezuela, viajar —en la mayoría de los casos por medios terrestres e incluso a pie— y llegar al país de destino. Este sufrimiento incluye desde dificultades materiales como enfermedades, falta de dinero, estafas y robos en el camino hasta problemas emocionales muy complejos que impactan negativamente en la experiencia de estas personas, como el hecho de saber que dejan a su familia en un país en crisis y sin muchas probabilidades de mejorar en el futuro cercano, la incertidumbre acerca de qué puede ocurrir en el país de destino, la humillación al tener que aceptar trabajos extremadamente agotadores o que no corresponden con el nivel de educación que han recibido en Venezuela, el malestar ante la discriminación y las presiones sociales por ocultar su origen venezolano.

Antes de analizar las respuestas políticas de los países latinoamericanos frente a la inmigración venezolana, cabe mencionar el contexto político del cambio de paradigma ideológico en las políticas migratorias, especialmente en los países sudamericanos (Acosta y Freier 2015; Ceriani y Freier, 2015). En contraste con las políticas migratorias asociadas a las dictaduras militares de los años setenta y ochenta, que eran restrictivas y se basaban en el control de la población, varios gobiernos de izquierda o centro-izquierda adoptaron a lo largo de las últimas dos décadas nuevas leyes y políticas sobre migración y refugio con un claro enfoque en los derechos de los migrantes, la no criminalización y la regularización de migrantes irregulares (Ceriani y Freier, 2015; Acosta, 2018). Sin embargo, en la mayoría de los países, estos avances seguían acompañados de políticas restrictivas, y muchas veces procesos burocráticos pocos claros obstaculizan el acceso efectivo a derechos (Brumat, 2019; Acosta, 2018; Ceriani y Freier, 2015). Al mismo tiempo, la mayoría de los países receptores han adoptado en sus leyes nacionales tanto la definición tradicional de refugiado de la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 como la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984 (Freier, 2015). Esta última extiende la protección en los casos en que el país de origen presente violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras situaciones que hayan perturbado seriamente el orden público.

La crisis del Estado venezolano, tal como la hemos presentado aquí, cumple tres de los criterios recogidos en la Declaración de Cartagena: violencia generalizada, vulneración masiva de derechos humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público. Por ello, los países de la región deberían estar implementando las medidas de protección correspondientes a esa condición para los migrantes venezolanos (Berganza, Blouin, Freier 2018; Freier, 2018b). El estatus de refugiados impediría a los Estados la devolución de los ciudadanos venezolanos a su país hasta que la situación en él haya mejorado significativamente y garantizaría el acceso de estas personas a servicios públicos como salud y educación.

Sin embargo, solo un número reducido de los migrantes forzosos venezolanos realiza dicha solicitud, ya sea por desconocimiento del derecho, temor al estigma social o deseo de conservar la posibilidad de regresar a Venezuela de visita (Freier y Parent, 2019). Con cerca de 170 mil solicitudes a inicios de 2019, el Perú es el principal país receptor de estos pedidos según los últimos datos recogidos por el ACNUR (ACNUR, 2019). Pese a este incremento en los pedidos, han sido muy pocas las

solicitudes efectivamente procesadas por los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, entre 2014 y 2017, el Perú solo resolvió 971 casos: aceptó 239 y rechazó 548 solicitudes en base a la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 (Berganza, Blouin y Freier, 2018). El elevado número de solicitudes no resueltas —ya sea debido a la falta de capacidad, a una política intencionada de no resolver o a ambas razones a la vez— deja a muchos venezolanos sin una protección adecuada.

3. Reacciones Políticas frente a la Inmigración Venezolana

3.1. La Falta de Cooperación Regional

Si bien ha habido esfuerzos por abordar la migración venezolana de manera conjunta desde el año 2017, las acciones de los Estados latinoamericanos permanecen hasta la actualidad claramente desarticuladas (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Dicha desarticulación está relacionada a la crisis de varios organismos regionales en los últimos años. Estas, a su vez, están vinculadas al presidencialismo y la “nueva derecha” en América Latina (Luna y Kaltwasser, 2014; Cannon, 2016; Margolis, 2019). Bajo gobiernos de centro-derecha o derecha, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación en Unasur – bloque sudamericano que fue constituido bajo ejecutivos de izquierda en 2008 – en abril de 2018, y Ecuador en marzo 2019. Tanto la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como Unasur solamente han sido eficaces para responder ante las crisis en tanto existía concordancia entre los Estados de la región y siempre se encontraba a merced de los intereses y acciones de sus ejecutivos (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2016; Quispe, 2017). Como destacan Acosta, Blouin y Freier (2019) ninguna de las dos instancias se ha producido un posicionamiento regional frente a la emigración de venezolanos.

Dada la debilidad de los organismos de integración regional en América Latina, las iniciativas de cooperación para la gestión de la migración venezolana han surgido de los Estados a título individual y, en ello, el Perú ha alcanzado protagonismo (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Bajo el liderazgo del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, se conformó el Grupo de Lima¹ y, en su primera reunión el 8 de agosto de 2017, se firmó la Declaración de Lima², cuyo contenido se concentró en expresar preocupación por la ruptura del orden democrático en Venezuela y pedir autorización para la entrada de ayuda humanitaria al país. En posteriores reuniones, el tema migratorio entró al centro del debate. El 30 de octubre de 2018, el Grupo de Lima se reunió en Bogotá para discutir medidas encaminadas a facilitar la permanencia y el tránsito de los migrantes en la región; sin embargo, hasta la siguiente reunión del 4 de enero de 2019, no se llegó a formular ninguna propuesta concreta. En esa fecha, el grupo acordó medidas sancionatorias como el impedimento de entrada de altos funcionarios venezolanos, la evaluación del criterio restrictivo del otorgamiento de préstamos a Venezuela en los organismos financieros internacionales y regionales, y la suspensión de la cooperación militar con dicho país. Por otro lado, acerca de las personas migrantes, solo expresan preocupación y exhortan al

¹ El Grupo de Lima está conformado por los siguientes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia,

² Declaración Conjunta 007 – 17. Lima, 8 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17

gobierno venezolano a permitir el ingreso de asistencia humanitaria al país³. De manera más reciente, el Grupo de Lima se ha pronunciado el 4 de febrero de 2019 a través de la Declaración de Ottawa. Esto ocurrió luego de la juramentación de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. En este texto, los catorce estados integrantes del bloque brindaron su respaldo al nuevo presidente y alertaron acerca de la necesidad de elecciones “libres y justas” como paso fundamental para una transición pacífica. Este documento, sin embargo, al igual que los anteriores, se concentra demasiado en la situación interna de ruptura de la democracia en Venezuela y deja de lado la situación legal y social de las personas venezolanas migrantes. Solo el punto doce de la Declaración de Ottawa se refiere al “éxodo” provocado por la crisis venezolana y lo hace únicamente para expresar preocupación, saludar el esfuerzo de los países de acogida y advertir sobre la necesidad de facilitar el ingreso de la ayuda humanitaria.

