



Apuesta por la regularidad migratoria

Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis
del desplazamiento venezolano

Luciana Gandini
Andrew Selee

Apuesta por la regularidad migratoria

Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano

Luciana Gandini
Andrew Selee

Migration Policy Institute

Mayo de 2023

Contenido

Resumen ejecutivo	1
1 Introducción	3
2 Mecanismos para brindar protección humanitaria y estatus legal	8
A. Brindar protección a refugiados a través de sistemas de asilo	8
B. Ofrecer estatus legal a través de convenios de movilidad y residencia	14
C. Facilitar el acceso a visas de residencia regular	17
D. Garantizar el estatus legal a través de medidas de estatus temporal	21
E. Comprender el alcance de los esfuerzos para proporcionar estatus legal	26
3 Imposición de requisitos de entrada	30
4 Garantizar el acceso a la educación y la atención de la salud	33
5 Conclusiones y perspectivas de futuro	37
Apéndice. Consideraciones metodológicas sobre los datos de los cuadros	41
Sobre los autores	54
Agradecimientos	55

Resumen ejecutivo

Entre 2016 y 2022, más de 7 millones de venezolanos, casi una cuarta parte de la población, huyeron de la turbulencia política y económica en dicho país, y más de 6 millones se establecieron en otros países de América Latina y el Caribe. En general, la mayoría de los países han respondido con medidas altamente pragmáticas que han asegurado que la mayoría de los venezolanos desplazados tengan algún tipo de estatus legal,¹ la capacidad de ingresar al mercado laboral y acceso a educación básica y atención médica de emergencia. Las medidas implementadas son desiguales y, a menudo, no están completamente institucionalizadas, pero sorprendentemente se han generalizado en América Latina y el Caribe.

La mayoría de los gobiernos de la región, a pesar de su relativa falta de experiencia con la inmigración a gran escala y mucho menos con las crisis de desplazamiento, han hecho una apuesta estratégica: invertir en el acceso de estos recién llegados a un estatus legal, educación y atención médica básica beneficiaría tanto a los venezolanos desplazados como a sus propios ciudadanos. Inicialmente, muchas de las decisiones se tomaron por solidaridad o como una forma de mostrar oposición al régimen en Venezuela. Sin embargo, con el tiempo, muchos líderes gubernamentales se dieron cuenta de que necesitaban mecanismos para saber quién estaba en el país, formalizar el acceso al mercado laboral y proporcionar al menos un nivel mínimo de acceso a los servicios públicos para integrar a los recién llegados en las comunidades locales.



Al observar más de cerca las respuestas en la región, los hallazgos específicos son los siguientes:

- **A través de una variedad de medidas, los países de América Latina y el Caribe han regularizado al menos a la mitad y probablemente a la mayoría de los venezolanos desplazados en la región.**

Con base en datos disponibles públicamente, este estudio estima que entre el 50 y el 75 por ciento de todos los venezolanos desplazados han obtenido algún tipo de estatus legal en los 15 principales países receptores de América Latina y el Caribe (donde se ha asentado el 99 por ciento de los venezolanos en la región). Algunos países han utilizado acuerdos regionales de movilidad y residencia para recibir a venezolanos desplazados, mientras que otros han fortalecido sus sistemas de asilo (como una forma de brindar protección, pero también para ofrecer un estatus legal) o han adaptado sus políticas de visa existentes. Muchos países han creado medidas ad hoc de estatus temporal cuando las instituciones habituales de migración y protección no podían satisfacer la demanda. De hecho, la mayoría de los países han utilizado dos o tres enfoques diferentes para otorgar estatus legal a los venezolanos desplazados, adaptando las vías institucionales existentes y creando otras

¹ En este reporte se utiliza estatus legal como sinónimo de estatus regular, en referencia a la obtención de algún tipo de permiso de estancia migratoria regular en los países.

nuevas en el proceso. Aunque los programas ad hoc de estatus temporal han recibido gran parte de la atención en los estudios especializados hasta la fecha, los mecanismos institucionales existentes para el otorgamiento de estatus legal y protección humanitaria (incluidos los regímenes de visa, los acuerdos regionales de movilidad y residencia, y los procesos de asilo) en muchos países han sido la ruta principal a través de la cual los venezolanos han accedido a un estatus regular, jugando un papel complementario las medidas ad hoc de estatus temporal.

- ▶ **Sin embargo, muchos venezolanos todavía tienen formas de estatus legal precarias y de corto plazo, y algunos no tienen ningún estatus legal.** Este análisis de datos de toda la región sugiere que entre el 25 y el 50 por ciento de los venezolanos en los países de América Latina y el Caribe no tienen un estatus legal. Dado que muchos de los estatus disponibles son temporales y duran entre unos pocos meses y algunos años, es probable que algunos venezolanos que inicialmente obtuvieron un estatus legal lo hayan perdido, mientras que otros probablemente pasen mucho tiempo tratando de renovarlo. Además, estos estatus temporales no siempre ofrecen un camino hacia la residencia permanente, lo que puede dificultar que los venezolanos planifiquen su futuro con más de uno o dos años de anticipación.
- ▶ **Muchos gobiernos también han impuesto requisitos de visa a los venezolanos desde que comenzó la crisis de desplazamiento, lo que ha complicado la gestión de los desplazamientos en curso, así como los procesos de reunificación familiar.** El período inicial de apertura significativa a las llegadas de venezolanos en la mayoría de los países ha dado paso a un período de barreras de entrada recientemente introducidas en muchos países, aunque no en todos. Los requisitos para estas nuevas visas a menudo están fuera del alcance de muchos venezolanos, quienes no pueden obtener fácilmente un pasaporte o solicitar una visa desde su propio país. Por lo tanto, no sorprende que las entradas irregulares hayan aumentado notablemente en muchos países después de que se impusieran estos requisitos de visa. En general, los esfuerzos para brindar acceso a un estatus legal a los venezolanos que ya han llegado a un país a menudo han ido acompañados de esfuerzos para retrasar llegadas futuras, con un aumento de la migración irregular como consecuencia no deseada.
- ▶ **La gran mayoría de los países receptores han brindado acceso a la educación básica y algunos servicios de salud a los venezolanos desplazados, pero en la práctica persisten importantes barreras para el acceso efectivo.** Casi todos los países de la región les han otorgado el derecho a acceder a la educación pública (al menos en los niveles de primaria y secundaria) a los venezolanos desplazados, independientemente de su estatus legal, a menudo modificando las normas y procedimientos existentes. La mayoría de los gobiernos también han garantizado que todos los venezolanos tengan derecho a acceder a los servicios médicos de emergencia (y, a menudo, la atención de mujeres embarazadas y/o niños pequeños), y algunos han brindado acceso a servicios públicos de atención de la salud aún más amplios. Muchos también han realizado esfuerzos significativos para afiliar a sus sistemas nacionales de atención a la salud a los recién llegados que han recibido documentos legales. Sin embargo, incluso cuando las leyes y los reglamentos garantizan el acceso a la educación y la atención médica, ciertas barreras prácticas impiden que muchos venezolanos ejerzan sus derechos. Los obstáculos incluyen los requisitos de documentación para la inscripción escolar y la comprensión limitada en los establecimientos de salud pública sobre a qué servicios pueden acceder los diferentes grupos de migrantes.

En términos generales, el conjunto de medidas que los gobiernos de América Latina y el Caribe han implementado tienen un enfoque altamente pragmático y en su mayoría efectivo para recibir e integrar a los recién llegados en medio de una crisis de desplazamiento masivo. Esto es particularmente digno de mención porque solo unos pocos de estos países tenían experiencia en el manejo de cantidades significativas de inmigrantes, mucho menos en una crisis de desplazamiento, y la mayoría ha tenido que adaptar rápidamente sus políticas e instituciones para enfrentar este desafío.

En términos generales, el conjunto de medidas que los gobiernos de América Latina y el Caribe han implementado tienen un enfoque altamente pragmático y en su mayoría efectivo para recibir e integrar a los recién llegados en medio de una crisis de desplazamiento masivo.

Sin embargo, mientras continúe el desplazamiento de venezolanos y los países receptores planifiquen para el futuro, estas medidas no serán suficientes. Cada vez es más claro que la mayoría de los venezolanos desplazados probablemente nunca regresarán a Venezuela y, como resultado, existe una necesidad urgente de pensar en ofrecer un estatus legal para aquellos que nunca lo recibieron y encontrar formas que permitan que aquellos con estatus temporal transiten a un estatus permanente (o de más largo plazo). También persisten desafíos importantes en términos de garantizar que los venezolanos puedan ejercer efectivamente sus derechos existentes de acceso a los servicios públicos, así como mejorar su acceso a la educación superior, el reconocimiento de los títulos educativos y profesionales obtenidos en el exterior, y ampliar su acceso a la salud. Hay mucho para destacar acerca de cómo los países de América Latina y el Caribe han respondido a esta primera crisis de desplazamiento masivo en toda la región, incluso cuando se necesitará un esfuerzo significativo para terminar el trabajo que han comenzado.

1 Introducción

Más de 7.4 millones de venezolanos han dejado su país, la mayoría desde 2016, en una de las crisis de desplazamiento más grandes de la era moderna. Alrededor de 6.4 millones de esta población se han quedado en países de América Latina y el Caribe, más del 86 por ciento del total.² Pocos países de América no han sido transformados por esta crisis de desplazamiento, y el impacto es particularmente grande en Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil, Argentina, Panamá, República Dominicana, México, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Guyana, Aruba, Curazao y Uruguay, los 15 países donde ahora vive más del 99 por ciento de todos los migrantes venezolanos que están en la región (ver cuadro 1).³

- 2 La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) mantiene cifras actualizadas tabuladas por los gobiernos anfitriones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La cifra en América Latina y el Caribe a diciembre de 2022 fue de 5.99 millones. Ver R4V, “Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región” (ficha técnica, R4V, diciembre de 2022). Sin embargo, el gobierno colombiano recalculó el número de venezolanos en Colombia de 2.48 millones a 2.89 millones en un documento difundido en diciembre de 2022 (no incorporado a las cifras de R4V en diciembre de 2022), lo que lleva a un cálculo de más de 7.4 millones de venezolanos desplazados, con 6.4 millones en América Latina y el Caribe. Migración Colombia, “Distribución de Venezolanas y Venezolanos en Colombia” (documento oficial con datos de octubre de 2022, compartido con los autores en diciembre de 2022).
- 3 En casi todos los países de América Latina y el Caribe hay población venezolana, pero más del 99.5 por ciento de ella vive en los países mencionados, que son el foco de este estudio. Véase R4V, “Refugiados y migrantes venezolanos en la región”. Los países se enumeran en el orden del tamaño de su población venezolana, comenzando con el más grande.

La situación política y económica de Venezuela había comenzado a deteriorarse mucho antes de la crisis de desplazamiento masivo, que comenzó alrededor de 2016, pero tomó nuevas dimensiones en ese momento, cuando millones de venezolanos abandonaron su país. La represión contra disidentes y manifestantes se disparó durante este período,⁴ y la economía se convirtió en un caos. En 2019, la inflación superó el millón por ciento y muchos bienes y servicios básicos quedaron fuera del alcance del venezolano promedio. Según un estudio del Banco Mundial, los adultos venezolanos ya habían perdido un promedio de 22 libras (9.97 kg) para 2017, la mortalidad infantil se disparó y muchos servicios básicos de atención médica dejaron de estar disponibles para las personas con afecciones médicas.⁵

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con solo unas pocas excepciones, adoptaron medidas explícitas para recibir a los venezolanos que huyeron de su país durante este período. Unos pocos países utilizaron sus sistemas de asilo para otorgar el estatus de refugiado a quienes llegaban. Muchos otros, sin embargo, eludieron la cuestión de si los venezolanos eran refugiados y buscaron otras vías para otorgarles un estatus legal. Algunos países lo consiguieron al hacer que las visas existentes fueran accesibles para los venezolanos que llegan. Otros utilizaron opciones de residencia que formaban parte de los acuerdos regionales de movilidad. Y aún otros implementaron medidas especiales de estatus temporal para proporcionar algún tipo de permiso de residencia. La mayoría adoptó al menos dos o tres de estos enfoques.

Quizás ningún país fue más ambicioso en sus esfuerzos que Colombia, que alberga a más del 40 por ciento de todos los venezolanos desplazados en la región⁶ y ahora ha ofrecido un estatus legal de diez años a la mayoría de los venezolanos en el país, con la posibilidad de hacer la transición a la residencia permanente a

Quizás ningún país fue más ambicioso en sus esfuerzos que Colombia, que alberga a más del 40 por ciento de todos los venezolanos desplazados en la región.

través del sistema de visa regular después de cinco años con un permiso temporal. Sin embargo, casi todos los países han buscado proporcionar mecanismos para otorgar estatus legal o protección internacional de alguna manera. Basado en una revisión de los datos disponibles en la región, este informe estima que entre el 50 y el 75 por ciento de todos los venezolanos han obtenido algún tipo de estatus legal en los países de América Latina y el Caribe en los que se han asentado.⁷

Además, todos los países de América Latina y la mayoría del Caribe (aunque no todos) han permitido acceder a la educación primaria y secundaria a los venezolanos, aunque ello requirió ajustes significativos a normas y procedimientos existentes. Además, la mayoría de los países han facilitado el acceso a la atención médica de emergencia para los venezolanos independientemente de su estatus y el acceso pleno a la atención médica para aquellos con estatus legal. Ecuador se destaca por ofrecer pleno acceso a la educación y la salud a los venezolanos desplazados sin importar su estatus legal.

4 Catalina Lobo-Guerrero, *Los restos de la revolución: Crónicas desde las entrañas de una Venezuela herida* (Bogotá: Aguilar, 2021).

5 Banco Mundial, “Beyond Borders: A Look at the Venezuelan Exodus” (hoja informativa, Banco Mundial, Washington, DC, 2019). Ver también Moody’s Analytics, “Venezuela - Economic Indicators,” consultado el 4 de diciembre de 2022.

6 R4V, “Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región.”

7 Aquellos que recibieron asilo (o protección de refugiados) se incluyen en el análisis del estatus legal, aunque se reconoce que las raíces del estatus de refugiado, que es un derecho garantizado por la convención internacional, son diferentes de otros estatus legales, que son discrecionales. Los cálculos se explican en la Sección 2 y con más detalle en el apéndice metodológico.

En conjunto, esta serie de respuestas constituye una respuesta sorprendentemente pragmática, aunque a menudo desarticulada, a la mayor crisis de desplazamiento que ha involucrado a casi todos los países de la región. Representa una apuesta estratégica cuyo argumento es que tiene mucho más sentido incorporar a las personas migrantes y refugiadas desplazadas a través de medidas que permitan el acceso a los mercados laborales y servicios públicos que dejarlas en una situación irregular. Esta apuesta no fue, en la mayoría de los casos, una única decisión consciente, sino más bien un conjunto de decisiones tomadas gradualmente para responder a preocupaciones humanitarias, económicas y de política exterior.

Al principio, muchos países recibieron venezolanos porque tenían necesidades humanitarias y no eran muy numerosos. Pero a medida que los números aumentaron, las preocupaciones de política exterior se volvieron cada vez más importantes, y los gobiernos opuestos al régimen venezolano vieron la recepción de venezolanos desplazados como una extensión de sus posiciones de política exterior. Finalmente, muchos gobiernos comenzaron a lidiar con la realidad de tener grandes poblaciones de migrantes irregulares y muchos buscaron flexibilizar las medidas existentes para obtener un estatus legal y el asilo o crear programas de regularización ad hoc, así como encontrar formas de incorporar a los niños y las familias en los sistemas de educación salud. Este proceso se desarrolló de varias formas en diferentes países, a menudo con decisiones tomadas de manera iterativa por una o más de las razones anteriormente mencionadas y sin una estrategia central. La presión de los grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de migrantes lideradas por venezolanos y organizaciones internacionales, también proporcionaron ideas y, en algunos casos, financiamiento, lo que ayudó a dar forma a algunas de estas decisiones. Si bien es casi seguro que hubo un efecto de demostración significativo entre los países de la región, que la innovación de políticas públicas en un país influyó en otros, y que algunos procesos de consulta colectiva ayudaron a compartir ideas entre ciertas naciones, no hubo una coordinación central o una toma de decisiones en común. Aunque los foros regionales para compartir ideas se han fortalecido en los últimos años, a menudo como resultado de esta crisis, no existen instituciones comunes de toma de decisiones en toda la región.⁸

La naturaleza iterativa y ad hoc de la toma de decisiones ha sido tanto la mayor fortaleza de este enfoque –que permitió a los países adaptar gradualmente sus instituciones y marcos de políticas públicas, que inicialmente no estaban preparados para el desafío de enfrentar una crisis de desplazamiento masivo– como también su mayor debilidad, con un mosaico de diferentes decisiones entre países y, a menudo, una brecha entre las decisiones políticas y la capacidad para implementarlas. De hecho, si bien muchas de las medidas tomadas muestran creatividad e innovación, a menudo resultan frágiles, incompletas y poco institucionalizadas. Después de todo, no muchos países en la región tenían experiencia previa con la migración a gran escala, y mucho menos con una gran crisis de desplazamiento, por lo que muchas de las medidas que se implementaron se diseñaron rápidamente y se adaptaron con el tiempo.⁹

8 Como se discutirá más adelante en el informe, estas plataformas consultivas regionales incluyen el Proceso de Quito, que reunió a los gobiernos para abordar temas relacionados con la crisis del desplazamiento de venezolanos; R4V, que ha ayudado a coordinar el apoyo internacional y está a cargo del ACNUR y la OIM; y varios foros preexistentes para debates sobre migración. Ver Luciana Gandini y Andrew Selee, “Crisis within a Crisis: Mobility and International Cooperation on Migration in South America in a Time of Pandemic,” Migration Policy Institute (MPI) Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe, noviembre de 2020.

9 El número de inmigrantes en los países de América Latina y el Caribe fue más del doble entre 2010 y 2022, al pasar de 7.5 millones a 15.1 millones. Eso se debió en gran parte, pero no exclusivamente, a la crisis de desplazamiento de Venezuela. Aun así, los venezolanos constituyen la mayoría de los inmigrantes en un reducido número de países (Colombia, Perú, Guyana y Ecuador, aunque solo un poco en este último). Esto sugiere que otros patrones de movilidad también han sido significativos en los últimos años. Favor de consultar el Cuadro 1 para ver un desglose por país de la proporción venezolana dentro de la población nacida en el extranjero en los 15 países de estudio y las fuentes de dichos datos.

Además, no todos los gobiernos tenían la misma voluntad política para implementar esfuerzos ambiciosos para integrar a los venezolanos desplazados, especialmente porque la opinión pública en algunos países se volvió menos favorable con el tiempo.¹⁰ Y en algunos países, las consideraciones de política exterior

probablemente influyeron en las decisiones en la dirección opuesta, ya que los países intentaron mantener relaciones diplomáticas más fluidas con el gobierno venezolano.¹¹ De hecho, muchos países han combinado medidas para otorgar un estatus legal con requisitos de visa que han dificultado con el tiempo la llegada de venezolanos, lo que en la práctica ha empujado a muchos recién llegados a canales de migración irregulares.¹² Esto muestra una tendencia en la región hacia una combinación de medidas coexistentes de apertura, generalmente a quienes ya están en el país, y cierre, en particular a los futuros arribos, aunque con variaciones significativas de un país a otro.¹³

Muchos países han combinado medidas para otorgar un estatus legal con requisitos de visa que han dificultado con el tiempo la llegada de venezolanos.

Hoy en día, existe una necesidad urgente de revisar la apuesta original por la legalidad y si los gobiernos siguen comprometidos en ofrecer estatus legal y acceso a la educación y la salud a los venezolanos que viven en sus países. Por un lado, es sorprendente que países con poca experiencia previa en inmigración y desplazamientos hayan podido desarrollar medidas para las grandes poblaciones desplazadas que han llegado a sus fronteras. Por otro lado, muchos venezolanos aún carecen de estatus legal, y para un gran número de los que sí lo tienen es un estatus precario y temporal, lo que les dificulta planificar a largo plazo. Además, el acceso a la educación y salud, aunque a menudo de acuerdo a la ley es bastante amplio, en la práctica sigue siendo incompleto en muchos casos. A medida que se vuelve cada vez más evidente que la situación en Venezuela puede no mejorar lo suficiente como para que la mayoría de los ciudadanos venezolanos que dejaron su país estén dispuestos a regresar, se convierte en una tarea urgente poder completar este proceso de otorgamiento de estatus legal y acceso a servicios básicos para el bienestar futuro tanto de los migrantes desplazados como de las comunidades receptoras.

Este informe analiza la respuesta al desplazamiento venezolano en América Latina y el Caribe. Asimismo, evalúa lo que sucedió entre 2016 y 2022 cuando los países intentaron responder a una crisis de desplazamiento sin precedentes en la región. Además, este informe sintetiza las medidas adoptadas en los 15 principales países anfitriones de América Latina y el Caribe, enumerados en el Cuadro 1. Analiza

- 10 Ver James F. Hollifield y Neil Foley, eds., *Understanding Global Migration* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2022), especialmente el primer capítulo de los editores, para una discusión sobre la paradoja liberal de los Estados modernos, que dependen de la mano de obra inmigrante y desarrollan repertorios en torno a la solidaridad de éstos, pero que, al mismo tiempo, provocan un rechazo contra una mayor inmigración.
- 11 Esto fue particularmente cierto en Trinidad y Tobago, que ha mantenido relaciones diplomáticas fluidas con el gobierno venezolano, pero en menor medida con Curazao y Aruba, quienes tuvieron que negociar cuestiones prácticas con Venezuela, un país mucho más grande y próximo (con unos kilómetros de océano de distancia), y probablemente también Bolivia, al inicio (aunque este informe no aborda dicho país, que ha tenido comparativamente pocas llegadas de venezolanos).
- 12 Ver Luis Eduardo Thayer Correa, “Puertas cerradas y huellas abiertas: migración irregular, trayectorias precarias y políticas restrictivas en Chile,” *Migraciones Internacionales* 12, no. 22 (2021), en el que el autor muestra cómo la imposición del requisito de visa consular en Chile tuvo el efecto de incrementar las entradas irregulares.
- 13 Luciana Gandini, “Between Openness and Closure? Migration Governance in Latin America in the Context of Venezuelan Displacement,” en *The Routledge Handbook on Latin American Migration*, eds. Andreas E. Feldmann, Xóchitl Bada, Jorge Durand y Stephanie Schütze (Nueva York: Routledge, 2022).

los mecanismos para otorgar estatus legal y protección humanitaria; políticas públicas para permitir o restringir el ingreso; y el acceso a la educación y atención de la salud. El informe concluye con una mirada a los pasos que los gobiernos de la región podrían tomar para consolidar, ajustar y profundizar los esfuerzos existentes para ayudar a los venezolanos desplazados a integrarse completamente en sus nuevos países y comunidades a fin de brindar un acceso equitativo a medios de subsistencia y servicios públicos.

