

Del grupo de Lima al proceso de Quito: análisis de las políticas públicas implementadas en el marco del multilateralismo sudamericano, como muestra de solidaridad y cooperación frente a la crisis migratoria venezolana

From the Lima Group to the Quito Process: an Analysis of the Public Policies Implemented Within the Framework of Southamerican Multilateralism, as a sign of Solidarity and Cooperation in the Face of the Venezuelan Migration Crisis

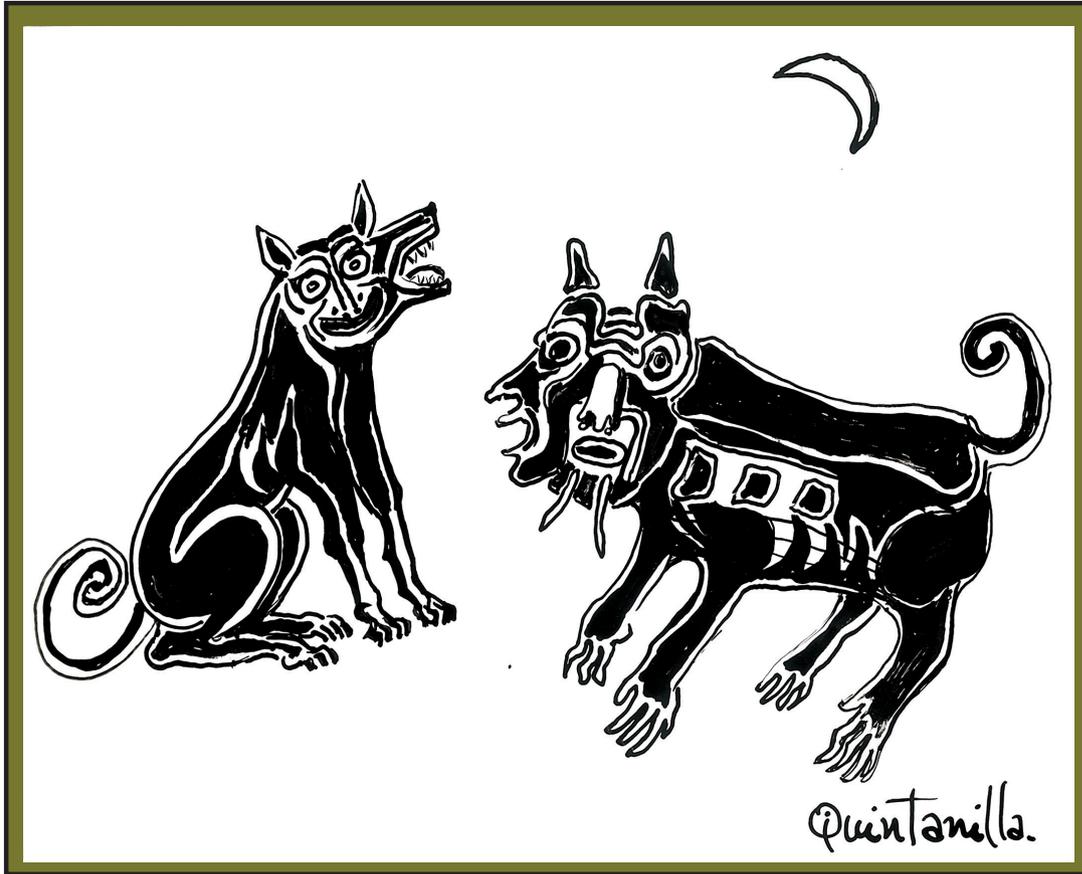
Cosme Batallas Lara* <https://orcid.org/0000-0003-3648-1128>

* Lingüista y diplomático ecuatoriano. Magister en gobierno y políticas públicas, por la Pontificia Universidad Católica del Perú; egresado de la maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Correo electrónico: cosmebatlar@gmail.com

Lex



© Los autores. Artículo publicado por la Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), que permite el uso no comercial, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada.



Dibujo en tinta. Artista plástico peruano, Alberto Quintanilla,
(Cusco, 1934).

RESUMEN

Los procesos de regulación migratoria implementados por Colombia, Ecuador y Perú están orientados a garantizar los derechos fundamentales de las y los ciudadanos venezolanos que se encuentran en condición de movilidad humana forzada. La condición de regularidad migratoria es fundamental para que la comunidad extranjera no sea objeto de discriminación, explotación laboral, tráfico de migrantes, trata de personas, y otros delitos conexos; además, permite acceder a servicios públicos como salud, educación, fuentes de trabajo y libre circulación. Es decir, las políticas públicas, diseñadas e implementadas para efectivizar la regulación migratoria venezolana, dotan a la colectividad venezolana de los mismos derechos de los que goza la población local. Por su cercanía con la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, y en menor proporción Chile, cuentan con un marco legal e institucional que es referente en temas de acogida y garantía de los derechos humanos de las comunidades migrantes. En el contexto del sistema normativo internacional, Colombia, Ecuador y Perú, son suscriptores de todos los acuerdos, tratados y convenios internacionales que tienen por objeto garantizar irrestrictamente los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana. Adicionalmente, los Estados sudamericanos han ideado mecanismos de concertación como el Grupo de Lima y el Proceso de Quito, que han contribuido de manera muy significativa a garantizar una migración segura, ordenada y regular en bien de la población venezolana, obligada a migrar por razones de supervivencia. La puesta en marcha de políticas que benefician a la comunidad migrante venezolana, permite a los Estados miembros, el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en el marco de espacios de cooperación multilateral como el Grupo de Lima y el Proceso de Quito y, más allá de ello, los ubica a la vanguardia de América Latina como países que más han progresado en la construcción de políticas migratorias integrales.

Palabras clave: *crisis venezolana, migración venezolana, regulación migratoria, políticas públicas, Grupo de Lima, Proceso de Quito.*

ABSTRACT

The migration regulation processes implemented by Colombia, Ecuador and Peru are aimed at guaranteeing the fundamental rights of Venezuelan citizens who are in a condition of forced human mobility. The condition of migratory regularity is fundamental to avoid the foreign community discrimination, labor exploitation, smuggling of migrants, human trafficking, and other related crimes. In addition, it allows access to public services such as health, education, sources of work and free movement. In other words, public policies, designed and implemented to make Venezuelan migration regulation effective, endow the Venezuelan community with the same rights as those enjoyed by the local population. Due to their proximity to the republic of Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, and to a lesser extent Chile, they have a legal and institutional framework that is a reference in matters of reception and guarantee of the human rights of migrant communities. In the context of the international regulatory system, Colombia, Ecuador and Peru are subscribers to all international agreements, treaties and conventions that aim to guarantee unrestrictedly the human rights of people in situations of human mobility. Additionally, the Southamerican states have devised concertation mechanisms such as the Lima Group and the Quito Process, which have contributed in a very significant way to guaranteeing safe, orderly and regular migration for the benefit of the Venezuelan population, forced to migrate for reasons of survival. The implementation of policies that benefit the Venezuelan migrant community allows member states to comply with international commitments assumed within the framework of multilateral cooperation spaces, such as the Lima Group and the Quito Process and, beyond that, places them at the forefront of Latin America as countries that have made the most progress in the construction of comprehensive migration policies.

Key words: *Venezuelan crisis, Venezuelan migration, migration regulation, public policies, Lima Group, Quito Process.*

I. INTRODUCCIÓN

Como antecedente al tema del epígrafe, en el volumen No. 17, de esta revista, consta el artículo: “FLUJOS MIGRATORIOS INTRARREGIONALES. Particularidades, aportes y desafíos en la gestión diplomática regional”, publicado en diciembre de 2019.

A manera de breve sinopsis, en la citada publicación se explica de manera ampliada los alcances conceptuales de la movilidad humana intrarregional, las causas y motivaciones para migrar, así como su impacto en el dinamismo de la economía en los países tanto de origen como de destino de la migración¹.

No obstante los avances políticos en temas de movilidad humana, realizados por los organismos de integración regional e internacional como: CAN, MERCOSUR, UNASUR, OIM, ACNUR, entre otros; junto a los nuevos desafíos y necesidades particulares a los que se ve enfrentada la diplomacia sudamericana, obliga a rediseñar e implementar mecanismos de cooperación multilateral que atiendan y den solución a aquellas particularidades.

