

Foto: © UNICEF/UN0401897/Volpe

Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG),
UNICEF — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos (WFP)



Research Report N° 58

Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19

Por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), UNICEF — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y el Programa Mundial de Alimentos (WFP)

Copyright© 2021

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Programa Mundial de Alimentos.

Esta publicación es uno de los resultados del acuerdo ONU-ONU entre el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG, en inglés) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) surge de una alianza entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Brasil para promover el conocimiento sobre políticas sociales. El IPC-IG está vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, el Ministerio de Economía (ME) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea, en portugués) del Gobierno brasileño.

Equipo de investigación

Autores

Anna Carolina Machado y Nurth Palomo (IPC-IG)
Monica Rubio y Gerardo Escaroz (UNICEF LACRO)
Rodolfo Beazley, Ana Solórzano y Giulia Baldi (WFP)

Coordinadores IPC-IG

Fábio Veras Soares
(Coordinador Senior de Investigación, Ipea e IPC-IG)
Rafael Guerreiro Osorio
(Coordinador Senior de Investigación, Ipea e IPC-IG)

Investigadores y colaboradores

Camila Pereira, Galen J. Hunt y Martina Astete (IPC-IG)
Cristina Orts (WFP)

Diseñado por el equipo de Publicaciones del IPC-IG:

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari y Manoel Salles

Derechos y permisos — Todos los derechos reservados.

El texto y los datos en esta publicación pueden ser reproducidos siempre que se cite la fuente. Está prohibida su reproducción con fines comerciales.

El Centro Internacional de Política para el Crecimiento Inclusivo, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos divulgan las conclusiones de su trabajo para fomentar el intercambio de ideas sobre desarrollo. Los documentos están firmados por los autores y deben ser debidamente citados. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Gobierno de Brasil, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o el Programa Mundial de Alimentos.

Esta publicación está disponible en www.ipcig.org y <https://uni.cf/2TSn1a6>.

Para más información sobre las publicaciones del IPC-IG, no dude en ponerse en contacto con publications@ipcig.org.

Citación recomendada: IPC-IG, UNICEF LACRO y WFP. 2021. "Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19". Research Report N° 58. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos.

ISSN: 2526-0499



**PROTECCIÓN SOCIAL Y LA MIGRACIÓN
VENEZOLANA EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE EN EL CONTEXTO DE COVID-19**

AGRADECIMIENTOS

La presente nota técnica es una publicación conjunta entre el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), UNICEF – Oficina Regional para América Latina y el Caribe y el Programa Mundial de Alimentos (WFP).

Los autores agradecen el apoyo y comentarios de las Oficinas Nacionales de UNICEF en: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana-Surinam, Perú, y Trinidad y Tobago, así como al Equipo de Programas de la Oficina Regional.

También agradecemos el trabajo, retroalimentación y apoyo de las Oficinas de País del Programa Mundial de Alimentos (WFP) en: Colombia, Ecuador, Perú y la Oficina Sub-Regional del Caribe, así como al Equipo de Programa de la Oficina Regional y al Coordinador de la emergencia de migrantes en Colombia, Ecuador y Perú.

Agradecemos también a ACNUR y a la plataforma R4V por su apoyo técnico y colaboración.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	4
LISTA DE ACRÓNIMOS	9
1. INTRODUCCIÓN	10
2. CONTEXTO DE LA CRISIS MIGRATORIA	11
2.1 Descripción del flujo migratorio	11
2.2 Características y perfil de riesgos de la población migrante venezolana	14
3. MARCO NORMATIVO PARA EL ACCESO A LA PROTECCIÓN SOCIAL	22
3.1 Marcos internacionales para el acceso de población migrante a la protección social	23
3.2 Marcos normativos nacionales	25
4. ACCESO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE A LA PROTECCIÓN SOCIAL REGULAR	34
4.1 Asistencia social	35
4.2 Seguridad social	39
4.3 Programas de mercado laboral	40
5. RESPUESTA A LA EMERGENCIA POR COVID-19 A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INCLUSIÓN DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS	42
5.1 Respuesta a través de programas de protección social preexistentes y la inclusión de migrantes	43
5.2 Respuesta al COVID-19 a través de nuevos programas temporales de protección social y la inclusión de migrantes	44
5.3 Respuesta a través de la asistencia humanitaria a los migrantes y su vínculo con la protección social	47

TABLA DE CONTENIDO

6. HALLAZGOS PRINCIPALES	51
7. RECOMENDACIONES FINALES	53
REFERENCIAS	57
ANEXO 1 — PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN DE VENEZOLANOS Y ACCESO A DERECHOS POR PAÍS	62

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Principales marcos internacionales para la promoción del derecho a la protección social de migrantes y refugiados	24
Cuadro 2. Colombia — Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos	28
Cuadro 3. Acceso de la población migrante venezolana a la salud y educación	33
Cuadro 4. Brasil — acceso de la población migrante al Registro <i>CadÚnico</i>	39

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Refugiados y migrantes venezolanos por país, en millones y como porcentaje de la población, octubre de 2020	12
Figura 2. Evolución del total de refugiados y migrantes venezolanos por país (Sep 2018 – Oct 2020)	13
Figura 3. Refugio concedido y solicitudes recibidas en los países de estudio (hasta octubre de 2020)	20
Figura 4. Marcos normativos de asistencia social y seguridad social por país	31
Figura 5. Asistencia humanitaria por transferencias monetarias multipropósito (30 de octubre, 2020)	48