El Grupo de Lima está posicionado políticamente en contra del gobierno de Nicolás Maduro. Por lo tanto Ecuador, ex-aliado de Venezuela, convocó la instancia multilateral llamado Proceso de Quito. En la primera reunión, el 4 de septiembre de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay declararon su compromiso de los países firmantes de combatir la discriminación, la intolerancia y la xenofobia hacia los venezolanos y de proteger a los migrantes en situación de vulnerabilidad contra el tráfico de personas y las mafias. Asimismo, se acordó facilitar la regularización migratoria de los venezolanos, permitiéndoles solicitar la residencia con documentos caducados y sin la necesidad de pasaporte⁴.

En la segunda reunión de Quito, realizada los días 22 y 23 de noviembre de 2018, se suscribió un Plan de Acción que promueve la movilidad humana, la integración social y económica, y reconoce el papel clave de las agencias de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales en su implementación⁵. La tercera reunión del Proceso Quito se llevó a cabo el 8 y 9 de abril de 2019. Según Blouin (2019), la declaración resultante de esta reunión ha tenido un discurso muy celebratorio cuando en realidad la situación no es tan favorable. Por ejemplo, hace falta que los países planteen vías concretas de regularización que puedan brindar mayor certeza a los migrantes respecto a su situación legal en el país al que llegan. También hace falta posibilitar el ingreso a los países con documentos de identificación vencidos, ya que es necesario tener en cuenta las dificultades que existen en Venezuela para conseguir dichos documentos. Por otro lado, además de la ausencia de representantes venezolanos, Bolivia no ha asistido a las reuniones de Quito por consideraciones de política exterior que se remontan en el tiempo hasta la época chavista.

Según Acosta, Blouin y Freier (2019), se pueden extraer tres conclusiones al analizar el Grupo de Lima y el Proceso de Quito. En primer lugar, pese a la gravedad de la situación, el carácter no vinculante de

3 Declaración del Grupo de Lima, 4 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/24270-declaracion-del-grupo-de-lima>

4 Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región, 4 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

5 Plan de Acción sobre la movilidad humana de nacionalidad venezolanos en la región, Quito, 23 de noviembre de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf

sus declaraciones finales no expresa un sentido de urgencia. En segundo lugar, se evidencia claramente la debilidad del regionalismo latinoamericano, ya que se ha preferido crear grupos de trabajo nuevos en lugar de coordinar la gestión de la emigración venezolana dentro de las organizaciones regionales ya existentes como Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) o la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) (Acosta y Freier, 2018). La preferencia por este tipo de reuniones se explica en el contexto del presidencialismo y la nueva preferencia de los Ejecutivos por políticas de control, lo cual analizaremos con más detalle en la siguiente sección. En tercer lugar, la cooperación regional está estrechamente vinculada al interés de recibir ayuda económica y financiera por parte de Naciones Unidas.

3.2. Reacciones Estatales

En lugar de aceptar a los venezolanos como refugiados, según la definición de Cartagena que analizamos anteriormente, los Estados receptores han desarrollado respuestas muy diversas ante el fenómeno de la inmigración venezolana. Tal como mencionamos antes, Acosta, Blouin y Freier identifican seis grupos de países de acuerdo al tipo de respuesta que implementaron (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Es importante señalar, además, que las medidas implementadas por estos países han sido, en un inicio, más abiertas y generosas; luego, con la llegada cada vez mayor de ciudadanos venezolanos y el incremento de la xenofobia, se han transformado en más restrictivas y “securitistas”.

En primer lugar, están aquellos que han extendido unilateralmente los acuerdos de residencia de los bloques regionales Mercosur o Unasur para que los ciudadanos venezolanos puedan acceder a ellos; aquí se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay. Así, pese a que Venezuela fue suspendida como miembro de Mercosur en el año 2017, Argentina, Brasil y Uruguay han decidido continuar aplicando el Acuerdo de Residencia a los venezolanos. Como destacan Acosta, Blouin y Freier (2019), la decisión de suspender a Venezuela en la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático señalaba claramente no solo “la ruptura del orden democrático” en el país, sino también que la aplicación del Protocolo no produjese “perjuicio alguno al pueblo venezolano”⁶. En este sentido, los autores interpretan la extensión del Acuerdo de Residencia como una manera de evitar perjudicar a la población venezolana. Por otro lado, Ecuador estableció en su Ley de Movilidad Humana de 2017 la categoría de ciudadano sudamericano que permite el ingreso y la residencia en Ecuador a las personas que proceden de algún país de Unasur, entre ellos, Venezuela.

En segundo lugar, países como Chile, Colombia y Perú han desarrollado diversos tipos de respuestas *ad hoc* bajo la forma de permisos especiales para los ciudadanos venezolanos. Tal como señalan Acosta, Blouin y Freier (2019), la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) de Colombia en febrero de 2017 fue la primera de ellas y permitió a los venezolanos viajar libremente entre los dos países. Luego, entre enero de 2017 y octubre 2018, Perú otorgó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Colombia siguió el ejemplo de Perú a través de la implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP).

⁶ Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, São Paulo, 5 de agosto de 2017.

En abril de 2018, Chile comenzó a emitir una visa de residencia especial de un año, denominada Visa de Responsabilidad Democrática.

Sin embargo, estos procedimientos especiales han presentado problemas en su implementación como las largas esperas, el colapso de los sistemas de registro online, los altos costos asociados a las solicitudes, la limitada información puesta a disposición de los migrantes y la falta de comunicación entre las agencias estatales encargadas de la gestión de las migraciones (Blouin y Freier, 2019; Freier y Parent, 2019). Asimismo, en algunos casos, como el de Perú, los regímenes de visa alternativa ya han caducado. En el Perú solo fue posible presentar la solicitud para el PTP hasta el 31 de diciembre de 2018 y con la condición de que el solicitante haya ingresado al país solo hasta el 31 de octubre. Aunque los venezolanos todavía pueden entrar y solicitar el estatus de refugiado en Perú, en la práctica sus solicitudes no están siendo resueltas, lo que les deja con una protección muy limitada y en una grave situación de vulnerabilidad ante cualquier cambio político (Berganza, Blouin, Freier 2018; Freier y Parent, 2019).

Acosta, Blouin y Freier (2019) identifican otros cuatro grupos que reseñamos aquí brevemente. El tercer grupo, conformado por Paraguay y Costa Rica, no ha creado ninguna categoría migratoria específica para los ciudadanos venezolanos; por lo tanto, su situación se regula por medio de la ley general. El cuarto grupo está integrado solo por México, el único país que aplica la definición de refugiado del Acuerdo Cartagena en beneficio de los ciudadanos venezolanos (Sánchez Nájera 2018). En el quinto grupo, Panamá y Bolivia han creado procesos de regularización para los migrantes venezolanos que ya se encuentran viviendo en dichos países. Finalmente, algunos Estados del Caribe como Trinidad y Tobago y República Dominicana mantienen una política de criminalización de la inmigración venezolana, incluyendo detenciones y expulsiones.