El volumen inusual de migración venezolana, representa un desafío continental que ha merecido la atención de casi todos los Estados sudamericanos, con mayor énfasis, la de los países directamente involucrados en esta problemática, ya sea por su cercanía geográfica a Venezuela, o por ser país de tránsito o destino del mayor exodo venezolano de la historia.

En secuencia con la misma línea de investigación, a continuación se presenta el análisis de la gestión diplomática regional, diseñada e implementada para dar atención a la población venezolana en condición de movilidad humana.

El objetivo específico de una política pública es proporcionar soluciones a problemas públicos

La identificación de un problema público da pie a la búsqueda de una ventana de oportunidad para incorporarlo en la agenda de la gestión pública, para de esta manera insertar su análisis dentro de

1. Cosme Batallas, “Flujos Migratorios Intrarregionales. Particularidades, aportes y desafíos en la gestión diplomática regional”, *Lex, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, (2019): 319-336, <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i24.1824>

un proceso decisional que conlleva a la formulación de alternativas de solución a través del diseño e implementación de políticas públicas.

Las políticas públicas deben estar orientadas a generar valor público y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Los impactos y resultados obtenidos como producto final de este proceso, deben ser evaluados cualitativa y cuantitativamente, lo que permitirá el desarrollo de un juicio de valor que, de ser necesario, podrá ser utilizado para replantear la propuesta y mejorar sus alcances. Este tránsito se conoce como “*el ciclo de las políticas públicas*”.

En el ámbito sudamericano, pese a que los países que conforman el subcontinente comparten aspectos en común, ya sean culturales, geográficos, históricos e inclusive políticos, llegar a consensos frente a coyunturas regionales constituye un desafío de magnitudes considerables.

El Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2006, menciona que los mecanismos mediante los cuales se analizan, diseñan e implementan las políticas públicas tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para su implementación, debido a que es necesario velar por su adecuada ejecución y cabal cumplimiento, lo que redundará positiva o negativamente en la calidad del interés público².

Bajo esta perspectiva, en el presente trabajo de investigación, en su parte preliminar se abordará la conceptualización de Políticas Públicas, en sus tres estadios, la agendación, el diseño y la implementación; pasando por un breve esbozo de los procesos de evaluación y medición de su impacto en la sociedad.

Seguidamente, se analizará la crisis humanitaria venezolana, como causa fundamental para la oleada inusual de migración intrarregional. En este ámbito, se presentan las iniciativas regionales que han surgido de espacios de cooperación multilateral, en los cuales han participado activamente la mayor parte de países sudamericanos.

Uno de los foros multilaterales que compromete la participación de los Estados sudamericanos en un proceso de acompañamiento y propuesta de alternativas negociadas para hacer frente a la crisis humanitaria venezolana, es el Grupo de Lima, sobre cuyo organismo se presenta un análisis pormenorizado.

Concomitante a la gestión diplomática regional enmarcada en el Grupo de Lima, a continuación, se abordarán las propuestas implementadas por la región para hacer frente a los flujos inusuales de migración venezolana.

2. BID, “La Política de las Políticas Públicas”, (Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), 11-26.

Finalmente, Sobre la base de las iniciativas presentadas en el Proceso de Quito, que es otro espacio de debate y análisis de propuestas orientadas a garantizar la movilidad humana en un marco de seguridad, orden y regulación, se esbozan los elementos fundamentales de las políticas públicas implementadas por los países que conforman el llamado corredor andino de la migración venezolana, estos son: Colombia, Ecuador y Perú.

II. LA CRISIS POLÍTICA EN VENEZUELA COMO ELEMENTO DETONADOR DE LA MAYOR OLEADA MIGRATORIA DEL CONTINENTE SUDAMERICANO

La otrora próspera y democráticamente estable República de Venezuela, hoy atraviesa una de las peores crisis de la época contemporánea a nivel continental. Para dimensionar el impacto negativo de esta coyuntura, es necesario entender los alcances conceptuales de la palabra crisis.

La crisis es un fenómeno que está directamente asociado a la idea de cambio, a la transición de un estado de normalidad a uno de anormalidad, sin este contra sentido, no podría existir la crisis.

Existen varios tipos de crisis: crisis parciales y totales; crisis diversas y únicas; coyunturales o sistemáticas; pero hay un denominador común que comparten todas ellas: no hay crisis sin solución, a menos que se asuma una situación crítica como normal y rutinaria, y sus efectos en la sociedad se hayan naturalizado de tal forma que los afectados encuentren anormal a una situación que a todas luces adolece de los atributos que denotan normalidad y estabilidad³.

Otra acepción de crisis política está vinculada al desarrollo político del Estado:

“(...) crisis política se designa a una coyuntura compleja en el marco del proceso político. Como tal, una crisis política es un proceso donde se altera o rompe el normal funcionamiento del sistema político y de las relaciones entre los actores políticos y sociales que lo componen, generando, durante un determinado periodo de tiempo, momentos de incertidumbre e inestabilidad institucional, hasta producirse el reacomodo del sistema a las nuevas condiciones. Una crisis política es básicamente una crisis de legitimidad, siendo que la política es la institución de representatividad por excelencia de una sociedad, donde se ven reflejados sus valores e intereses. El descontento, la desconfianza, la desaprobación o el desconocimiento de los representantes políticos, así como las tensiones, disfunciones y contradicciones que en el seno de la sociedad se han ido acumulando, son algunos de los primeros indicios de que una crisis política se avecina (...)”⁴.

Delimitando el análisis semántico de lo que se debe entender por crisis política, es oportuno hacer

3. Manuel Caballero, *La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*, (Caracas: Alfadil Ediciones, 2003), 13.

4. Diccionario Político, “significado de crisis política, qué es crisis política”. Consultado el 20-8-2020, obtenido de <https://www.significados.com/crisis-politica/>

referencia a la analogía presentada en el texto “El Suicidio de Venezuela - Lecciones de un Estado Fallido” escrito por Moisés Naím y Francisco Toro, quienes acuden al género descriptivo - comparativo para abordar la coyuntura política venezolana. Su contenido permite dimensionar la involución que ha vivido Venezuela. Los autores citan a dos Estados, uno de ellos reconocido internacionalmente por la solidez de su sistema democrático, poseedor de un sistema de protección social que ha servido de referencia para países vecinos, con servicios de salud y educación universitaria gratuitos, un destino de alta aceptación para inmigrantes regionales y europeos. Un país con libertad de expresión y de pensamiento, con un confiable sistema electoral que garantiza la voluntad popular y permite la alternancia entre partidos políticos. El segundo país al que hacen referencia los autores, es una de las naciones más empobrecidas de Latinoamérica, gobernada por una de las dictaduras más recientes y recalcitrantes de la región, sus sistemas de educación y salud han colapsado tras décadas de desidia y corrupción; la mayoría de la población no tiene acceso al nivel mínimo de calorías recomendado por los organismos de salud, pues los alimentos escasean; los servicios públicos como agua potable, luz eléctrica, transporte y comunicaciones son casi inexistentes; los niveles de violencia lo ubican entre los países con la más alta tasa de homicidios del mundo, razones que han motivado para que millones de sus ciudadanos huyan a otros países, lo que se traduce en la más intensa ola migratoria que haya experimentado la región. Estos dos países por antagónicos y diametralmente opuestos que parezcan, es uno solo, se llama Venezuela, y media entre ambas realidades tan solo veinte años de historia⁵.

El difícil momento político, económico y social que hoy aqueja a Venezuela tiene cinco posibles razones⁶:

1. Medidas asistencialistas insostenibles

El Comandante Hugo Rafael Chávez Frías llegó a la presidencia con el discurso del socialismo del siglo XXI, ideología que llevada a la práctica tenía el objetivo de aminorar los niveles de desigualdad social y proponer soluciones a corto plazo a las consecuencias de la pobreza que afectaba a la mayoría de venezolanos, sin prestar mayor atención a las causas que la originaban, como la falta de fuentes de empleo, ausencia de un desarrollo sostenible local y una dependencia extrema a los réditos petroleros.

El expresidente Hugo Chávez, quien ejerció el poder desde 1999 hasta 2013, implementó un modelo asistencialista y de ayuda social basado en proyectos de construcción de complejos de vivienda popular, incremento de las pensiones a las personas de la tercera edad y acceso gratuito los servicios de salud, medidas que por su falta de planificación resultaron difíciles de mantenerse en el tiempo⁷.