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Principales riesgos que enfrenta la población migrante venezolana	14
Tabla 2. Adhesión, firma o ratificación de instrumentos legales internacionales por país para la protección del derecho a la protección social de migrantes y refugiados	25
Tabla 3. Adaptaciones normativas por la pandemia de COVID-19	27
Tabla 4. Principales mecanismos de regularización de venezolanos y acceso a derechos por país	32
Tabla 5. Programas de transferencias monetarias preexistentes que incluyen a la población migrante	36

LISTA DE TABLAS

Tabla 6. Programas de Alimentación Escolar preexistentes que incluyen a la población migrante	37
Tabla 7. Registros sociales y el acceso de los migrantes	38
Tabla 8. Principales programas usados en la respuesta y países que permiten el acceso de los migrantes	43
Tabla 9. Países con programas temporales creados por COVID-19 que ofrecen acceso a los migrantes	45

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC	América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DTM	Matriz de Seguimiento de Desplazamiento
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
R4V	Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WFP	Programa Mundial de Alimentos

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 representa un desafío enorme para todos los países, debido a sus consecuencias en la salud pública y sus efectos socioeconómicos. América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más afectadas, con 12 millones de personas infectadas (29% de todos los casos reportados) y 340 mil muertes (34% del total mundial) hasta inicios de noviembre de 2020 (ECDC, s. f.), lo que es grave teniendo en cuenta que la región solo representa el 8,4% de la población mundial (Naciones Unidas, 2019). Además, las proyecciones más recientes del impacto de la crisis sobre el empleo y el nivel de renta son alarmantes. De acuerdo con datos de la CEPAL, el PIB de la región se contraerá en alrededor de 9,1% en 2020, lo cual incrementaría hasta 37,3% la proporción de población en pobreza y a 15,5% la población en pobreza extrema (CEPAL, 2020a). Por su parte, UNICEF y Save the Children (2020) estiman que, bajo este escenario de contracción del PIB, la pobreza monetaria podría alcanzar a prácticamente uno de cada dos niños, niñas y adolescentes (48,5%) de la región si no median respuestas de protección al ingreso.

La crisis actual puede exacerbar vulnerabilidades que ya existían en la región, como es el caso de los migrantes venezolanos,¹ que son el foco de estudio de esta nota. Se trata de 5,4 millones de personas, incluyendo 4,2 millones que hoy viven en 9 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Panamá y Trinidad y Tobago),² afectados gravemente por la pandemia de COVID-19 y cuyas economías han sido impactadas por las medidas de contención.

Los migrantes afrontan diferentes tipos de riesgos, ya sea vinculados al proceso de migración o a su condición migratoria, o bien otros causados por la situación de emergencia sanitaria. La población migrante, tanto en tránsito como en el país de destino, enfrenta barreras relacionadas con el acceso a servicios clave, en especial salud y protección social, que son fundamentales en una crisis como la actual. Su extrema vulnerabilidad a los impactos socioeconómicos de las medidas adoptadas para responder a la crisis de COVID-19, aunado a su desprotección, al mismo tiempo que arriesga profundamente su bienestar, también compromete la salud pública y el bienestar de las poblaciones locales. Además, la sobrerrepresentación de los venezolanos en el sector informal de la economía es un factor que los expone a mayores riesgos de pérdida de ingresos y a sufrir de inseguridad alimentaria y malnutrición ante la pandemia. Dichas condiciones contribuyen también a la disminución de las remesas enviadas a sus familias en Venezuela y en algunos casos suscitan un movimiento de retorno, muchas veces por pasos informales, debido a las limitaciones impuestas por las barreras sanitarias y el cierre de las fronteras (R4V, 2020g).

Ante ese panorama, la protección social puede jugar un papel fundamental en la reducción de vulnerabilidades de los migrantes y ayudar a mitigar los impactos de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. La protección social es entendida como el conjunto de políticas y programas que buscan prevenir, reducir y eliminar los riesgos y vulnerabilidades sociales y económicas que conducen a la pobreza y privación durante el ciclo de vida. Dichos riesgos, además de ser de naturaleza económica (como el riesgo de caer en pobreza monetaria) también incluyen aspectos de tipo social, como la exclusión o discriminación, a los que se encuentra particularmente expuesta la población migrante (UNICEF, 2019).

Por otro lado, la falta de acceso a la protección social por parte de la población migrante puede llevar a un agravamiento de dichas vulnerabilidades como el riesgo de transmisión y aumento de enfermedades a nivel regional o nacional, mayores brechas en servicios básicos y de derechos humanos, aumento de la discriminación y xenofobia, aumento de la exclusión social y económica, y un incremento de la violencia hacia las personas migrantes, incluidos mujeres, niños y niñas, entre otras.

1. El término "migrantes" utilizado en esta Nota Técnica incluye a mujeres y hombres migrantes regulares, indocumentados, solicitantes de asilo, refugiados y en tránsito. Se refiere a personas de todas las edades que salen de su residencia habitual hacia otros países, en busca de oportunidades y mejores perspectivas de vida. Esta migración puede ser de carácter voluntaria o forzada e independientemente de su situación jurídica. Para más información sobre este concepto ver: <<https://www.iom.int/>> y <<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/migration/what-is-a-migrant/>>.