3.3. Principales Receptores: Colombia, Ecuador, Perú y Chile

En esta sección analizamos en mayor detalle las reacciones de Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Al ser estos los principales receptores según el número de ciudadanos venezolanos que se encuentran en sus territorios, sus reacciones ameritan ser estudiadas no solamente en su contexto legal -atendiendo a las normas vigentes- sino también en su contexto político. Las medidas de política interna de estos Estados cuentan con dos características principales: la falta de coordinación regional y la transición a lo largo del tiempo desde unas políticas iniciales más generosas y abiertas hacia unas políticas actuales más restrictivas.

Pese a la liberalización de la política migratoria a nivel regional que mencionamos anteriormente, en los cuatro países existen trabas económicas y /o de naturaleza burocrática que dificultan la entrada y residencia legal de los migrantes venezolanos. Para Colombia, Perú y Ecuador, el estudio de Freier (2019) identifica una tensión general en sus marcos legislativos de migración entre la promoción de los derechos humanos de los migrantes y la “securitización” —es decir, la protección de las

fronteras y la población nacionales en base a una preocupación por la seguridad nacional que abre la posibilidad de criminalizar a los migrantes sin comprender adecuadamente las difíciles situaciones que ellos atraviesan. Para el caso específico de la inmigración venezolana, la autora encuentra que la predominancia de la securitización llevó a la petición de requisitos muy costosos y/o difíciles de cumplir, lo cual dificulta la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos (Freier, 2019) y en la práctica implica un filtro por estatus socio-económico. Cabe recalcar que en los últimos tres años conseguir un pasaporte se ha vuelto casi imposible por la gran mayoría de los venezolanos dado los tiempos de espera y los costos de cientos y hasta miles de dólares por actos de corrupción (Freier et al. 2019; Blouin y Freier 2019).

Colombia muestra evidencias de securitización bajo la forma de requerimiento de certificado de antecedentes judiciales, teniendo en cuenta que dicho documento, de manera similar a lo que ocurre con el pasaporte, es difícil de obtener en Venezuela dado el colapso del sistema administrativo (Freier, 2019). Esto ocurrió en el procedimiento de petición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), un permiso que ofrecía residencia temporal a todos los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado a territorio colombiano con pasaporte a través de un puesto de control autorizado, que no tengan antecedentes judiciales y que no tengan una medida de deportación en su contra (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Con este permiso, se les permitía permanecer por un período de 90 días, prorrogables hasta un máximo de dos años.⁷ A diferencia de los permisos emitidos por otros países, el PEP fue gratuito, pero se requería la presentación de un pasaporte válido y después del término de dos años, no se ofrecía ningún mecanismo para acceder a una residencia permanente (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

El 5 de julio de 2019, mediante la resolución 3548 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se creó el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), el cual “aplica únicamente para los ciudadanos venezolanos que hayan solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y a quienes además se les haya rechazado su solicitud o se les haya negado el reconocimiento de la condición de refugiado” (Pelacani, 2019). Además, “solo podrá ser solicitado por los ciudadanos venezolanos que se encontraban en territorio colombiano a la fecha de expedición de la resolución y que no tienen una medida de expulsión o deportación vigente”, que “no sean titulares de visa u otro permiso especial o que no estén en proceso de solicitud de estos documentos.” (Pelacani, 2019). Con ello, se reduce enormemente la población que puede acceder a este permiso y es en este sentido que dicha política es criticada como una medida precaria y poco protectora, tal como aparece señalado por Pelacani (2019).

En el caso de Ecuador, su Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) (Arts.83-89) estableció la categoría de ciudadano sudamericano, la cual permitía la entrada y residencia de personas provenientes de Venezuela, al ser este un Estado miembro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Los ciudadanos venezolanos podían, por lo tanto, solicitar una residencia temporal por dos años que luego podía convertirse en permanente (Art. 84 de la LOMH). En cuanto a los requisitos,

⁷ Art. 2 de la Resolución N ° 5797.

tanto para la entrada como para la residencia, era necesario presentar el pasaporte con al menos 6 meses de vigencia o el documento de identidad (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Asimismo, para los ciudadanos de los países de Unasur, se requería el certificado de antecedentes penales (Art. 61 de la LOMH) y un pago de 250 dólares, un monto extremadamente alto teniendo en cuenta el precario nivel de vida que la mayoría de los inmigrantes venezolanos tienen que soportar. Durante el último año, se introdujeron aún más restricciones para el ingreso de ciudadanos venezolanos (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Este proceso empezó con el requisito de pasaporte en agosto de 2018⁸, pero esta medida fue posteriormente suspendida por decisión judicial⁹. En enero de 2019, después de una ola de ataques xenófobos provocados por un caso de feminicidio en Ibarra, el gobierno agregó el requisito de antecedentes penales apostillados, dificultando aún más la entrada de ciudadanos venezolanos por la vía regular¹⁰. Luego, a través del Decreto Ejecutivo N° 826 del 25 de julio de 2019, se enmendó la LOMH y se establecieron tres nuevos instrumentos legales: amnistía migratoria, censo y visa humanitaria (Victoria, 2019). La visa humanitaria tiene un costo de 50 dólares; asimismo, el nuevo proceso de regularización empezará a regir desde el 26 de agosto de 2019 y culminará el 31 de marzo de 2020 (Victoria, 2019).

En el caso de Perú, también se observa evidencias de la securitización de la inmigración venezolana, por ejemplo en el requisito de presentar pasaporte para entrar al país, el certificado de antecedentes penales para acceder al Permiso Temporal de Permanencia (PTP) (Freier, 2019) y la nueva visa humanitaria que debe solicitarse desde territorio venezolano. En respuesta a la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, Perú creó el PTP que estuvo disponible desde enero de 2017 para aquellos venezolanos que entraron al país hasta el 31 de octubre de 2018¹¹ y costaba 41.90 soles (aproximadamente 13 dólares) -con la posibilidad de diferir el pago hasta por 12 meses. El PTP fue un documento de identidad emitido por Migraciones, válido por un año y que permitía trabajar. Sin embargo, los ciudadanos venezolanos que la obtuvieron no fueron considerados residentes y no pudieron obtener un carnet de extranjería (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

En reacción a un auge de xenofobia en el debate público, el 24 de agosto de 2018, la Superintendencia Nacional de Migraciones decidió imponer el requisito del pasaporte para la entrada de ciudadanos venezolanos¹². En respuesta a ello, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentó un *Habeas Corpus* alegando que esta medida contravenía el derecho al libre tránsito. El 5 de octubre, esta solicitud fue declarada parcialmente fundada y la resolución antes mencionada quedó sin efecto¹³. Sin embargo, la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior apelaron el fallo y el Poder Judicial revocó completamente su anterior decisión¹⁴. Por lo tanto, el pasaporte se

8 Acuerdo Ministerial N° 244 del 22 de agosto de 2018.

9 Poder Judicial de Primera Instancia, sentencia de medidas cautelares, 28 de agosto de 2018.

10 Acuerdo Interministerial N° 0000001 del 21 de enero de 2019.

11 Decreto Legislativo N° 1350, Art. 230.1.

12 Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018, 24 de agosto de 2018.