La estrategia empleada por Hugo Chávez, para satisfacer las necesidades de la gente que vivía bajo

5. Moises Naím y Francisco Toro, *El Suicidio de Venezuela. Lecciones de un Estado Fallido*, (Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2019), 24-33.

6. Luisa Mercado, “Cinco posibles causas que llevaron a Venezuela a la crisis”, Bogotá, *El Tiempo*, 2019. Consultado el 14-8-2020, obtenido en <https://www.eltiempo.com>

7. *Ibidem*.

los umbrales de pobreza, fue la de reorientar las rentas producidas por la venta de petróleo, medida adecuada desde todo punto de vista, y hasta de alto contenido humanitario; pero insostenible en el tiempo. Pues su efectividad iba a depender de las fluctuaciones del mercado hidrocarburífero⁸.

La economía venezolana se basa principalmente en la comercialización del petróleo, por lo que sus ingresos varían de acuerdo a los niveles de su oferta y demanda internacionales. Esta dependencia económica es la fuente de la segunda causa de la crisis venezolana:

2. Caída repentina del precio del petróleo

Según la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Venezuela posee la mayor reserva mundial de petróleo, 300.000 millones de barriles, niveles que la ubican inclusive sobre Arabia Saudita e Irán, no obstante, los vaivenes del mercado hidrocarburífero hacen que sus réditos económicos sean inestables y los proyectos sociales construidos sobre su base inestables e impermanentes⁹.

A través de las nuevas técnicas de extracción petrolera desarrolladas por Estados Unidos, ubican el país norteamericano en niveles competitivos de respetable importancia; lo cual, repercutió en el incremento de la oferta, lo que a su vez produjo que los precios del petróleo cayeran, afectando la economía del gobierno venezolano. Mientras que en el 2014 el precio del barril de crudo era de 108 dólares, en 2017 descendió a US\$ 48,97. Hasta la presente fecha, el gobierno venezolano no ha logrado descubrir la fórmula para sobrellevar la repentina baja de los precios de la fuente de su economía¹⁰.

La tercera razón para la crisis venezolana es el poder adquisitivo y el valor efectivo de la moneda nacional venezolana, el bolívar, frente al dólar como referente comparativo internacional.

3. Niveles desorbitantes de inflación y devaluación de la moneda nacional venezolana

Venezuela atraviesa por niveles alarmantes de inflación, provocada principalmente por el desabastecimiento de productos de primera necesidad, como alimentos, medicamentos, prendas de vestir, útiles de cuidado personal, entre otros, lo que hace que los precios aumenten. La caída del precio del petróleo, sumado a las medidas de asistencialismo y a los desorbitantes niveles de inflación han sido razones de peso que han acentuado la crisis humanitaria venezolana¹¹.

Según el Informe del FMI correspondiente a 2018, la inflación venezolana bordeaba el 10.000.000%, siendo la más alta del continente americano, elevación que obedeció a las restricciones impuestas al gobierno de Nicolás Maduro. El Estado venezolano impuso medidas drásticas de control de precios a las industrias nacionales e internacionales localizadas en su territorio, mecanismo adoptado sin analizar los

8. *Ibidem*.

9. OPEC, *Venezuela facts and figures*, (Austria: Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2018). Consultado 16-08-20, obtenido en https://www.opec.org/opec_web/en/index.htm

10. Luisa Mercado, "Cinco posibles causas que llevaron a Venezuela a la crisis", op. cit.

11. Luisa Mercado, "Cinco posibles causas que llevaron a Venezuela a la crisis", op. cit.

costos de inversión ni de producción. Sin embargo, el precio de los insumos subió lo que hizo que las utilidades netas de las empresas se fueran reduciendo, lo que las convirtió en inviables y forzándolas a un cierre inevitable. Una poca oferta de bienes y servicios aumentó el valor de los productos y esto trajo escasez y agudizó la economía.

El bolívar, moneda nacional venezolana, ha caído vertiginosamente. En 2013 un dólar equivalía a 6,3 bolívares oficiales, mientras que, en 2019, un dólar equivalía a 9,9 bolívares oficiales. Esto redundó en el aumento del precio de los productos. En 2016, una hamburguesa costaba 1.700 bolívares, equivalente a 170 dólares al cambio oficial de 10 bolívares por dólar. Sin embargo, los venezolanos intercambian los bolívares y dólares en un sistema de cambio no oficial, pues el régimen de Maduro creó diferentes tasas de cambio: el *decom* para las operaciones del público, *dipro* para las del Estado, paralelas a las del mercado negro¹².

Otro de los factores adversos en la estabilidad política, económica y social de Venezuela es la decadente institucionalidad y democratización del aparato estatal.

4. Afectación democrática a las instituciones del Estado

“El 6 de diciembre de 2015, por primera vez la oposición venezolana obtuvo la mayoría en la Asamblea Nacional tras 16 años de gobierno chavista. A poco tiempo, la oposición se empezó a movilizar para obligar a las autoridades a aceptar un referendo revocatorio contra el presidente Nicolás Maduro. La crisis social se incrementó cuando líderes políticos como Leopoldo López o Antonio Ledezma, acusados de asociación para delinquir y de conspiración contra el gobierno de Maduro, fueron arrestados. Esta situación llevó nuevamente a las protestas de la oposición para pedir su liberación”¹³.

Con la estrategia de deslegitimar la actuación de la Asamblea Nacional, el 29 de marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) asumió sus competencias debido a que el Poder Judicial impuso la figura de *desacato* al Poder Legislativo, un estatus que el Poder Judicial impuso al Poder Legislativo en 2018, por el incumplimiento de varias sentencias. Frente a esto Julio Borges, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, anunció que lo que vivía su país era un golpe de Estado. Frente a lo cual el gobierno de Nicolás Maduro manifestó que:

“(…) es falso que se haya consumado un golpe de Estado en Venezuela. Por el contrario, sus instituciones han adoptado correctivos legales para detener la desviada y golpista actuación de los parlamentarios opositores declarados abiertamente en *desacato* a las decisiones emanadas del máximo Tribunal de la República”¹⁴.

Lo señalado, es muestra evidente de que el sistema democrático de las instituciones venezolanas se

12. *Ibidem*.

13. Luisa Mercado, “Cinco posibles causas que llevaron a Venezuela a la crisis”, *op. cit.*

14. *Ibidem*.

encuentra seriamente deteriorado, lo que afecta de manera directa y sostenida al bienestar de sus ciudadanos. De esta manera, se refleja un aparato estatal que hace aguas, y se configuran las características de un Estado fallido.

Los regímenes democráticos de una nación se sostienen en la medida en que se generen espacios de pesos y contrapesos institucionales. Cuando esto no ocurre, empieza la persecución, limitación de las libertades fundamentales, la imposición de decretos de medidas extraordinarias y, consecuentemente, el abuso del poder.

El respeto a las discrepancias políticas, la garantía de los derechos de los ciudadanos, la consolidación democrática de las instituciones estatales son atributos que evidencian el estado de derecho que debe regir en los países civilizados y respetuosos del mandato popular, son los valores sobre los que se construye el relacionamiento internacional. La ausencia de aquellos baluartes hace que las relaciones diplomáticas se debiliten.

5. Crisis diplomática y ausencia de cooperación internacional.

Frente a la grave crisis venezolana, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó el 26 de febrero de 2017 a una cita de Ministros de Relaciones Exteriores. Ese mismo día, el representante de Venezuela ante la OEA anunció la decisión del gobierno de Nicolás Maduro de retirarse del organismo hemisférico, lo que agudizó aún más su ya debilitada relación internacional. Ya aún más, la tensión diplomática, se acrecentó en mayo de 2018 cuando el Presidente Maduro resultó reelecto. Siendo Colombia uno de los primeros países con quien rompieran relaciones diplomáticas, con el pedido de Maduro a la legación colombiana de abandonar a la brevedad posible su territorio¹⁵.