2. Datos de la [Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela \(R4V\)](#) hasta 5 octubre de 2020.

En ALC, el uso de los sistemas de protección social para dar una respuesta contundente a la crisis provocada por la pandemia no tiene precedentes recientes: prácticamente todos los países de la región han adoptado al menos una medida de protección social, y la mayoría ha implementado varias mediante el uso de los diferentes instrumentos (Gentilini et al., 2020; Rubio et al., 2020a, 2020b). Esta nota técnica realizada conjuntamente por el IPC-IG, UNICEF y WFP tiene como objetivo principal hacer una revisión sistemática de la integración de la población migrante venezolana a la protección social como parte de la respuesta a la emergencia de la pandemia. La revisión destacó factores claves para el análisis, como la inclusión previa en los programas regulares, las barreras legales o de documentación y componentes de economía política. Para ello se llevó a cabo una revisión sistemática y un posterior análisis de la información de la situación de la población venezolana en nueve países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Panamá y Trinidad y Tobago. Para la recolección de datos se consideró la información disponible hasta finales de octubre 2020, teniendo en cuenta los más recientes cambios del flujo migratorio por causa de la pandemia de COVID-19. Se privilegiaron informes de las encuestas realizadas por la unidad de la Matriz de Seguimiento de Desplazados (DMT, por su sigla en inglés) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las encuestas remotas sobre la migración venezolana en Perú, Ecuador y Colombia realizadas por WFP en 2020, las publicaciones de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (R4V) y reportes oficiales de los gobiernos.

Algunos de los hallazgos de la nota muestran que los países de ALC han recurrido a los componentes de la protección social mediante el uso de los programas de asistencia social, seguridad social y mercado laboral para proteger a la población afectada. Sin embargo, hasta octubre de 2020 son pocos los casos de programas gubernamentales que incluyen a la población migrante venezolana, siendo principalmente programas de asistencia social, y, cuando lo hacen, casi siempre se trata de aquellos que tienen estatus migratorio regular en el país.

La nota se estructura de la siguiente manera: en la sección 1 se presenta una descripción general del flujo migratorio en los nueve países del estudio, que muestra la evolución de la migración venezolana. La sección 2 presenta una reflexión sobre las necesidades de protección social de la población migrante en la que se reconocen los riesgos y vulnerabilidades específicas e inherentes a su condición. En la sección 3, se destacan los principales marcos normativos nacionales e internacionales que reconocen los derechos de la población migrante. Dichos marcos, aunque reflejan la disposición legal de los países para la protección de los migrantes, no necesariamente demuestran el acceso efectivo a derechos. La sección 4 muestra el acceso que la población migrante tiene a los sistemas de protección social previo a la crisis de COVID-19, con especial enfoque en los componentes de la asistencia social como las transferencias monetarias y los programas de alimentación escolar. La sección 5 presenta los principales programas de protección social utilizados por los países como medida de mitigación de los impactos de la pandemia y de los cuales la población migrante puede beneficiarse. La asistencia que recibe esta población, cuando sucede, corre a cargo de programas de transferencias monetarias, ya sea a través de los sistemas nacionales o sistemas paralelos, y con una cobertura limitada. La sección 6 resume los hallazgos principales y finalmente la sección 7 presenta algunas reflexiones para los nueve países de estudio para promover sistemas de protección social más inclusivos.

2. CONTEXTO DE LA CRISIS MIGRATORIA

2.1 Descripción del flujo migratorio

Debido a la situación socioeconómica en Venezuela, millones de personas han emigrado desde 2015 en busca de alimentación, seguridad, y oportunidades económicas (R4V, 2020a). Solo en los últimos tres años, el número de migrantes venezolanos aumentó de un millón que vivían en el exterior en diciembre de 2017, a 5,4 millones en octubre de 2020, provocando el desplazamiento más grande en la historia reciente de la región (OIM, 2020).

Figura 1. Refugiados y migrantes venezolanos por país, en millones y como porcentaje de la población, octubre de 2020



Nota: Las cifras presentadas corresponden a la información reportada por los gobiernos de acogida y a una estimación de la suma de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos publicada por la Plataforma R4V en octubre de 2020.

Fuentes: Plataforma R4V y UNDESA World Population Prospects 2019.

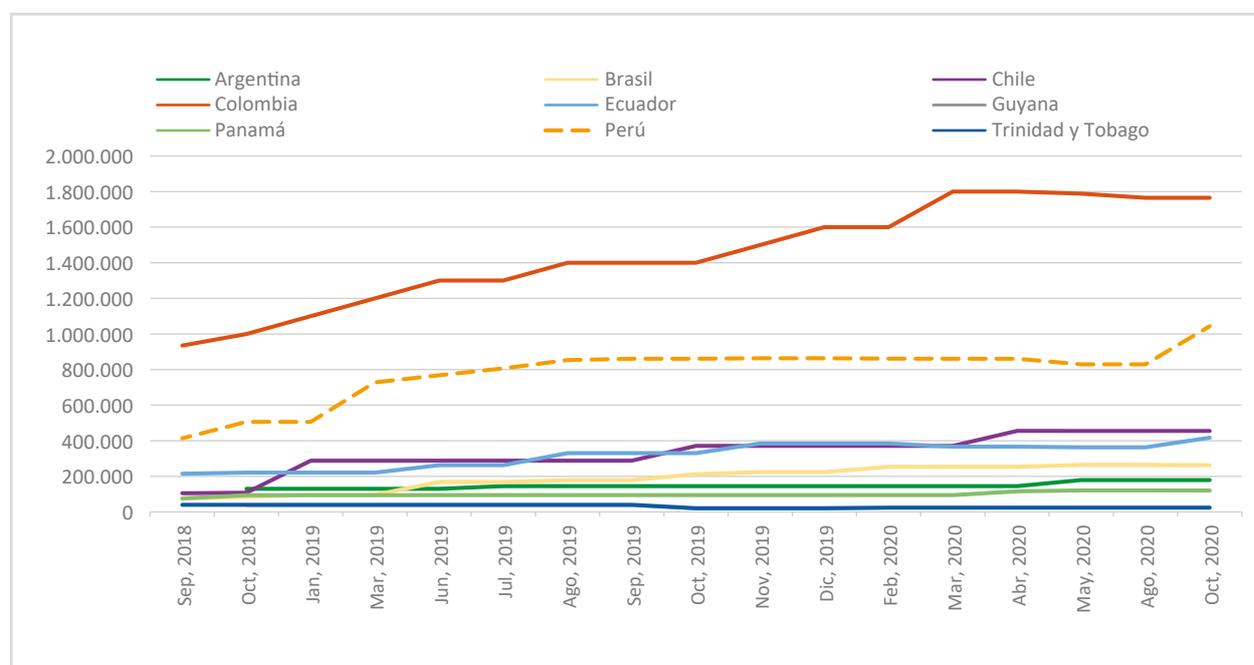
No solo ha aumentado la cantidad de migrantes en los últimos años, sino también su condición de vulnerabilidad. Los primeros flujos considerables de migrantes venezolanos correspondieron a jóvenes y adultos en busca de mejores condiciones de trabajo y medios de vida. Sin embargo, desde 2018 ha aumentado la presencia de niños niñas y adolescentes, mujeres solas y adultos mayores principalmente por razones de reunificación familiar (USAID, 2019). El flujo migratorio proveniente de Venezuela es heterogéneo. Algunos buscan residir permanentemente en sus países de acogida, mientras que otros son migrantes pendulares que cruzan temporalmente hacia comunidades colindantes para acceder a servicios. Están además quienes se encuentran en tránsito hacia otro país de destino,³ y los que retornan a su país de origen.