CUADRO 1

Población venezolana y nacida en el extranjero en los principales países de América Latina y el Caribe receptores de venezolanos desplazados, 2022

País	Población nacional (2022)	Población extranjera (2020–22)	Porcentaje de población extranjera	Población venezolana (2022)	Porcentaje de venezolanos como parte de la población extranjera
Colombia	51,874,000	3,097,005	6%	2,894,593	93%
Perú	34,050,000	1,820,000	5%	1,490,673	82%
Ecuador	18,001,000	909,000	5%	502,200	55%
Chile	19,604,000	1,462,000	7%	444,717	30%
Brasil	215,313,000	1,080,000	1%	388,120	36%
Argentina	45,510,000	2,281,000	5%	171,050	7%
Panamá	4,409,000	479,098	11%	146,400	31%
República Dominicana	11,229,000	685,000	6%	115,283	17%
México	127,504,000	1,198,000	1%	87,152	7%
Trinidad y Tobago	1,531,000	79,000	5%	35,314	45%
Costa Rica	5,181,000	670,000	13%	30,100	4%
Uruguay	3,423,000	108,000	3%	23,400	22%
Guyana	809,000	31,000	4%	19,600	63%
Aruba	106,000	54,000	51%	17,000	31%
Curazao	191,000	57,000	30%	14,000	25%

Fuentes: Los datos de población nacional son de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), *“América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población,”* consultado el 15 de diciembre de 2023. Los datos sobre la población nacida en Venezuela en cada país provienen de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), *“Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región”* (ficha técnica, R4V, diciembre de 2022). La población total nacida en el extranjero ha sido ajustada a partir de las cifras de la CEPAL para incluir las últimas estimaciones de la población venezolana, ya que muchos países hicieron esfuerzos especiales para contabilizar estas poblaciones en 2021 y 2022, y las nuevas cifras reflejan menos un crecimiento en esa población (aunque sí hubo un incremento minúsculo) que otras metodologías más desarrolladas para estimar quién ya estaba en el país. Una discusión más extensa de estos cálculos puede encontrarse en el apéndice metodológico al final del informe.

2 Mecanismos para brindar protección humanitaria y estatus legal

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe buscaron brindar algún tipo de estatus legal a los venezolanos desplazados en el período de 2016 a 2022. Los enfoques variaron significativamente de un país a otro y, en ocasiones, cambiaron con el tiempo, incluso dentro del mismo país. Aunque muchas naciones de América Latina y el Caribe tienen una tradición de definir la protección de refugiados de manera amplia para las poblaciones desplazadas, y muchos habían actualizado sus marcos jurídicos a principios de la década de 2000 para reflejarlo,¹⁴ solo unos pocos países utilizaron el asilo como la vía principal de reconocer a los venezolanos desplazados. En cambio, la mayoría aplicó una combinación de otras medidas, desde la adaptación de los acuerdos regionales de movilidad hasta la expansión del acceso a visas e implementación de medidas especiales de estatus temporal (a menudo llamadas “programas de regularización”, aunque este informe usa el término “medidas de estatus temporal” ya que todos estos enfoques diferentes conducen a la regularización). Asimismo, la mayoría de los gobiernos utilizaron más de un enfoque a lo largo del tiempo.

Para cada uno de estos enfoques, esta sección ofrece estimaciones del número de personas cubiertas por las diferentes medidas en cada país. Sin embargo, existe bastante ambigüedad en las fuentes de datos porque no todos los gobiernos ponen a disposición del público la misma información durante los mismos períodos de tiempo, y los datos a menudo cuentan el número de solicitudes en lugar de los solicitantes individuales únicos, una distinción importante porque un individuo podrá presentar más de una solicitud para la misma medida o para otras diferentes. Los esfuerzos para calcular la proporción de venezolanos que han solicitado o recibido un estatus legal en un país también se complican por el hecho de que las estadísticas oficiales que estiman el número total de venezolanos en el país pueden no ser exactas (después de todo, son estimaciones) y que algunos venezolanos que recibieron estatus legal pueden haber salido del país desde entonces.

Aunque se ha tenido mucho cuidado en presentar los mejores datos disponibles y hacer supuestos razonados al realizar estos cálculos, la mayoría de las cifras presentadas aquí deben considerarse estimaciones razonadas que revelan la escala del impacto de estas políticas públicas más que conteos completamente exactos. En muchos casos, esta sección enumera rangos para los datos y no números específicos, precisamente debido a las limitaciones mencionadas. Las notas de esta sección describen los supuestos que hicieron los autores al realizar estos cálculos con base en las fuentes de datos existentes, y el apéndice metodológico del informe brinda aún más detalles al respecto.

A. Brindar protección a refugiados a través de sistemas de asilo

Muchos países de América Latina y el Caribe son signatarios de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, un documento de 1984 que amplió la definición de refugiado para la región, y muchos países

¹⁴ Liliana Lyra Jubilut, Marcia Vera Espinoza y Gabriella Mezzanotti, *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges* (New York: Berghahn Books, 2021); David James Cantor, Luisa Feline Freier y Jean Pierre Gauci, eds., *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (Londres: University of London, Institute of Latin American Studies, 2015).

han incluido esta definición ampliada en sus leyes de inmigración y asilo.¹⁵ En teoría, sería posible incluir a la mayoría, sino a todos los que abandonaron Venezuela dentro de esta definición más amplia de refugiado.¹⁶ A pesar de esto, frente a la primera crisis de desplazamiento verdaderamente regional, no hubo consenso sobre cómo activar los sistemas de protección y respuesta. Solo unos pocos países han reconocido a los venezolanos desplazados principalmente como refugiados con necesidades de protección, mientras que la mayoría los ha visto como migrantes, e incluso algunos países los consideran como ambos.¹⁷

Frente a la primera crisis de desplazamiento verdaderamente regional, no hubo consenso sobre cómo activar los sistemas de protección y respuesta.

Según la información registrada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre enero de 2016 y junio de 2022 los venezolanos presentaron 901,373 solicitudes de asilo en otro país de América Latina y el Caribe.¹⁸ Eso equivale aproximadamente al 15 por ciento de todos los venezolanos que se mudaron a otro país de la región.¹⁹ De estas solicitudes de asilo, el 19 por ciento habían sido resueltas (168,863) a junio de 2022 y otro 80 por ciento seguía pendiente. La mitad de aquellos cuyas solicitudes fueron decididas recibieron la condición de refugiados (84,948), lo que representa alrededor del 1.4 por ciento de todos los venezolanos desplazados.²⁰

Sin embargo, estos números esconden muchas diferencias entre países. Por ejemplo, Perú tiene la mayor cantidad de solicitudes pendientes, con más de 500,000 recibidas y solo 10,538 decididas a junio de 2022, de las cuales 4,172 personas recibieron la condición de refugiado (ver Cuadro 2). Así, el 98 por ciento de las solicitudes en Perú permanece sin resolverse.²¹

A junio de 2022, solo unos pocos países tenían menos de la mitad de las solicitudes de asilo pendientes. Estos incluyen a Panamá (18 por ciento), México (39 por ciento) y Costa Rica (47 por ciento), como se describe en el cuadro 2. En algunos casos, los gobiernos han adoptado otras medidas, por lo general medidas de estatus temporal, que han disuadido la tramitación de solicitudes de asilo. En otros casos, los

15 Jubilit, Vera Espinoza y Mezzanotti, *Latin America and Refugee Protection*.

16 Ver Cécile Blouin, Isabel Berganza y Luisa Feline Freier, "The Spirit of Cartagena? Applying the Extended Refugee Definition to Venezuelans in Latin America," *Forced Migration Review* 63 (febrero de 2020): 64–66.

17 Gandini, "Between Openness and Closure?"

18 Las cifras de este párrafo son para todos los países de la región, no solo para los 15 principales países receptores que se muestran en el Cuadro 2. Sin embargo, las diferencias son mínimas porque, como ya se mencionó, el 99 por ciento de los migrantes venezolanos en la región viven en los 15 países estudiados. ACNUR, "Refugee Data Finder," consultado en diciembre de 2022. Este informe utiliza la información reportada por ACNUR debido a que existe una disparidad entre las diferentes comisiones nacionales de refugiados de la región en cuanto a la actualización de la información y el acceso a la misma. Si bien es posible obtener información más reciente en algunos países, no sería posible hacer comparaciones en toda la región.

19 R4V, "Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región."

20 ACNUR, "Refugee Data Finder."

21 Vale la pena señalar que investigaciones previas sugieren que el gobierno peruano usó el asilo como un medio para brindar entrada legal a los venezolanos desplazados que de otro modo no habrían sido elegibles para ingresar al país debido a las restricciones de visa. Sin embargo, las cifras superaron ampliamente la capacidad del sistema de asilo para procesarlas. Técnicamente, cualquier persona con una solicitud de asilo pendiente en Perú no puede ser deportada e inicialmente todos los solicitantes de asilo recibieron un permiso de trabajo temporal que duró unos meses. Es imposible saber cuántos de los permisos de trabajo continúan en circulación y al día. A efectos de este estudio, una solicitud de asilo no se considera una señal de estatus legal, pero muchos de los que inicialmente solicitaron asilo han obtenido otras formas de estatus legal, principalmente a través de una serie de programas de regularización, como se detalla en la Sección 2D. Ver Andrew Selee y Jessica Bolter, *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense* (Washington, DC: MPI, 2020).

sistemas de asilo se han visto sobrepasados, algo que la pandemia de COVID-19 exacerbó al ralentizar el proceso de solicitud de asilo en la mayoría de los países. Muchos países, con excepción de Uruguay y México, también cerraron sus fronteras a los solicitantes de asilo durante parte de la pandemia.²²

En muchos casos, los solicitantes de asilo obtienen un permiso legal que les permite trabajar mientras esperan la resolución de sus casos, como en Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Sin embargo, en muchos casos, estos documentos deben renovarse con frecuencia y los empleadores o incluso las agencias gubernamentales no siempre los reconocen. Aunque ser un solicitante de asilo teóricamente protege a una persona de la deportación en la mayoría de los países, a veces esto no es así.²³ Por lo tanto, los largos tiempos de espera y las demoras pueden dejar en una situación vulnerable a quienes esperan una resolución.

Hay tres países donde los sistemas de asilo se han utilizado ampliamente para brindar protección y estatus legal a un gran número de venezolanos: Brasil, México y, en menor medida, Costa Rica (ver Cuadro 2). De ellos, México y Brasil tienen tasas de reconocimiento particularmente altas porque dichos gobiernos decidieron aplicar el estándar de la Declaración de Cartagena a las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados amplió la definición de refugiado que se estableció en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 y que guían las políticas de refugiados en la mayoría de los países del mundo. Bajo esta definición ampliada, los refugiados también incluyen a todas las “personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público.”²⁴ Varias de estas causas se manifiestan en la crisis generalizada que atraviesa Venezuela.



Brasil alberga el mayor número de refugiados reconocidos de Venezuela en América Latina y el Caribe. Entre 2016 y mediados de 2022, los ciudadanos venezolanos constituyeron el mayor grupo de solicitantes de asilo en Brasil, con 168,039 solicitudes y 74,632 casos resueltos, de los cuales el 67 por ciento fueron aprobados. Esta alta tasa de reconocimiento se produjo a mediados de 2019, cuando Brasil comenzó a aplicar un criterio de reconocimiento *prima facie*, que simplificó y aceleró el proceso de determinación de la condición de refugiado de los venezolanos, y la mayoría de las solicitudes han sido aprobadas desde esa fecha. Brasil es el único país de la región que utiliza este procedimiento acelerado.

22 Gisela P. Zapata, Luciana Gandini, Marcia Vera Espinoza y Victoria Prieto Rosas, “Weakening Practices amidst Progressive Laws: Refugee Governance in Latin America during COVID-19,” *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Special Issue “Towards a New Migration and Asylum Research Agenda for the Americas” (por publicarse).

23 Luciana Gandini, *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México: Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales* (Ciudad de México: Organización Internacional del Trabajo, 2021).

24 Ver “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados,” Conclusion III, No. 3, 22 de noviembre de 1984.

México tiene el segundo mayor número de refugiados reconocidos de Venezuela y fue el primer país en aplicar el estándar de la Declaración de Cartagena a los solicitantes de asilo venezolanos.²⁵ Entre 2016 y mediados de 2022, los venezolanos presentaron un total de 35,123 solicitudes de asilo en México, 21,400 fueron resueltas y 18,514 venezolanos fueron reconocidos como refugiados bajo la definición ampliada, en su mayoría utilizando la cláusula de la declaración sobre “violación masiva de los derechos humanos” para justificar el otorgamiento de la protección a dicha población.²⁶ Durante este período, los venezolanos se ubicaron entre las cinco principales nacionalidades que buscan asilo en México y tuvieron la tasa más alta de reconocimiento como refugiados (87 por ciento).²⁷

En Costa Rica, 16,462 venezolanos solicitaron asilo entre 2016 y junio de 2022, pero solo 1,612 fueron reconocidos como refugiados.²⁸ La tasa de reconocimiento de solicitantes de asilo venezolanos de 2016 a 2022 en general fue solo del 18 por ciento, pero fue del 68 por ciento en los primeros siete meses de 2022, lo que sugiere que la tasa de reconocimiento ha aumentado sustancialmente con el tiempo. Esto probablemente se deba a una decisión de la comisión de asilo del país de basarse en la norma de la Declaración de Cartagena al considerar los casos de venezolanos, a pesar de que Costa Rica no es signatario de la declaración y no la incluye dentro de la ley nacional de refugiados.²⁹

En particular, en diciembre de 2020, el gobierno de Costa Rica emitió una categoría especial, denominada protección complementaria, que permitía a los venezolanos, nicaragüenses y cubanos a quienes se les niega asilo recibir un permiso temporal de dos años para permanecer y trabajar legalmente en el país, renovable por otros dos años. Durante su implementación entre febrero de 2021 y marzo de 2022, 1,445 venezolanos aplicaron y 1,359 (94 por ciento) recibieron el permiso especial.³⁰ Si bien esta se denominó protección complementaria, es similar a otras medidas de estatus temporal llevadas a cabo en la región, excepto que requería que los migrantes hayan presentado previamente una solicitud de asilo; como tal, este informe revisará esta categoría nuevamente en la Sección 2.D, sobre medidas temporales.³¹ También cabe señalar que los solicitantes de asilo en Costa Rica disfrutaban de un estatus legal mientras esperan la resolución de sus casos, lo que les permite trabajar y permanecer en el país. Dado que se reconoce ampliamente que los solicitantes de asilo tienen un estatus legal y aquellos a los que se les negó el estatus de refugiado tuvieron acceso a otra vía legal,³² Este informe incluye en sus cálculos a todos los venezolanos solicitantes de asilo con estatus legal. Sin embargo, las formas de estatus que se ofrecen tanto a los solicitantes de asilo como a

25 Ver Cuadro 2 para revisar las tasas de reconocimiento y también Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

26 “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados,” Conclusión III, No. 3.

27 ACNUR, “Refugee Data Finder.” Cabe señalar que un nuevo grupo de venezolanos llegó a México camino a Estados Unidos y muchos se vieron obligados a permanecer en México cuando el gobierno estadounidense cerró la frontera a los venezolanos que no tenían visa, en octubre de 2022. Varios miles habían solicitado asilo en México, pero queda por ver si tendrán la misma alta tasa de reconocimiento o si permanecerán en México hasta que concluyan sus casos.

28 ACNUR, “Refugee Data Finder.”

29 Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, “Solicitudes y aprobaciones y denegatorias de refugio a Julio de 2022,” consultado el 19 de febrero de 2023. Aunque el gobierno de Costa Rica no es signatario de la Declaración de Cartagena, una opinión del Tribunal Administrativo de Inmigración, que maneja las apelaciones de casos de asilo, recomendó tomar en cuenta el estándar de la Declaración de Cartagena al adjudicar solicitudes de venezolanos. Ver Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*; Diego Chaves-González y María Jesús Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica* (Washington, DC: MPI, 2021).

30 Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, Unidad de Refugiados, “Estadísticas de Refugio al 30 de septiembre de 2022” (documento compartido con los autores, 2022).

31 En octubre de 2022, muchos venezolanos que se dirigían a Estados Unidos quedaron atrapados en Costa Rica cuando el gobierno estadounidense cerró la frontera a los ciudadanos venezolanos sin visa, y muchos solicitaron asilo en Costa Rica. Al igual que con México, queda por ver si tendrán las mismas altas tasas de reconocimiento que otros solicitantes venezolanos recientes.

32 Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*; Chaves-González y Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*.

través de la protección complementaria son temporales, a diferencia del reconocimiento como refugiado, que confiere un estatus permanente.

En el papel, pareciera que Trinidad y Tobago debería incluirse con Brasil y México en la lista de países con altas tasas de reconocimiento de refugiados para los venezolanos. Se estima que el 77 por ciento de los venezolanos en Trinidad y Tobago ha solicitado el estatus de refugiado, con una tasa de reconocimiento del 92 por ciento entre 2016 y mediados de 2022. Sin embargo, el gobierno no tiene un sistema de asilo. En cambio, ACNUR realiza las evaluaciones de la determinación de la condición de refugiado y designa a las personas como refugiadas (tanto venezolanos como ciudadanos de otros países), aunque el gobierno no reconoce estos reconocimientos.³³ Como resultado, una solicitud de asilo en Trinidad y Tobago, e incluso la determinación como refugiado, no confiere ningún beneficio directo para el empleo, la educación, la atención médica o el acceso a otros servicios públicos. Como se describe a continuación en la Sección 2.D., el gobierno realizó una campaña de registro en junio de 2019 de los venezolanos presentes en el país, incluidos aquellos que ingresaron irregularmente o se quedaron más tiempo. A la mayoría de los venezolanos se les expidieron permisos que les permitían permanecer y trabajar en Trinidad y Tobago por un período corto, y desde entonces estos han sido renovados varias veces.³⁴ Sin embargo, las opciones de regularización y documentación de los venezolanos siguen siendo limitadas.³⁵ Como resultado, incluso las personas con estatus de refugiado otorgado por ACNUR continúan enfrentando desafíos significativos para su integración, incluida la disminución de oportunidades laborales, exacerbada por la pandemia.³⁶

En resumen, en la mayoría de los países de la región (excepto Brasil, México y, en menor medida, Costa Rica), los sistemas de asilo han jugado un papel subsidiario a otras formas de brindar protección y estatus legal a las personas desplazadas venezolanas.³⁷ En algunos, como Perú, pocos casos se resuelven alguna vez. En otros, como Ecuador y Chile, los casos pueden resolverse más rápidamente, pero solo un pequeño porcentaje recibe el estatus de refugiado (7 por ciento en Ecuador y 2 por ciento en Chile entre 2016 y mediados de 2022).³⁸ En otros casos, como Trinidad y Tobago, el otorgamiento de la condición de refugiado no tiene peso legal para el gobierno.

Tampoco existe un consenso único a nivel regional sobre si todos los venezolanos deben ser considerados refugiados.

Tampoco existe un consenso único a nivel regional sobre si todos los venezolanos deben ser considerados refugiados. Incluso ACNUR creó una categoría especial para los venezolanos desplazados en una “situación similar a la de los refugiados”, reconociendo que aunque la mayoría de los venezolanos podrían ser

33 R4V, Plan de Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes del Caribe (RMRP), “Legal Framework: Asylum and Migration” (hoja informativa, marzo de 2021). Ver también Melanie Teff, *Forced into Illegality: Venezuelan Refugees and Migrants in Trinidad and Tobago* (Washington, DC: Refugees International, 2019).

34 R4V, RMRP, “Legal Framework.”

35 R4V, RMRP, “Trinidad and Tobago” (hoja informativa, febrero de 2022).

36 Elizabeth Thomas-Hope, *Migración en Trinidad y Tobago: Tendencias y políticas actuales* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

37 Gandini, “Between Openness and Closure?”

38 ACNUR, “Refugee Data Finder.”

considerados desplazados por la fuerza, no ha habido acuerdo sobre si todos eran refugiados.³⁹ Otros países además de Brasil, México y, en cierta medida, Costa Rica han buscado en gran medida otras medidas para otorgar estatus legal a los venezolanos desplazados, en lugar de permitir que un gran número pase por el sistema de asilo.

CUADRO 2

Solicitudes de refugio y decisiones de estatus para venezolanos en los principales países latinoamericanos de acogida, enero de 2016 a junio de 2022

País	Solicitudes totales de asilo	Resueltas	Reconocidas	Protección complementaria otorgadas	Rechazadas	Desestimadas	Tasa de reconocimiento	Tasa de rechazo	Proporción de solicitudes pendientes de resolución
Perú	539,224	10,538	4,172	0	1,033	5,333	40%	10%	98%
Brasil	168,039	74,632	50,081	0	28	24,523	67%	0%	56%
Colombia	43,166	16,477	1,280	0	35	15,162	8%	0%	62%
Ecuador	38,658	15,584	1,137	10	11,680	2,757	7%	75%	60%
México	35,123	21,400	18,514	26	392	2,468	87%	2%	39%
Trinidad y Tobago*	22,999	3,727	3,447	0	0	280	92%	0%	84%
Costa Rica**	16,462	8,761	1,612	0	4,109	3,040	18%	47%	47%
Panamá	11,196	9,141	43	0	211	8,887	0%	2%	18%
Argentina	7,527	797	317	0	5	475	40%	1%	89%
Chile	7,958	1,452	30	0	605	817	2%	42%	82%
Uruguay	3,539	810	507	0	5	298	63%	1%	77%
Curazao	729	64	54	0	0	10	84%	0%	91%
Aruba	530	0	0	0	0	0	0%	0%	100%
República Dominicana	319	23	0	0	10	13	0%	43%	93%
Guyana	5	0	0	0	0	0	0%	0%	100%

* En Trinidad y Tobago, el reconocimiento de refugiados se realiza exclusivamente a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y no es reconocido por el gobierno nacional.

** Costa Rica ofrece una categoría llamada “protección complementaria”, pero no es exactamente la protección complementaria tal como la define ACNUR y, por lo tanto, no se refleja en los datos de ACNUR como tal. En este informe, la protección complementaria de Costa Rica se analiza en la sección sobre medidas de estatus temporal, ya que se asemeja más a otras medidas de estatus temporal en la región.

Nota: Los datos de solicitudes de Colombia de 2022 reflejan casos, no individuos, y una solicitud puede representar a un individuo o un grupo familiar compuesto por varias personas. En todos los demás casos, una solicitud equivale a una persona.