En el campo financiero la crisis económica en Venezuela ha invadido los ámbitos social, político, moral e incluso espiritual. “El petróleo fue su bendición y su maldición; la riqueza mal distribuida y no reproducida creó la fiesta del descontrol”. Los vínculos entre la administración pública y los negocios dentro y fuera de Venezuela eran escandalosamente notorios, la administración chavista conformó un *paraestado* constituido por *las comunas*, se implementaron leyes que facultaban al Poder Ejecutivo legislar sin la necesidad de contar con el Poder Legislativo. El organismo encargado de controlar el tesoro público creó fondos sin contar con la aprobación ni formar parte del presupuesto nacional que manejó el precio del barril de petróleo a 60 dólares norteamericanos, cuyo paradero nunca se supo. Luego llegaron las expropiaciones, la censura a los medios de comunicación, el asesoramiento militar cubano, la destrucción del mercado de valores, finalmente la consolidación del narcoestado¹⁶.

15. *Ibidem*.

16. Ángel Fernández Álvarez, *Salvemos Venezuela, La lucha por la libertad*, (Madrid: Leo, 2018).

Los coidearios y afectos a Chávez veían en él al adalid que les rescató de la pobreza y satisfizo sus necesidades básicas, la sensación de progreso les ubicó muy lejos de imaginar siquiera que años más tarde estarían formando largas filas para obtener alimentos, que no contarían con medicamentos o que gran parte de su población formaría parte de la mayor diáspora que ha experimentado el continente americano, según la ACNUR, a junio de 2019 existían más de 4 millones de emigrantes venezolanos alrededor del mundo.

Los acontecimientos ocurridos en Venezuela tienen repercusión regional, por lo tanto, es necesario conocer cuáles son los aportes de la comunidad internacional, misma que tiene la responsabilidad de efectivizar los mecanismos de solidaridad frente al silencio e indiferencia de tantos años.

“Es urgente que se esbocen lineamientos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia en Venezuela y por ende en América del Sur. Queda por preguntarse: “¿Qué sucedería y cómo sería una posible negociación y transición de gobierno? En un contexto tan cruel y en una sociedad tan corrompida, cansada y enferma ¿será posible vencer el totalitarismo de Maduro? Espero que mis ojos puedan ver algún día su derrota?”¹⁷

El actual contexto económico, político y social que se vive en Venezuela, aportan los insumos y la motivación para que la región sudamericana, en base a un espíritu solidario, fraterno y de buena vecindad, articule medidas de contención frente a las pretensiones dictatoriales del gobierno de Nicolás Maduro, y oriente sus esfuerzos a garantizar los derechos fundamentales de la población venezolana, afectada gravemente por el desabastecimiento de productos, falta de empleo y represión a las garantías constitucionales. Es así como surgen el Grupo de Lima y el Proceso de Quito, cuyo análisis se presenta a continuación.

III. EL GRUPO DE LIMA

El Grupo de Lima es un mecanismo de corte multilateral que fue establecido a nivel de Cancilleres de la región sudamericana, luego de la denominada Declaración de Lima, suscrita en la ciudad del mismo nombre el 8 de agosto de 2017, por representantes de doce países latinoamericanos, quienes se reunieron con el objetivo de dar seguimiento y buscar alternativas frente a la grave crisis de Venezuela, clasificada por el referido órgano multilateral como una crisis de carácter humanitario.

La Declaración de Lima, que es la base sobre la cual se constituyó el Grupo de Lima, en su base considerativa expresa:

“Animados por el espíritu de solidaridad que caracteriza a la región y en la convicción de que la negociación, con pleno respeto de las normas del derecho internacional y el principio de no intervención, no atenta contra los derechos humanos y la democracia, y es la única herramienta que asegura una

17. *Ibidem*.

solución duradera a las diferencias, declaran entre otros los siguientes aspectos:

- Su condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela.
- Su enérgico rechazo a la violencia y a cualquier opción que involucre el uso de la fuerza.
- Su condena a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales, a la violencia, la represión y la persecución política, la existencia de presos políticos y la falta de elecciones libres bajo observación internacional independiente.
- Su seria preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta el país y su condena al gobierno por no permitir el ingreso de alimentos y medicinas en apoyo al pueblo venezolano.
- Su disposición a apoyar de manera urgente y en el marco del respeto a la soberanía venezolana, todo esfuerzo de negociación creíble y de buena fe, que tenga el consenso de las partes y que esté orientado a alcanzar pacíficamente el restablecimiento de la democracia en el país¹⁸.

En cuanto a la conformación del Grupo de Lima, este se encuentra constituido de la siguiente manera:

i. Estructura Organizativa: El Grupo de Lima, es liderado por el Estado peruano, el cual es el encargado de elaborar las convocatorias a los demás cancilleres del grupo, para discutir sobre las medidas o declaraciones entorno a la situación de Venezuela, poniendo de manifiesto la naturaleza del grupo y su gestión diplomática.

ii. Estados miembros: Los 14 ministros de Relaciones Exteriores que integran el grupo de Lima son: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía.

iii. Principal función: La Reunión de Cancilleres es un foro de diálogo que surge ante la necesidad de contar con una instancia a nivel de cancilleres a fin de hacer seguimiento permanente, contribuir a una salida negociada y adelantar acciones conjuntas en escenarios internacionales y mecanismos regionales que generen resonancia y permitan denunciar la profunda crisis que padece Venezuela.

iv. Principios: Los principios que manifiesta el Grupo de Lima son mantener el orden democrático, la liberación de presos políticos, elecciones libres y ayuda humanitaria.

v. Presidencia: En el grupo de Lima, no hay un presidente como tal, debido a la naturaleza del grupo, sin embargo es Perú quien lidera las reuniones¹⁹:

18. Grupo de Lima, “Texto de la Declaración de Lima (Perú) sobre Venezuela, suscrita por 12 Estados el 8 de agosto de 2017”, op. cit.

19. Observatorio sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia, (4 de enero de 2019), “Reunión de Cancilleres del Grupo de Lima”, (San Salvador: ORIDI, 2019). Consultado el 16-8-2020, obtenido en <http://www.iesford.edu.sv>

a. Impacto de la gestión del Grupo de Lima frente al objetivo de la (re)institucionalización de Venezuela

No obstante las buenas intenciones del Grupo de Lima, sus resultados en términos generales no han sido lo que se esperaba, de acuerdo al medio de prensa español *Panam Post*²⁰, en los dos años que lleva funcionando el Grupo de Lima, salvo la gestión migratoria a favor de la población en situación de movilidad humana, los productos de las reuniones efectuadas entre los representantes de la política exterior de los Estados que conforman el mecanismo son más bien discretos.

“Dos años han pasado desde la creación del Grupo de Lima, cuando por primera vez Perú reunió a más de 12 países para condenar la dictadura en Venezuela; sin embargo, dos años después los resultados no son alentadores: Maduro sigue en el poder, hay un sexto intento de diálogo y la crisis humanitaria ha causado aproximadamente cinco millones de exiliados”²¹.

El Grupo de Lima mantiene reuniones periódicas, aproximadamente cada dos o tres meses. Desde su creación ha generado constantes comunicados y declaraciones rechazando la usurpación del régimen de Nicolás Maduro y lo ha calificado de dictador. Sin embargo, aún no emite medidas dirigidas a remover la dictadura del poder. En sus comunicados ha presentado notas amenazando con la imposición de sanciones y medidas de aislamiento al régimen de Maduro. Los Estados parte del Grupo reconocen al Presidente (e) Juan Guaidó y repudian la represión a la cual ha sido sometido el pueblo venezolano. Pero hasta ahora, solo han demostrado que las reuniones diplomáticas y las buenas intenciones del Grupo de Lima se quedan allí, en buenas intenciones.²²

Como conclusiones de una de las reuniones del Grupo de Lima realizada el 6 de agosto de 2019, en palabras de Sabrina Martín, corresponsal para Panampost se lee:

“Se observó más de lo mismo, la diferencia la marcó Estados Unidos, que sin ser parte de los Estados que conforman el Grupo, emitió medidas más contundentes contra el Gobierno de Nicolás Maduro, como un incremento de sanciones comerciales. Brasil, por su parte anunció que impedirá el ingreso de funcionarios chavistas a su país. El resto de las naciones, se mantienen esperando por un diálogo entre el régimen y la oposición que hasta ahora no ha visto resultados y perpetúa a Maduro en el poder.”²³

En cuanto a puntos de vista emitidos por la sociedad civil sobre la actuación del Grupo de Lima, el Centro Estratégico de Geopolítica, que es una organización dedicada a la investigación, estudio y análisis de los fenómenos políticos, económicos y sociales de América Latina, menciona que el Grupo

20. Sabrina Martín, *Dos años del Grupo de Lima: buenas intenciones, pocos resultados*, (España: Panam Post, 2019). Consultado el 14-8-2020, obtenido en <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/08/08/dos-anos-del-grupo-de-lima/>

21. *Ibidem*.