13 Sentencia del Quinto Juzgado Penal de Lima, 5 de octubre de 2018 (Exp. N° 06488-2018-0-1801-JR-PE-05).

14 Corte Superior de Justicia de Lima, Cuarta Sala Penal, 4 de diciembre de 2018.

convirtió en requisito para la entrada, excepto para solicitantes de asilo, menores de edad, mujeres embarazadas en situación vulnerable y personas mayores de 75 años que corren el riesgo de que su salud se deteriore debido al viaje. También se incluyeron excepciones en otros casos humanitarios contemplados en la resolución de Migraciones antes mencionada¹⁵. Después del vencimiento de su PTP, los ciudadanos venezolanos podían acceder a la residencia¹⁶, pero solo en el caso de que no tuvieran antecedentes penales o policiales y podían justificar sus actividades económicas durante el período del PTP¹⁷. Este último requisito es particularmente difícil de cumplir, ya que la gran mayoría de ellos están empleados en el sector informal de la economía (Blouin y Freier, 2019).

El 6 de junio de 2019 una visa humanitaria fue anunciada por el Presidente de la República que empezó a regir desde el 15 de junio del mismo año. Para acceder a ella, según información oficial del Consulado General de Perú en Caracas, no es necesario pagar una tasa consular pero se requiere pasaporte (vigente, por vencer o vencido), certificado de antecedentes penales apostillado en caso de ser mayor de edad, copia de la cédula de identidad, partida de nacimiento apostillada (para menores de 9 años en caso de que no cuenten con pasaporte), permiso de viaje en caso de ser menor de edad, una fotografía tamaño pasaporte a color y el llenado de un formulario (Consulado General de Perú en Caracas, 2019). Una vez más, como en ocasiones anteriores, se observa que los requisitos son de difícil acceso por sus altos costos.

En Chile, la Visa de Responsabilidad Democrática debe solicitarse en los consulados chilenos en Caracas o Puerto Ordaz¹⁸ y cuesta 30 dólares (el pago se efectúa solo si la solicitud ha sido aprobada). Otorga residencia temporal por un año, prorrogable solo una vez; pasado ese tiempo, el inmigrante venezolano debe solicitar la residencia definitiva o, por el contrario, abandonar el país. Bajo la óptica de la securitización, aquí, una vez más, se intenta despejar la preocupación de que los inmigrantes venezolanos puedan cometer crímenes en territorio chileno solicitando como requisito el pasaporte y el certificado de antecedentes penales. Este último debe, además, estar apostillado por el Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores. En el caso del procedimiento de regularización para aquellos que ya residían en Chile previamente, antes del 18 de abril de 2018, se solicita también demostrar que no se tiene antecedentes penales para obtener la residencia temporal por un año.

3. Análisis de las Reacciones Políticas

En la sección anterior señalamos que, mientras que algunos Estados receptores han aplicado al caso venezolano los mecanismos legales ya existentes y propios de un organismo de integración como el Mercosur, los receptores más importantes inicialmente tuvieron buena disposición para recibir a los

15 Corte Superior de Justicia de Lima, Cuarta Sala Penal para Procesos con Reos Libres. Exp. N° 6488- 2018- 0. Habeas Corpus, 27 de noviembre de 2018.

16 Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350.

17 Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N°0000-043-2018-MIGRACIONES

18 Chile, Oficio Circular no. 96 del 9 de abril de 2018.

migrantes; sin embargo, luego han optado por crear instrumentos nuevos y distintos entre sí, unos más generosos que otros, pero que implican trabas y filtros socio-económicos para el acceso a la residencia legal, evidenciando una transición hacia la “securitización” del desplazamiento venezolano. En esta sección planteamos que las diferencias en las políticas nacionales y la debilidad de la respuesta regional están vinculadas a la predominancia de las voluntades de los poderes Ejecutivos en la toma de decisiones políticas y a la crisis del regionalismo latinoamericano. Ambas son características propias del contexto político de la región y, evidentemente, trascienden el tema migratorio. A continuación, discutiremos primero la crisis del regionalismo latinoamericano y, luego, el hiperpresidencialismo (Loewenstein, 1982).

4.1. Crisis del Regionalismo Latinoamericano

En la política exterior en América Latina, ante la debilidad de los organismos regionales de integración, son los Estados quienes ejercen el poder determinante para llevar adelante una decisión (Malamud, 2009; Quispe, 2015). Incluso dentro de dichos organismos, es la voluntad de los Estados miembros -especialmente de los más poderosos- la que puede llevar a fortalecer (o no) a la misma organización y dotarla de los instrumentos necesarios para resolver problemas concretos. Ello parte de una lectura de la corriente realista de las Relaciones Internacionales aplicada a la región latinoamericana. Este tipo de aproximación aparece explicada y defendida, por ejemplo, en el texto de Weyland (2016) acerca del surgimiento de Brasil como potencia regional y, dentro del ámbito académico peruano, en el texto de Quispe (2015) sobre la eficacia de Unasur para resolver cinco crisis regionales que ocurrieron entre los años 2008 y 2013. En este último estudio, el autor encuentra que la efectividad de dicha organización depende de que las potencias regionales concuerden entre sí y defiendan una posición común. En este sentido, otorga la predominancia a los Estados sobre la organización. Asimismo, los problemas habituales del regionalismo latinoamericano como la baja institucionalización, el celo soberano, el excesivo presidencialismo y la sensibilidad a los ciclos políticos han analizado meticulosamente autores como Sanahuja (2016 y 2017). Entendemos entonces, a partir de estos desarrollos teóricos, que para comprender las respuestas regionales en el caso del desplazamiento venezolano es necesario recurrir al entendimiento de las acciones de los Estados latinoamericanos.

Mientras el presidencialismo –que será explicado en la siguiente sección– caracteriza el diseño constitucional interno de los Estados de la región, el intergubernamentalismo caracteriza las relaciones entre los Estados en el marco de los organismos regionales. Al ser intergubernamental, el proceso de integración latinoamericana se diferencia del proceso de integración europea, que se entiende a través de otras dinámicas, como la alta interdependencia económica previamente existente entre los países miembros y la existencia de instituciones supranacionales a las cuales los Estados le ceden parte de su soberanía (Malamud, 2005).