Fuente: ACNUR, “Refugee Data Finder,” consultada en diciembre de 2022.

39 Zapata, Gandini, Espinoza y Prieto Rosas, “Weakening Practices amidst Progressive Laws.” La emergencia de la categoría especial para venezolanos desplazados en “situación similar a la de los refugiados” no está exenta de críticas. Freier argumenta que, si bien el éxodo de venezolanos es el segundo mayor desplazamiento forzado internacional después del de los ucranianos, usar esta nueva categoría evita reconocerlos como refugiados. Esto es paradójico ya que las personas que huyen de Venezuela caen dentro de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, en la medida en que cumplen con algunas de las causales estipuladas en la definición, como huir porque están amenazados por la violencia generalizada, por violaciones masivas de derechos humanos, o por otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. En suma, Freier argumenta que el uso de esta categoría es un obstáculo para el reconocimiento de los venezolanos como refugiados. Ver Luisa Feline Freier, “The Power of Categorization: Reflections on UNHCR’s Category of ‘Venezuelans Displaced Abroad,’” en *Measuring Migration Conference 2022 Proceedings*, eds. Christina Pao y Maksim Zubok (N.p.: Transnational Press London Ltd. 2022), 51–54.

B. Ofrecer estatus legal a través de convenios de movilidad y residencia

Los países de América Latina y el Caribe han firmado varios acuerdos de movilidad diferentes, algunos de los cuales tienen disposiciones para la residencia a largo plazo.⁴⁰ El más importante de ellos para la respuesta a la crisis del desplazamiento venezolano ha sido el Acuerdo de Residencia del Mercosur, firmado originalmente en 2002 entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, aunque cualquier otro país de la región puede optar por convertirse en asociado de Mercosur, y la mayoría en América del Sur lo han hecho.⁴¹ En teoría, el Acuerdo de Residencia del Mercosur requiere que los signatarios y miembros asociados creen vías fáciles de residencia para los nacionales de otros miembros y asociados. En la práctica, solo Argentina y Uruguay han promulgado plenamente el acuerdo en su legislación, lo que permite que cualquier ciudadano de un país miembro o asociado viva y trabaje temporalmente durante dos años y luego haga la transición a un estado permanente.⁴² En Argentina, el 84 por ciento de las personas nacidas en el extranjero que vivían en el país en 2020 eran de países miembros o asociados del Mercosur.⁴³ La legislación también simplifica los trámites necesarios para obtener la residencia temporal y minimiza el costo y el tiempo de espera.

En 2017, poco después de que comenzara la crisis del desplazamiento venezolano, los gobiernos de Argentina y Uruguay decidieron unilateralmente continuar aplicando el Acuerdo de Residencia del Mercosur a los ciudadanos venezolanos, a pesar de que Venezuela había sido suspendida del Mercosur.⁴⁴ Como resultado, en Argentina, los ciudadanos venezolanos pueden solicitar la residencia temporal por dos años inmediatamente después de su llegada, un proceso que requiere solo papeleo limitado. Después de dos años, un inmigrante venezolano beneficiado por el acuerdo puede solicitar el estatus de residencia permanente.

Entre 2016 y mediados de 2022 se otorgaron 337,178 visas de residencia a venezolanos en Argentina, de las cuales 146,559 fueron permanentes (ver Cuadro 3). Los números generales a menudo reflejan al mismo individuo contado dos veces, especialmente cuando las personas pasan de la residencia temporal a la permanente, pero los números de residencia permanente coinciden con los individuos.⁴⁵ De hecho, los

40 Estos acuerdos incluyen el Acuerdo de Residencia Mercosur (discutido en esta sección); el Estatuto Migratorio Andino de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que entró en vigencia en 2021; el Acuerdo de Movilidad de la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (Caricom); y el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad de Centroamérica CA-4. También hubo un breve pacto de movilidad con respecto a UNASUR, una organización sudamericana, discutido en esta sección. Para una discusión sobre los acuerdos de residencia en las Américas y en todo el mundo, ver Diego Acosta Arcarazo, "The Expansion of Regional Free Movement Regimes: Towards a Borderless World?," en *Caught in between Borders: Citizens, Migrants, and Humans*, eds. Paul Minderhoud, Sandra Mantu y Karin Zwaan (Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2019).

41 En 2006, Venezuela se convirtió en el quinto miembro del Mercosur, fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

42 Diego Acosta, *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2018).

43 Natalia Debandi, Julieta Nicolao y Ana Paula Penchaszadeh, *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020* (Buenos Aires: Consejo Nacional Investigaciones Científicas Técnicas - CONICET, 2021).

44 Brasil hizo algo similar en marzo de 2017 y usó la vía por un tiempo; ver Gisela P. Zapata y Vicente Tapia Wenderoth, "Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement," *International Migration* 60, no. 1 (2021). Sin embargo, Brasil hizo un uso menos sistemático de este enfoque que Argentina y Uruguay y diversificó su estrategia al otorgar el estatus de refugiado, como se describió en la sección anterior.

45 Datos compartidos con los autores por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina en septiembre de 2022. Es importante señalar que las residencias son eventos y no se equiparan directamente a personas. Las mismas personas que solicitaron la residencia temporal frecuentemente solicitan la residencia permanente dos años después.

datos entre 2016 y 2022 sugieren que los venezolanos están pasando del estatus temporal al permanente a través del tiempo. Se estima que solo el 15 por ciento de los venezolanos en Argentina se encontraban en situación irregular, y de estos, solo el 2 por ciento eran irregulares porque no habían solicitado la visa de residencia; el resto eran irregulares porque su visa había expirado y aún no habían sido renovadas.⁴⁶ Sin embargo, casi todos los venezolanos que no tenían estatus regular tenían una manera fácil de obtenerlo nuevamente (y muchos, si no la mayoría, probablemente estaban en proceso de hacerlo).⁴⁷

En Uruguay, los inmigrantes provenientes de otros países del Mercosur pueden solicitar directamente la residencia permanente sin pasar por la residencia temporal, y pueden hacerlo antes de llegar al país, si así lo desean. Ambos elementos hacen que el trámite sea aún más fácil en Uruguay que en Argentina. Entre 2016 y fines de 2022, los venezolanos solicitaron más de 20,329 visas de residencia (tanto temporales como permanentes) en Uruguay.⁴⁸

En Uruguay, los inmigrantes provenientes de otros países del Mercosur pueden solicitar directamente la residencia permanente sin pasar por la residencia temporal, y pueden hacerlo antes de llegar al país, si así lo desean.

Tanto el gobierno argentino como el uruguayo también brindaron medidas especiales para ayudar a los venezolanos a obtener permisos de residencia y acceder al mercado laboral y al sistema educativo. Por ejemplo, en Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones emitió regulaciones especiales que facilitaron el uso de documentos vencidos (ya que los venezolanos pueden tener dificultades para adquirir nuevos) y potenciaron el reconocimiento de credenciales educativas profesionales obtenidas en Venezuela. En Uruguay, la Universidad de la República eliminó una normativa para los extranjeros que exige tres años de residencia en Uruguay antes de ingresar a la universidad nacional.⁴⁹ Así, tanto en Argentina como en Uruguay, la gran mayoría de los venezolanos han obtenido un estatus legal.⁵⁰

46 Ana Paula Penchaszadeh, Julieta Nicolao y Natalia Debandi, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la república Argentina* (Buenos Aires: R4V, 2021).

47 Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*.

48 Los datos fueron obtenidos por el Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia (parte del Programa de Población en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República) a través de una solicitud de acceso a la información a la Dirección Nacional de Migración de Uruguay dentro del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y compartida con los autores del informe en septiembre 2022.

49 Universidad de la República, Dirección General Jurídica, “Ordenanza sobre ingreso a la Universidad de la República de personas que hayan cursado estudios preuniversitarios en el extranjero,” 2021.

50 Marcela Cerrutti y Ana Penchaszadeh, “Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires,” *Notas de Población* 115 (julio a diciembre de 2022): 23–48.

CUADRO 3

Visas de residencia otorgadas a venezolanos en Argentina y Uruguay como resultado de acuerdos regionales de movilidad y residencia

País	Visas temporales	Visas permanentes	Total	Periodo de tiempo
Argentina	190,619	146,559	337,178	2016 – junio de 2022
Uruguay			20,329	2016 – diciembre de 2022

Nota: El número de visas de residencia que se muestra en este cuadro puede ser mayor que el número total de personas involucradas porque a la misma persona se le puede haber otorgado una visa más de una vez durante este período.

Fuentes: Los datos de Argentina fueron compartidos con los autores por investigadores que los obtuvieron de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina en septiembre de 2022. Los datos de Uruguay fueron obtenidos por el Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia (parte del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República) a través de una solicitud de acceso a la información a la Dirección Nacional de Migración de Uruguay del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y compartida con los autores del informe en septiembre de 2022. La información entre 2016 y 2021 corresponde a venezolanos que iniciaron una solicitud de residencia temporal o permanente en Uruguay. Estos datos no son necesariamente resoluciones positivas, aunque la correspondencia entre solicitudes presentadas y aprobadas es muy estrecha. Los autores también complementaron los datos de Uruguay con información sobre el número de trámites de residencia realizados para venezolanos para el año 2022, de Fabián Cambiaso, “Casi 80.000 ciudadanos del Mercosur obtuvieron residencia permanente en Uruguay en la última década,” *El País*, 9 de febrero de 2023. Puede encontrarse mayor información sobre la estimación en el anexo.

A diferencia de Argentina y Uruguay, el gobierno ecuatoriano utilizó un acuerdo de movilidad diferente (y mucho menos duradero) para otorgar estatus legal a los venezolanos. De 2008 a 2017, una serie de declaraciones de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) destacaron la voluntad de crear un marco común de movilidad para América del Sur.⁵¹ Ecuador fue el único país que adoptó una visa especial UNASUR en su legislación, la cual brindó una forma relativamente expedita para que algunos venezolanos obtuvieran estatus legal en ese país. Sin embargo, la visa costaba 250 dólares, lo cual era prohibitivo para muchos venezolanos que llegaban. En general, varias decenas de miles de venezolanos obtuvieron esta visa antes de que fuera abolida en enero de 2021, cuando el gobierno ecuatoriano decidió abandonar UNASUR.⁵² Aunque en el papel este instrumento era similar a las visas de residencia del Mercosur, en realidad funcionaba mucho más como una visa ordinaria porque no se basaba en un verdadero acuerdo de movilidad regional (aunque se basaba en principios expresados en el seno de UNASUR) y porque otros países no actuaban recíprocamente. Como resultado, este informe incluye la visa ecuatoriana UNASUR junto con otras categorías de visa ordinarias, que se discutirán en la siguiente sección, en lugar de considerarla verdaderamente como parte de un acuerdo de movilidad regional activo.

No obstante, el uso del Acuerdo de Residencia del Mercosur es una prueba de que los pactos regionales de movilidad pueden desempeñar un papel en la gestión de las crisis de desplazamiento. Pueden proporcionar mecanismos claros, predecibles y de bajo costo para que las poblaciones desplazadas puedan regularizar su estatus a su llegada, junto con pleno acceso al mercado laboral, educación, atención médica y otros servicios públicos a la par que los ciudadanos locales. Además, estos mecanismos brindan seguridad jurídica en el mediano y largo plazo, a diferencia de otras medidas creadas ad hoc en la región y con plazos cortos, que se discutirán más adelante.⁵³

51 Lucila Nejmkis Rubellin, “Mercosur y UNASUR: Una Aproximación al Tratamiento de La Movilidad de Personas,” *Revista ABRA* 37, no. 54, (2017): 1.

52 Gioconda Herrera, *Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000–2021* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

53 Luciana Gandini, Fernando Lozano y Victoria Prieto, eds., *Crisis y migración de población venezolana: Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019).

C. *Facilitar el acceso a visas de residencia regular*

Un número sorprendentemente alto de venezolanos desplazados ha accedido a las visas de residencia existentes en los países a los que se han mudado, incluso más allá de las incluidas en los acuerdos regionales de movilidad, un tema que a menudo se pasa por alto. En algunos casos, los gobiernos han hecho ajustes específicos para facilitarlas, pero en la mayoría de los casos, los propios migrantes venezolanos han encontrado formas de acceder a las categorías de visa existentes, generalmente (pero no siempre) a través del empleo y, a veces, a través de relaciones familiares, estudio o inversión (ver Cuadro 4).

Si bien los marcos jurídicos existentes en la mayoría de los países se vieron desbordados por la gran cantidad de venezolanos que llegaron, y la mayoría de los venezolanos desplazados no pudieron cumplir con los criterios para las visas existentes, un número considerable sí lo hizo en ciertos países. Este ha demostrado ser un camino particularmente importante hacia el estatus legal para los venezolanos desplazados en algunos países, incluidos Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá y posiblemente Curazao.

La decisión del gobierno chileno de 2014 de crear una categoría de visa basada en el empleo que requería solo un contrato a corto plazo y que podían obtener aquellos que ya habían ingresado al país con una visa de turista fue particularmente notable. Sin embargo, se suspendió en 2018 y las visas basadas en el empleo todavía disponibles requieren un contrato a largo plazo y una solicitud de un consulado fuera del país, criterios que son mucho más difíciles de cumplir.⁵⁴ El gobierno chileno también implementó una Visa de Responsabilidad Democrática especial para ciudadanos venezolanos en abril de 2018, y desde esa fecha hasta junio de 2022, se aprobaron 67,981 de estas visas (aunque la tasa de aprobación fue solo del 14 por ciento).⁵⁵

Si bien los marcos jurídicos existentes en la mayoría de los países se vieron desbordados por la gran cantidad de venezolanos que llegaron, y la mayoría de los venezolanos desplazados no pudieron cumplir con los criterios para las visas existentes, un número considerable sí lo hizo en ciertos países.

En total, Chile emitió unas 680,000 visas a ciudadanos venezolanos entre 2016 y 2022, la gran mayoría temporales.⁵⁶ Un poco más de 100,000 de ellas se emitieron como parte de dos medidas de estatus temporal, discutidas en la siguiente sección, por lo que los venezolanos probablemente obtuvieron alrededor de 444,000 visas fuera de estos mecanismos ad hoc (ver el apéndice metodológico para los cálculos exactos). Incluso si algunas personas que renovaron sus visas fueron contadas más de una vez, estas cifras sugieren que el acceso al sistema de visas ha sido la principal forma en que la mayoría de los venezolanos han obtenido un estatus legal en Chile. Probablemente no sea una coincidencia que Chile sea también el país con el mayor nivel de formalidad en el empleo de la región, lo que hace que sea más fácil obtener un estatus legal a través del empleo que en países con mercados laborales mayoritariamente

54 Álvaro Bellolio y Gonzalo Valdés, *Gestión de la Migración en el Siglo XXI: El caso de Chile* (Santiago: Subsecretaría del Interior de Chile, 2020).

55 Jesuit Migrant Service, “Migración en Chile,” consultado en enero de 2022.

56 Servicio Nacional de Migraciones de Chile “Registros Administrativos,” consultado en septiembre de 2022.

informales. Por supuesto, la formalidad generalizada en el empleo también realza la importancia de tener documentación legal para trabajar.

A pesar de que México y Costa Rica han utilizado sus sistemas de asilo para brindar protección a los venezolanos desplazados (México al proporcionar asilo; Costa Rica al proporcionar permisos de trabajo a los solicitantes de asilo y, con mucha menos frecuencia, el propio asilo), es probable que una cantidad significativamente mayor de venezolanos haya obtenido un estatus legal en estos países a través de visas ordinarias.⁵⁷ Es difícil estar seguro de las cifras exactas porque una persona pudo haber solicitado una visa varias veces, pero la diferencia entre la cantidad de solicitudes de asilo (16,462) y la cantidad de visas otorgadas en Costa Rica (42,272) en 2016–21 es notable.⁵⁸ Lo mismo ocurre en México, con 35,123 solicitudes de asilo frente a 27,684 visas temporales y 50,590 visas permanentes otorgadas entre 2016 y 2022.⁵⁹ Estos hallazgos sugieren que muchos más venezolanos pueden haber buscado visas de empleo, educación, familia y de inversionista que los que han buscado asilo en ambos países. En México, alrededor del 40 por ciento de las visas parecen ser por relaciones familiares, casi una cuarta parte son por empleo y el resto por estudios y otras razones.⁶⁰ El uso de visas tanto en México como en Costa Rica también puede reflejar el hecho de que muchos de los venezolanos que arribaron a estos países eran profesionales que podían acceder a visas de trabajo y de estudiante y luego solicitar el ingreso de sus familiares, un perfil diferente al de quienes se mudaron a países más cercanos a Venezuela, que a menudo tenían menos recursos y menores niveles de educación formal.⁶¹

De manera similar, Ecuador emitió más de 150,000 visas a ciudadanos venezolanos entre 2016 y junio de 2022, lo que nuevamente puede incluir un doble conteo de personas, pero aún sugiere que esta ha sido

57 En contraste con los hallazgos en Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*, que en 2020 describió el sistema de asilo (aunque no siempre el reconocimiento de asilo) como la principal vía para obtener un estatus legal tanto en México como en Costa Rica.

58 ACNUR, “Refugee Data Finder”; Secretaría de Migración y Extranjería de Costa Rica, “Informe Anual,” 2016–2021.

59 Estos datos no incluyen el número de renovaciones, sino solo el número de permisos obtenidos por primera vez, para reducir la probabilidad de contar doble. Los datos provienen de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), “Estadísticas generales,” consultados en diciembre de 2022; Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas, “Boletines Estadísticos—2022 estadístico mensual and 2016–2021 estadístico anual,” consultado en diciembre de 2022.

60 Los inmigrantes en México deben solicitar una visa basada en empleo desde fuera del país y tener una oferta de empleo válida en el sector formal para obtener la visa. En la práctica, algunos venezolanos que tenían los recursos económicos para hacerlo contrataron abogados que solicitaron la visa y los ayudaron a obtener una oferta de trabajo. En algunos casos, estas son ofertas reales de empleo, pero en otros casos, no lo son, y, por tanto, los inmigrantes venezolanos deben buscar trabajo a su llegada. Las visas se pueden obtener por un año o hasta cuatro años, siendo esta última opción la preferida por quienes tienen los recursos para pagar el proceso más costoso de cuatro años. Los ciudadanos de países iberoamericanos pueden solicitar la naturalización después de dos años. Ver Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Yolanda Alfaro A., “‘Aprender a ser migrante’: Bondades y tensiones que enfrenta la comunidad venezolana en México,” en *Crisis y migración de población venezolana: Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, eds. Gandini, Fernando Lozano y Victoria Prieto (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019).

61 En general, existe una diferencia socioeconómica entre los venezolanos que llegaron a países más alejados de Venezuela y los que se trasladaron a países más cercanos; e lo que refleja el costo de viajar distancias más largas y, a menudo, las posibilidades de tener un pasaporte. Ver Diego Chaves-González, Jordi Amaral y María Jesús Mora, *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (Washington, DC: MPI, 2021). Sin embargo, esto parece estar cambiando, especialmente con los recientes aumentos de llegadas de venezolanos a México a través de puntos irregulares, como resultado de la imposición por parte de México del requisito de visa de turista para venezolanos a fines de enero de 2021. Durante 2021, se registraron 4,360 eventos de migrantes irregulares venezolanos en México, y esta cifra aumentó considerablemente a 97,078 en 2022. Este aumento parece continuar: mientras que 11 registros de este tipo ocurrieron en enero de 2021, 2,733 lo hicieron en el mismo mes de 2022 y 5,314 en enero de 2023. Ver Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas del Interior, “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias,” consultado en marzo de 2023.

la vía principal para que los venezolanos obtengan un estatus legal en Ecuador.⁶² La visa más común ha sido casi seguramente la visa UNASUR, mencionada anteriormente, porque tiene el costo más bajo y la menor cantidad de requisitos. Sin embargo, los venezolanos también han accedido a una variedad de visas alternativas que ha ofrecido el gobierno ecuatoriano.⁶³

En Perú, el gobierno estimó que 36,854 venezolanos tenían visas de residencia vigentes en abril de 2022, mucho menos que el más de medio millón que tenía estatus legal a través de medidas especiales de estatus temporal pero que, de igual forma, representan un número significativo.⁶⁴ Ciertamente no fue la forma principal en que los venezolanos lograron el estatus legal, pero no es despreciable.

De igual forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia registró 63,944 visas de residencia temporal y 26,630 visas permanentes de 2016 a 2022.⁶⁵ En Panamá, un poco más de 47,000 venezolanos habían sido regularizados a través de medidas ad hoc de estatus temporal hasta 2022, aunque cabe resaltar que se otorgaron 33,639 visas a venezolanos, lo que sugiere que otros tipos de visas también han sido vías importantes para obtener un estatus legal en el país.⁶⁶

Este patrón también se replica en el Caribe. Mientras un poco más de 40,000 venezolanos están en camino a la regularización en la República Dominicana a través del primer programa de regularización de ese país, una población más pequeña pero igualmente notable ha podido obtener un estatus legal por otros medios; entre 2018 y mediados de 2022 se emitieron más de 20,000 visas (más del 90 por ciento de ellas temporales) a ciudadanos venezolanos, un número no insignificante, incluso si algunas personas pudieron haber sido contadas más de una vez en este total si solicitaron una visa más de una ocasión.⁶⁷

De igual forma, en Curazao, más de 4,000 venezolanos de los 14,000 presentes en el país cuentan con una visa, según el gobierno de Curazao; un número pequeño, pero que representa alrededor de un tercio de la población venezolana reportada.⁶⁸ Los datos obtenidos no dejaban claro si todas estas visas se obtuvieron a través del sistema de visas ordinarias o si algunas se obtuvieron a través de una medida de estado temporal ad hoc implementada en el verano de 2022.

62 Fuentes del gobierno ecuatoriano registran un poco más de 200,000 visas emitidas a nacionales venezolanos desde 2015 hasta junio de 2022, siendo 190,513 en el período de enero de 2016 a junio de 2022. De estas, 40,407 son resultado del programa especial de regularización realizado en 2019-20, por lo que los autores calculan 150,106 visas emitidas a venezolanos en el período 2016-junio 2022, excluyendo a los que fueron regularizados. Un número significativo de las visas (pero no todas) fueron visas UNASUR. Para datos de 2012–19: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, *Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, 2017–2021* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2021), 59. Para datos de 2020, 2021 y 2022: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “*Boletín Estadístico*,” consultado el 4 de septiembre de 2022.

63 Las fuentes del gobierno ecuatoriano disponibles públicamente no desglosan las categorías de visas, pero estudios previos sugieren que la visa UNASUR fue la más utilizada. Ver Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

64 Dirección de Políticas Migratorias del Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones, “Información del Perfil Sociodemográfico de los Migrantes, 29 de abril de 2022” (documento oficial compartido con los autores en junio de 2022).