22. *Ibidem*.

23. *Ibidem*.

de Lima surge con el objetivo de adherirse a los Estados Unidos y Europa en su cruzada anti Venezuela. Es decir, la región sudamericana necesitaba tener su propia arma para destruir a Venezuela, de la misma manera que lo están intentando los otros dos bloques occidentales. La OEA no lo logró porque viene deslegitimándose desde hace años, y porque ni siquiera cuenta con los votos suficientes para obtener ningún resultado efectivo. En consecuencia, se crea este nuevo espacio sin sostén legal de ningún tipo, pero que sí parte de una sólida coincidencia: procurar conseguir desde afuera aquello que no se puede alcanzar por la vía interna democrática.²⁴

En definitiva, el Grupo de Lima responde a una nueva fase histórica del intento de restauración conservadora. Lo que no se obtiene por las urnas, se procura conseguir por otras vías. El Grupo de Lima expresa, de esta manera, otro paradigma extremadamente peligroso de relaciones exteriores para la región, que se basa en estar en contra de los principios internacionales del reconocimiento a la libre autodeterminación de los pueblos. La injerencia no democrática es el camino elegido por parte de estos nuevos gobernantes en detrimento del fomento al diálogo. Esto supone un gran retroceso para la integración regional, que rememora a aquellas tristes huellas del pasado más lúgubre. “¿Quién nos asegura que el Grupo de Lima no busque otra fórmula para desconocer la próxima presidencia de Evo si vuelve a ganar en Bolivia? ¿Señaló algo el Grupo de Lima acerca de la inconstitucionalidad de la consulta que tuvo lugar en Ecuador? ¿Interpuso alguna reclamación ante la falta de papeletas en las últimas elecciones en Colombia? ¿Se pronunciará el Grupo de Lima si se efectúa otro fraude electoral en México contra López Obrador? Seguramente no. Seguramente la democracia les importa bien poco cuando la propuesta es otra”²⁵.

Pese a la contradicción de puntos de vista y criterios antagónicos sobre el Grupo De Lima, es importante reconocer el interés que los representantes diplomáticos de la región han demostrado en que la crisis venezolana encuentre una salida negociada y su orden democrático sea restituido. De igual manera, se debe reconocer los esfuerzos de cooperación que se vienen desplegando a nivel regional para atender a la población venezolana en condición de movilidad humana, y así garantizar el respeto a sus derechos humanos, proporcionándoles condiciones que favorezcan su bienestar, desarrollo personal, y reinserción social sin discriminación ni exclusión.

b. Contribuciones de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima

Entre sus principales contribuciones se destacan la capacidad de dialogo durante los encuentros. Los Cancilleres abordan la crisis política, económica y humanitaria de Venezuela, producida por la ruptura de su orden democrático e institucional. En este foro multilateral se consideran iniciativas de coordinación regional para el restablecimiento de la democracia, restauración de las libertades y respeto de los derechos humanos. Se plantean, por ende, propuestas para hacer frente al éxodo de sus ciudadanos resultado del quebranto político y social reinante en el país.

24. Alfredo Serrano Mancilla, *Grupo de Lima: la vía no democrática*, (Madrid: CELAG, 2018). Consultado el 14-8-2020, obtenido de <https://blogs.publico.es/dominiopublico/25548/grupo-de-lima-la-via-no-democratica/>

25. *Ibidem*.

c. Gestión Migratoria impulsada por el grupo de Lima

En el décimo acápite del Comunicado Conjunto, emitido en el marco de la reunión del Grupo de Lima, realizada el 4 de enero de 2019 en la misma ciudad, se deja constancia de la preocupación que constituye para los Estados miembros del foro multilateral, la inusual oleada migratoria provocada por el régimen dictatorial de Nicolás Maduro. La comunicación expresa:

“Los gobiernos de los Estados que forman parte del Grupo de Lima, reiteran su profunda preocupación por la grave crisis política y humanitaria en Venezuela, que ha generado el éxodo masivo de migrantes y solicitantes de refugio provenientes de ese país, producto de los actos y políticas antidemocráticas, opresoras y dictatoriales practicados por el régimen de Nicolás Maduro, la que sólo podrá resolverse mediante el pleno restablecimiento del orden democrático y el respeto de los derechos humanos. Igualmente, renuevan su compromiso, en la medida de sus posibilidades, de continuar brindando asistencia a los migrantes procedentes de Venezuela, así como de promover y desarrollar iniciativas de coordinación regional en respuesta a esta crisis. En este sentido, saludan la inclusión por primera vez de la crisis de migrantes y refugiados procedentes de Venezuela en el Llamamiento Humanitario Global de la ONU para 2019, así como la designación del representante conjunto de la OIM y ACNUR”²⁶.

IV. EL PROCESO DE QUITO

Sobre la base de los compromisos multilaterales asumidos en el marco del Grupo de Lima, Ecuador lideró la conformación de una instancia multilateral que tiene como objetivo establecer políticas públicas viables y sostenibles frente a la crisis migratoria venezolana, para lo cual se concibió el “Proceso de Quito”, como mecanismo de cooperación intrarregional para el análisis de la crisis migratoria venezolana.

a. Constitución del Proceso de Quito

El Proceso de Quito fue constituido sobre la base de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región, desarrollada el 4 de septiembre de 2018 en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador.

La Declaración de Quito, que contó con la participación de representantes de 13 países, tiene como objetivo intercambiar información y articular la gestión regional para garantizar que la movilidad humana de los ciudadanos venezolanos, cumpla los principios de seguridad, orden y regulación. El documento final fue suscrito por 11 de los 13 asistentes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; se abstuvieron de suscribir el acuerdo, Bolivia y República Dominicana

26. Grupo de Lima, “Texto de la Declaración de Lima (Perú) sobre Venezuela el 4 de enero de 2019”, (Lima: Grupo de Lima, 2019).

La Declaración de Quito en entre sus principales considerandos expresa:

- Continuar trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno, con la provisión de asistencia humanitaria; acceso a mecanismos de permanencia regular, incluyendo la consideración de procesos de regularización migratoria; combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes; lucha contra la violencia sexual y de género; protección infantil; rechazo a la discriminación y la xenofobia; acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado; y, en general, continuar trabajando en la implementación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de todos los migrantes en sus respectivos países, en concordancia con las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales y regionales aplicables.
- Exhortar al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para que tome de manera urgente y prioritaria las medidas necesarias para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales, como cédulas de identidad, pasaportes, partidas de nacimiento, partidas de matrimonio y certificados de antecedentes penales, así como de las apostillas y legalizaciones que fueran requeridas por sus ciudadanos en vista de que la carencia de tales documentos ha generado: limitaciones al derecho a la libre circulación y movilidad; dificultades en los procedimientos migratorios; impedimentos a la circulación extra regional; afectaciones a la inserción social y económica en los países de acogida; y, por el contrario, ha incentivado la migración irregular.
- De acuerdo con la legislación nacional de cada país, acoger los documentos de viaje caducados como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios.
- Ratificar el compromiso de los Estados de la región de conformidad con la disponibilidad de recursos públicos, la realidad económica, la normativa interna y las posibilidades de cada país de acogida, de proveer a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, el acceso a los servicios de salud y educación públicas y a las oportunidades en el mercado laboral. Asimismo, se garantiza el acceso a los sistemas de justicia.
- Reconocer que un volumen considerable de migración pendular y en tránsito, requiere del apoyo y la cooperación regional para el fortalecimiento de medidas para Colombia, dada su condición limítrofe con Venezuela, así como para Ecuador y Perú, dado que se genera un corredor migratorio hacia esos dos países.
- De encontrarlo necesario, fortalecer la normativa jurídica – legal, reglamentaria y administrativa- de los Estados de la región, a fin de optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida.²⁷

27. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región”, (Quito: MREMH, 2018).

b. Medidas adoptadas en torno a los flujos inusuales de migración venezolana

Los flujos inusuales de ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana motivó que Colombia, Ecuador y Perú, que constituyen el principal corredor migratorio que mayormente ha acogido a la diáspora venezolana, ya sea como países de tránsito o destino, diseñen e implementen políticas públicas orientadas a facilitar la regulación migratoria para garantizar, de esta manera los derechos fundamentales de la comunidad migrante venezolana, identificando y eliminando brotes de discriminación, intolerancia, xenofobia; y, garantizando de este modo, el irrestricto respeto de los derechos fundamentales de la comunidad venezolana en situación de movilidad humana.