3. Aunque no sea el enfoque de este estudio, vale la pena mencionar que también existe un grupo representativo de colombianos que retornaron desde Venezuela. De acuerdo con cifras oficiales para septiembre de 2018 ya habían regresado alrededor de 300 mil colombianos, que representaban cerca del 30% del flujo migratorio con intención de permanencia, que con la documentación correspondiente les otorgaría el derecho de también acceder a la oferta de programas sociales disponibles según su nivel de vulnerabilidad [Banco Mundial, 2018].

En los nueve países que se reseñan en esta Nota se concentra una gran parte de los de migrantes venezolanos que viven en la región. Colombia y Perú son los principales países de acogida con poblaciones venezolanas más amplias, con 1,76 y 1,04 millones de personas respectivamente (R4V, 2020a). Si bien la cifra total de venezolanos en Ecuador, Panamá, Guyana y Trinidad y Tobago es significativamente menor, la cantidad de migrantes como proporción de la población local es muy elevada. La Figura 1 muestra la cantidad de venezolanos para cada país actualizada hasta octubre de 2020, así como su proporción respecto al total de la población local, la cual va desde el 0,12% en Brasil hasta el 3,5% en Colombia.

La migración venezolana se aceleró en los últimos dos años, hasta el segundo trimestre de 2020 cuando las restricciones de movilidad comenzaron a implementarse en respuesta a la pandemia. Entre septiembre de 2018 y finales de 2019, la población migrante venezolana en todos los países había aumentado alrededor de 116%. Chile, Brasil y Perú son los países donde el número de familias migrantes de Venezuela aumentó más rápidamente durante ese período, como muestra la Figura 2.

Figura 2. Evolución del total de refugiados y migrantes venezolanos por país (Sep 2018 – Oct 2020)



Fuente: Plataforma R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región.

Entre los meses de marzo y agosto de 2020 hubo una leve disminución del flujo migratorio de venezolanos en países como Brasil, Colombia y Panamá debido al cierre de fronteras por las medidas de contención para evitar la diseminación y contagio del virus. Las restricciones impuestas por la pandemia no sólo dificultaron o impidieron que continuara el movimiento de personas, sino que en algunos casos condujeron al retorno de los migrantes a Venezuela como sucedió en Colombia y Perú.⁴

4. A pesar del cierre de la frontera entre Colombia y Venezuela, el gobierno colombiano abrió un corredor humanitario sobre el puente internacional Simón Bolívar para facilitar el retorno sin impedimentos (IRC, 2020). De acuerdo con cifras de Migración Colombia, entre mayo y agosto de 2020 aproximadamente 105.300 venezolanos habían retornado a su país (Gobierno de Colombia, 2020a). También en Perú se puede observar un ligero flujo de retorno a Venezuela en abril y mayo, lo que puede atribuirse en ambos casos a la escasez de oportunidades y agravamiento de la situación socioeconómica provocadas por la crisis actual (R4V, 2020g). En octubre de 2020, sin embargo, el número de migrantes venezolanos reportado por la Plataforma R4V pasó de 830 mil a aproximadamente 1 millón en Perú y de 360 mil a 417 mil en Ecuador, en ambos casos hubo un incremento progresivo de ingresos con vocación de permanencia y tránsito (R4V, 2020a).

2.2 Características y perfil de riesgos de la población migrante venezolana

Los riesgos enfrentados por los migrantes a lo largo del ciclo migratorio suelen ser agravados por factores sociodemográficos, como la condición socioeconómica, género, edad, raza, etnia y territorio, y de la composición familiar; político-institucionales, como la condición migratoria (regular o indocumentada); y por factores de mercado, como la inserción en el mercado laboral — formal o informal (Maldonado et al., 2018). Estos riesgos, si no son mitigados adecuadamente, llevan a los migrantes a una situación de vulnerabilidad particular. La Tabla 1 resume las principales vulnerabilidades por factor de riesgo de la población migrante venezolana, que se caracterizan más adelante a detalle.