Es en este sentido que se desarrolla en la región la llamada diplomacia presidencial o diplomacia de cumbres (Jarque *et al.*, 2010; Peña, 2005). En este tipo de diplomacia, priman los encuentros directos

entre los jefes de Estado y de Gobierno, principalmente a través de reuniones periódicas que reciben el nombre de cumbres. Este comportamiento, por un lado, genera impactos positivos como contribuir al prestigio interno e internacional de los mandatarios que asisten (y de manera especial de aquel cuyo país es sede de la cumbre) y presentar oportunidades directas para que los presidentes mejoren el perfil exportador de su país y/o atraigan inversiones de diverso origen (Peña, 2005).

Sin embargo, también existen problemas de eficacia en este modelo de diplomacia, ya que las conclusiones a las que se llega en las cumbres no son exigibles para los Estados participantes (Peña, 2005) y suele ocurrir que “la inflamada retórica de las declaraciones tiene poco que ver con la escueta dotación de recursos para la atención de los más apremiantes problemas regionales” (Jarque *et al.*, 2010). Esta cita puede relacionarse con lo ocurrido en el Grupo de Lima, en el cual los Estados son enfáticos al condenar a Venezuela como país no democrático, pero luego no son igualmente enérgicos en su accionar concreto en favor de aquellos ciudadanos que se ven obligados día a día a abandonar el país. Además, tal como señala Peña (2005), los compromisos que se asumen mediante la diplomacia de las cumbres deberían fortalecer y no debilitar los procesos más profundos de integración, como MERCOSUR o la CAN. Y, en el tema de la migración, este no es el caso, sino que más bien los encuentros directos entre los mandatarios sirven como un canal paralelo de toma de decisiones, en detrimento de los organismos de integración.

4.2. Hiperpresidencialismo Latinoamericano y Migración Venezolana

En el ámbito de la política interna, los Ejecutivos en América Latina suelen tener más peso que los parlamentos. Ello, evidentemente, excede el ámbito migratorio e influye en la elaboración de las leyes y políticas públicas en general. Este ordenamiento presidencialista corresponde al modo en el que se han desarrollado las constituciones de los países latinoamericanos desde su independencia en el siglo XIX. El libro clásico sobre esta materia es la compilación *Presidencialismo y democracia en América Latina* de Mainwaring y Shugar (2002) y existen también las contribuciones de otros autores como Gargarella (2015) o Valadés (2017), quienes estudian la concentración del poder en la figura de los presidentes en el marco de los diseños constitucionales latinoamericanos. Este último autor, además, explica cómo el presidencialismo está profundamente enraizado en la tradición de los países latinoamericanos, ya que estos, al momento de su independencia, siguieron los ideales republicanos y fueron influenciados por los Estados Unidos, tanto en términos del prestigio del que gozaba el modelo constitucional estadounidense en ese entonces como también debido a la presencia política que este país comenzaba a tener en las Américas a partir de la doctrina Monroe (Valadés, 2017). El constitucionalista Loewenstein designó el término “hiperpresidencialismo” al tipo de presidencialismo que está presente en Iberoamérica y que se diferencia del modelo estadounidense en el cual, en un principio, se inspiró. En las constituciones iberoamericanas, el presidente cuenta con más poderes legislativos y ejecutivos que en la constitución estadounidense. Y esto, según el autor, genera el riesgo de caer en el “caudillismo”, un tipo de autoritarismo en cual el aparato estatal

empieza a estar prácticamente al servicio de las ambiciones de un individuo, ya que el presidente cuenta con demasiadas atribuciones y muy pocos controles (Loewenstein, 1982).

En el contexto del hiperpresidencialismo latinoamericano, las posiciones ideológicas de los presidentes son claves para entender las políticas migratorias en la región es (Brumat 2019). Respecto a este punto, Acosta y Freier (2015) argumentan que fueron ejecutivos correspondientes al periodo de giro a la izquierda quienes impulsaron el cambio hacia un enfoque basado en los derechos de los migrantes y refugiados. Varios de estos presidentes, además, se encontraban sensibilizados frente al tema de la protección de refugiados porque ellos mismos tuvieron experiencias de exilio debido a las dictaduras en sus países de origen (Freier, 2013). Al mismo tiempo, el contexto internacional también fue favorable para el paradigma progresista. Luego de varios años de emigración de ciudadanos latinoamericanos debido a la inestabilidad económica y política de la región, los Estados se encontraban en un momento de acercamiento a sus comunidades nacionales en el exterior. De manera asociada a ello, condenaban las políticas restrictivas de Estados Unidos y los países europeos que habían perjudicado a los migrantes latinoamericanos. Entonces, tenía sentido proponer, desde la región latinoamericana, un paradigma migratorio de mayor apertura (Acosta y Freier, 2015).

En contraste con dicho periodo, el momento político en el cual se está produciendo la emigración venezolana ha coincidido con un resurgimiento de la derecha (Luna y Kaltwasser, 2014; Frens-String y Velasco, 2016). En este nuevo contexto, la preocupación por la seguridad vuelve a tomar protagonismo en el debate sobre las políticas migratorias en la región (Vera Espinoza, Brumat y Geddes, 2017; Brumat, 2019). Un ejemplo de ello es la retirada de Brasil y Chile del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular durante el gobierno de mandatarios de derecha como Jair Bolsonaro y Sebastián Piñera.

Sin embargo, debido a consideraciones de política exterior, los gobiernos de derecha también pueden mostrarse generosos en la acogida de ciudadanos venezolanos para demostrar que son críticos con el gobierno de Nicolás Maduro (Freier y Parent, 2019), ya que en el escenario internacional hay pocos mensajes más claros en contra de un régimen que aceptar a los emigrantes de un país como refugiados (Zolberg, 1999). Mientras los países afines a Maduro, en especial Bolivia y Ecuador, han negado una crisis migratoria o política en Venezuela –en Ecuador hasta medianos de 2018 (Freier, 2018b), Juan Manuel Santos e Iván Duque en Colombia, Pedro Pablo Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina han adoptado un enfoque más generosos para la recepción y protección de los ciudadanos venezolanos.

Según esta lógica, tendría sentido político para los Ejecutivos críticos de Maduro reconocer a los venezolanos como refugiados, con base en el concepto amplio de Cartagena (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Sin embargo, dado el actual aumento del número de migrantes, las consecuencias del desplazamiento de venezolanos están teniendo cada vez más importancia en la *política interna* de los Estados. Influyen consideraciones económicas como la presión para no perjudicar a los nacionales en el acceso a la salud y la educación, así como también el creciente auge de la xenofobia en la

población (Andreoni, 2018; Fieser y Bristow, 2018), dado el vínculo entre la opinión pública y la política migratoria (Freeman 1995; Ford, Jennings y Somerville 2015). Por el otro lado, algunos países tratan de seleccionar venezolanos con recursos económicos o niveles educativos más elevados, a través de exigir altos costos de trámites para conseguir una residencia, tales como Ecuador. En la actualidad, entonces, se plantea para los Ejecutivos la necesidad de ponderar entre las consideraciones de política exterior y las de política interior. Esto ayuda a explicar la cautela de los gobiernos ante la posibilidad de aplicar a los ciudadanos venezolanos la definición de refugiado que plantea dicha declaración (Freier, 2018a).