Estas acciones se encuentran contempladas en el Plan de Acción del Proceso de Quito, producto de la II Reunión Internacional desarrollada en Quito, el 23 de noviembre de 2018, suscrito por los representantes de Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay²⁸.

En su parte medular, el compromiso multilateral asumido por los signatarios del Plan de Quito contempla el desarrollo de mecanismos de permanencia regular, procesos de regularización y asistencia humanitaria hacia los ciudadanos y ciudadanas venezolanas.

En el documento, los representantes de los países participantes acordaron aprobar el “Plan de Acción” como seguimiento a la “Declaración de Quito”, suscrita en septiembre de 2018. Comprende las siguientes áreas:

- Profundización de los mecanismos de la migración venezolana en la región; Cooperación financiera internacional; y,
- Articulación con los organismos del sistema internacional que tienen relación y competencia con los temas de migración y refugio.

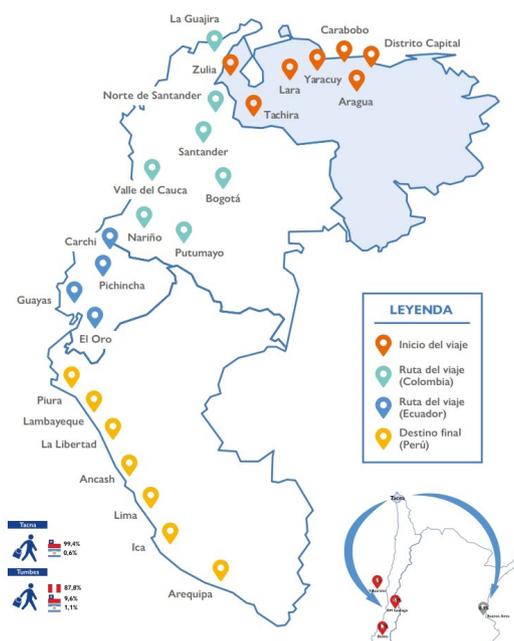
Entre los acuerdos se plantea robustecer las acciones que faciliten la movilidad humana de los venezolanos en los territorios de los países signatarios; fortalecer las iniciativas de migración y desarrollo que vienen implementando los países de la región, para una adecuada inserción económica y social de la comunidad migrante. Ello contempla procesos de normalización migratoria de acuerdo a las posibilidades y legislación de cada país de acogida, con el apoyo de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas²⁹.

A continuación, se presentan las políticas públicas diseñadas e implementadas por Colombia, Ecuador y Perú, países que integran el corredor andino de la migración venezolana, para regularizar a ciudadanos venezolanos víctimas de un proceso migratorio forzado y motivado por la grave crisis humanitaria que atraviesa su país de origen.

28. *Ibidem*.

29. *Ibidem*.

Corredor andino de la migración venezolana



Fuente: OIM, ONU Migraciones

V. POLÍTICAS DE REGULACIÓN MIGRATORIA IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DE COLOMBIA

El 1 de agosto de 2018, Colombia emitió el Decreto No. 1288, mediante el cual se adoptó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), dirigido a regularizar a las personas venezolanas en situación migratoria irregular y a garantizar su acceso a los derechos ciudadanos.

Con la entrada en vigor del Decreto No. 1288, se permitió la regularización de al menos 442.462 personas venezolanas en situación irregular que habían sido censadas mediante el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV). Dicha política fue implementada por el Estado colombiano con el objetivo de diseñar programas de ayuda humanitaria para la población venezolana. El Decreto permite a las personas venezolanas permanecer por un periodo de dos años y acceder a servicios de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizados para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluyendo las que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral. Con la medida anterior, serían 870.000 personas venezolanas las que habrían sido recibidas por Colombia en los últimos años³⁰.

30. OEA, "CIDH saluda medidas adoptadas por Colombia para regularización migratoria y acceso a derechos de personas venezolanas", (Washington, DC: OEA, 2018).

Las estimaciones de regulaciones migratoria planteadas en el Decreto No. 1288 fueron de alrededor de 440.000 ciudadanos venezolanos que se encontraban en situación de irregularidad y al margen del acceso a servicios públicos y beneficios sociales.

El mecanismo que implementó Colombia para determinar el volumen de la población de inmigrantes venezolanos fue el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV). Dicha medida fue adoptada con el objetivo de diseñar programas de ayuda humanitaria para la población venezolana en situación de movilidad humana forzada.

Las medidas implementadas a través del Decreto No. 1288, permitieron que de 1'408.055 ciudadanos venezolanos que al 30 de junio de 2019 se encontraban en Colombia, 742.390 hayan sido regularizados y hayan obtenido su PEP. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos desplegados por Colombia para regular la permanencia de ciudadanos venezolanos en su territorio, a finales de 2019, 665.665 migrantes venezolanos aún permanecen en situación de irregularidad³¹.

Frente a la creciente demanda de regularización de la permanencia de ciudadanos venezolanos, Colombia está implementando dos nuevos PEP, los mismos que no solo buscan la identificación del ciudadano venezolano, sino también, está orientado a brindarle herramientas que le permitan incorporarse a la vida productiva del país, disminuyendo, de esta manera la carga prestacional al Estado a través de su contribución a la seguridad social, mediante aportes generados sobre la base de una situación laboral estable. Esto ha implicado la promulgación de una nueva excepción migratoria a partir del 20 de enero de 2020, para aquellos ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio colombiano, a través de puntos de control regulares, antes del 29 de noviembre de 2019³².

Otra de las políticas implementadas por Colombia es de carácter inter institucional, se trata de la expedición del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). El cual consiste en un permiso laboral, creado conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Migración Colombia, para aquellos ciudadanos venezolanos que se encuentran en el país y tienen una oferta formal de trabajo.

El espíritu de esta política migratoria es que los ciudadanos venezolanos que sean contratados comiencen a aportar al sistema de seguridad social, disminuyendo la carga prestacional del Estado, mientras se incentiva la economía, generando nueva mano de obra para aquellos sectores productivos que carecen de la misma. Adicionalmente, estas medidas de flexibilización no solo buscan mantener la línea de ayuda al pueblo venezolano implementada por el gobierno nacional colombiano, sino además garantizar el orden y la seguridad en toda la región³³.

31. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Migración Colombia", (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). Consultado el 14-8-2020, obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

32. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Gobierno Nacional lanza paquete de medidas para regularización de ciudadanos venezolanos", (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Consultado el 19-8-2020 obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

33. *Ibidem*.

VI. POLÍTICAS DE REGULACIÓN MIGRATORIA IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DE ECUADOR

La política migratoria del Ecuador tiene el enfoque de derechos humanos, y contempla principios vanguardistas, entre ellos la ciudadanía universal, la libre movilidad de las personas, el principio de que ningún ser humano será considerado como ilegal por su condición migratoria, la no discriminación e igualdad de derechos para ecuatorianos y extranjeros; y, el fin progresivo de la condición de extranjero, como elemento transformador de las relaciones desiguales en el sistema internacional.

El reto fundamental para el Ecuador es promover una adecuada prestación de servicios de educación, salud y acceso a la justicia para la población en situación de movilidad humana; así como generar condiciones que permitan su acceso al empleo, a la seguridad social y que den lugar al desarrollo de emprendimientos productivos por parte de dicha población. La complejidad de esta postura es que dicha labor de garantizar derechos debe rebasar las fronteras nacionales y generar espacios donde se discuta sobre los mecanismos adecuados de cumplimiento de los derechos de los ecuatorianos en el exterior³⁴.

Sobre la base de lo mencionado, la política migratoria que Ecuador ha desplegado en favor de la población venezolana en situación de movilidad humana tiene dos hitos fundamentales.