Tabla 1. Principales riesgos que enfrenta la población migrante venezolana

Riesgos sociodemográficos	
Estructura familiar y ciclo de vida (infancia, juventud, adultez y vejez)	<ul style="list-style-type: none"> Exclusión social o discriminación de ciertos grupos etarios Estructuras familiares: mujeres cabeza de familia u hogares monoparentales, hogares encabezados por adolescentes (en pareja) o los y las adolescentes que viajan solos Personas con enfermedades crónicas y necesidades y riesgos diferenciados, como niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores Mayor exposición de mujeres, y niños, niñas y adolescentes a violencia basada en género Riesgos a la salud física y mental durante todo el ciclo migratorio
Condición socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> Pobreza monetaria Pobreza multidimensional Inseguridad alimentaria y malnutrición
Pertenencia étnico racial	<ul style="list-style-type: none"> Discriminación étnico-racial en detrimento del bienestar y goce de derechos Ausencia de programas pertinentes que consideren sus características y tradiciones Racismo y xenofobia
Dimensión territorial	<ul style="list-style-type: none"> Limitaciones y condiciones sociales de desigualdad en los territorios de origen y acogida Falta de acceso a servicios básicos
Riesgos político-institucionales	
Condición Migratoria	<ul style="list-style-type: none"> Falta de documentos de identificación regular (visas, permisos, salvoconductos, etc.) Exposición a la explotación sexual o laboral, trata, tráfico y otros riesgos por condición migratoria indocumentada Falta de acceso a derechos y ejercicio de ciertas actividades por carecer de estatus regular (trabajo decente, protección social, salud, educación, entre otros)
Riesgos de mercado de trabajo	
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Inserción laboral precaria y/o informal Ingresos insuficientes e inestables los expone a explotación de personas, en trabajos forzados e inseguros, trabajo infantil Exclusión de mecanismos contributivos y no contributivos de la protección social

Fuente: Elaboración de los autores con base en las vulnerabilidades de los migrantes de Maldonado, Martínez y Martínez (2018), enfoque ciclo de vida de (Cecchini et al., 2015) y (Wheeler-Sabates & Waite, 2003).

Riesgos sociodemográficos de la población migrante venezolana

Estructura familiar y ciclo de vida

El enfoque del ciclo de vida es relevante para el análisis de la migración y protección social puesto que remite a las necesidades y niveles de riesgo diferenciados en la infancia, adolescencia, adultez y vejez. Los factores de edad y género pueden agravar las vulnerabilidades ya existentes de algunos grupos. Los niños, niñas y adolescentes en movimiento pueden sufrir con la ausencia de oferta educativa, privaciones en la salud y en la nutrición, lo que impactará severamente su desarrollo en otras etapas del ciclo de vida (Cecchini et al., 2015). Más aun, los niños y niñas no acompañados o separados de sus familias corren riesgos mayores de abuso y explotación. Su vulnerabilidad aumenta al no contar con redes de apoyo que aboguen por su acceso a sistemas nacionales de protección infantil, servicios básicos y justicia (R4V, 2020f). También mujeres y niñas están más expuestas al riesgo de sufrir violencia y trata de personas en el proceso migratorio. El acceso a la protección social de las mujeres migrantes es parte esencial del proceso para lograr mayor igualdad en general y de género en particular.

Aunque no existe información consolidada que permita hacer una comparación precisa sobre el perfil etario y de género de los migrantes venezolanos en los países del estudio, es posible señalar que el flujo migratorio está integrado por una población mayoritariamente joven y en edad económicamente activa, de acuerdo con la información disponible de los países. En Chile, por ejemplo, más del 70% de los venezolanos con visas otorgadas en los últimos 6 años tienen entre 18 y 40 años, mientras que el 15% son menores de 18 años, y solamente alrededor del 12% tienen más de 40 años (Gobierno de Chile, 2020). El 58% de los venezolanos en Colombia tienen entre 18 y 39 años, el 24% son menores de edad y el 18% son mayores de 40 años, según informes del gobierno (Gobierno de Colombia, 2020d). En Perú también los migrantes venezolanos entre 18 y 29 años se constituían en mayoría con 42%, seguido por 29.8% que tenía entre 33 y 44, y 18.7% entre 0 y 17 años (Gobierno de Perú, 2019). Y en Ecuador, la mitad tiene entre 19 y 35 años (con una edad promedio de 26 años) siendo incluso más jóvenes que inmigrantes de otras nacionalidades, y uno de cada tres migrantes venezolanos son niños, niñas y adolescentes (Banco Mundial, 2020a).

En términos de género, el flujo migratorio de Colombia y Perú tiende a estar compuesto por un 51-52% de hombres y un 49-48% de mujeres, respectivamente en cada país (Gobierno de Colombia, 2020d; Gobierno de Perú, 2019). De acuerdo con los datos de las encuestas DTM⁵ de 2019, el 60% de encuestados eran mujeres en Guyana y Brasil, mientras que en Chile y Trinidad y Tobago eran el 42% (Chaves-González & Echeverría-Estrada, 2020). Frente a los grupos más vulnerables, organismos internacionales han alertado de la presencia de familias monoparentales, mujeres embarazadas y lactantes, familias con niñas y niños pequeños, niñas y niños no acompañados y separados, personas adultas mayores y personas con discapacidad (R4V, 2020h).

Durante la pandemia de COVID-19 los riesgos sociodemográficos se agravaron. Se reportó de manera general un aumento en el número de casos de violencia doméstica principalmente hacia mujeres y niñas (ONU Mujeres, 2020), y en algunos países del estudio, la violencia basada en género contra mujeres migrantes se incrementó considerablemente durante las declaraciones de emergencia (R4V, 2020b). Adicionalmente, como parte de las medidas de contención del nuevo coronavirus todos los países de la región cerraron las escuelas desde marzo, y hasta octubre muchos gobiernos locales aún no habían podido adoptar las medidas sanitarias necesarias para el retorno seguro a las aulas presenciales. Los niños, niñas y adolescentes migrantes son parte de los grupos que tienen mayores limitaciones para el acceso a la educación, y en el contexto de la pandemia, las brechas para obtener tecnología y conectividad son barreras para su acceso a la educación virtual (UNESCO & CEPAL, 2020). Estos factores impactarán significativamente en el aprendizaje y desarrollo de los migrantes en edad escolar.