De otro lado, atendiendo a otra característica del hiperpresidencialismo, tenemos que las normas que regulan la inmigración de ciudadanos venezolanos no suelen ser leyes aprobadas por los parlamentos, sino más bien decretos que dependen de la voluntad del Ejecutivo. Así, por ejemplo, en Chile, la Visa de Responsabilidad Democrática se estableció por medio de un oficio circular¹⁹; en Brasil, el permiso de residencia para ciudadanos venezolanos fue creado mediante una *portaria* interministerial²⁰, que es una norma de rango menor; y en Ecuador la obligación de presentación de antecedentes penales se estableció en un acuerdo interministerial²¹. En ocasiones, tal como destacan Acosta, Blouin & Freier (2019), el impulso restrictivo del Ejecutivo puede ser frenado por instancias judiciales. Así, por ejemplo, en Argentina, el gobierno de Mauricio Macri recurrió en enero de 2017 a un procedimiento de urgencia que no requería la participación del parlamento para adoptar el Decreto 70, el cual restringía los derechos de los no nacionales y afectaba el debido proceso en las expulsiones²².

El énfasis en la voluntad del Ejecutivo, además de causar que la política migratoria sea vulnerable a la ideología y al cálculo político, también favorece la discrecionalidad y, por ende, la inseguridad jurídica de las personas migrantes que se acogen a los mecanismos de protección. La discrecionalidad, según la definición de O'Donnell empleada por Acosta, Blouin y Freier en su texto sobre las respuestas regionales frente a la inmigración Venezolana, implica grandes desafíos al Estado de derecho en la región, tales como la falta de reglas detalladas, fallas en su aplicación o deficiencias en la relación administrativa entre los individuos y el Estado (O'Donnell, 2004, citado por Acosta, Blouin & Freier, 2019).

En las normas migratorias de Ecuador, Colombia y Perú ocurre que la formulación de los textos legales es imprecisa y otorga un amplio margen para la interpretación de los funcionarios públicos que están a cargo de implementar las normas migratorias en el terreno (Freier, 2019). Algunos términos que aparecen en la legislación, sobre todo aquellos referidos a la seguridad (tales como ser

19 Chile, Oficio Circular 96. Instruye sobre el otorgamiento del visado de responsabilidad democrática para

20 Brasil, Portaria interministerial nº 9, del 14 de marzo de 2018.

21 Ecuador, Acuerdo interministerial 0000001, Quito, 21 de enero de 2019.

22 La constitucionalidad de este decreto está pendiente de confirmación por parte de la Corte Suprema después de que un tribunal de menor rango declarase su inconstitucionalidad en marzo de 2018. Sala V, Cámara Contencioso

*persona non grata*²³, afectar la tranquilidad pública²⁴ o ser considerado un riesgo para la seguridad interna²⁵) no están definidos en el texto y, por lo tanto, pueden ser libremente interpretados por los funcionarios. En Colombia, tal como analizan Acosta, Blouin & Freier, el artículo 4 de la Resolución 6.370 de 2018 permite la cancelación de un PEP cuando “la presencia del extranjero en territorio nacional se considere inconveniente”²⁶ (Acosta, Blouin & Freier, 2019). Y en Perú, el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 1350 menciona, sin definir las, “circunstancias objetivas” que justifican el cierre temporal o indefinido de los puestos de entrada al país²⁷. En este sentido, es revelador el hecho de que se otorgue tanta discrecionalidad a los funcionarios en la redacción de cláusulas que afectan de manera central a la vida de ciudadanos venezolanos.

La discrecionalidad puede resultar favorable para ciertos individuos en algunos casos, pero la falta de certeza que la caracteriza hace que sea complicado tomar decisiones en un contexto donde la discrecionalidad se vuelve usual y las reglas no escritas abundan. En el caso particular de los ciudadanos venezolanos en América Latina, los ejemplos de discrecionalidad abundan, tal como muestran Acosta, Blouin y Freier (2019). Argentina, por ejemplo, autorizó al gobierno a adoptar “medidas operativas y administrativas, previa evaluación y consideración de cada caso en particular, que permitan dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presentación de recaudos documentales exigibles para la adquisición de la radicación, en la medida en que ello no redunde en un riesgo a la seguridad pública.”²⁸ Posteriormente, se permitió el ingreso y la obtención de residencia a venezolanos con cédula de identidad o pasaporte expirado (siempre que el vencimiento no exceda los dos años).²⁹

Reflexiones Finales

En este artículo hemos abordado las diferentes respuestas de los Estados latinoamericanos frente al desplazamiento forzado de ciudadanos venezolanos. En primer lugar, analizamos la crisis del Estado venezolano, la cual se manifiesta en la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos en tres componentes: la preservación de la vida, la libertad y la seguridad personal. Esta presentación descriptiva de la crisis nos permitió afirmar que, efectivamente, la emigración de ciudadanos venezolanos constituye un caso de desplazamiento forzado. A continuación, identificamos a Colombia, Perú, Chile y Ecuador como los principales países receptores de migrantes venezolanos,

23 Colombia, Art. 2.2.1.13.1.2.8 del Decreto Legislativo N° 1067.

24 Colombia, Art. 2.2.1.13.1.2.8 del Decreto Legislativo N° 1067.

25 Ecuador, Art. 137.6 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

26 Colombia, Art. 4 de la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018, adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

27 Perú, Art. 47 del Decreto Legislativo N° 1350.

28 Argentina, Disposición 594/2018, Dirección Nacional de Migraciones, Ciudad de Buenos Aires, 14/02/2018. B.O.: 16/02/2018.

29 Argentina, Dirección Nacional de Migraciones adoptó la Disposición 520/2019.

y explicamos qué políticas han implementado para enfrentar la llegada masiva de dichos migrantes a sus territorios. Argumentamos que estas políticas se caracterizan por la falta de coordinación regional y por un cambio a lo largo del tiempo desde políticas más generosas hacia políticas más restrictivas. Esto último se evidencia, sobre todo, en los últimos cambios normativos ocurridos en Perú, Colombia y Ecuador. Finalmente, vemos estas políticas a la luz de la literatura existente sobre la crisis del regionalismo latinoamericano y el presidencialismo en la región, y exploramos hasta qué punto el intergubernamentalismo como característica regional y el presidencialismo como parte del diseño interno ayudan a explicar la diversidad en las reacciones políticas de los Estados.