En principio y con el propósito de brindar atención oportuna al flujo inusual de ciudadanos venezolanos en el Ecuador, el 9 de agosto de 2018, a través de la Resolución Ministerial No. 000152 de 9 de agosto de 2018, se emitió la Declaratoria de Situación de Emergencia del sector de Movilidad Humana en todas las provincias del país, que tiene como fin establecer un Plan de Contingencia y las acciones y mecanismos necesarios para la atención humanitaria con la intervención de las entidades gubernamentales competentes.

El otro hito importante en la implementación de política pública migratoria en el Ecuador, es la expedición del Decreto Ejecutivo No. 826, de 25 de julio de 2019, que tiene como objetivo la implementación de una amnistía migratoria que condona las multas por infracciones migratorias cometidas por ciudadanos venezolanos, así como establece los procedimientos para la emisión de la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU).

En cuanto a la operativización del proceso de regulación migratoria venezolana, en su Artículo 2, el Decreto No. 826 expresa:

“Implementar un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, para los ciudadanos venezolanos mencionados en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo. El

34. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, “Plan Nacional de Movilidad Humana”, (Quito: MREMH, 2018), 30.

proceso de visado contendrá criterios para el trámite preferente de visas para los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República. La visa será gratuita, debiendo el solicitante asumir solamente el costo del formulario de solicitud. El proceso de regularización culminará el 31 de marzo de 2020³⁵.

El mecanismo de otorgamiento de la visa humanitaria en el Ecuador, de la misma manera que se hizo en Colombia, contempló dos fases.

La primera tiene que ver con el registro cuantitativo de ciudadanos venezolanos residentes en el Ecuador a través de la aplicación del censo migratorio.

El registro migratorio para ciudadanos venezolanos es el requisito para la obtención de la amnistía y para iniciar el proceso de una solicitud de residencia temporal en el Ministerio de Relaciones Exteriores, una vez cumplidas las condiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 826. Además, este procedimiento busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país, con el objetivo de diseñar y establecer políticas públicas integrales, para la atención de los ciudadanos venezolanos que residen en el país³⁶.

Una vez realizado el registro migratorio, el ciudadano está facultado para solicitar la visa humanitaria. Para este trámite se requiere presentar pasaporte. Se aceptan pasaportes hasta de cinco años después de la fecha de caducidad. Además, será necesario presentar un certificado de antecedentes penales apostillado, legalizado o validado por las autoridades venezolanas. La visa tendrá una vigencia de dos años y no tendrá costo. El formulario de la solicitud tendrá un valor de 50 dólares.

Lo señalado tiene por objetivo garantizar una migración segura, ordenada y regular, que beneficie la inserción de los ciudadanos extranjeros en la comunidad ecuatoriana.

Como resultado de la implementación del Decreto Ejecutivo No. 826 y en atención a los compromisos multilaterales asumidos por el Ecuador en el marco del Proceso de Quito, a través de su Plan de Acción, hasta finales de 2019 el Estado ecuatoriano concedió cerca de 11.000 visas de Excepción por Razones Humanitarias a ciudadanos venezolanos³⁷.

El proceso de regulación migratoria para ciudadanos venezolanos debió concluir el 31 de marzo de 2020; no obstante, debido a las consecuencias de la pandemia generadas por el COVID 19 y las medidas de restricción para intentar contener los contagios, todos los trámites públicos se vieron afectados. Por lo tanto, el gobierno ecuatoriano decidió extender el plazo de inscripción y solicitud de la visa VERHU, a través del Decreto Ejecutivo No. 1020, de 24 de marzo de 2020, se estableció que la

35. Decreto Ejecutivo No. 826, (26 de julio de 2019). "Amnistía migratoria para las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador", (Quito: Registro Oficial, 2019).

36. Ministerio del Interior, "Registro de ciudadanos venezolanos", (Quito: Ministerio del Interior, 2019). Consultado el 16-8-2020, obtenido de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador>

37. El Comercio, "Ecuador entrega cerca de 11 000 visados por razón humanitaria a ciudadanos de Venezuela". (Quito: *El Comercio*, 2018). Consultado el 14-8-2020, obtenido de <https://www.elcomercio.com>

gestión migratoria se prorrogue sesenta días, es decir el plazo se extendió hasta el 13 de agosto de 2020, periodo en el cual se otorgaron aproximadamente 50.000 visas VERHU³⁸.

VII. POLÍTICAS DE REGULACIÓN MIGRATORIA IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DE PERÚ

De los tres países que conforman el corredor migratorio utilizado por ciudadanos venezolanos que han decidido o se han visto forzados a emigrar, Perú se posiciona como el primero en implementar medidas de regulación migratoria y acogimiento de ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, pues a partir de enero de 2017, el Gobierno peruano ha emitido dos decretos supremos para activar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) e insertar a los migrantes venezolanos a la sociedad peruana, en un marco de orden y solidaridad.

El Decreto Supremo N° 002-2017-IN, de 3 de enero de 2017, en su parte considerativa expresa:

“En aras de proteger y asegurar los derechos de las personas de nacionalidad venezolana que se encuentran en Perú, en respeto irrestricto de los derechos humanos y en el marco de su competencia, corresponde a la Superintendencia Nacional de Migraciones, establecer el procedimiento para la emisión de las autorizaciones de permanencia temporal en el país”³⁹

Mediante el citado decreto, se aprueban los lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Medida regulatoria motivada, de entre otros, en los siguientes considerandos:

“Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer el procedimiento para otorgar el permiso temporal de permanencia prorrogable por un año a las personas de nacionalidad venezolana, que hayan ingresado al territorio nacional mediante el otorgamiento de manera regular hasta antes de la entrada en vigencia de la disposición que excluye a la República Bolivariana de Venezuela del Convenio Mercosur. Asimismo, en lo correspondiente a multas por el cometimiento de infracciones migratorias, el Artículo 4 de su parte resolutive dispone: “Las personas beneficiarias están exoneradas del pago de multas y de las tasas establecidas en el Decreto Supremo N° 206-83-EFC, que modifica las tasas de migraciones”⁴⁰.

El Artículo 7, del Decreto Supremo N° 002-2017-IN, referente a las condiciones para obtener el PTP, dispone que la persona solicitante debe haber ingresado legalmente a al Perú; debiendo encontrarse en territorio nacional antes de la entrada en vigencia de la disposición que excluye a la República

38. Primicias, “Hoy termina el plazo para que migrantes venezolanos postulen a visa humanitaria”. (Quito: *Primicias*, 2020). Consultado el 19-8-2020, obtenido en <https://www.primicias.ec/noticias/politica/hoy-cierra-plazo-postular-visa-humanitaria-venezolanos/>

39. El Peruano, “Decreto Supremo No. 002-2017-IN”. (Lima: *El Peruano*, 2017). Consultado el 16-8-2020, obtenido de <https://elperuano.pe>

40. *Ibidem*.

Bolivariana de Venezuela del Convenio Mercosur. Necesariamente, el solicitante del PTP deberá encontrarse en el país en situación migratoria irregular como consecuencia del vencimiento de su autorización de permanencia o residencia; o que estando en situación migratoria regular opten por el referido permiso; además, no deben tener antecedentes penales o judiciales a nivel nacional e internacional.

El Decreto Supremo N° 007-2017-IN, en su cuarta disposición expresa:

“MIGRACIONES asignará la Calidad Migratoria Familiar de Residente a todas las personas extranjeras a quienes se les haya otorgado el Permiso Temporal de Permanencia en el marco del Decreto Supremo N° 001-2017-IN. Asimismo, asignará la calidad Migratoria Especial Residente, a quienes haya otorgado por el Permiso temporal de Permanencia en el marco del Decreto Supremo N° 002-2017-IN. En ambos casos, los beneficiados conservarán el carné PTP hasta su vencimiento. Cuando les corresponda efectuar el trámite de prórroga en el caso de Familiar Residente o el cambio de Calidad Migratoria en el caso de calidad Migratoria Especial Residente, obtendrán el Carné de Extranjería”⁴¹

De acuerdo a las estadísticas presentadas por la Superintendencia Nacional de Migraciones, durante el periodo de vigencia de la ventana de regulación migratoria que facilitó el otorgamiento del PTP, más de 495 mil personas de nacionalidad venezolana realizaron las gestiones para acogerse a este beneficio hasta el 31 de diciembre de 2018, fecha límite para iniciar ese trámite, de acuerdo a lo establecido en el decreto supremo 007-2018-IN, dictado por el Gobierno peruano. Esa cifra representa el 90% de las más de 550 mil personas que estaban habilitadas para solicitarlo, por haber ingresado al Perú hasta el 31 de octubre de 2018.