65 Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, compartidos con los autores vía correo electrónico, 26 de diciembre de 2022.

66 Servicio Nacional de Migración de Panamá, “*Estadísticas*,” consultado en octubre de 2022.

67 Instituto Nacional Dominicano de Migración, “*Residencias*,” consultado el 6 de septiembre de 2022.

68 Los datos fueron proporcionados a los autores por la oficina de la OIM en Curazao, en septiembre de 2022, con base en los datos recibidos del gobierno de Curazao. Al momento de escribir este artículo, los autores no estaban seguros de si algunas de esas visas proceden de la medida de estatus temporal implementada por el gobierno de Curazao en 2022. A los efectos de este informe, se enumeran como visas ordinarias, pero en el futuro, quizás sea posible separar entre visas ordinarias y visas obtenidas a través de la medida de estatus temporal.

Los autores no pudieron obtener información pública sobre visas en Aruba ni en Trinidad y Tobago. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones de venezolanos en Trinidad y Tobago, el 18 por ciento de los encuestados informaron tener una visa basada en empleo o una residencia permanente en 2021. Debido a que la encuesta no fue completamente representativa de todos los venezolanos en el país, sería prematuro concluir que este es el porcentaje exacto de venezolanos que tienen visas, pero es probable que un pequeño porcentaje las tenga, llegando a cientos o incluso miles.⁶⁹

CUADRO 4

Visas emitidas a venezolanos en los principales países receptores de América Latina y el Caribe, 2016–22

	Visas temporales	Visas permanentes	No especificado
Chile	482,289	198,389	
Colombia	63,944	26,630	
Costa Rica*	23,263	19,009	
Curazao			4,600
Ecuador**			150,106
México	27,684	50,590	
Panamá			33,639
Perú***			36,854
República Dominicana****	18,505	1,678	

* Los datos de 2022 para Costa Rica aún no se habían publicado al momento de escribir este artículo, por lo que estas cifras son para 2016–21.

** Para Ecuador, los datos son de enero de 2016 a junio de 2022.

*** Para Perú, los datos son para aquellos con visas vigentes a partir de abril de 2022.

**** Los datos de República Dominicana solo estaban disponibles para 2018 y hasta junio de 2022.

Notas: Estas cifras representan el número total de visas emitidas, no individuos únicos. Es casi seguro que el número de personas es significativamente menor porque la misma persona puede solicitar más de una visa.

Fuentes: Estadísticas de visas colombianas compartidas con los autores por el Ministerio de Relaciones Exteriores en diciembre de 2022; Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana del Ecuador, *Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, 2017–2021* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2021), 59; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, “Boletín Estadístico,” consultado el 4 de septiembre de 2022; Dirección de Políticas Migratorias del Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones, “Información del Perfil Sociodemográfico de los Migrantes, Abril 29, 2022” (documento oficial compartido con los autores en junio de 2022); Servicio Nacional de Migración de Chile, “Registros Administrativos,” consultado en septiembre de 2022; Instituto Nacional Dominicano de Migración, “Residencias por Nacionalidad, 2018–2023,” consultado el 24 de febrero de 2023; Servicio Nacional de Migración de Panamá, “Estadísticas,” consultado en octubre de 2022 y febrero de 2023; Secretaría de Migración y Extranjería de Costa Rica, “Informe Anual,” 2016–21; Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas, “Boletines Estadísticos,” 2022 estadístico mensual y 2016–21 estadístico anual, consultado en diciembre de 2022; los datos de Curazao fueron proporcionados a los autores por la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Curazao, septiembre de 2022, basados en datos recibidos del gobierno de Curazao.

69 OIM, “Monitoring Migrants Presence: Trinidad and Tobago” (matriz de seguimiento de desplazamiento, OIM, Ginebra, diciembre de 2021).

D. *Garantizar el estatus legal a través de medidas de estatus temporal*

Por mucho, la mayoría de venezolanos ha obtenido un estatus legal a través de las medidas especiales de estatus temporal que los gobiernos han implementado para otorgar residencia temporal. En general, al menos 2.7 millones de venezolanos han recibido permisos temporales a través de estas medidas (ver Cuadro 5), y alrededor de 700,000 están en proceso de recibir permisos.⁷⁰

América Latina y algunos países del Caribe tienen una larga historia en el uso de medidas de estatus temporal a pequeña escala (a menudo llamados “programas de regularización”) para otorgar estatus legal a los migrantes irregulares,⁷¹ pero tales medidas nunca se han implementado a una escala tan grande como en los últimos años con los

Por mucho, la mayoría de venezolanos ha obtenido un estatus legal a través de las medidas especiales de estatus temporal que los gobiernos han implementado para otorgar residencia temporal.

venezolanos desplazados. De hecho, casi todos los países han utilizado alguna versión de estatus temporal para hacer frente al desplazamiento masivo desde Venezuela, que desbordó los sistemas de inmigración y de protección de refugiados. Sin embargo, han sido particularmente importantes en ciertos países, incluidos Colombia y Perú, que han recibido el mayor número de venezolanos. En otros países de la región, los mecanismos institucionales existentes (asilo, acuerdos de movilidad regional y visas regulares) han desempeñado un papel más destacado en la provisión de un estatus legal a los venezolanos, aunque las medidas de estatus temporal también se han utilizado en un grado más modesto.⁷²

El gobierno peruano implementó la primera medida de estatus temporal a gran escala para los migrantes venezolanos en enero de 2017.⁷³ Ofreció un estatus temporal de dos años a los venezolanos (conocido como Permiso Temporal de Permanencia, o PTP), con la posibilidad de solicitar un estatus más permanente después de un año. Más de 460,000 venezolanos recibieron su residencia temporal, y 315,268 finalmente recibieron la residencia permanente (que requirió una solicitud por separado). Desde entonces, el gobierno peruano ha implementado dos medidas de estatus temporal más, una de las cuales está en vías de ofrecer un estatus temporal a 217,017 venezolanos (Carné de Permiso Temporal de Permanencia, o CPP) y otra que otorga un permiso humanitario a aquellos que tienen solicitudes de asilo pendientes: 32,458 lo recibieron a partir de abril de 2022.⁷⁴

70 Para este cálculo, los autores han tratado de no contar dos veces a quienes recibieron permisos temporales más de una vez. Los datos de Perú son bastante claros al respecto, pero para Colombia y Trinidad y Tobago, fue necesario contar solo las medidas de estatus temporal más recientes, ya que la mayoría de los solicitantes (todos en el caso de Trinidad y Tobago) habían solicitado previamente la regularización a través de otras medidas de estatus temporal.

71 Dos libros que relatan la historia de la política migratoria latinoamericana y hacen referencia brevemente a este tema son Acosta, *The National versus the Foreigner* y Cantor, Freier y Gaudi, eds., *¿A Liberal Tide?* Sobre este punto, véase también Charles P. Gomes, “The Migration State in Latin America,” en *Understanding Global Migration*, eds. James F. Hollifield y Neil Foley (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2022).

72 En la mayoría de los países, las medidas de estatus temporal se denominan “programas de regularización”, pero este informe utiliza el término “medidas de estatus temporal” para todas las medidas ad hoc específicas para brindar estatus legal fuera de los sistemas habituales de visas, acuerdos de residencia y sistemas de asilo, ya que “regularización” también puede referirse al concepto más amplio de otorgar estatus legal a través de esos mecanismos existentes.

73 Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

74 Dirección de Políticas Migratorias del Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones, “Información del Perfil Sociodemográfico de los Migrantes.”

El gobierno colombiano ofreció una medida de estatus temporal en agosto de 2017, inicialmente disponible solo para aquellos que habían ingresado de forma regular al país. Entre 2017 y 2021, seis de estas medidas (todas llamadas Permiso Especial de Permanencia, o PEP, y consolidadas en una sola categoría en el Cuadro 5) cubrieron a diferentes grupos de venezolanos desplazados en Colombia, incluidos, eventualmente, aquellos que habían ingresado por rutas irregulares. Más de 707,000 venezolanos recibieron permisos de residencia temporal de dos años vía PEP.⁷⁵ En enero de 2021, el gobierno anunció un programa mucho más ambicioso para otorgar diez años de residencia a todos los venezolanos en el país que quisieran

Colombia ha llevado a cabo el programa de regularización más ambicioso, ofreciendo 10 años de residencia. Para octubre de 2022...



2.3 millones de venezolanos habían solicitado



1.6 millones fueron aprobados

presentar una solicitud, independientemente de su estado actual.⁷⁶ Aproximadamente 2.3 millones solicitaron y 1.6 millones fueron aprobados para octubre de 2022.⁷⁷ Después de cinco años con un permiso temporal (que puede incluir diferentes permisos), los venezolanos pueden solicitar directamente una visa de residencia permanente desde dentro del país.

Después de que Perú y Colombia lanzaron sus primeras medidas de estatus temporal, el gobierno ecuatoriano introdujo una con una escala mucho menor en 2019-20. Esta medida alcanzó a 45,148 venezolanos. En mayo de 2022, el gobierno anunció un nuevo programa de regularización, la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE), para todos los venezolanos que habían ingresado por vías regulares al país, seguido de uno para nacionales de otros países que habían llegado de manera regular, y luego una tercera fase para venezolanos que habían ingresado por vías irregulares.⁷⁸ Hasta el 7 de abril de 2023, 59,341 venezolanos habían solicitado la primera etapa de la medida de estatus temporal, y 46,976 permisos habían sido aprobados.⁷⁹

Chile también implementó dos medidas de estatus temporal, en 2018-19 y 2021-22, para los ciudadanos extranjeros de cualquier país que hayan ingresado al país regularmente pero que extendieron su estadía más allá del límite de sus visas. Con estas medidas, 255,171 inmigrantes recibieron un estatus legal.⁸⁰ No hay un desglose de cuántos de ellos eran ciudadanos venezolanos (muchos haitianos, peruanos, bolivianos y ciudadanos de otros países también aplicaron), pero probablemente que fueran alrededor de 61,700 en

⁷⁵ Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

⁷⁶ Natalia Banulescu-Bogdan y Diego Chaves-González, “¿Qué sigue ahora luego de que Colombia haya dado un paso histórico en materia de migración?” (columna, MPI, marzo de 2021).

⁷⁷ Migración Colombia, “Distribución de Venezolanos en Colombia” (documento presentado en foro público anunciando los resultados del proceso de regularización decenal, Bogotá, 19 de julio de 2022).

⁷⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador, 2020–21* (Quito: Gobierno de Ecuador, 2020), 24.

⁷⁹ Los datos de solicitudes y aprobaciones de permisos son del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Reportaría de Información del Proceso de Regularización—Visas VIRTE,” consultado en febrero de 2023.

⁸⁰ Bellolio y Valdés, *Gestión de la Migración en el Siglo XXI*, para la primera regularización; los datos para la segunda regularización fueron recibidos por un investigador chileno en base a una solicitud de libertad de información al Viceministro del Interior de Chile, compartida con los autores en septiembre de 2022.

el primer programa y 96,500 en el segundo, con base en el peso de las diferentes nacionalidades en otras categorías de visa emitidas en ese mismo período.⁸¹

Panamá ofreció una serie de medidas ad hoc de estatus temporal entre 2010 y 2022, abiertas a todas las nacionalidades, como en Chile. A través de estas diferentes medidas, 47,658 venezolanos calificaron para obtener un estatus legal.⁸² Costa Rica tuvo un enfoque diferente, utilizando el proceso de asilo para abordar las necesidades de protección de muchos venezolanos que llegaban (así como nicaragüenses, cubanos y otras poblaciones), pero también ofreció “protección complementaria” a los solicitantes de asilo de esos tres países que recibieron una negativa, lo que les permitió permanecer en el país por un período de dos años renovable. Un total de 1,445 venezolanos aceptaron dicha protección complementaria.⁸³

Más recientemente, República Dominicana ha lanzado una medida de estatus temporal para venezolanos que ha recibido más de 42,000 solicitudes, de las cuales 30,000 fueron aprobadas hasta marzo de 2023 (el resto estaba pendiente).⁸⁴ Curiosamente, esto parecería ser una pequeña fracción de los 115,000 venezolanos que viven en República Dominicana. Incluso sumando a aquellos que podrían tener visas (de la sección anterior) sugeriría que la mayoría de los venezolanos permanecen en estatus irregular, algo que parecería inusual, ya que los requisitos de la medida de estatus temporal fueron bastante fáciles de cumplir para la mayoría de los venezolanos, quienes en su mayoría ingresaron a República Dominicana por vía aérea y con pasaporte. Es muy probable que el número de venezolanos en República Dominicana sea mucho menor que la estimación actual de 115,000, pero no hay datos disponibles que proporcionen una base para una estimación diferente.

Trinidad y Tobago también implementó una medida de estatus temporal muy rápida en 2019 que otorgó un estatus legal de seis meses a los venezolanos, para lo cual calificaron 19,000 venezolanos.⁸⁵ Estos permisos se prorrogaron durante la pandemia de COVID-19, pero los venezolanos tuvieron que volver a solicitar un nuevo programa en 2021, y alrededor de 13,500 recibieron los nuevos permisos. Se prevé otra ronda de permisos para principios de 2023. El Ministerio de Seguridad Nacional afirma que muchos venezolanos han optado por regresar a su país ante el alivio de la pandemia, y estima que hay 9,133 venezolanos con credenciales de registro actualizadas.⁸⁶

81 Desde 2018 hasta junio de 2022, los venezolanos representaron el 46 por ciento de las visas temporales y permanentes emitidas por el gobierno chileno, por lo que los autores han asumido que aproximadamente 117,000 ciudadanos venezolanos (46 por ciento de todos los inmigrantes que recibieron el estatus a través de las medidas de estatus temporal) se encontraban entre aquellos que fueron regularizados. El número exacto puede ser un poco más alto o más bajo, pero es probable que se acerque a este número. Los datos de visas por nacionalidad están disponibles en el Servicio Nacional de Migración de Chile, “Registros Administrativos.” Ver el apéndice metodológico para una discusión más extensa de este cálculo.

82 Servicio Nacional de Migración de Panamá, “Estadísticas.” Panamá ha utilizado con frecuencia regularizaciones ad hoc para complementar su sistema de visas. Véase el capítulo sobre Panamá en Andrew Selee et al., *Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica* (Washington, DC: MPI, 2021). Es imposible desagregar los datos de 2010 a 2018, pero la mayoría de los venezolanos en Panamá probablemente solicitaron la regularización en el período de 2016 en adelante, como lo han hecho en otros países (y este último período se alinea con el que se enfoca en esta publicación); sin embargo, podría haber un ligero exceso, dado el rango de fechas más largo.

83 Redacción Confidencial, “32.593 nicaragüenses solicitaron refugio en Costa Rica entre enero y mayo de 2022,” *El Confidencial*, 21 de junio de 2022.

84 Los datos son de un anuncio del director de migración, citado en *Diario Libre*, “Migración desmiente que haya reiniciado proceso de regularización para Venezolanos ilegales,” *Diario Libre*, 16 de marzo de 2023.

85 Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

86 Grevic Alvarado, “Venezuelans’ Work Permits Extended Again,” *Newsday*, 16 de enero de 2023.

Curazao ofreció una medida de estatus temporal en 2022, pero a principios de 2023 no había datos disponibles públicamente sobre las aprobaciones. Algunos beneficiarios potenciales se quejaron de que el programa tenía requisitos que la mayoría de los venezolanos que residen en Curazao no podían cumplir, incluido un costo de 350 a 365 dólares por solicitante, un acta de nacimiento apostillada, un pasaporte vigente (o solicitud de pasaporte), comprobante de seguro médico y de vida, así como un patrocinador en el país.⁸⁷

Los gobiernos de Guyana y Brasil han buscado la regularización por una vía diferente, adaptando medidas que les permitan regularizar a todos los venezolanos a medida que llegan al país. El gobierno de Guyana ofrece un estatus legal temporal a todos los venezolanos que lleguen y lo soliciten. Este permiso, que debe renovarse cada tres meses, no permite trabajar, pero brinda acceso a educación y servicios médicos de emergencia.⁸⁸ Sin embargo, debido a que la mayoría de los venezolanos se asientan en partes remotas del país, tienen un acceso de facto importante al mercado laboral informal.

De manera similar, en marzo de 2017 el gobierno brasileño emitió una resolución que permitía a los nacionales de países vecinos acceder a permisos de residencia temporal por dos años, con la posibilidad de solicitar una visa permanente si acreditaban solvencia, una medida generalmente reservada para los países que forman parte del Acuerdo de Residencia del Mercosur.⁸⁹ Aunque tiene un alcance más amplio, esta medida fue diseñada en gran medida para facilitar el otorgamiento de un estatus legal a los venezolanos desplazados. En marzo de 2018, el gobierno brasileño reemplazó este mecanismo con un nuevo permiso de residencia temporal de dos años para venezolanos que podría convertirse en residencia permanente después de ese tiempo. Con estas medidas, 229,218 venezolanos han recibido un estatus legal.⁹⁰

Cada una de las medidas de estatus temporal desarrolladas en estos países de América Latina y el Caribe ha seguido un diseño institucional ligeramente diferente, ha tenido requisitos distintos y ha proporcionado diferentes tipos de derechos. El permiso de residencia de diez años de Colombia se destaca como la más completa de las medidas, junto con la medida más reciente de Brasil, que garantiza un camino hacia la permanencia. Sin embargo, otros países también han realizado esfuerzos exitosos para otorgar un estatus legal a los venezolanos desplazados que lo soliciten, incluidos Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Perú.

Cada una de las medidas de estatus temporal desarrolladas en estos países de América Latina y el Caribe ha seguido un diseño institucional ligeramente diferente.

Las medidas de estatus legal temporal en Curazao y Trinidad y Tobago parecen haber ofrecido un acceso mucho más tenue a un estatus legal. Y el proceso en Guyana, aunque de fácil acceso, no permite

87 Jordi Amaral, "Regularization Initiatives for Venezuelan Migrants in the Dominican Republic and Curaçao Are Step Towards Inclusion," MPI Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe, julio de 2021; *Curaçao Chronicle*, "Venezuelans Call for Ease Legalization Procedure," *Curaçao Chronicle*, 25 de agosto de 2021.

88 R4V, RMRP, "Legal Framework." Ver también Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

89 Zapata y Tapia Wenderoth, "Progressive Legislation but Lukewarm Policies," 141.

90 Zapata y Tapia Wenderoth, "Progressive Legislation but Lukewarm Policies."

oficialmente el empleo, aunque dado el tamaño de la economía informal y la concentración de venezolanos en áreas rurales, eso puede ser menos importante en este caso. Aun así, incluso estos esfuerzos menos ambiciosos brindan un mínimo de estatus legal a algunos venezolanos en esos países.

CUADRO 5

Número de permisos de residencia emitidos a venezolanos a través de medidas de estatus temporal en los principales países receptores de América Latina y el Caribe

País	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Ronda 4
Brasil	<i>Proceso de permiso de residencia en curso:</i> 229,218			
Chile*	<i>Regularización 2018–19:</i> 61,700	<i>Regularización 2021–22:</i> 96,500		
Colombia**	<i>Seis procesos PEP:</i> 707,000	<i>Residencia por diez años:</i> 1,627,005		
Costa Rica	<i>Protección complementaria:</i> 1,445			
Curazao	<i>Proceso de 2022:</i> Sin datos públicos			
Ecuador	<i>Medida 2019–20:</i> 45,148	<i>Medida 2022–23:</i> 46,976		
Guyana***	<i>Proceso de permiso de residencia en curso:</i> 25,650			
Panamá	<i>2010–22 a través de varios procesos:</i> 47,658			
Perú	<i>PTP:</i> 460,000	<i>Titulares de PTP que obtuvieron la residencia:</i> 315,268	<i>CPP:</i> 217,017	<i>Permiso humanitario:</i> 32,458
República Dominicana	<i>Proceso 2021–23:</i> 30,000			
Trinidad y Tobago	<i>Proceso de 2019:</i> 19,000	<i>Proceso 2021 (solo para aquellos con permisos válidos):</i> 13,500		

* Las cifras para Chile son estimaciones basadas en datos existentes, que no desagregan a los destinatarios de estos permisos por nacionalidad. Las estimaciones se realizaron con base en el peso de las diferentes nacionalidades en otras categorías de visas emitidas en ese período (ver el anexo metodológico para más detalles).

** En el caso del permiso de residencia de diez años de Colombia, 2.293.636 venezolanos lo habían solicitado hasta octubre de 2022 y 1.627.005 lo habían recibido. Es casi seguro que el número actual de destinatarios es mucho mayor, pero a principios de abril de 2023 no se han publicado nuevos datos.

*** Para Guyana, el número corresponde a todos aquellos que han obtenido un permiso al ingresar al país, que se otorga automáticamente la entrada y es probable que sea el mismo que el número total de llegadas venezolanas. Sin embargo, algunos venezolanos pueden tener permisos vencidos, como se analiza en la siguiente sección.

Fuentes: Los datos de Colombia son de Andrew Selee y Jessica Bolter, *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2020) y Migración Colombia, “Distribución de Venezolanas y Venezolanos en Colombia” (documento oficial con datos de octubre de 2022, compartido con los autores en diciembre de 2022). Los datos de Perú son de la Dirección de Políticas Migratorias, Superintendencia Nacional de Migraciones, “Información del Perfil Sociodemográfico de los Migrantes.” Los datos de Ecuador son del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador, 2020–21* (Quito: Gobierno de Ecuador, 2020), 24 y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “Reportería de Información del Proceso de Regularización—Visas VIRTE,” actualizado el 19 de marzo de 2023. Los datos de Chile son de Álvaro Bellolio y Gonzalo Valdés, *Gestión de la Migración en el Siglo XXI: El caso de Chile* (Santiago: Subsecretaría del Interior de Chile, 2020) y datos recibidos por un investigador chileno en base a una solicitud de acceso a la información a la Subsecretaría del Interior de Chile, compartida con los autores en septiembre de 2022. Los datos de Brasil son de Gisela P. Zapata y Vicente Tapia Wenderoth, “Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement,” *International Migration* 60, no. 1 (2021): 132–51. Los datos de Guyana son de R4V, “CIFRAS CLAVE,” consultado en diciembre de 2022. Los datos de República Dominicana provienen de un anuncio del Director de Migración citado en *Diario Libre*, “Migración desmiente que haya reiniciado proceso de regularización para Venezolanos ilegales,” *Diario Libre*, 16 de marzo de 2023. Los datos de Panamá son del Servicio Nacional de Migración, “Estadísticas.” Los datos de Costa Rica son de Redacción Confidencial, “32.593 nicaragüenses solicitaron refugio en Costa Rica entre enero y mayo de 2022,” *El Confidencial*, 21 de junio de 2022.