5. La OIM recolectó datos entre 2018 y 2019 mediante encuestas de monitoreo de flujos migratorios en lugares de tránsito y asentamientos de nacionales de Venezuela como parte de su Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM por sus siglas en inglés). El tamaño de las muestras varía para cada país. Entre los países seleccionados hay un primer grupo que son vecinos inmediatos (Brasil, Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago) y un segundo grupo de receptores (Perú, Ecuador, Argentina y Chile). A lo largo de la presente Nota se utilizarán diferentes conjuntos de datos para describir algunas características de la población venezolana en los países seleccionados. El documento completo preparado por Chaves-González & Echeverría-Estrada (2020) está disponible en: <<https://bit.ly/38zJESs>>.

Asimismo, la población adulta y en edad laboral fue claramente afectada por las medidas de interrupción o reducción de las actividades económicas que fueron parte de las acciones adoptadas para contener la diseminación de COVID-19, como se detalla más adelante.

Condición socioeconómica (pobreza e inseguridad alimentaria)

La vulnerabilidad que supone tener ingresos insuficientes e inestables es una consideración importante en la toma de decisión respecto a un proyecto migratorio, en busca de empleos con salarios más altos. En el país de destino son factores determinantes en su condición de pobreza variables como los ingresos, escolaridad y acceso a la educación, condiciones de vivienda, y acceso a los servicios de salud, entre otros. La condición socioeconómica de la población migrante y sus vulnerabilidades inherentes al proceso migratorio suelen exponerlos a niveles de pobreza más altos que la pobreza promedio de las comunidades de acogida (Maldonado et al., 2018).

Las condiciones de pobreza de la población venezolana varían de país a país, así como la información disponible y la forma de medirla. En Colombia, el informe oficial de las incidencias de pobreza a nivel nacional incluyó por primera vez la descripción de las condiciones económicas de población migrante en 2018.⁶ De los resultados se destaca que en 2017 un total 132.000 personas de las 289.474 identificadas como personas migrantes desde Venezuela se encontraban en condición de pobreza. En 2018 de las 678.262 personas provenientes de Venezuela que llegaron ese año, 306.000 correspondían a población pobre, es decir, cuatro de cada diez personas que migraron desde Venezuela eran pobres (relación en 2017 y 2018). En lo que se refiere a pobreza multidimensional en 2018, el 7,8 % de las personas en hogares pobres multidimensionales eran migrantes extranjeros (una diferencia de 6,9 puntos porcentuales a las registradas en 2016) (Venezuela, 2019). En 2019, la participación de hogares pobres con al menos un extranjero pasó del 8,8 % en 2018 a 10,7% (La República, 2020). En Ecuador, según datos de 2019 el 42,1% de los hogares con niños, niñas y adolescentes venezolanos estaban en situación de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) al tener al menos una privación relacionada con la calidad de la vivienda, acceso a servicios, dependencia económica, hacinamiento crítico, o niños y niñas fuera del sistema educativo, y 11,2% estaban en pobreza extrema por NBI cuando el hogar contaba con dos o más privaciones (Banco Mundial, 2020a). En Perú, el 18% de los venezolanos se encontraban en condiciones de pobreza por ingresos, que incluyen el 14% en pobreza moderada (o no extrema) y 4% en pobreza extrema, comparado con 13% de los peruanos, según datos de 2018 y de acuerdo con la medida de pobreza basada en ingreso (Banco Mundial, 2019).

La pandemia de COVID-19 agrava la situación de millones de familias en ALC⁷ y, dadas las vulnerabilidades preexistentes de los migrantes, se puede anticipar que los efectos sobre dicha población serán desproporcionados y alarmantes: al menos dos tercios de los 3 millones de migrantes venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú verán empeorar su seguridad alimentaria en 2020. De acuerdo con estimaciones de WFP en junio del 2020 había 1,9 millones de migrantes venezolanos en inseguridad alimentaria moderada y severa en estos tres países (WFP, 2020b). Más aún, el número de personas en inseguridad alimentaria severa en estos países aumentó de 493,900 en junio a 650,000 para agosto de 2020 (WFP, 2020a). A su vez, 7 de cada 10 migrantes (72%) en estos tres países estaban preocupados por no tener suficiente comida durante los 30 días anteriores, un aumento sustancial comparado con evaluaciones anteriores. La proporción de migrantes que solo tuvieron una comida o no comieron durante el día anterior a la entrevista aumentó 2,5 veces en comparación con el período previo al COVID-19 (WFP, 2020b).

6. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] calcula la pobreza monetaria con la Gran Encuesta Integrada de Hogares [GEIH], y el Índice de Pobreza Multidimensional [IPM] con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida [ENCV]. Se utiliza personas provenientes o migrantes de Venezuela por incluir también a los colombianos que vivían en Venezuela y retornaron al país.

7. WFP proyecta un aumento drástico de la inseguridad alimentaria severa en la región, pasando de 4,3 millones de personas en 2019 a 16 millones de personas en 2020 (WFP, 2020).

En Colombia las estrategias relacionadas con el consumo de comida que utilizan los migrantes venezolanos presentan los datos más preocupantes, con un deterioro significativo del bienestar de esa población. De abril a septiembre hubo un 50% de incremento en las personas que reportan haber pasado por lo menos un día entero sin comer en el último mes. De estos, las mujeres presentan incidencias de casi el doble con respecto a los hombres (12% contra el 21%) (WFP, 2020c).