Todo ello permite abrir el debate acerca de qué consecuencias podría tener una política migratoria altamente dependiente de ideologías, cálculos políticos y voluntades. Por ello, terminamos este texto con una reflexión sobre los riesgos de la radicalización del paisaje político latinoamericano, con particular atención a la presencia de xenofobia en la opinión pública. Nos hemos referido anteriormente al caso de Ecuador, donde el requisito de certificado apostillado de antecedentes penales fue añadido luego de una ola de violencia contra los inmigrantes originada en represalia por un feminicidio. De manera similar a este, existen otros casos de xenofobia, tal como discuten Freier y Parent (2019), particularmente en localidades que comparten frontera con Venezuela. En la ciudad de Paracaima (Brasil), el incendio de un asentamiento temporal gestionado por el ACNUR, desatado como represalia por un robo, obligó a cientos de personas a volver a Venezuela. En Boa Vista (Brasil), el linchamiento de un migrante venezolano que presuntamente había asesinado a un residente local también provocó que cientos de personas regresaran a Venezuela. En Bogotá (Colombia), un grupo de residentes bloquearon la entrada a un campamento en el cual el gobierno municipal había planeado reubicar a los migrantes venezolanos; y en el Perú, aunque se han registrado muy pocos episodios de violencia motivados por la xenofobia, la preocupación ante la pérdida de empleos está bastante presente en el imaginario social. Todas estas situaciones, naturalmente, ejercen presión sobre los Ejecutivos en tanto que decisores políticos. Por ello no es casualidad que, tras estos actos, las normas migratorias se endurezcan. Tal como ha sido estudiado para casos europeos, existe un mecanismo de respuesta entre las demandas xenófobas del público y las políticas restrictivas del Estado que suele depender de una confluencia entre la atención mediática, la fuerza de los partidos contrarios a la inmigración y el grado de movilización social de los grupos que apoyan la postura de dichos partidos (Morales, Pilet y Ruedin, 2015).

Retornando a nuestro caso de estudio de las políticas migratorias de América Latina, existe el riesgo de la creciente politización del tema migratorio, lo cual puede ser aprovechado por movimientos y partidos con discursos xenófobos de extrema derecha o extrema izquierda. La preocupación ante dicho riesgo se basa en la experiencia reciente de Europa y Estados Unidos, donde el tema migratorio ha generado una centralidad del tema de la identidad nacional y del bienestar del propio pueblo en el debate ciudadano y mediático (Ellinas, 2010). Asimismo, en el contexto latinoamericano, al ser este hiperpresidencialista como ya hemos señalado, causa preocupación el tipo de ideas y políticas que podrían potencialmente aportar nuevos jefes de Estado extremistas, ya que ellos contarían con gran

poder de decisión en asuntos que impactan directamente en las vidas de los migrantes venezolanos que llegan a sus territorios. Por otro lado, quedan pendientes también para futuras investigaciones algunas cuestiones que han sido abiertas a través de las reflexiones de este artículo, pero que no han podido ser abordadas a cabalidad en este espacio, como por ejemplo cuánto peso o grado de influencia tienen las variables que hemos estudiado aquí -diseño regional intergubernamental y diseño interno presidencialista- en comparación con otras -como el tamaño o el nivel de crecimiento de la economía, la capacidad de los Estados, la calidad de vida o el nivel de violencia existente de manera previa al flujo migratorio- al momento de influenciar la política migratoria.

Referencias

- ACNUR (2019). *Venezuela Situation. Asylum-seekers from Venezuela 2014-18*. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press.
- Acosta, 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, D; Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). La Emigración Venezolana: Respuestas Latinoamericanas. Documento de Trabajo 3/ 2019. Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_03.pdf
- Andreoni, M. (2018). “La migración venezolana a Brasil genera violencia en la frontera”. *The New York Times*, 20 de agosto. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/20/venezolanos-brasil-roraima/>
- Berganza, I., Blouin, C. y Freier, L.F. (2018). “La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú”, Documento de Discusión, Lima, Universidad del Pacífico.
- Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press.
- Blouin, C. y Freier, L.F. (2019). “Procesos de regularización e inserción laboral de la población migrante venezolana en Lima”. En: Gandini, L., Prieto, V. y Lozano, F. *Crisis y Migración de Población Venezolana... Entre la Desprotección y Seguridad Jurídica en Ciudades Latinoamericanas*. Ciudad de México, UNAM.

- Blouin, C. (2019). Desde Quito: ¿Se perfilan respuestas regionales a la migración venezolana? *RPP*. Disponible en: <https://rpp.pe/columnistas/cecileblouin/desde-quito-se-perfilan-respuestas-regionales-a-la-migracion-venezolana-noticia-1191071>
- Brewer-Carías, A.R. (2005). *Régimen legal de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana
- Brumat, L. (2019). “Migration and the ‘rise of the right’ in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone?” Migration Policy Centre Blog, EUI, 1 de febrero.
- Cannon, B. (2016). “Inside the Mind of Latin America’s New Right”, *NACLA Report on the Americas*, 48 (4), 328-333.
- Cano Salazar, G. (2016). “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.
- Cáritas Venezuela (2018). *Monitoreo de la situación nutricional en niños menores de 5 años. Abril –julio 2018*. Disponible en: <http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2018/09/7mo-Bolet%C3%ADn-Saman-Abril-Julio-2018-compressed.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. Informe de país aprobado el 31 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>
- Consulado General de Perú en Caracas (2019). *Visa Humanitaria para Venezolanos*. Recuperado de: <http://www.consulado.pe/es/Caracas/tramite/Paginas/Visas/Visa-Humanitaria-para-Venezolanos.aspx>
- El Comercio (2019a). “Maduro extiende 24 horas suspensión de clases y jornada laboral por apagón”. 11 de marzo. Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/apagon-venezuela-envivo-caos-desabastecimiento-muertes-pais-vive-horas-energia-caracas-juan-guaido-nicolas-maduro-endirecto-fotos-noticia-615331>
- El Comercio (2019b). “La vida se apaga para los pacientes renales en Venezuela”. 11 de marzo. Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/apagon-venezuela-vida-apaga-pacientes-renales-fotos-juan-guaido-nicolas-maduro-noticia-nndc-615718>

- El Comercio (2019c). “Salario mínimo en Venezuela: ¿qué se puede comprar con 18 milbolívars (US\$20,9)?”. 17 de enero. Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/salario-minimo-venezuela-comprar-18000-bolivares-pais-nicolas-maduro-nnda-nnlt-noticia-597693>
- Ellinas, A. A. (2010). *The Media and the Far Right in Western Europe : Playing the Nationalist Card*. New York: Cambridge University Press.
- Esthimer, M. (2016): “Protecting the Forcibly Displaced: Latin America’s Evolving Refugee and Asylum Framework”. *Migration Policy Network*, 14 de enero.
- Fieser, E. y Bristow, M. (2018): “Venezuelans, Go Home: Xenophobia Haunts Refugees”, *Bloomberg*, 5 de marzo. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-03-05/venezuelans-go-home-xenophobia-spreads-as-refugees-flee-crisis>
- Ford, R., Jennings, W. y Somerville, W. (2015). “Public Opinion, Responsiveness and Constraint: Britain’s Three Immigration Policy Regimes”. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 41(9), 1391– 1411.
- Freeman, G. P. (1995). “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”. *International Migration Review*, 29 (4): 881–902.
- Freier, L.F. (2013). “Towards a Paradigm Shift in Latin American Asylum Policies? The Cases of Argentina and Mexico”. Presentado en la conferencia A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making. Londres, 18 de marzo de 2013.
- Freier, L.F. (2015), “A liberal paradigm shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American asylum legislation” en, Jean-Pierre Gauci et al. (eds.), *Exploring the boundaries of refugee law: current protection challenges*, Brill Publishers.
- Freier, L.F. (2018a) Understanding the Venezuelan Displacement Crisis. *E-International Relations*. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crisis/>
- Freier, L.F. (2018b) Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees. *News Deeply*. Disponible en: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/09/28/why-latin-america-should-recognize-venezuelans-as-refugees>