E. Comprender el alcance de los esfuerzos para proporcionar estatus legal

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe que han recibido un gran número de venezolanos desplazados, como lo ilustran las secciones anteriores, han realizado esfuerzos significativos para otorgarles un estatus legal. Cada país lo ha hecho con una combinación diferente de herramientas.

Argentina y Uruguay son únicos en el uso de un mecanismo principal, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, porque permite un estatus legal temporal simple y expedito con una transición sencilla al estatus permanente después de dos años. Costa Rica y México utilizaron una combinación de visas y procesos de asilo existentes; cabe destacar que ambos forman parte de su arquitectura nacional de protección y migración. Estos cuatro países son la excepción por haber utilizado principalmente su arquitectura institucional para la migración y la protección sin realizar medidas ad hoc. Casi todos los demás países combinaron algunas medidas ad hoc con sus mecanismos institucionales existentes.

Brasil, por ejemplo, usó su sistema de asilo de manera eficazmente para brindar protección a casi la mitad de todos los venezolanos que llegaron, pero el gobierno lo combinó con un decreto para brindar protección temporal a los venezolanos que preferían ese camino, un mecanismo que permitió una fácil transición a la residencia permanente después de dos años. De manera similar, Chile, Ecuador y Panamá intentaron usar sus sistemas de visa existentes para acomodar a los venezolanos desplazados, pero terminaron creando medidas de estatus temporales ad hoc para complementar las visas existentes para aquellos que no podían acceder a las visas. En Panamá, las medidas de estatus temporal ad hoc ocasionales ya eran comunes, pero estas fueron medidas excepcionales tanto en Chile como en Ecuador.⁹¹

No es sorprendente que los dos países con la mayor cantidad de llegadas de venezolanos, Colombia y Perú, recurrieran en gran parte a medidas de estatus temporal, con varias iteraciones diferentes en cada caso,

91 Chile había implementado otras medidas de estatus temporal en años anteriores, pero bastante espaciadas.

para lidiar con la gran cantidad de recién llegados, a pesar de que algunos venezolanos accedieron a un estatus legal a través de visas existentes y, en muchos menos casos, al asilo. Colombia finalmente ofreció masivamente un permiso de residencia a largo plazo, mientras que Perú ha recurrido a programas más pequeños.

De manera similar, Guyana desarrolló su propio permiso de residencia temporal específicamente para venezolanos, que permitía a los destinatarios permanecer en el país de manera regular por hasta tres meses, con renovaciones indefinidas. Varios países del Caribe—Curazao, República Dominicana y Trinidad y Tobago—también han utilizado programas de regularización para otorgar un estatus legal, aunque estos parecen tener un alcance más limitado en Curazao y Trinidad y Tobago.

Con base en los datos disponibles (discutidos anteriormente y mostrados desde el Cuadro 2 hasta el 5), se estima que entre el 50 y el 75 por ciento de los venezolanos que viven en otros países de América Latina y el Caribe han obtenido algún tipo de estatus legal (ver Cuadro 6). El límite inferior del 50 por ciento es un estimado conservador y casi seguro que es demasiado

bajo,⁹² mientras que el límite superior del 75 por ciento puede ser demasiado alto; la verdad probablemente se halle en una cifra intermedia.⁹³ Los datos existentes no permiten sacar conclusiones sobre la cifra exacta, y los autores reconocen que calcular esta cifra requirió de una serie de supuestos, los cuales se señalan a lo largo de esta sección, con más detalle disponible en el apéndice metodológico. Aun así, este es un ejercicio útil para tener una idea del alcance de estos variados esfuerzos para otorgar un estatus legal a los venezolanos desplazados y los desafíos para cerrar las brechas existentes.

Con base en los datos disponibles ... se estima que entre el 50 y el 75 por ciento de los venezolanos que viven en otros países de América Latina y el Caribe han obtenido algún tipo de estatus legal.

La proporción de venezolanos con estatus legal varía ampliamente según el país. Unos pocos países, Argentina, Brasil y Uruguay, han logrado un acceso casi universal a un estatus legal para los venezolanos que llegaron. Algunas evidencias anecdóticas muestran que los venezolanos pierden el estatus legal al no renovar a tiempo sus permisos de residencia, pero en general los procesos en estos tres países son tan ágiles que la mayoría de los venezolanos pueden acceder a un estatus legal (y aquellos que han perdido dicho estatus pueden recuperarlo).

Algunos otros países también tienen altas tasas de obtención de estatus legal entre los venezolanos. En Colombia, la combinación de ofrecer un permiso de residencia de diez años junto con cierto acceso a visas regulares (especialmente a través de conexiones familiares) ha llevado a que entre el 60 y el 90 por ciento de

92 Este límite inferior se basa en los supuestos más conservadores. Por ejemplo, no refleja a los venezolanos en Colombia que han recibido permisos temporales desde octubre de 2022; el proceso de aprobación de permisos se ha incrementado rápidamente, pero los datos oficiales no están disponibles después de esa fecha.

93 El límite superior utiliza los supuestos más optimistas, incluido el número total de permisos que se espera que se aprueben en el proceso de estatus legal actual en Colombia.

los venezolanos en Colombia tengan un estatus regular (cerca del 90 por ciento si se cuentan los que están en vías de recibir un estatus legal, además de los que ya lo tienen).⁹⁴

Costa Rica y México también han facilitado la obtención de algún tipo de estatus legal para los venezolanos. Ambos países han expedido un número significativo de visas a ciudadanos venezolanos, y han otorgado permisos de trabajo a quienes solicitan asilo (y tienen altas tasas de reconocimiento de asilo). Chile también ha garantizado un acceso significativo a un estatus legal a través de sus visas existentes y las dos medidas de estatus temporal. Es imposible determinar, según los datos disponibles públicamente, cuántas personas accedieron a estas visas (o el número exacto de venezolanos regularizados). La estimación del límite superior para Chile en la Tabla 6 (90 por ciento) parece poco realista, pero incluso la estimación del límite inferior (75 por ciento), que puede ser más precisa, sugiere avances significativos en el acceso a un estatus legal.

Guyana ha emitido tarjetas de residencia temporal a cualquier venezolano que ingrese al país, pero es probable que muchos hayan perdido el estatus en el camino porque los permisos deben renovarse cada tres meses. En general, los venezolanos pueden obtener fácilmente el estatus legal en Guyana, pero no está claro si siempre mantienen el estatus, aunque es relativamente fácil volver a adquirirlo si caduca.⁹⁵

Tres países con gran cantidad de población venezolana—Ecuador, Panamá y Perú—son casos intermedios que han apostado en el estatus legal pero no han podido garantizar tanto acceso que los países mencionados anteriormente. En Panamá, la combinación de frecuentes campañas de regularización con fácil acceso a visas para algunos de los que llegaron antes ha dado como resultado que entre un tercio y la mitad de los venezolanos tengan un estatus legal (y la proporción podría ser mayor). Es difícil saber el número exacto porque una persona puede haber obtenido diferentes visados y ser contada más de una vez en las estadísticas oficiales. En Ecuador y Perú, las medidas especiales de estatus temporal y los sistemas de visado existentes no han podido satisfacer la demanda, y el porcentaje de venezolanos con estatus legal se sitúa probablemente entre 30 y 45 por ciento en Ecuador, y entre 30 y 50 por ciento en Perú.

Finalmente, los venezolanos han tenido muchas dificultades para obtener un estatus legal en varios países del Caribe. Pero incluso allí, muchos venezolanos están encontrando formas de acceder a documentos legales. Al menos un tercio de los venezolanos en Curazao tienen un estatus legal a través del sistema de visas o mediante una medida de estatus temporal, y ese número podría aumentar una vez que se publiquen los datos sobre las aprobaciones de la medida de estatus temporal más reciente. En Trinidad y Tobago, más de un tercio de los venezolanos tienen un estatus legal a través de la medida de estatus temporal más reciente, y es posible que un pequeño número de venezolanos (probablemente una quinta parte o menos) tenga otras visas de trabajo, por lo que el porcentaje total con estatus legal puede ser ligeramente superior a la mitad.

94 Los datos que ha publicado el gobierno de Colombia indican que la mayoría de los que solicitan permisos los están obteniendo. La implementación del Estatuto de Permanencia Temporal ha permitido revertir la irregularidad de gran parte de la población venezolana. Según una encuesta a 2,161 venezolanos realizada en junio de 2021, el 68 por ciento reportó no tener un estatus regular. Ver R4V, Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), *GIFMM Colombia: Evaluación Conjunta de Necesidades* (N.p.: R4V, 2021).

95 Este cálculo es cauteloso, suponiendo que al menos algunos venezolanos nunca adquirieron su permiso temporal o lo dejaron caducar, por lo que las estimaciones de los límites inferior y superior son 60 y 90 por ciento, respectivamente.

En República Dominicana, el gobierno también llevó a cabo un programa de regularización en 2021-22, al que postularon un poco más de 42,000 venezolanos. Más de 30,000 habían recibido su permiso temporal para marzo de 2023.⁹⁶ Además, se emitieron aproximadamente 20,000 visas a venezolanos en República Dominicana entre 2018 y mediados de 2022, aunque se desconoce el número exacto de beneficiarios individuales con visas vigentes. En conjunto, aproximadamente entre el 30 y el 40 por ciento de los venezolanos en la República Dominicana parecen haber obtenido un estatus legal.

Solo Aruba, que no tiene datos de acceso público sobre visas, no ha tenido algún tipo de medida de estatus temporal, lo que sugiere que las tasas de adquisición de estatus legal para los venezolanos probablemente sean bastante bajas. Sin embargo, como resultado de esta falta de datos, es imposible proporcionar una estimación de la medida en que esto sucede.

Mirando a través de todos estos países, las cifras sugieren que la mayoría se ha comprometido a proporcionar un estatus legal a los venezolanos desplazados. Los distintos países lo han hecho con diferentes niveles de determinación y éxito, pero la mayoría ha hecho algún esfuerzo y varios países han logrado niveles muy altos de acceso a un estatus legal.

Sin embargo, este hallazgo requiere dos notas de cautela. En primer lugar, no todos los esfuerzos para proporcionar un estatus legal son igualmente sólidos, de largo plazo o reconocidos por los empleadores locales, los propietarios, las instituciones financieras y el público en general. Por ello, el significado de un estatus legal varía hasta cierto punto entre países (y, a veces, entre los titulares de diferentes estatus dentro del

mismo país). Si bien es positivo que la mayoría de los venezolanos desplazados hayan recibido algún tipo de estatus legal, la realidad es que algunas de las medidas temporales deben renovarse con frecuencia, no tienen un camino hacia la permanencia y en la práctica pueden no conferir un conjunto significativo de beneficios como se supone deberían hacerlo en el papel. En segundo lugar, el estatus legal en economías altamente informales, aunque es importante, a veces puede tener menos beneficios tangibles a corto plazo que en mercados laborales altamente formalizados, aun pudiendo producir otros beneficios menos tangibles (y tal vez significativos a largo plazo).⁹⁷

No todos los esfuerzos para proporcionar un estatus legal son igualmente sólidos, de largo plazo o reconocidos por los empleadores locales, los propietarios, las instituciones financieras y el público en general.

Estos dos desafíos ciertamente afectan el impacto general que tiene la obtención de un estatus legal en la región, al menos para algunos destinatarios. Sin embargo, no resta importancia a la apuesta que han

⁹⁶ Los datos son de un anuncio del director de migración, citado en *Diario Libre*, "Migración desmiente que haya reiniciado proceso de regularización."

⁹⁷ Luisa Feline Freier y Bernarda Zubrzycki, "How Do Immigrant Legalization Programs Play out in Informal Labor Markets? The Case of Senegalese Street Hawkers in Argentina," *Migration Studies* 9, no. 3 (septiembre de 2021): 1292–1321. El caso de los vendedores ambulantes senegaleses en este estudio puede tener algunas características únicas, como señalan los autores, pero no hay duda de que un estatus legal a menudo suele tener menos beneficios, al menos a corto plazo, cuando quienes obtienen un estatus legal tienen que trabajar en la economía informal. Sin embargo, los beneficios aún pueden ser significativos a largo plazo (y para algunos que tienen oportunidades de ingresar al sector formal de la economía, también podría tener beneficios significativos a corto plazo).

hecho los países por la regularidad migratoria como primer paso hacia la integración de los venezolanos desplazados en las sociedades receptoras.

CUADRO 6

Proporción estimada de venezolanos con estatus legal en los principales países receptores de América Latina y el Caribe, 2022

País	Población venezolana	Porcentaje de venezolanos con estatus legal	
		Estimación más baja	Estimación más alta
Colombia	2,894,593	60%	90%
Perú	1,490,673	30%	50%
Ecuador	502,200	30%	45%
Chile	444,717	75%	90%
Brasil	388,120	90%	95%
Argentina	171,050	85%	100%
Panamá	146,400	35%	50%
República Dominicana	115,283	30%	40%
México	87,152	75%	90%
Trinidad y Tobago	35,314	30%	55%
Costa Rica	30,100	80%	90%
Uruguay	23,400	90%	100%
Guyana	19,600	60%	90%
Aruba	17,000	Sin datos públicos disponibles	Sin datos públicos disponibles
Curazao	14,000	30%	45%
Total	6,362,602	50%	75%

Nota: Aunque este cuadro presenta un número para la población venezolana en Aruba, ese número se excluye del cálculo final de la proporción de venezolanos en la región con estatus legal, dada la ausencia de datos sobre el estatus legal de esa población.

Fuentes: estos datos y estimaciones se basan en los datos presentados desde el Cuadro 2 hasta el 5. Véanse dichos cuadros para conocer las fuentes. Las estimaciones superior e inferior de la proporción de venezolanos con estatus legal en cada país se basan en una combinación de datos oficiales y supuestos de los autores basadas en varias otras fuentes. Estos se discuten dentro de esta sección del informe, con explicaciones aún más extensas en el apéndice metodológico.

3 Imposición de requisitos de entrada

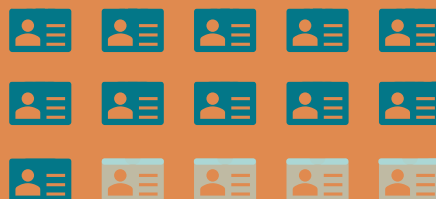
Al comienzo de este período de migración venezolana, que comenzó entre 2013 y 2015, los venezolanos podían ingresar a muchos países de América Latina sin visas y con requisitos mínimos. Los acuerdos regionales les permitieron ingresar a algunos países, especialmente en América del Sur, sin necesidad de pasaporte. En esos casos, un documento nacional de identidad a menudo era suficiente.⁹⁸ Muchos países continúan aceptando pasaportes vencidos, incluidos Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, reconociendo que puede ser difícil para muchos venezolanos renovar estos documentos.

⁹⁸ Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

A medida que aumentaba el número de venezolanos en movimiento y los países enfrentaban algunas dificultades para gestionar su llegada, los gobiernos comenzaron a imponer más requisitos para limitar y controlar esas llegadas. Algunos países ahora requieren visas obtenidas antes de salir de Venezuela o, en algunos casos, en un consulado en el exterior. Otros requieren la presentación de documentos que permitan una verificación de antecedentes penales o documentos apostillados, que son extremadamente difíciles de obtener para la mayoría de los venezolanos.

Muchos países también han impuesto el requisito de visado de turista para venezolanos, especialmente desde 2019. A partir de 2022, 11 de los 15 principales países receptores de América Latina y el Caribe tenían requisitos de visa de turista para venezolanos (ver Cuadro 7), mientras que otros requirieron otras visas para quienes pretendieran quedarse en el país.⁹⁹ Obtener una visa es una tarea difícil debido al costo y los requisitos, tales como demostrar un empleo formal, obtener una verificación de antecedentes penales o disponer de saldos elevados en cuentas bancarias, todo lo cual puede ser difícil de cumplir o probar para los venezolanos.

11 de los 15 principales países receptores de América Latina y el Caribe ahora tienen **requisitos de visa de turista** para venezolanos



En síntesis, el amplio conjunto de mecanismos desplegados por los países de América Latina y el Caribe para otorgar algún tipo de estatus legal a los venezolanos eventualmente fue acompañado de otras estrategias, como la imposición de requisitos de visa, para atenuar o controlar nuevas llegadas. En algunos casos, esto puede ser una compensación racional para asegurar el apoyo público a los esfuerzos de regularización. En otros casos, sin embargo, las restricciones pueden generar nuevos patrones significativos de movimientos irregulares, particularmente si los requisitos para obtener una visa están fuera del alcance de muchos de los que buscan desplazarse a otros países de la región. Si bien ha disminuido el número de venezolanos que salen de su país, aún son muchos los que se desplazan por temor a formas específicas de persecución, violencia generalizada o ausencia de servicios básicos, y muchos más se desplazan para reunirse con familiares que ya se establecieron en otros países. Uno de los desafíos de cara al futuro es encontrar el equilibrio de requisitos de entrada razonables que generen llegadas ordenadas sin generar incentivos para la migración irregular.

⁹⁹ Mirando toda la región de América Latina y el Caribe, no solo los 15 principales países receptores que son el foco de este informe, 18 países tenían requisitos de visa de turista para los venezolanos.

CUADRO 7

Requisitos de visa de turista para ciudadanos venezolanos en los principales países receptores de América Latina y el Caribe, 2015–22

Países	Requisito de Visa	Fecha establecida
Argentina	No	—
Aruba	Sí	2021
Brasil	No	—
Chile	Sí	2019
Colombia	No	—
Costa Rica	Sí	2022
Curazao	Sí	2021
Ecuador	Sí	2019
Guyana	Sí	2021
México	Sí	2022
Panamá	Sí	2017
Perú	Sí	2019
República Dominicana	Sí	2019
Trinidad y Tobago	Sí	2019
Uruguay	No	—

Fuentes: Ministerio del Interior de Argentina, “Ingreso y egreso al país,” consultado en diciembre de 2022; Gobierno de Aruba, “Verplicht visum voor Venezolanen die naar Aruba reizen,” actualizado el 22 de febrero de 2021; Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, “Viaje de nacionales venezolanos a Brasil,” actualizado el 4 de abril de 2022; Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, “Decreto 237: Establece Visto Consular de Turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela,” *Diario Oficial de la Republica de Chile*, 22 de junio de 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Resolución 5488,” 22 de julio de 2022; Gobierno de Costa Rica, “Circular DG-0001-02-2022-DG-AJ,” 17 de febrero de 2022; Gobierno de Países Bajos, “¿Necesito un visado para las partes caribeñas del Reino?,” consultado en octubre de 2022; Ministerio de Relaciones Exteriores dominicano, “Resolución 006/2019,” 2 de diciembre de 2019; Tribunal Constitucional del Ecuador, “Decreto 826,” *Registro Oficial*, 25 de julio de 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Guyana, “Visa Entry Requirements (Countries),” actualizado el 4 de abril de 2017; Secretaría de Gobernación de México, “Acuerdo DOF: 060122,” *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 2022; Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, “Decreto 473,” 23 de agosto de 2017; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, “Resolución 000177-2019,” 30 de mayo de 2019; Ministerio de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago, “Visa Application Instructions,” 17 de diciembre de 2019; Ministerio del Interior de Uruguay, “Visas,” consultado el 1 de diciembre de 2022.

4 Garantizar el acceso a la educación y la atención de la salud

Los derechos de acceso a la educación y, en cierta medida, a la salud están garantizados para los inmigrantes en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y en mayor medida que otros derechos sociales y económicos.¹⁰⁰ Este par de derechos está reconocido en muchos marcos legales nacionales, incluidas las constituciones y leyes sobre migración y protección de refugiados, y se han tomado medidas para superar las barreras prácticas de acceso, particularmente en la última década. Sin embargo, persisten algunas ambigüedades, que a veces generan confusión sobre el acceso de los migrantes con diferentes estatus legales y afectan el alcance de su inclusión en la práctica.¹⁰¹ La Tabla 8 muestra los derechos que tienen los venezolanos para acceder a la atención médica y la educación según la normativa en cada uno de los 15 países de este estudio.

La mayoría de los países han brindado acceso a la educación primaria y secundaria, independientemente del estatus legal de los migrantes. En varios países, el acceso universal está consagrado en la constitución, mientras que otros tienen leyes específicas que garantizan el acceso a la educación para todos los niños. La única excepción destacable es Trinidad y Tobago, que restringe el acceso a la educación para la mayoría de los niños que no pueden probar su estatus legal;¹⁰² todos los demás países han garantizado que los niños migrantes venezolanos puedan inscribirse. Aruba y Curazao son excepciones parciales, ya que requieren que los estudiantes tengan un patrocinador que esté presente en el país en condición de estatus regular y que presenten un comprobante de seguro si no pueden demostrar su estatus legal.¹⁰³ Quizás no sea una coincidencia que tanto el estatus legal como el acceso a la educación sean más difíciles de obtener para los venezolanos en estos tres países del Caribe, que tienen poblaciones pequeñas, están muy cerca de Venezuela y donde los temores de una rápida afluencia de venezolanos a menudo han dominado las discusiones sobre cómo responder a la crisis de desplazamiento en la puerta de al lado.

Los derechos de acceso a la educación y, en cierta medida, a la salud están garantizados para los inmigrantes en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En otros países, existían barreras legales que dificultaban la matriculación de estudiantes nacidos en el extranjero si no tenían residencia legal, pero la mayoría de los gobiernos las han superado, a menudo de manera creativa. Por ejemplo, en Chile, donde los estudiantes necesitan un número de identificación nacional especial para matricularse, el gobierno creó un número de identificación alternativo para estudiantes nacidos en el extranjero sin estatus legal que se puede usar en su lugar.¹⁰⁴ De manera similar, en Colombia, donde los estudiantes debían demostrar su estatus legal para graduarse de la escuela secundaria,

100 Marcia Vera Espinoza et al., "Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic," *Comparative Migration Studies* 9, no. 52 (2021).