En general, la población migrante venezolana en los países de la región tiene necesidades en varias dimensiones. Las principales se relacionan con el limitado acceso a servicios de salud, educación, vivienda digna, alimentación y empleo, indicadores que son claves en la determinación de la pobreza multidimensional. Adicionalmente, los niveles de pobreza por ingresos superan al de los nacionales de los países de acogida, lo cual los hace aún más vulnerables a los efectos negativos de la pandemia.

Pertenencia étnico racial

La condición de migrante suele potenciarse con la discriminación étnico-racial, especialmente para los grupos indígenas y personas afrodescendientes (Maldonado et al., 2018). Las poblaciones indígenas enfrentan mayores desafíos para la integración y satisfacción de sus necesidades básicas. Asimismo, la condición étnico-racial, junto con el estatus migratorio son ejes constitutivos de la desigualdad social. Los grados de inclusión o exclusión que las personas migrantes enfrentan respecto a su bienestar general, derechos y estatus migratorio se ve potenciado por prácticas racistas y xenófobas (CEPAL, 2019).

Evaluaciones realizadas en Boa Vista y Roraima en Brasil, por ejemplo, mostraron que niños y niñas indígenas venezolanos tienen mayores índices de retraso en el crecimiento en comparación con las personas no indígenas, los alojamientos indígenas estaban superpoblados y no estaban alineados con las culturas y tradiciones de las poblaciones alojadas. Igualmente, de acuerdo con la respuesta a las necesidades específicas de esta población, a las deficiencias en salud, educación, nutrición y alojamiento, se suman aspectos como el idioma o su cultura nómada que dificulta la planificación para su atención, al estar en constante movimiento (R4V, 2020f).

En el contexto de la migración venezolana, las poblaciones indígenas y minorías hacen parte de los grupos vulnerables. En Colombia los pueblos venezolanos Yukpas, Wayuus, Baré buscan atención principalmente en las zonas de frontera. En Brasil, el desplazamiento de comunidades étnicas también forma parte del flujo migratorio con las comunidades Pemón, Warao, E'ñepá y Kariña provenientes de Venezuela. Hasta mayo de 2020, aproximadamente 4.981 refugiados y migrantes indígenas vivían en Brasil, un número que tiende a crecer. La etnia Warao de tradición cultural nómada representa 66%, Pemon el 30%, seguidos por E'ñepá y Kariña con 1% y 3% respectivamente. Del total de indígenas venezolanos en Brasil, más de 65% son solicitantes de asilo y enfrentan dificultades como el acceso a vivienda, documentación, medios de vida, entre otros (ACNUR, 2020). En Perú según fuentes de 2019 y por declaración de identidad de las personas entrevistadas, el 3,2% de los migrantes venezolanos se consideraba indígena y 6,7% afrodescendiente (Gobierno de Perú, 2019).

Adicionalmente, los migrantes pertenecientes a los pueblos indígenas requieren de una atención que considere sus características y tradiciones. Para su protección se destacan aspectos como el derecho a la autodeterminación, que influyen en el porte de identificación o identidad indígena binacional, tradición nómada o seminómada, diversidad lingüística, estructura organizacional, entre otros.⁸ Aunque representen una proporción pequeña de la población migrante venezolana, los indígenas, particularmente mujeres y niños, son uno de los grupos más vulnerables al enfrentar riesgo a la explotación laboral, sexual, violencia, enfermedades y discriminación (R4V, 2020f). En el contexto de la pandemia de COVID-19, la población migrante venezolana en Brasil (incluidos más de

8. Como también lo destaca el estudio "*Soluções Duradouras para Indígenas Migrantes e Refugiados no Contexto do Fluxo Venezuelano no Brasil*" de Elaine y Marcelo Torelly publicado por la OIM en 2020, que resalta la importancia de adoptar soluciones duraderas que sean culturalmente adecuadas. Disponible en: <<https://repositorioim.org/handle/20.500.11788/2293>>.

4.000 indígenas) que viven en las calles, albergues sobrepoblados y asentamientos espontáneos se han visto gravemente afectadas por la crisis (R4V, 2020g).

Dimensión territorial

Las dificultades de los migrantes pueden verse potenciadas por las condiciones del territorio, tanto de origen como de destino. El territorio se constituye por eso en uno de los ejes estructurantes de las oportunidades, limitaciones y desigualdades sociales de las que son objeto las personas migrantes. En cada país, el nivel de desarrollo de los territorios es heterogéneo y con ello existen grados diferentes de desigualdad. En ese sentido, el territorio se identifica como un eje que explica la disparidad en ingresos, oportunidades, acceso a servicios y ejercicio de derechos (Maldonado et al., 2018).

Es destacable que los migrantes venezolanos se concentren principalmente en áreas urbanas y fronterizas de los países de acogida⁹ (R4V, 2020b). En los lugares de asentamiento se enfrentan con dificultades provocadas por la insuficiente oferta de servicios o por su limitado acceso. Las ciudades de frontera, por lo general, carecen de infraestructura para recibir a los migrantes y los pocos recursos con los que cuentan esas zonas, una situación que ya afecta a las comunidades de acogida, también influyen en su acceso a la vivienda, salud, agua potable e incluso saneamiento básico. En el contexto de COVID-19, esta situación dificulta en buena medida el cumplimiento de las condiciones sanitarias básicas para la contención del coronavirus, principalmente las relacionadas con la higiene de manos y el distanciamiento social.