- Freier, L.F. (2019) “Migration Management in the Andean Region: ‘Balancing’ the Promotion of Migrants’ Rights and their simultaneous Securitization?” Presentado en la 60ª edición de ISA Annual Convention. Toronto, marzo de 2019.
- Freier, L.F.; Corpi, S y Arón, V. (2019) “‘Migrar es como morir para renacer en otro lugar’: Un acercamiento a la experiencia migratoria de venezolanos en el Perú a través del sufrimiento”. Documento de discusión del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Freier, L.F.y Parent, N. (2019) “The Regional Response to the Venezuelan Exodus”, *Current History*, 118 (805), pp. 56-61.
- Frens-String, J. y Velasco, A. (2016): “Right Turn”, *NACLA Report on the Americas*, 48 (4), 301-302.
- Gargarella, R. (2015) “El “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano””, *Estudios Sociales*, 48, pp. 169–172.
- Gestión (2019): “Grupo de Lima pide cambio de gobierno en Venezuela ‘sin uso de la fuerza’, aquí la Declaración de Ottawa”, 4 de febrero, disponible en: <https://gestion.pe/mundo/grupo-limapide-cambio-gobierno-venezuela-fuerza-declaracion-ottawa-257795>.
- Jarque, C.H.; Ortiz, M.S.; Quenan, C. (ed.) (2010) *América Latina y la diplomacia de cumbres*. México: Secretaría General Iberoamericana.
- Jones, S. (2019) “Venezuela blackout: what caused it and what happens next?” *The Guardian*, 13 de marzo. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/13/venezuela-blackout-what-caused-it-and-what-happens-next>
- Koehlin, J. y Eguren, J. (eds.) (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Konrad Adenauer Stiftung e.V., Organización Internacional para las Migraciones y Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Luna, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (eds.) (2014) *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Loewenstein, Karl (1982) *Teoría de la Constitución*. Segunda Edición. Barcelona: ARIEL Demos Editores.

- Mainwaring, S. y Shugar, S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós. Traducción de María Inés Pousadela.
- Malamud, C. (2005) “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”. *Latin American Research Review*, 40 (1), 138-164
- Malamud, C. (2009) “La crisis de la integración se juega en casa”. *Nueva Sociedad*, 219, 97-112.
- Margolis, M. (2019) “Venezuela Chaos Unites Latin America’s New Right.” *Bloomberg*. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-25/venezuela-chaos-unites-latin-america-s-new-right>
- Morales, L., Pilet, J.-B., y Ruedin, D. (2015). “The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence”. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 41(9), 1495–1516.
- O’Donnell, G. (2004) “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, 15, 32-46.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2019a) Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. Washington, 8 de marzo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2ENZFuY>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2019b) Final Report of the OAS Working Group to Address the Regional Crisis Caused by Venezuela’s Migrant and Refugee Flows. Washington, junio de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/eng/press/OAS-Report-to-Address-the-regional-crisis-caused-by-Venezuelas-migrant.pdf>
- Osorio, J.; Altuve, A.; Vallejo, M.; Urdaneta, S.; Añez, J.; Gascón, L.; Moro, M. y Batistelli, R. (2019) *La generación del hambre*. Disponible en: <https://www.connectas.org/especiales/la-generacion-del-hambre/>
- Paez, T. y Vivas, L. (2017), “The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis?” *Freedom House Report*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317099053_The_Venezuelan_Diaspora_Another_Impending_Crisis
- Pelacani, G. (2019) ¡Necesitan protección internacional!: Algunas observaciones desde Colombia sobre el escasísimo uso del refugio para proteger a las personas de procedencia venezolana. En *Movilidad Humana Venezolana*, blog desarrollado por el Centro por la

Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 5 de agosto. Recuperado de: <http://www.movhuve.org/blog/2019/08/05/necesitan-proteccion-internacional-algunas-observaciones-desde-colombia-sobre-el-escasisimo-uso-del-refugio-para-proteger-a-las-personas-de-procedencia-venezolana/>

Peña, F. (2005) “La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur” *América Latina Hoy*. 40, 29-47

Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2016): “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, 92, 15-41.

Quispe, J. (2017), “La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013)”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, 14, pp. 143-176.

Sanahuja, J. A. (2017): “A ‘Rashomon’ Story. Latin American Views and Discourses of Global Governance and Multilateralism”, en A. Triandafyllidou (ed.): *Global Governance from Regional Perspectives. A Critical View*, Oxford University Press, 181-208.

Sánchez Nájera, Felipe (2018): “Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre ley y práctica”, Observatorio de Protección Internacional de la Universidad IBERO, disponible en: <https://asiloenmexico.iberomx.mx/informes/informe-cartagena.html>

Sanahuja, J. A. (2016): “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento Propio*, 21, 29-76.

Valadés, D. (2017), “The Presidential System in Latin America: A Hallmark and Challenge to a Latin American *Ius Constitutionale Commune*”. En Von Bogdandy y otros (eds.), *Transformative Constitutionalism in Latin America*, Oxford University Press, pp. 191–210.

Vera Espinoza, M.; Brumat, L. y Geddes, A. (2017): “Migration Governance in South America: Where is the region heading?” Migration Policy Centre Blog, EUI, 4 de agosto, disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-governance-in-south-america-whereis-the-region-heading/>

Victoria, C. (2019) Ecuador decreta amnistía migratoria, censo y visa humanitaria para los venezolanos. En *Crónica Uno*, 30 de julio. Recuperado de: <http://cronica.uno/ecuador-decreta-amnistia-migratoria-censo-y-visa-humanitaria-para-los-venezolanos/>

Weyland, K. (2016). “Realism under hegemony: theorizing the rise of Brazil”. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 143-173.

Zamora, R. y P. Gainza (2014). “Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos”. *Migración y Desarrollo*, 12 (23), 69-79.

Zolberg, A. (1999): “The Politics of Immigration Policy. An Externalist Perspective”, *American Behavioral Scientist*, 42(9), 1276-1279.