101 Vera Espinoza et al., "Towards a Typology of Social Protection."

102 R4V, Caribbean Subregional Platform, "Education" (nota de antecedentes, junio de 2021); Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

103 R4V, Caribbean Subregional Platform, "Education."

104 Entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación de Chile, 9 de agosto de 2022.

el gobierno emitió un decreto en 2020 para cambiar esas reglas.¹⁰⁵ Argentina y México cambiaron los requisitos para que los estudiantes provenientes de escuelas en el extranjero presenten calificaciones de su año anterior en educación básica.¹⁰⁶ Datos recientes indican que en Argentina, casi nueve de cada diez niños y jóvenes venezolanos están escolarizados,¹⁰⁷ y superan el nivel educativo de la población local.¹⁰⁸ En Uruguay, el acceso a la educación básica está garantizado, incluso para niños sin cédula de identidad, y de igual forma se han documentado altos niveles de asistencia entre niños, niñas y adolescentes migrantes.¹⁰⁹

Si bien los gobiernos han trabajado para abordar algunas de las barreras más visibles que pueden dificultar la inscripción escolar de los estudiantes venezolanos, muchos venezolanos aún parecen enfrentar barreras de facto para acceder a la educación, especialmente cuando se trata de proporcionar los documentos adecuados para inscribirse. Por ejemplo, si bien la mayoría de los gobiernos han encontrado formas alternativas para que los extranjeros se registren, incluso si no tienen todos sus documentos en orden, no todas las escuelas saben cómo implementar estas medidas.¹¹⁰

El acceso a la educación postsecundaria tiende a ser mucho más restringido en toda la región para quienes no tienen documentos legales. Este sigue siendo un desafío particularmente acuciante para muchos jóvenes venezolanos que quieren continuar con la educación superior pero carecen de un estatus legal. Entre los pocos países que están tomando medidas para abordar el problema, Uruguay eliminó el requisito de que los estudiantes nacidos en el extranjero deben haber vivido en el país durante tres años para asistir a la universidad nacional.¹¹¹

La mayoría de los países de la región también han puesto algún tipo de atención básica de salud pública al alcance de todos los migrantes, independientemente de su estatus legal.¹¹² En algunos países, como Argentina, Brasil, Ecuador, Guyana, México y Uruguay, los migrantes tienen derecho a acceder a todos los servicios de salud pública en igualdad de condiciones con los residentes nativos.¹¹³ Sin embargo, incluso en estos casos, las barreras persisten en la práctica que dan como resultado un acceso menos universal, incluidas las disparidades entre las diferentes partes de un país.¹¹⁴ En Uruguay, cualquier persona puede

105 Andrew Selee y Diego Chaves-González, "Support a Holistic Migration Strategy," en *Allies: Twenty-Seven Bold Ideas to Reimagine the US-Colombia Relationship*, eds. Jason Marczak, Camila Hernández y Cynthia J. Arnson (Washington, DC: Atlantic Council, 2022).

106 Ministerio de Educación de Argentina, "Resolución E 232/2018 Reconocimiento de estudios de la educación obligatoria—República de Venezuela," febrero de 2018. En México, el cambio se realizó para acomodar a los estudiantes mexicanos que regresan de Estados Unidos, pero también ha ayudado a los estudiantes nacidos en el extranjero, incluidos los venezolanos.

107 Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos*.

108 Marcela Cerrutti y Georgina Binstock, "Migración, adolescencia y educación en Argentina: desentrañando las brechas de aprendizajes," *Revista Latinoamericana de Población* 13, no. 24 (2019).

109 Por ejemplo, un estudio reveló que nueve de cada diez niños y adolescentes de origen cubano, peruano, dominicano o venezolano asistieron a un centro educativo en 2015-19, particularmente en Montevideo. Ver Vanessa Anfitti, Camila Montiel y Victoria Prieto Rosas, *Trayectorias educativas y acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes en Montevideo* (Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Población y UNICEF Uruguay, 2021).

110 Victoria Prieto Rosas, Camila Montiel, Julieta Bengochea y Delia Dutra, "Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19. El caso de Uruguay" (documento de trabajo, CAMINAR N°1, junio de 2021), 28-29; Cécile Blouin, Irene Palla, Cristina Zamora y Yazmine Ruiz, "Inclusión social de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19 en Perú" (documento de trabajo CAMINAR N°2, agosto 2021), 21-22; Gandini, *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México*, 47, 51, 73-74, 130.

111 Universidad de la República, Dirección General Jurídica, "Ordenanza sobre ingreso a la Universidad de la República."

112 Vera Espinoza et al., "Towards a Typology of Social Protection."

113 Esto está garantizado por la constitución en Ecuador y México. En Argentina, Brasil, Guyana y Uruguay, las decisiones que facilitaron el estatus legal permitieron el pleno acceso a la atención médica.

114 Gandini, *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México*.

acceder al sistema de salud. Se han reportado niveles muy altos de cobertura entre la población extranjera: más del 90 por ciento de los inmigrantes en Montevideo, incluidos los venezolanos, tenían algún tipo de cobertura de salud.¹¹⁵ En Argentina se garantiza el derecho a la salud de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio. A partir de 2020, el 63 por ciento de los venezolanos no tenía otra cobertura que la proporcionada por el sistema de salud pública, una cifra que es casi el doble de la proporción nacional (alrededor del 33 por ciento) y también superior a la proporción de migrantes en general (estimado en alrededor del 46 por ciento).¹¹⁶ En otros países, los gobiernos han puesto a disposición ciertos servicios, que a menudo incluyen atención de emergencia, servicios para mujeres embarazadas y atención para niños pequeños. Solo Aruba y Curazao no permiten que los migrantes sin estatus legal accedan a los servicios de salud pública en absoluto.¹¹⁷

En varios países con sistemas públicos de salud que exigen la afiliación a los sistemas nacionales de salud con cuotas mensuales, los gobiernos han experimentado formas de afiliar a los migrantes. El gobierno colombiano ha ido incrementando paulatinamente las inscripciones a los dos planes públicos de salud entre los migrantes venezolanos que han recibido el estatus de protección temporal (tanto el estatus previo como el de diez años); a junio de 2022, poco más de 800,000 de los casi 2.5 millones se habían afiliado.¹¹⁸ El gobierno de Costa Rica se asoció con ACNUR para afiliar a los solicitantes de asilo y refugiados reconocidos con vulnerabilidades de salud particulares al sistema público de atención médica cubriendo sus tarifas mensuales.¹¹⁹

En general, el acceso a la atención médica, incluso cuando existe en papel, sigue siendo un desafío en varios países. La mayoría de los gobiernos han tratado de hacer que al menos algunos servicios estén disponibles en el contexto de la crisis de desplazamiento masivo y la pandemia de COVID-19, pero varios factores han dificultado el acceso a la atención para los venezolanos en la práctica.

Estos incluyen la escasez de personal, falta de reglas claras que rijan el acceso a la atención médica de los migrantes y refugiados (incluso en los centros de salud y hospitales de primera línea) y armonización incompleta entre leyes y reglamentos (incluso con las leyes secundarias y los protocolos de atención).¹²⁰

En general, el acceso a la atención médica, incluso cuando existe en papel, sigue siendo un desafío en varios países.

115 Soledad Bonapelch, Cecilia Reolon y Victoria Prieto Rosas, *La salud de las personas migrantes en Montevideo* (Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales; Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia; y UNICEF, 2021).

116 Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*.

117 R4V, Caribbean Subregional Platform, "Integration" (nota, mayo de 2021).

118 Presentación del Viceministro de Salud de Colombia en el lanzamiento de los datos del programa de regularización, Bogotá, Colombia, 11 de julio de 2022.

119 Chaves-González y Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*.

120 Ver Gandini, *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México*; Vera Espinoza et al., "Towards a Typology of Social Protection." En el caso de Brasil, Zapata y Moulin argumentan que, si bien el acceso a los derechos básicos de salud y educación está garantizado por la constitución, los problemas relacionados con la visibilidad de los temas migratorios, la difusión de información y la capacitación de los agentes públicos conducen a "discriminaciones por omisión" Ver Gisela P. Zapata y Carolina Moulin, "Discriminación por omisión: dinámicas de in/exclusión social de la población migrante y refugiada en Brasil," en *Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"*, eds. Gisela P. Zapata, Marcia Vera Espinoza y Luciana Gandini (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022).

CUADRO 8

Acceso normativo de venezolanos a educación y salud en los principales países receptores de América Latina, a 2022

País	Educación	Salud
<i>Sudamérica</i>		
Argentina	Acceso pleno con permiso de residencia Mercosur temporal o permanente	Acceso pleno con permiso de residencia Mercosur temporal o permanente
Brasil	Acceso a la educación primaria y secundaria para todos, acceso pleno con estatus temporal o asilo aprobado	Acceso a atención médica básica a la llegada, acceso pleno con estatus temporal o asilo aprobado
Chile	Acceso a la educación primaria y secundaria con independencia del estatus legal. El gobierno creó un número de registro especial para quienes no tienen un número de identificación nacional.	Se ha estimado que aproximadamente el 89 por ciento de los inmigrantes están afiliados al sistema nacional de atención médica, que incluye a todos aquellos con visas permanentes y temporales. Para aquellos sin estatus legal, el gobierno ha ampliado gradualmente la cobertura de salud (originalmente solo para mujeres embarazadas y niños menores de 18 años) para cubrir la mayoría parte del tratamiento.
Colombia	Acceso a la educación primaria y secundaria sin importar el estatus legal, acceso pleno con estatus legal	Aquellos con estatus legal deben afiliarse al servicio nacional de salud. Las personas sin estatus legal tienen acceso a servicios de emergencia, atención prenatal y algunos servicios de salud para niños.
Ecuador	Acceso pleno para todos	Acceso pleno para todos
Perú	Acceso a la educación primaria y secundaria sin importar el estatus legal	Aquellos con residencia permanente, incluidos aquellos con el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), la Visa de Migrante Humanitario y el estatus de Residente Especial. Las personas con Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o sin estatus pueden acceder a los servicios de emergencia, además existen asignaciones especiales para mujeres embarazadas, niños menores de 5 años y migrantes con ciertos problemas de salud crónicos.
Uruguay	Acceso pleno con permiso de residencia Mercosur temporal o permanente	Acceso pleno con permiso de residencia Mercosur temporal o permanente
<i>El Caribe</i>		
Aruba	La educación es accesible a todos, pero los inmigrantes deben pagar un seguro especial y tener un patrocinador nativo, y solo aquellos con documentos legales pueden obtener diplomas.	La atención médica pública solo es accesible para aquellos con estatus legal.
Curazao	La educación es accesible a todos, pero los inmigrantes deben pagar un seguro especial y tener un patrocinador nativo, y solo aquellos con documentos legales pueden obtener diplomas.	La atención médica pública solo es accesible para aquellos con estatus legal.

CUADRO 8 (cont.)

Acceso normativo de venezolanos a educación y salud en los principales países receptores de América Latina, a 2022

País	Educación	Salud
Guyana	Acceso a la educación independientemente del estatus legal	Acceso a la atención médica independientemente del estatus legal
República Dominicana	Acceso a la educación primaria y secundaria para todos, acceso a la educación terciaria para aquellos con estatus legal	La atención primaria de la salud es accesible para todos, independientemente de su estatus legal, pero la atención a largo plazo no siempre es accesible.
Trinidad y Tobago	Acceso a la educación solo para aquellos con estatus legal permanente; esto no incluye a aquellos con permisos temporales a través de la regularización	La atención primaria de salud es accesible a todos. Los tratamientos especializados no son accesibles a personas sin residencia permanente.
Centroamérica y México		
Costa Rica	Acceso a la educación primaria y secundaria para todos, independientemente de su estatus legal	Las personas con estatus legal (incluidos los solicitantes de asilo) pueden afiliarse al sistema nacional de atención de la salud. Aquellos sin documentos legales pueden obtener atención primaria de salud.
México	Acceso a la educación primaria y secundaria para todos, independientemente de su estatus legal	Todas las personas pueden acceder a la atención primaria en los hospitales públicos, pero en la práctica no necesariamente tienen acceso a tratamientos de larga duración.
Panamá	Acceso a la educación primaria y secundaria para todos, independientemente de su estatus legal	La atención primaria de la salud está abierta a todos a bajo costo (y es gratuita para la atención prenatal y para los niños menores de 5 años), pero la afiliación al sistema público de atención de la salud requiere un estatus legal.

Fuentes: entrevista del autor con funcionario del Ministerio de Educación de Chile, 9 de agosto de 2022; Carolina Stefoni et al., *Inserción Sociolaboral de la Población Migrante en Chile* (Santiago: Data Lab—COES, 2022); R4V, Caribbean Subregional Platform, “[Integration](#)” (nota de antecedentes, mayo de 2021); R4V, Caribbean Subregional Platform, “[Education](#)” (nota, junio de 2021); R4V, Caribbean Refugee and Migrant Response Plan (RMRP), “[Legal Framework: Asylum and Migration](#)” (hoja informativa, marzo de 2021); ACNUR, “[Accessing Healthcare in Trinidad and Tobago](#),” consultado en marzo de 2023; Nicole Waddick, “[Migration, Displacement, and Education in the Dominican Republic: Education and Inclusion of Haitian People, Stateless People, and Undocumented People](#)” (documento preparado para el Informe GEM 2020), UNESCO, 2020); R4V, RMRP, “[Dominican Republic](#)” (hoja informativa, enero de 2020); OIM, ACNUR, United Nations Children’s Fund (UNICEF), y Organización de los Estados Americanos (OEA), *Situación de la Población Refugiada y Migrante en Panamá* (Panamá: OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019).

5 Conclusiones y perspectivas de futuro

En general, los países de América Latina y el Caribe han mostrado una enorme innovación al responder a una de las crisis de desplazamiento más grandes del mundo. Se estima que entre la mitad y las tres cuartas partes de los venezolanos desplazados han podido obtener algún tipo de estatus legal en los países en los que se han asentado, con una proporción real probablemente en algún punto intermedio. Casi todos los países han brindado a los niños venezolanos desplazados, independientemente de su estatus, acceso

a la educación primaria y secundaria, y la mayoría ha brindado acceso a atención médica primaria o de emergencia, algunos países brindan acceso a servicios de salud aún más amplios.

Estas medidas han ayudado a los venezolanos desplazados a reiniciar sus vidas en sus nuevos países de residencia, ingresar al mercado laboral, obtener vivienda, continuar la educación y obtener servicios médicos básicos. Las formas en las que los países han abordado el desafío de proporcionar algún estatus legal y acceso a los servicios públicos han sido inmensamente creativas, aunque en muchos casos se han

Estas medidas han ayudado a los venezolanos desplazados a reiniciar sus vidas en sus nuevos países de residencia, ingresar al mercado laboral, obtener vivienda, continuar la educación y obtener servicios médicos básicos.

basado en sistemas de asilo existentes, procesos de visa y acuerdos regionales de movilidad y residencia. Un hallazgo sorprendente de este informe es hasta qué punto estas formas habituales de proporcionar protección y estatus legal realmente funcionaron en muchos de los países a los que llegaron los venezolanos, y cómo las medidas especiales para otorgar estatus temporal jugaron un papel subsidiario en algunos países en lugar de ser la principal vía hacia el estatus legal.

Dos países, Argentina y Uruguay, extendieron sus permisos de residencia del Mercosur a los venezolanos, a pesar de que Venezuela estaba suspendida del acuerdo, lo que permitió un proceso de integración legal casi fluido. Otros trataron de utilizar los sistemas de visa existentes (especialmente Chile, Costa Rica, Ecuador y México), aunque en la mayoría de los países estos no demostraron ser lo suficientemente ágiles para responder a la cantidad de personas que llegaban y sus necesidades particulares. Dos países, Brasil y México, hicieron un uso extensivo de sus sistemas de asilo. Y Costa Rica, aunque menos expansivo en la concesión de la condición de refugiado, ha proporcionado permisos de trabajo a los solicitantes de asilo y protección complementaria a aquellos cuyas solicitudes de asilo no han sido aprobadas, ofreciendo así un camino alternativo para obtener un estatus legal.

Sin embargo, para los países más próximos a Venezuela que recibieron la mayor cantidad de llegadas de venezolanos (Colombia, Perú y Ecuador), las medidas ad hoc de estatus temporal terminaron siendo particularmente importantes. Y en muchos otros países, tales medidas han jugado un papel complementario importante, especialmente a medida que aumentaba el número de venezolanos. Brasil y Guyana instituyeron medidas temporales de estatus legal accesibles para cualquier venezolano que llegara, mientras que Chile, Curazao, la República Dominicana, Panamá y Trinidad y Tobago usaron medidas ad hoc con plazos determinados para expandir la capacidad de los sobresaturados sistemas de visas que no podían adaptarse lo suficiente para hacer frente a la llegada de venezolanos desplazados.

En su mayor parte, los gobiernos de América Latina y el Caribe han apostado por la regularidad migratoria: bajo el entendido de que el acceso al estatus legal, la educación y la atención médica para los venezolanos desplazados beneficia no solo a los recién llegados sino a la sociedad en general. La mayoría ha hecho todo lo posible para que la apuesta valga la pena al innovar dentro de sus sistemas de inmigración y protección, políticas educativas y sistemas de atención médica existentes para fortalecer la inclusión de los recién

llegados. Sin embargo, al mismo tiempo, las medidas restrictivas de entrada implementadas para controlar a los recién llegados (como los requisitos de visa), así como los cierres de fronteras durante la era de la pandemia, en algunos lugares han empujado a los venezolanos a ingresar a los países a través de rutas irregulares.

A medida que se prolonga la crisis del desplazamiento, los esfuerzos por cumplir esta apuesta por la regularidad migratoria siguen siendo incompletos. Se estima que entre el 25 y el 50 por ciento de los venezolanos nunca han recibido ningún tipo de estatus legal, y muchos de los que se encuentran entre el 60 y el 75 por ciento de los que sí, solo han obtenido un estatus precario y temporal, lo que dificulta la integración total en sus nuevas comunidades. Muchos gobiernos aún tienen que llegar a un acuerdo sobre cómo incluir a todos los venezolanos en las medidas de estatus legal existentes y cómo hacer la transición de la posesión de un estatus temporal a uno permanente, más aún cuando se hace evidente que la mayoría probablemente nunca regresará a Venezuela. El acceso pleno a la atención de la salud y educación, incluida la educación superior, sigue siendo un desafío constante, aunque muchos países han avanzado bastante en sentar las bases para ello. Y hay muchos más pasos que podrían tomarse para promover la integración activa de los venezolanos en los mercados laborales y las instituciones financieras de los países receptores, así como el reconocimiento de las credenciales educativas obtenidas en el extranjero.

Los países ahora tienen la oportunidad de aprovechar sus esfuerzos existentes para promover la integración e inclusión. Los estudios predicen que con el paso del tiempo la llegada de millones de venezolanos a otros países de América Latina y el Caribe contribuirá al crecimiento económico de esos países, pero la medida en que esto suceda dependerá de qué tan bien se integren los venezolanos en los mercados laborales y los servicios públicos.¹²¹ Si bien el ritmo de desplazamiento desde Venezuela se ha desacelerado, los movimientos secundarios parecen estar aumentando, en parte debido a los desafíos de integración que enfrentan los venezolanos en los países de llegada inicial. Obtener un estatus migratorio regular es un punto de partida crucial, pero un estatus más permanente y el acceso pleno a la educación, atención médica, el empleo y los sistemas financieros desempeñarán un papel fundamental a mediano y largo plazo.

A medida que los países miran hacia el futuro, pueden aprender mucho de sus experiencias durante los últimos años. América Latina y el Caribe ha tenido el mayor aumento en la migración internacional de cualquier región del mundo durante la última década,¹²² y es probable que la movilidad humana sea una característica del futuro de la región, aunque sea en menor escala. Este es el momento de reforzar los acuerdos de movilidad y residencia, adaptar las políticas de visado e invertir en los sistemas de asilo, tanto para cubrir las necesidades actuales como para estar preparados ante posibles futuras crisis de desplazamiento.

121 Marco Arena, Emilio Fernandez Corugedo, Jaime Guajardo y Juan Francisco Yopez, “Los migrantes venezolanos brindan oportunidades económicas a América Latina,” Fondo Monetario Internacional, 12 de diciembre de 2022; Banco Mundial, *Una oportunidad para todos: Los migrantes y refugiados venezolanos en el desarrollo del Perú* (Washington, DC: Banco Mundial, 2019); Banco Central de Chile, “Impacto de la Inmigración en Chile: Lecciones de Casos Comparables” (Informe de Política Monetaria, junio de 2019).

122 Marie McAuliffe y Anna Triandafyllidou, eds., *World Migration Report 2022* (Ginebra: OIM, 2022).

La respuesta de los países de América Latina y el Caribe al desplazamiento masivo desde Venezuela ha sido eminentemente creativa y claramente imperfecta. Los países han proporcionado a la mayoría de los venezolanos un estatus legal, pero han dejado a otros fuera; otorgaron un amplio acceso a la educación primaria y secundaria, pero todavía tienen que abordar completamente la educación superior y el reconocimiento de credenciales; y han garantizado el acceso a la atención primaria de salud y de emergencia, pero no siempre su inclusión plena. Los detalles han variado significativamente entre países con diferentes grados de voluntad política, previsión y capacidad. Pero, en general, hay mucho que reconocer en las respuestas proactivas de la región al desplazamiento de venezolanos, aunque aún queda mucho por hacer.

La respuesta de los países de América Latina y el Caribe al desplazamiento masivo desde Venezuela ha sido eminentemente creativa y claramente imperfecta.

Apéndice. Consideraciones metodológicas sobre los datos de los cuadros

Estimar las tasas de obtención de estatus legal por parte de una población desplazada en 15 países es una tarea difícil en una región donde pocos países publican estadísticas exhaustivas de migración y no existe un conjunto común de estándares de datos entre ellos. Los autores de este estudio han buscado ser lo más rigurosos posible con los datos que existen, y este apéndice explica las fuentes de los datos y los supuestos metodológicos realizados en los cálculos sobre el estatus legal. Es posible que en el futuro puedan estar disponibles datos públicos más rigurosos y consistentes, pero por el momento, este informe utiliza y ajusta los datos que existen para llegar a conclusiones razonables, dadas estas limitaciones.

Cuadro 1

La información sobre el número de venezolanos en cada país proviene de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (www.R4V.info), utilizando los datos publicados el 12 de diciembre de 2022. Los autores realizaron un solo cambio en estas cifras, que fue incluir datos actualizados para Colombia publicados por Migración Colombia en octubre de 2022 y compartidos con los autores en diciembre de 2022.¹²³

Para los datos de los otros países, R4V fue la mejor y más actualizada fuente, aunque los datos tienen bastantes limitaciones, incluidas sobreestimaciones y subestimaciones de la población venezolana en muchos países. Por ejemplo, los datos colombianos en R4V se han actualizado ya que el número de solicitudes sobre la medida de estatus temporal de diez años del país ha demostrado que las estimaciones existentes de la población venezolana estaban muy por debajo de la realidad. En contraste, las solicitudes para el actual programa de estatus legal temporal en la República Dominicana parecen indicar que las estimaciones de la población venezolana en ese país pueden estar infladas. En general, pocos países del mundo tienen estimaciones precisas de las poblaciones de inmigrantes cuando algunos se encuentran en situación irregular (incluidos los países de Europa y América del Norte, donde existe una larga historia de producción de datos extensos sobre migración), por lo que no sorprende que las estimaciones existentes disten mucho de ser perfectas.