A la primera semana de enero 2019, unos 175 mil ya tenían el carné de PTP y otros 320 mil estaban en proceso de aprobación. El PTP permite acreditar la situación migratoria regular en el Perú del beneficiario, así como trabajar formalmente de manera subordinada o independiente, acceder a servicios de salud y educación, abrir una cuenta bancaria, obtener un número de RUC para iniciar un emprendimiento, entre otros beneficios contemplados en la citada norma⁴².

Sin lugar a dudas, las cifras expuestas, presentan al Perú como el mayor receptor de migración venezolana, pues el continuo flujo migratorio a través del corredor andino, lo sigue consolidando como uno de los principales países de tránsito y permanencia para la migración venezolana⁴³.

41. *Ibidem*.

42. Actualidad Migratoria, “Más de 495 mil venezolanos se registraron para acogerse al PTP”, (Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones, 2019). Consultado el 19-8-2020, obtenido en https://issuu.com/migraciones_peru/docs/actualidad_migratoria_2019 (consultado el 19-8-2020)

43. OIM. “Monitoreo de flujo de población venezolana en Perú”, (Lima: OIM, 2019), 33.

VIII. CONCLUSIONES

Se entiende por crisis política el deterioro de la forma en que funciona un sistema. En el ámbito político y de desarrollo del Estado, la crisis política se vincula a al quebrantamiento democrático de las instituciones que lo conforman, dando como resultado una alta inestabilidad política, descontento social arraigado y una latente situación de conflicto social.

Venezuela, frente a la opinión pública internacional, se proyecta como un escenario de deterioro institucional sistemático, que ha generado una convulsión interna de grandes proporciones. Si bien es cierto, la crisis venezolana, de acuerdo a varios autores, se originó por las medidas de extremo paternalismo implementadas por el fallecido presidente Hugo Chávez, no es menos cierto que con su muerte en 2013, y la asunción al poder de Nicolás Maduro, la crisis se ha incrementado de manera exponencial.

La catástrofe venezolana no ha pasado desapercibida para el resto del continente, razón por la cual, los Estados sudamericanos, sobre la base de la solidaridad y la responsabilidad internacional, conformaron el Grupo de Lima, el cual tiene como objetivo realizar un acompañamiento y plantear alternativas que contribuyan a la restauración de la democracia en Venezuela y sus ciudadanos sean acreedores del derecho a desarrollarse en ambientes pacíficos y favorables.

La consecuencia más lacerante que ha producido la crisis venezolana son los flujos inusuales de migración forzosa, según la ACNUR, a la fecha, se encuentran más de cuatro millones de venezolanos radicados en un país ajeno al suyo.

Las oleadas migratorias han comprometido las capacidades de gestión pública y los recursos económicos de los países directamente comprometidos con este fenómeno, dentro del llamado corredor andino, como son Colombia, Ecuador y Perú. Sobre la base de la necesidad de garantizar una migración segura, ordenada y regular, Ecuador tomó la iniciativa de convocar y consolidar un espacio de convergencia diplomática, en el cual se generen mecanismos de intercambio de buenas prácticas en cuestiones de política migratoria. Es así que se creó el "Proceso de Quito" que a su vez generó el "Plan de Acción" que establece los lineamientos para que los países de tránsito y acogida de la migración venezolana implementen políticas públicas que propicien la regulación migratoria de ciudadanos venezolanos, para de esta manera atenuar los brotes de discriminación, xenofobia y explotación laboral, permitiéndoles ser útiles a la sociedad y acceder a los mismos derechos de la población local.

Gracias a las políticas de regulación migratoria implementados por Colombia, Ecuador y Perú, a diciembre de 2019 se logró regularizar a 1'248.390 ciudadanos venezolanos, que a la par han accedido a el goce pleno de sus derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Actualidad Migratoria. "Más de 495 mil venezolanos se registraron para acogerse al PTP". Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones, 2019. Consultado el 19-8-2020, obtenido en https://issuu.com/migraciones_peru/docs/actualidad_migratoria_2019

- Batallas, Cosme. “Flujos Migratorios Intra-regionales. Particularidades, aportes y desafíos en la gestión diplomática regional”. *Lex, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, (2019-II): 319-336. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i24.1824>
- BID. “La Política de las Políticas Públicas”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Caballero, Manuel. *La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*. Caracas: Alfadil Ediciones, 2003.
- Decreto Ejecutivo No. 826, (26 de julio de 2019). “Amnistía migratoria para las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador”. Quito: Registro Oficial, 2019.
- Diccionario Político. “Significado de crisis política, qué es crisis política”. Consultado el 20-08-2020, obtenido de <https://www.significados.com/crisis-politica>
- El Comercio. “Ecuador entrega cerca de 11 000 visados por razón humanitaria a ciudadanos de Venezuela”. *El Comercio*, 2018. Consultado el 14-08-2020, obtenido de <https://www.elcomercio.com>
- El Peruano. “Decreto Supremo No. 002-2017-IN”. Lima: *El Peruano*, 2017. Consultado el 16-8-2020 Obtenido de <https://elperuano.pe>
- Fernández Álvarez, Ángel. *Salvemos Venezuela, La lucha por la libertad*. Madrid: Leo, 2018.
- FMI. “Informe Anual del FMI 2018”. Washington, DC: FMI, 2018. Consultado el 14-8-2020, obtenido en www.imf.org
- Grupo de Lima. “Texto de la Declaración de Lima (Perú) sobre Venezuela, suscrita por 12 Estados el 8 de agosto de 2017”. Lima: Grupo de Lima, 2017.
- Martín, Sabrina. *Dos años del Grupo de Lima: buenas intenciones, pocos resultados*. España: Panam Post. Consultado el 14-08-2020, obtenido en <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/08/08/dos-anos-del-grupo-de-lima>
- Mercado, Luisa. “Cinco posibles causas que llevaron a Venezuela a la crisis”. *El Tiempo*, 2019. Consultado el 14-08-2020, obtenido en <https://www.eltiempo.com>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. “Migración Colombia”. (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). Consultado el 14-08-2020, obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. “Gobierno Nacional lanza paquete de medidas para regularización de ciudadanos venezolanos”. Consultado el 19-08-2020, obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. “Plan Nacional de Movilidad Humana”. Quito: MREMH, 2018.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Datos actualizados sobre refugio”. (Quito: MREMH, 2018). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región”. Consultado el 16-8-2020, obtenido de www.cancilleria.gob.ec
- Ministerio del Interior. “Registro de ciudadanos venezolanos”. Consultado el 16-8-2020, obtenido de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador>
- Moises Naím y Francisco Toro. *El Suicidio de Venezuela. Lecciones de un Estado Fallido*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2019.
- Observatorio sobre Relaciones Internacionales y Diplomacia. “Reunión de Cancilleres del Grupo de Lima”. San Salvador: ORIDI, 2019. Consultado el 16-8-2020, obtenido en <http://www.icesford.edu.sv>
- OEA. “CIDH saluda medidas adoptadas por Colombia para regularización migratoria y acceso a derechos de personas venezolanas”. Washington, DC: OEA, 2018.
- OIM. “Monitoreo de flujo de población venezolana en Perú”. Lima: OIM, 2019.
- OPEC. *Venezuela facts and figures*. Consultado 16-08-20, obtenido de https://www.opec.org/opec_web/en/index.htm (consultado 16-08-20)
- Primicias. “Hoy termina el plazo para que migrantes venezolanos postulen a visa humanitaria”. *Primicias*, 2020. Consultado el 19-8-2020, obtenido en <https://www.primicias.ec/noticias/politica/hoy-cierra-plazo-postular-visa-humanitaria-venezolanos/>
- Serrano Mancilla, Alfonso. *Grupo de Lima: la vía no democrática*. CELAG, 2018. Consultado el 14-8-2020, obtenido de <https://blogs.publico.es/dominiopublico/25548/grupo-de-lima-la-via-no-democratica/>

RECIBIDO: 21/08/2020

APROBADO: 25/10/2020