Para la población general nacida en el extranjero en los 15 países del estudio, este estudio utiliza estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).¹²⁴ Estas estimaciones pueden contener sus propias imprecisiones, pero tienen la ventaja de ser un conjunto de datos consistente y en cierto modo homogeneizado en toda la región. Los autores complementaron los datos de la CEPAL, que son de 2020, con los últimos datos de población venezolana en cada país (de las estimaciones R4V de diciembre de 2022). Para la mayoría de los países, otras poblaciones nacidas en el extranjero no crecieron tan rápidamente entre 2020 y 2022, pero las estimaciones de la población

¹²³ Migración Colombia, "Distribución de Venezolanas y Venezolanos en Colombia."

¹²⁴ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población," consultado el 15 de diciembre de 2023.

venezolana en varios países cambiaron drásticamente. Es probable que el número real de venezolanos probablemente también aumentara lentamente en este período, pero las estimaciones se mejoraron varias veces a medida que los países encontraron formas de estimar su población venezolana con mayor precisión. Combinar las estimaciones de población venezolana de 2022 con datos de 2020 para otras poblaciones nacidas en el extranjero no deja de ser problemático, pero era preferible a usar los cálculos venezolanos de 2020, que a menudo estaban bastante lejos de la realidad, cuando se disponía de mejores estimaciones.

Al igual que con casi todos los datos de este informe, estos números deben tomarse como estimaciones razonadas y entenderse a la luz de estas advertencias sobre la falta de confiabilidad de las fuentes de datos subyacentes y los supuestos metodológicos hechas por los autores, que pretenden mejorar, pero no solucionar estas imperfecciones.

Cuadro 2

La fuente de información en el Cuadro 2 es un conjunto de datos de alta calidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el Buscador de datos de refugiados (www.unhcr.org/refugee-statistics/), con datos hasta el 30 de junio de 2022. Los autores accedieron a él en diciembre de 2022 y lo volvieron a verificar en febrero de 2023. Los datos dependen de los informes del gobierno, pero los investigadores generalmente los consideran bastante precisos. La única anomalía crucial es que Trinidad y Tobago no tiene un sistema nacional de asilo, por lo que los números en la tabla representan a las personas que solicitaron protección y fueron reconocidas (o no) por ACNUR en Trinidad y Tobago, pero no por el gobierno del país, que no reconoce estas decisiones.

Cuadro 3

Los datos utilizados en este cuadro para ambos países provinieron de entidades gubernamentales (la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina y la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay) a través de solicitudes de acceso a la información realizadas por otros investigadores, quienes compartieron los datos con los autores del informe en septiembre de 2022.

Los conteos de visas de residencia representan eventos, no individuos. Es probable que muchas de las mismas personas estén representadas más de una vez, ya que pasan de visas de residencia temporal a visas de residencia permanente (o renuevan sus visas temporales). No hay datos públicos disponibles que muestren cuántas personas recibieron este número total de visas.

Sin embargo, hay investigaciones que sugieren que casi todos, si no todos, los venezolanos en Uruguay tienen una visa de residencia temporal o permanente. Según cifras de la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento de la OIM, el 94 por ciento de los venezolanos en Uruguay tenía algún estatus legal en 2021 (residencia temporal o permanente, otorgada o en proceso, estatus de refugiado) y el 5 por ciento tenía visa de turista vigente, posiblemente como paso previo a la adquisición de residencia. Así, menos del 1 por ciento eran irregulares.¹²⁵ Además, es importante señalar que el 75 por ciento de los venezolanos

¹²⁵ OIM, *Impacto de la COVID-19 entre la población venezolana en el Uruguay - DTM Ronda 3 (Diciembre 2020- Enero 2021)* (Montevideo: OIM Uruguay, 2021).

encuestados había obtenido la residencia permanente (58 por ciento) o estaba en proceso de solicitarla (17 por ciento), lo que muestra que una parte significativa tenía un estatus legal sólido. La situación de los venezolanos en Argentina es similar: solo el 2 por ciento era irregular porque no había solicitado la visa de residencia y otro 13 por ciento era irregular porque su visa estaba vencida y aún no había sido renovada.¹²⁶ Ambos gobiernos facilitaron el acceso a las visas de residencia del Mercosur para los nacionales de los países incluidos en el acuerdo, y ambos decidieron desde el principio incluir a los venezolanos a pesar de la suspensión del país del Mercosur.

Cuadro 4

La salvedad más importante para todos los datos de visa, tanto en este cuadro como en el Cuadro 3, es que representan eventos, no individuos; una persona puede solicitar y recibir más de una visa, ya sea renovando visas temporales o cambiando de visas temporales a permanentes, y es más probable que esto sea así durante períodos de tiempo más largos. En el Cuadro 4, los datos se separan en tres columnas: visas temporales, visas permanentes y visas cuya duración no se especificó en las fuentes de datos.

Los datos de Colombia fueron compartidos con los autores por el Ministerio de Relaciones Exteriores en diciembre de 2022. La categoría de visas permanentes en este cuadro incluye las visas de residente y los traspasos, que son renovaciones de rutina de cinco años de visas de residente. Puede haber una doble contabilización de las mismas personas entre las visas de residencia y los traspasos, aunque hubo menos de 1,500 traspasos en el período 2016-22, por lo que es probable que la superposición sea mínima. La categoría de visa temporal incluye tanto la visa de migrante como la visa de visitante, que generalmente permite el empleo por un período de tiempo. Algunas personas pueden haber solicitado más de una visa temporal o haber pasado de un estatus temporal a uno permanente durante el período multianual de esta tabla y, por lo tanto, se cuentan en los datos más de una vez. También vale la pena señalar que de 2013 a 2015 (no se muestra en este cuadro), un número significativo de venezolanos recibió visas temporales y permanentes en Colombia, lo cual no sorprende dado que fue uno de los primeros países en recibir una gran cantidad de venezolanos.

Cabe señalar que existe una discrepancia en los datos de Migración Colombia y los números de visa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los datos que Migración Colombia puso a disposición en octubre de 2022 contabilizan 2,894,593 venezolanos en Colombia, con 1,627,005 que habían obtenido el estatus de residencia de diez años, 666,631 en proceso de obtenerlo, 289,228 con otras formas de estatus regular y 311,729 en estatus irregular. Las estadísticas de visas, obtenidas por los autores del Ministerio de Relaciones Exteriores, que administra la mayoría de las visas, sugieren que solo un poco más de 90,000 venezolanos obtuvieron visas de residencia entre 2016 y 2022, con un total de poco más de 113,000 si el período se extiende a 2013–22. Puede haber otros que obtuvieron visas de residencia antes de 2013, pero los totales aún serían mucho menos que los 289,228 enumerados por Migración Colombia. Es posible que la discrepancia se deba a otros estatus legales (naturalización, permisos temporales previos y otros). Dadas las discrepancias en los datos, los autores han optado por utilizar los datos de estatus temporal de Migración Colombia, ya que ellos son los responsables de ellos; los datos de visa del Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que son los encargados de las visas; y el número total de venezolanos de Migración Colombia,

¹²⁶ Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos*.

reconociendo que esta última cifra es una estimación, ya que no hay una manera fácil de saber cuántos venezolanos pueden estar en situación irregular. Para el cuadro de visas, los autores usan solo los datos oficiales de visas, y en las estimaciones de aquellos con estatus legal (Cuadro 6), proporcionan un rango que refleja los diferentes escenarios posibles de los dos cálculos.

Los datos de Ecuador provienen de dos publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y su Viceministerio de Movilidad Humana. Para conocer la cantidad de visas otorgadas a ciudadanos venezolanos entre 2012 y 2019, favor de consultar Consejo Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, *Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, 2017–2021* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2021), página 59. Para datos de 2020–22, consultar Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, “*Boletín Estadístico*”, consultado el 4 de septiembre de 2022. Estas fuentes señalan que se emitieron un poco más de 200,000 visas a venezolanos entre 2015 y junio de 2022, de las cuales 190,513 se expidieron entre enero de 2016 y junio de 2022. De estas, 40,407 son resultado del programa especial de regularización realizado en 2019-20, por lo que los autores calculan que se emitieron otras 150,106 visas a venezolanos entre 2016 y junio de 2022. Una cantidad significativa de visas (pero no todas) eran visas de UNASUR.

Los datos de Perú provienen de un documento oficial de la Dirección de Políticas Migratorias, Superintendencia Nacional de Migraciones, titulado “Información sobre el Perfil Sociodemográfico de los Migrantes, 29 de abril de 2022”, el cual fue compartido con los autores en junio de 2022. Este documento brinda la cifra que figura en el cuadro como el número de venezolanos con visas de residencia al día, pero no desglosa qué visas tienen o si son temporales o permanentes. Esta información también es de una fecha anterior (abril de 2022) a la mayoría de los demás datos de este informe, pero brindan la imagen más clara del estatus legal en el país desde que se creó el documento para explicar qué estatus legal tiene la población venezolana.

Los datos de Chile son del Servicio Nacional de Migración, “*Registros Administrativos*,” consultado en septiembre de 2022 y febrero de 2023. La fuente de datos desglosa el número de visas temporales y permanentes para cada año. Cabe señalar que Chile creó dos mecanismos ad hoc de estatus temporal para extranjeros (2018-19 y 2021-22), y las visas temporales emitidas a través de estos programas de regularización están incluidas en estos números de visa oficiales. Para este cuadro, los autores obtuvieron el número estimado de visas emitidas a venezolanos a través de estas medidas de estatus temporal y las incluyeron en el Cuadro 5 sobre medidas de estatus temporal, ya que eran visas adquiridas a través de medidas especiales ad hoc, no visas existentes. Debido a que las fuentes de datos oficiales no brindan una desagregación por nacionalidad del destinatario de las visas temporales emitidas a través de las medidas de regularización, los autores calcularon una estimación de cuántas se emitieron a los venezolanos basándose en la proporción del total de visados destinados a los venezolanos durante los dos años para cada uno de los programas de regularización. Un total de 155,707 ciudadanos extranjeros se regularizaron en el programa de regularización de 2018-19, y los venezolanos recibieron el 39.6 por ciento de todas las visas temporales en esos años, por lo que los autores estiman que alrededor de 61,660 venezolanos probablemente recibieron sus visas temporales a través de la medida de estatus temporal especial. En 2021–22, 212,652 ciudadanos extranjeros recibieron visas temporales bajo la medida especial de regularización, y los venezolanos recibieron el 45.4 por ciento de todas las visas temporales en esos dos

años, por lo que los autores estiman que 96,544 venezolanos recibieron sus visas a través del programa de regularización temporal.

Los datos de Curazao fueron proporcionados a los autores por la oficina de la OIM en Curazao en septiembre de 2022, con base en la información que esa oficina recibió del gobierno de Curazao, y se confirmaron nuevamente en diciembre de 2022. El conjunto de datos no proporcionó información sobre si las visas habían sido expedidas a través del proceso de visado ordinario o mediante la medida especial de estatus temporal (regularización) que se llevó a cabo en el verano de 2022. Los autores han optado por listarlos a todos como visados regulares, ya que fueron informados como tales y porque no es posible desagregar esta información, pero no está claro si algunas de las visas podrían ser el resultado de la medida de estatus temporal.

Los datos de República Dominicana son del Instituto Nacional de Migración, “[Residencias por Nacionalidad, 2018-2023](#),” consultado el 24 de febrero de 2023. Nótese que estos datos no incluyen las visas emitidas en 2016 y 2017, años incluidos en los cálculos para otros países, pero es probable que se trate de números pequeños, ya que la mayoría de los venezolanos en República Dominicana parecen haber llegado después de 2017.

Los datos para Panamá son del Servicio Nacional de Migración, “[Estadísticas](#),” consultados en octubre de 2022 y febrero de 2023. El Cuadro 4 incluye solo los números de Visas Ordinarias, que corresponden a visas regulares, y no los de la fuente de datos bajo Visas Extraordinarias, que son los emitidos a través de medidas ad hoc de estatus temporal y por lo tanto incluidos en el Cuadro 5.

Los datos de Costa Rica son del “[Informe Anual](#)” de la Secretaría de Migración y Extranjería para cada año de 2016 a 2021; los datos para 2022 aún no se habían publicado en el momento de escribir este informe, por lo que el total del cuadro solo incluye visas de 2016–21. La cifra de visas temporales en la tabla incluye tanto aquellas visas clasificadas como “visas temporales” como aquellas clasificadas como “categorías especiales”. Sin embargo, esta última categoría, que incluye varias visas temporales relevantes, también incluye visas de residencia emitidas a personas que reciben asilo, por lo que los autores restaron el número de aprobaciones de asilo en estos años del número de visas temporales para evitar la doble contabilidad entre esta sección y la sección anterior sobre asilo.

Para México, los datos provienen de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas de la Secretaría de Gobernación, “[Boletines Estadísticos](#),” 2022 estadístico mensual y 2016–21 estadístico anual, consultado en diciembre de 2022. Los autores utilizaron datos sobre visas permanentes y temporales: Tarjetas de Residente Temporal (TRT) y Tarjetas de Residente Permanente (TRP). No agregaron los datos de solicitantes de refugio, refugiados o Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) porque el 89 por ciento de las TVRH corresponden a solicitantes de la condición de refugiado, quienes luego de obtener esta condición en su mayoría pasan a otra categoría. Si se otorga la condición de refugiado, se cambia por un permiso permanente, TRP (la mayoría se encuentra en esta situación dada la alta tasa de reconocimiento de México, 88 por ciento en el período). De no otorgarse la condición de refugiado, los migrantes pueden acceder a un proceso de regularización que otorga una visa temporal (TRT) renovable por cuatro años y con posibilidad de acceder posteriormente a una visa permanente.

Cuadro 5

Los datos sobre las medidas de estatus temporal ad hoc, lo que comúnmente se denominan programas de regularización, son de calidad variable entre países y no siempre permiten saber quién tiene qué estatus. Varios de estos mecanismos también están en curso, lo que plantea la cuestión de qué datos usar: todos los que han solicitado, los que han sido aprobados o los que han sido aprobados y ya recibieron su estatus. Además, los datos existentes no permiten saber si todos aquellos que han recibido algún tipo de estatus legal permanecen en los países que les otorgaron dicho estatus; de hecho, en varios países hay indicios de que algunos beneficiarios del estatus venezolano (posiblemente una porción relativamente pequeña) se han ido desde entonces.

El Cuadro 5 adopta un enfoque cauteloso e incluye solo a aquellos que han recibido sus documentos de estatus temporal. Sin embargo, en el Cuadro 6, que estima cuántos venezolanos tienen un estatus legal en la región, los autores optan por un enfoque más amplio, utilizando el número de solicitantes aprobados como límite inferior y el número total de solicitantes que están en camino de recibir el estatus como un límite superior. Esto es especialmente relevante en el caso de Colombia, donde los datos son de octubre de 2022, y es probable que muchos de los que habían solicitado a esa fecha ya hayan recibido sus permisos al momento de la publicación.

Los datos para el primer conjunto de medidas de estatus temporal de Colombia (seis rondas, todas llamadas Permiso Especial de Permanencia, o PEP) se extraen de datos oficiales y se analizan en una publicación anterior del Migration Policy Institute.¹²⁷ Los datos de las seis rondas de PEP se consolidan en este cuadro para mostrar el número total de beneficiarios del estado. Algunas personas pudieron haber sido contadas más de una vez. Para la medida de estatus temporal actual, que otorga un estatus temporal de diez años (Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos), los datos de Migración Colombia señalan que a octubre de 2022 habían solicitado 2,293,636 venezolanos, con 1,627,005 aprobados y 666,631 pendientes.¹²⁸ No se han publicado números actualizados desde entonces, pero el proceso parece estar avanzando rápidamente, por lo que es probable que la mayoría de estas solicitudes hayan sido aprobadas para el momento de la publicación. El Cuadro 5 incluye a los que habían sido aprobados a octubre de 2022, mientras que el Cuadro 6 considera este número para el límite inferior y el número total de solicitantes para el límite superior, ya que es posible que muchos o la mayoría de ellos hayan recibido su permiso al momento de la publicación de este informe.

En Ecuador, los datos para la medida de estatus temporal anterior provienen del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador, 2020–21* (Quito: Gobierno de Ecuador, 2020), página 24. Para la medida actual, los datos provienen de la página de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana “*Reportería de Información del Proceso de Regularización*,” en la sección de Visas VIRTE. Para un programa que comenzó en septiembre de 2022, estos datos sugieren tasas rápidas de aprobación y emisión. Sin embargo, dado que este programa y los datos aún son muy recientes, el Cuadro 5 muestra solo la cantidad de aprobaciones (en lugar de todas las solicitudes) según lo informado el 19 de marzo de 2023.

¹²⁷ Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

¹²⁸ Migración Colombia, “Distribución de Venezolanas y Venezolanos en Colombia.”

Para Perú, el gobierno peruano compartió un documento interno con los autores de este informe en junio de 2022 que presentó datos sobre la cantidad de venezolanos que el gobierno creía que tenían un estatus legal vigente.¹²⁹ El país ha tenido cuatro programas de estatus temporal. El primero (Permiso Temporal de Permanencia, o PTP) benefició al menos a 460,000 venezolanos, pero solo 315,268 completaron la segunda parte del proceso, que les otorgó una tarjeta de identificación (Carné de Extranjería) que les permite permanecer permanentemente en el país. Esta segunda parte del proceso PTP aparece como el segundo mecanismo en esta tabla. El tercer mecanismo, Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), abarcó a 217,017 venezolanos a abril de 2022, según este análisis del gobierno. Un cuarto mecanismo, que permitió a los venezolanos con solicitudes de refugio solicitar una visa humanitaria expedita, abarcó a 32,458 venezolanos hasta abril de 2022. Los autores no tienen datos más allá de esa fecha.

En Chile se regularizaron 155,707 extranjeros a través de la medida de estatus temporal 2018-19, y otros 212,652 en la segunda medida en 2021-22. Los datos oficiales no desglosan estas cifras por la nacionalidad de los inmigrantes que recibieron estatus legal a través de estas dos medidas, por lo que los autores calcularon estimaciones basadas en la proporción de venezolanos destinatarios de visas temporales en esos años (39.6 por ciento en 2018-19 y 45.4 por ciento en 2021-22): 61,660 y 96,544, respectivamente. Debido a que estas son estimaciones de los autores, en lugar de cifras precisas, el Cuadro 5 redondea estos números a 61,700 y 96,500.

Para Brasil, los datos son de Gisela P. Zapata y Vicente Tapia Wenderoth, “Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement,” *International Migration* 60, no. 1 (2021): 132–51. Los datos solo cubren el período hasta 2021, y es posible que algunos venezolanos adicionales hayan obtenido un estatus temporal desde entonces.

Para Guyana, el número que se muestra en el Cuadro 5 es el total de venezolanos en el país, extraído del Cuadro 1 (y basado en datos R4V), ya que a todos los ciudadanos venezolanos reciben un permiso temporal a su llegada. Sin embargo, en el Cuadro 6, la estimación de aquellos que tienen visas vigentes es menor para tener en cuenta el hecho de que es probable que algún número desconocido tenga sus permisos vencidos porque deben renovarse cada tres meses.

Los datos de República Dominicana provienen de un anuncio del Director de Migración citado en *Diario Libre*, “[Migración desmiente que haya reiniciado proceso de regularización para Venezolanos ilegales](#),” *Diario Libre*, 16 de marzo de 2023.

Los datos de Panamá son del Servicio Nacional de Migración, “[Estadísticas](#),” con los datos extraídos de los cuadros de “Permisos Extraordinarios” de 2016 a 2022.

Los datos de Costa Rica son de Redacción Confidencial, “[32.593 nicaragüenses solicitaron refugio en Costa Rica entre enero y mayo de 2022](#),” *El Confidencial*, 21 de junio de 2022. Es probable que se hayan aprobado otros desde esa fecha, por lo que estos números representan una estimación conservadora.

¹²⁹ Dirección de Políticas Migratorias del Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones, “Información del Perfil Sociodemográfico de los Migrantes.”

Cuadro 6

Las cifras del Cuadro 6 se extrajeron completamente de los datos de las cinco tablas anteriores y, por lo tanto, tienen las mismas fuentes y limitaciones de datos. Sin embargo, para producir una estimación de la proporción de venezolanos que tienen un estatus legal vigente en cada país, fue necesario hacer supuestos adicionales, que se detallan a continuación. Los autores optaron por establecer una estimación de límite inferior y superior para cada país, en lugar de un único porcentaje estimado, debido a la incertidumbre en los datos.

Varias limitaciones de datos impulsaron este enfoque cauteloso. En muchos casos, este estudio analiza un período de tiempo (2016-22) utilizando información anual que reporta datos en un punto en el tiempo y no hay un seguimiento diacrónico de los datos. Además, en algunos casos, la información corresponde a eventos (por ejemplo, emisión de visas) y no a individuos únicos. Adicionalmente, la precisión de los conteos de población para el universo de venezolanos en un país se ve afectada por el ingreso irregular de personas a sus territorios (muchas veces difíciles de medir, aunque este estudio toma en consideración las estimaciones disponibles), así como por la atrición resultante de los retornos, remigraciones y muertes. Aun reconociendo estas limitaciones, el uso cauteloso de los datos para producir las estimaciones presentadas en este informe arroja luz sobre un tema que no se había explorado previamente de esta manera. Las estimaciones se redondean al cinco más cercano para evitar dar la impresión de precisión. En algunos casos, la estimación del límite inferior se redondea hacia abajo por un exceso de precaución.

Para Colombia, los autores estiman que entre 1,627,005 y 2,293,636 venezolanos tienen un estatus legal a través de la medida de estatus temporal de diez años. El límite superior es el número total de solicitantes, mientras que el límite inferior es el número que había sido aprobado hasta octubre de 2022. Migración Colombia ha estimado además que 295,000 venezolanos tienen otras formas de estatus legal además del estatus temporal de diez años, incluyendo formas previas de estatus temporal y naturalización, por lo que la estimación del límite superior refleja este número más el número total de solicitantes del programa de regularización, o 2,588,636, lo que representa el 89 por ciento de la población venezolana estimada en Colombia. Los autores no pudieron verificar de forma independiente esta cifra, por lo que en su cálculo del límite inferior utilizan el número total de visas permanentes (26,630) emitidas en 2016-2022 más la mitad del número total de visas temporales (31,972) del mismo plazo, bajo el supuesto de que algunas hayan caducado; esto produce un total de 58,602. Este número es probablemente una subestimación (no incluye a aquellos que se naturalizaron, obtuvieron visas permanentes antes de 2016, tienen estatus de refugiado u otro estatus temporal), pero proporciona un límite inferior más prudente. Posteriormente, los autores agregaron el pequeño número de reconocidos como refugiados en 2016-22 (1,280) a las estimaciones conservadoras para aquellos regularizados a través de la medida de estado temporal de diez años y aquellos con otras formas de estatus legal para producir un total de 1,686,887 venezolanos con estatus legal en Colombia (58 por ciento de todos los venezolanos en el país). La estimación final redondeada es que entre el 60 y el 90 por ciento de los venezolanos en Colombia han obtenido un estatus legal, donde el límite inferior es casi con seguridad una subestimación significativa de la proporción real.

En Ecuador, 1,137 venezolanos recibieron el estatus de refugiado en 2016-22. Otros 92,124 habían recibido estatus legal a través de las dos campañas de regularización a principios de abril de 2023 y se presume que

todavía tienen dicho estatus. Mientras tanto, se emitieron otras 150,106 visas en 2016-22, aunque los datos oficiales no brindan una desagregación entre visas temporales y permanentes. Investigaciones realizadas anteriormente,¹³⁰ así como las conversaciones de los autores con líderes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales sugieren que la visa UNASUR fue el principal tipo de visa solicitada por ciudadanos venezolanos durante el período 2016-22, y a menudo (pero no siempre) una visa permanente. Como resultado, los autores estiman que entre la mitad y las tres cuartas partes de las 150,106 visas probablemente eran permanentes, o un rango de entre 75,053 y 122,580. En conjunto, esto produce una estimación del límite inferior de 167,177 y una estimación del límite superior de 214,704, equivalente a una estimación redondeada de entre el 30 y el 45 por ciento de los venezolanos en Ecuador con estatus legal.

Para Perú, los autores simplemente han tomado la estimación de la población con estatus legal proporcionada por el gobierno peruano en su análisis de este tema en abril de 2022, que también se utiliza en los cuadros anteriores. Según ese documento, 564,743 venezolanos tenían estatus legal a principios de 2022, a través de tres de las cuatro medidas de estatus temporal; la primera, PTP, requirió una segunda solicitud de cédula de identidad, que es la segunda medida de regularización del Cuadro 5, por lo que el cálculo de la población total con estatus legal solo incluye a aquellos con PTP que solicitaron la cédula de identidad a través de la segunda medida, más los que recibieron estatus en las medidas tercera y cuarta (el CPP y la visa humanitaria). A estos números se suman los que tienen visa regular (36,854) y los que han recibido la condición de refugiado (4,172) para un total de 605,769. Es posible que los cálculos oficiales no sean del todo precisos y que algunos venezolanos hayan obtenido o perdido estatus legal desde abril de 2022, pero este análisis basado en información del gobierno proporciona un recuento oficial de venezolanos con estatus legal en Perú, y del que carece de otros países. Como resultado, los autores estiman que entre el 30 y el 50 por ciento tiene un estatus legal, un rango que se extiende a ambos lados de la estimación del gobierno del 41 por ciento.

En Chile, un total de 198,389 venezolanos tienen residencia permanente, y los autores asumen que el número de visas corresponde al número de personas que las poseen; esto representa aproximadamente el 45 por ciento de todos los venezolanos que se cree que viven en Chile. Se estima que otros 158,204 venezolanos han recibido estatus legal temporal a través de los dos programas ad hoc de estatus legal temporal del país (consulte la explicación anterior del Cuadro 5), y se han emitido otras 482,289 visas temporales a venezolanos a través del proceso de visa ordinaria. Es probable que muchos venezolanos que obtuvieron estatus temporal a través de estos dos canales hayan renovado sus visas temporales u obtenido visas de residencia permanente. En otras palabras, si bien es seguro asumir que 198,389 visas de residencia permanente emitidas equivalen a 198,389 personas con residencia permanente, es imposible saber en base a los datos disponibles públicamente cuántas personas están representadas en las 640,493 concesiones de estatus temporal a través de las medidas ad hoc y existentes. Las visas temporales tienen una duración particularmente corta en Chile, generalmente solo un año, lo que sugiere que los venezolanos pudieron haber renovado su visa varias veces durante el período de estudio 2016-22. Muchos venezolanos llegaron a Chile a principios de este período, de 2016 a 2019, por lo que es posible que hayan renovado visas temporales varias veces a lo largo de los años. Para la estimación del límite inferior en el Cuadro 6, los autores toman solo una cuarta parte del número total de otorgamientos de estatus temporal (160,123),

¹³⁰ Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*.

lo que produce una estimación total de 358,512 venezolanos con estatus en el país, mientras que, para la estimación del límite superior, los autores consideraron un tercio de las concesiones del estatus temporal (213,498), lo que produce una cifra de 411,887. Esto habría producido un rango de 80 a 90 por ciento con estatus legal. Sin embargo, la estimación del límite superior parece irrealmente alta en este caso, ya que investigaciones han sugerido que muchos venezolanos que llegaron a través de cruces irregulares o después de la última medida de estatus temporal no tienen estatus legal.¹³¹ Esto puede reflejar el hecho de que hay más venezolanos viviendo en Chile de los que el gobierno ha registrado (y, por lo tanto, más en situación irregular). Para adoptar un enfoque conservador, los autores redujeron ligeramente la estimación del límite inferior, de modo que la estimación final es del 75 al 90 por ciento de los venezolanos con estatus legal en Chile.

Para Argentina, el Cuadro 6 utiliza la información reportada por Ana Paula Penchaszadeh, Julieta Nicolao y Natalia Debandi in *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la república Argentina* (Buenos Aires: R4V, 2021) para decidir sobre los criterios para las estimaciones de los límites superior e inferior. Con base en la Encuesta Nacional de Migrantes en Argentina, los autores de ese informe R4V identifican que el 22 por ciento de los venezolanos encuestados tenía residencia permanente en Argentina, el 49 por ciento tenía residencia temporal, el 13 por ciento tenía un estatus precario y el 1 por ciento se había naturalizado. Se estima que solo el 15 por ciento de los venezolanos se encontraban en situación irregular, y de estos, el 2 por ciento se debió a que no habían solicitado la visa de residencia y el resto a que su visa había vencido y aún no había sido renovada. En el Cuadro 6 del presente estudio, los autores aplican porcentajes de irregularidad (entre 15 y 2 por ciento) al total de venezolanos residentes en el país para establecer un límite inferior y superior de venezolanos con algún estatus legal. Los autores utilizaron estos porcentajes como criterio para estimar el límite inferior (145.393) y el límite superior (167.393) de venezolanos en situación regular, para un rango estimado de 85 a 100 por ciento.

En Uruguay existen muchos canales regulares para que los venezolanos obtengan la residencia de manera rápida, segura y sencilla.¹³² Entre ellos se encuentra la posibilidad de recibir un permiso de residencia exprés del Departamento de Migración del Ministerio de Desarrollo Social para personas en condiciones de vulnerabilidad económica. Así, los venezolanos en situación irregular son verdaderamente escasos en este país. Los autores toman como estimación límite inferior el número de visas de residencia otorgadas (20,329), pero lo cierto es que hay más de 4,000 visas de residencia permanente en trámite. Es importante señalar que es posible que venezolanos y nacionales de otros estados miembros del MERCOSUR obtengan la residencia permanente directamente. Por lo tanto, los autores toman como límite superior el total de venezolanos residentes en Uruguay (23,400), según R4V. Esto lleva a una estimación del 90 al 100 por ciento de los venezolanos en Uruguay con estatus legal.

Para Brasil, muchos venezolanos que llegaron al país se han ido posteriormente, debido al impacto de la pandemia y otras condiciones no favorables para su integración. La cifra más precisa de la cantidad de

131 Carolina Stefoni et al., *Inserción Sociolaboral de la Población Migrante en Chile* (Santiago: Data Lab—COES, 2022); Rodrigo Azócar et al., *Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile* (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2022).

132 Victoria Prieto Rosas et al., “Informe de resultados de la Etnoencuesta de Inmigración Reciente en Montevideo (ENIR 1, 2018)” (documento de trabajo, Universidad de la República, mayo 2022).

venezolanos con permiso de residencia en Brasil es la reportada por R4V,¹³³ que estimó 354,209 al 23 de febrero de 2023. Este dato es ligeramente superior a los del Ministerio de Justicia de Brasil que muestran que 112,260 venezolanos habían recibido residencia temporal en el país y 72,334 habían obtenido residencia indefinida,¹³⁴ más 74,632 que fueron reconocidos como refugiados y unos 50,081 que fueron solicitantes de asilo; sin embargo, ese dato es de febrero de 2022. Los autores han tomado la estimación R4V del número total con estatus legal como límite inferior (354,209). Para el límite superior, tomaron el número de regularizaciones (229,218) y refugiados (74,632), más 62,582 solicitantes de asilo que los autores estiman que probablemente obtengan el estatus de refugiado (según el número de solicitudes pendientes y la tasa de reconocimiento del 67 por ciento que se muestra en el Cuadro 2); esto produce una cifra total de 366,432 y conduce a un rango final de 90 a 95 por ciento.

Para Guyana, todos los venezolanos que llegan reciben un permiso temporal que les permite permanecer en el país. Sin embargo, debe renovarse con frecuencia, lo que lleva a algunos a caer en un estado irregular. Los autores no pudieron obtener datos sobre cuántos venezolanos tienen un permiso temporal válido vigente. Entonces, mientras que el Cuadro 5 enumera a todos los venezolanos que han recibido un estatus legal, el Cuadro 6 estima un amplio rango de entre el 60 y el 90 por ciento que tiene un estatus actualmente vigente, suponiendo que se ha producido alguna pérdida.

Para Trinidad y Tobago, 13,500 venezolanos recibieron permisos temporales emitidos a través del segundo mecanismo de regularización, que proporciona la estimación del límite inferior para el número con estatus legal vigente en el país. En una encuesta no representativa de la OIM de 2021 de venezolanos en Trinidad y Tobago, el 35.8 por ciento informó tener un permiso del Ministerio (el documento de estatus temporal), mientras que otro 18 por ciento informó tener un permiso de trabajo, el 2.5 por ciento otro estatus legal y menos del 1 por ciento residencia permanente, para un total de 57 por ciento con estatus legal.¹³⁵ Sin embargo, dado que esta es una encuesta no representativa, no hay forma de saber qué porcentaje exacto de venezolanos en el país tiene un estatus legal. Aún así, sugiere que algunos venezolanos pueden tener permisos de trabajo regulares y otras formas de estatus legal más allá del documento de estatus temporal. Como resultado, los autores toman el 57 por ciento como el límite superior y la cifra de 13,500 para aquellos con estatus temporal como el límite inferior, o el 30 por ciento. Esto produce una estimación final de que entre el 30 y el 55 por ciento de los venezolanos en Trinidad y Tobago tienen estatus legal, un rango amplio dada la falta de datos públicos.

Para Curazao, el único dato disponible es que 4,600 venezolanos tenían visa en el país a partir de 2022, una cifra compartida con los autores por la oficina de la OIM en Curazao y basada en la información que recibieron del gobierno. Eso sirve como la estimación del límite inferior. Es posible que algunos venezolanos adicionales hayan sido regularizados a través de la medida de estatus temporal implementada en el verano de 2022, aunque es posible que ya se hayan contado entre los 4,600. Sin embargo, para una estimación del límite superior, los autores incluyen 2,000 adicionales que podrían haber sido regularizados a través de la medida de estatus temporal, reconociendo que la estimación del límite inferior es más probable en este caso. Esto produce un rango estimado de 30 a 45 por ciento de venezolanos con estatus legal en Curazao.

133 R4V, "Brazil," consultado el 23 de febrero de 2022.

134 Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, "Migração Venezuelana, Janeiro 2017 – Fevereiro 2022" (hoja informativa, febrero de 2022).

135 OIM, "Monitoring Migrants Presence: Trinidad and Tobago."

Para Aruba, los autores no pudieron obtener ningún dato sobre el número de venezolanos con estatus legal y, por lo tanto, no intentaron un cálculo. La población venezolana total en Aruba se incluye en la primera columna de la tabla, pero se excluye del cálculo final de la proporción de venezolanos en la región con estatus legal, dada la ausencia de datos sobre el estatus de esa población.

Para República Dominicana, al menos 30,000 venezolanos han recibido estatus temporal a través de la medida de estatus temporal vigente, según un comunicado del director de migración de marzo de 2023. Además, 1,678 venezolanos han recibido visa permanente desde 2018 (el primer año para el que se dispone públicamente de datos sobre las visas) y se supone que todavía están en el país con estatus legal, mientras que se han emitido otras 18,505 visas temporales a un número desconocido de ciudadanos venezolanos. Para el límite inferior, los autores estiman que un tercio de las personas con visas temporales aún las tienen (6,168), y estiman que dos tercios las tienen para el límite superior (12,337). Por lo tanto, la estimación del límite inferior de personas con estatus legal es 37,846, mientras que la estimación del límite superior es 44,015. Dado que los requisitos para la medida de estatus legal temporal en curso son bastante accesibles (y la mayoría de los venezolanos ingresaron a República Dominicana con un pasaporte), hay buenas razones para creer que la población total de 115,000 venezolanos que viven en República Dominicana es demasiado alta. Sin embargo, los autores han seguido aquí la misma práctica que con otros países y han utilizado las cifras publicadas. Como resultado, este cálculo sugiere que un porcentaje relativamente bajo de venezolanos tiene estatus legal en República Dominicana (30 a 40 por ciento).

Para Panamá, 47,658 venezolanos obtuvieron visas extraordinarias a través de campañas especiales de regularización entre 2016 y 2022, y 43 recibieron la condición de refugiado. Se emitieron otras 33,639 visas de residencia a ciudadanos venezolanos, pero no hay forma de saber a partir de los datos cuántas personas están representadas en estos números y si se superponen con algunos de los que luego obtuvieron estatus legal a través de una de las campañas de regularización. Para calcular un límite inferior estimado de venezolanos con estatus legal, los autores suponen que el número de personas que recibieron visas de residencia es un tercio del número total de visas emitidas, y para calcular el límite superior, que es dos tercios. Eso proporciona un rango total de 58,914 a 70,127, que se redondea entre 35 y el 50 por ciento de venezolanos en el país con estatus legal. El número real podría ser un poco más alto en este caso, ya que la última medida de estatus temporal aún es bastante reciente y algunos pueden estar en proceso de recibir el estatus.

Para Costa Rica, 1,612 venezolanos habían recibido el estatus de refugiado al 30 de junio de 2022, según ACNUR (ver Cuadro 2), mientras que otros 7,701 aún tenían solicitudes de asilo pendientes (el total menos las aprobadas, denegadas y desestimadas). En Costa Rica, todos los solicitantes de asilo tienen un permiso temporal bastante robusto, que les permite trabajar mientras esperan una decisión final, por lo que los autores cuentan a estos solicitantes de asilo entre los que tienen estatus legal en este caso (solo en algunos otros países—México y Brasil, en particular—haber solicitado asilo confiere una forma relativamente sólida de estatus legal, por lo que los autores generalmente no han contado a esta población en sus cálculos de estatus legal en la mayoría de los demás países). Además, 1,445 venezolanos a quienes se les negó el asilo habían recibido protección complementaria a junio de 2022. Costa Rica también ha emitido 19,009 visas de residencia permanente a ciudadanos venezolanos más otras 23,263 visas temporales. Sumando todo lo anterior, menos las visas temporales, es igual a 29,767 con algún tipo de estatus legal. Sin embargo, con

visas temporales, es más difícil saber quién tiene estatus legal. Siguiendo la práctica de otros países, los autores estiman que entre un tercio y dos tercios del número de visas temporales emitidas podrían ser válidas actualmente (7,754 a 15,508). Sin embargo, existe la posibilidad de que algunos de los que esperan decisiones de asilo (7,701 en total) hayan solicitado desde entonces la residencia temporal o permanente, por lo que, para la estimación del límite inferior, los autores asumen que todos ellos (7,701) lo han hecho, por lo tanto, reduciendo la estimación del límite inferior a 29,820. La estimación del límite superior asume que dos tercios de las visas temporales fueron para individuos y que los solicitantes de asilo con casos pendientes están separados de aquellos que recibieron visas de residencia temporal o permanente. Este número sería mayor que los 30,100 venezolanos que se estima hay en Costa Rica, por lo que es probable que el límite inferior esté más cerca de la verdad o que el número de venezolanos en Costa Rica sea mayor que el estimado. A los efectos del Cuadro 6, un límite superior del 99 por ciento parece inusualmente alto, aunque es probable que la mayoría de los venezolanos en Costa Rica tengan acceso a al menos alguna forma de estatus temporal a través del sistema de inmigración o asilo. Como resultado, los autores han reducido esto ligeramente para producir una estimación conservadora de que entre el 80 y el 90 por ciento de los venezolanos tienen un estatus legal.

Para México, los autores utilizaron los datos sobre visas permanentes y temporales presentados en el Cuadro 4, teniendo en cuenta las consideraciones de datos descritas anteriormente en este apéndice para esa tabla. Debido a que se trata de una estimación indirecta, los autores asumen la posibilidad de sobreestimación o subestimación. Por lo tanto, para el cálculo del límite superior, los autores sumaron los datos de los permisos permanentes y temporales (78,274). Este cálculo no toma en cuenta los datos de renovaciones de permisos temporales, es decir, no cuenta a quienes recibieron su primer permiso antes de 2016 y continúan viviendo en el país al renovar este permiso; esto puede compensar en cierta medida cualquier doble cómputo de quienes poseen permisos temporales en este cálculo del límite superior. Para el límite inferior, los autores agregaron los permisos permanentes y la mitad de los permisos de residencia temporal, bajo el supuesto de que algunos beneficiarios de permisos temporales se convirtieron en residentes permanentes durante este período (64,432). Las personas deben pasar cuatro años como residentes temporales para obtener el estatus permanente, con la excepción de los refugiados. Estos cálculos produjeron una estimación de entre el 75 y el 90 por ciento de los venezolanos en México con un estatus legal.

Sobre los autores



LUCIANA GANDINI

 @lugandini

Luciana Gandini es Nonresident Fellow del Migration Policy Institute (MPI) e investigadora titular del Instituto de Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el campo de la sociología del derecho. Es coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER) de la UNAM. También es investigadora visitante del Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos de la American University y miembro fundador del grupo de investigación de Análisis Comparativo sobre Migración Internacional y Desplazamiento en las Américas (CAMINAR), que analiza el impacto del COVID-19 en migrantes y refugiados.

La Dra. Gandini es especialista en políticas migratorias y de refugio en México y América Latina, y en la integración laboral y socio-jurídica de los migrantes en tránsito entre los flujos migratorios sur-sur y sur-norte. Sus intereses de investigación incluyen: migración internacional, desarrollo y derechos humanos; desplazamientos voluntarios e involuntarios; los éxodos venezolanos y las caravanas centroamericanas; y métodos de investigación cualitativos y cuantitativos.

Recibió un doctorado en ciencias sociales con especialización en sociología por parte del Colegio de México (COLMEX) y una maestría en estudios de población de FLACSO-México.



ANDREW SELEE

 @SeleeAndrew

Andrew Selee es presidente del MPI. Sus investigaciones se centran en la migración global, con un especial énfasis en América Latina y Estados Unidos. Es autor y editor de varios libros, incluyendo *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together* (PublicAffairs, 2018), y sus artículos recientes sobre la migración en el continente americano han aparecido en el *New York Times*, *Foreign Affairs* y *Foreign Policy*, entre otras publicaciones. Es coautor de múltiples publicaciones sobre políticas migratorias en el continente americano.

El Dr. Selee es profesor en la Universidad de Georgetown y anteriormente trabajó en el Wilson Center, donde fue director del Mexico Institute, vicepresidente de programas y vicepresidente ejecutivo. También trabajó en programas de migración y desarrollo en Tijuana, México durante varios años y en el Congreso de Estados Unidos.

Tiene un doctorado en estudios de política de la Universidad de Maryland, una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego; y una licenciatura de la Universidad de Washington en St. Louis.

Agradecimientos

Este reporte fue elaborado gracias al generoso apoyo del Programa de Refugiados de la Fundación Hilton. Los autores están especialmente agradecidos con Barri Shorey, Marcela García y el presidente de la fundación, Peter Laugharn, por su colaboración.

La información adicional para este reporte provino del trabajo en curso del Migration Policy Institute (MPI) y la Fundación Robert Bosch Stiftung como parte de “Beyond Territorial Asylum: Making Protection Work in a Bordered World”, una iniciativa conjunta de tres años para identificar nuevos enfoques para facilitar el acceso a la protección de los migrantes forzados.

Los autores agradecen a las personas que leyeron y comentaron el reporte: Valerie Lacarte, Marcia Vera Espinoza y Gisela P. Zapata. También están inmensamente agradecidos con los expertos que respondieron preguntas y brindaron información sobre países específicos: Ana Paula Penchaszadeh, Camila Montiel, Gabriela Cabezas, Graciela Martínez Caballero, Gioconda Herrera, Gustav Brauckmeyer, João Jarochinski Silva, Juan Pablo Ramazzoti, Julio César Mejía Santana, Karen Wanjiru Wouters, Marcela Cerrutti, Marisol Franco Díaz y Miguel Ángel Aguilar Dorado. Esta investigación también se benefició enormemente de conversaciones con Ana Macouzet, Álvaro Calderón, Ana María Diez, Ariel G. Ruiz Soto, Diego Beltrand, Diego Chaves-González, José Samaniego, Juan Carlos Viloria, Juan Francisco Espinosa, Lucas Gómez, Luisa Feline Freier, María Jesús Mora, Raphaela Schweiger, y Susan Fratzke. Si bien los autores son los únicos responsables del contenido del reporte, aprecian las aportaciones que todos estos especialistas brindaron.

Los autores también quieren agradecer especialmente a Lauren Shaw y Sue Kovach por su meticulosa edición, y a Michelle Mittelstadt por la difusión de este reporte.

MPI es una organización de investigación de políticas independiente y no partidista que se rige por los más altos estándares de calidad e integridad en su trabajo. Todos los análisis, recomendaciones e ideas de políticas presentadas por el MPI están determinadas únicamente por sus investigadores.

© 2023 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados.

Diseño: Sara Staedicke, MPI
Maquetación: Yoseph Hamid, MPI
Foto de portada: Gema Cortés/Organización Internacional para las Migraciones

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida de ninguna forma por ningún medio, electrónico o mecánico, o incluida en ningún sistema de almacenamiento y recuperación de información sin el permiso del Migration Policy Institute. Un PDF del texto completo de este documento está disponible para su descarga gratuita en www.migrationpolicy.org.

Puede encontrar información para reproducir extractos de esta publicación en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Las consultas también pueden dirigirse a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Gandini, Luciana y Andrew Selee. 2023. *Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente y no partidista con sede en Washington, DC que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis y desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.



www.migrationpolicy.org

1275 K St NW, Suite 800, Washington, DC 20005
202-266-1940