En cuanto a los impactos en la salud, se destaca que si bien ya existía un acceso limitado a la atención médica especializada para los más de 4,2 millones de venezolanos en ALC, la pandemia de COVID-19 representa un reto mayor para los gobiernos y una situación de creciente vulnerabilidad para los migrantes. Para una región en la que los países latinoamericanos gastaban un promedio de USD 949 en servicios de salud per cápita –una cantidad cuatro veces menor que el promedio de los países miembros de la OCDE–, el aumento por atención y la presión sobre sus sistemas de salud por causa de la crisis representa sin duda un desafío (Praag, 2020).

Igualmente, la pandemia implica un agravamiento de la situación humanitaria de la población migrante. Por ejemplo, Panamá albergaba a unos 2.500 migrantes en tránsito que se encontraban varados en tres Estaciones de Recepción Migratorias sin poder movilizarse debido a las restricciones (OIM, 2020b). En Brasil, miles de venezolanos han pasado por los puestos de recepción y atención operados por la Operación *Acolhida* en las ciudades norteñas de Pacaraima y Boa Vista durante los últimos años. Y a pesar de los procesos de interiorización para que inicien su vida en otras regiones, muchos permanecen en estos refugios. Actualmente, la pandemia presenta riesgos extraordinarios para esta población migrante albergada (UNHCR, 2020).

Riesgos político-institucionales

Condición migratoria

Para un migrante, la falta de una condición migratoria regular representa una vulnerabilidad adicional, al imponer una limitación para el acceso a la documentación, a la protección social y a otros servicios públicos. La ausencia

9. En Colombia, aproximadamente 350 mil venezolanos (20% de esta población) se asientan en su capital Bogotá DC, mientras que otro 20% en ciudades como Cúcuta, Barranquilla y Medellín (Gobierno de Colombia, 2020d). En Chile, un 69% de los migrantes venezolanos vive en la región metropolitana de Santiago, mientras que también existe una gran concentración de esta población en la región norte, específicamente en Arica y Antofagasta (Gobierno de Chile, 2020). En Brasil, el flujo venezolano está mayormente concentrado en el municipio de Pacaraima en el estado norteño de Roraima en donde la población pendular cruza la frontera para solicitar atención sanitaria, comprar alimentos y acceder a servicios en general. Aparte de esta población transfronteriza en Roraima, la mayoría de los venezolanos residentes en Brasil vive en el área metropolitana de Sao Paulo (Gobierno de Brasil y OIM, 2020). En Perú, el 85% de la población albergada en el país vivían hasta 2018 en áreas urbanas de ciudades capitales de los departamentos de Tumbes (punto de entrada al país con la frontera con Ecuador), La Libertad, Lima-Callao, Arequipa y Cusco (Gobierno de Perú, 2019).

de estatus migratorio regular también está asociada a la explotación de personas, en trabajos forzados o inseguros, y a la trata, el tráfico, la prostitución y el secuestro (Maldonado et al., 2018). Por otro lado, aun con una condición migratoria regular, si esta no viene de la mano de permisos de trabajo o la posibilidad legal de acceder a servicios, la situación de vulnerabilidad puede persistir. Tal es el caso de los migrantes con permiso de residencia a quienes no les es permitido trabajar, estudiar o acceder a otros servicios, incluyendo programas públicos de asistencia social.

En este sentido, y como se presenta más adelante, la dimensión normativa nacional e internacional constituye un marco legal básico que promueve el acceso a derechos de las personas migrantes. Esta dimensión normativa contiene principios consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos,¹⁰ determina derechos y deberes de los migrantes, y crea mecanismos para su identificación o documentación. Su importancia además radica en la incorporación de instrumentos a nivel nacional que promuevan la protección, los derechos y el desarrollo de políticas de integración de la población migrante.

En el caso de la migración venezolana, determinar exactamente el porcentaje de migrantes no documentados es una tarea compleja e imperfecta. De hecho, en la mayoría de los casos tan solo es posible identificar oficialmente a aquellos que cuentan con estatus migratorio definido por la visa o el documento de identificación que poseen. De acuerdo con las encuestas DTM de 2019¹¹ realizadas a una muestra de poblaciones desplazadas, en Argentina y Brasil el 31% y 46% de los migrantes venezolanos contaban con residencia respectivamente, lo que les permite acceder más fácilmente a la oferta de programas y servicios estatales. Por lo general, las visas de residencia otorgan mayores períodos de permanencia o autorizan la residencia indefinida, lo que es clave para cumplir con los requisitos de tiempo que dan acceso a beneficios sociales. En otros países como Chile y Guyana, alrededor del 70% de las personas migrantes tienen una visa temporal válida (turismo, estudio, entre otras), que garantizan por un período definido su estadía regular y les autoriza o no a trabajar o realizar prácticas profesionales (Chaves-González & Echeverría-Estrada, 2020).

En Ecuador las encuestas mostraron que aproximadamente el 70% de los migrantes carecen de estatus migratorio regularizado. Datos oficiales de migración muestran que, hasta marzo de 2020, se habían otorgado alrededor de una cuarta parte (28 mil de las 100 mil) de las visas humanitarias¹² estimadas en 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Banco Mundial, 2020a). En Colombia, hasta septiembre de 2020 alrededor de 650 mil venezolanos contaban con el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que es un mecanismo de regularización, luego de que se anunciara la renovación de 281 mil permisos (Gobierno de Colombia, 2020e). A pesar de esos mecanismos, los migrantes y sus familias, principalmente los más pobres, aun enfrentan desafíos como los altos costos de la tramitación de documentos, largos procesos y requisitos que dificultan la regularización.¹³ El acceso a los mecanismos como el PEP y Visa Humanitaria en ambos países garantizan la permanencia regular y el acceso al trabajo, la educación y la salud.¹⁴

10. La Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, entre otros.

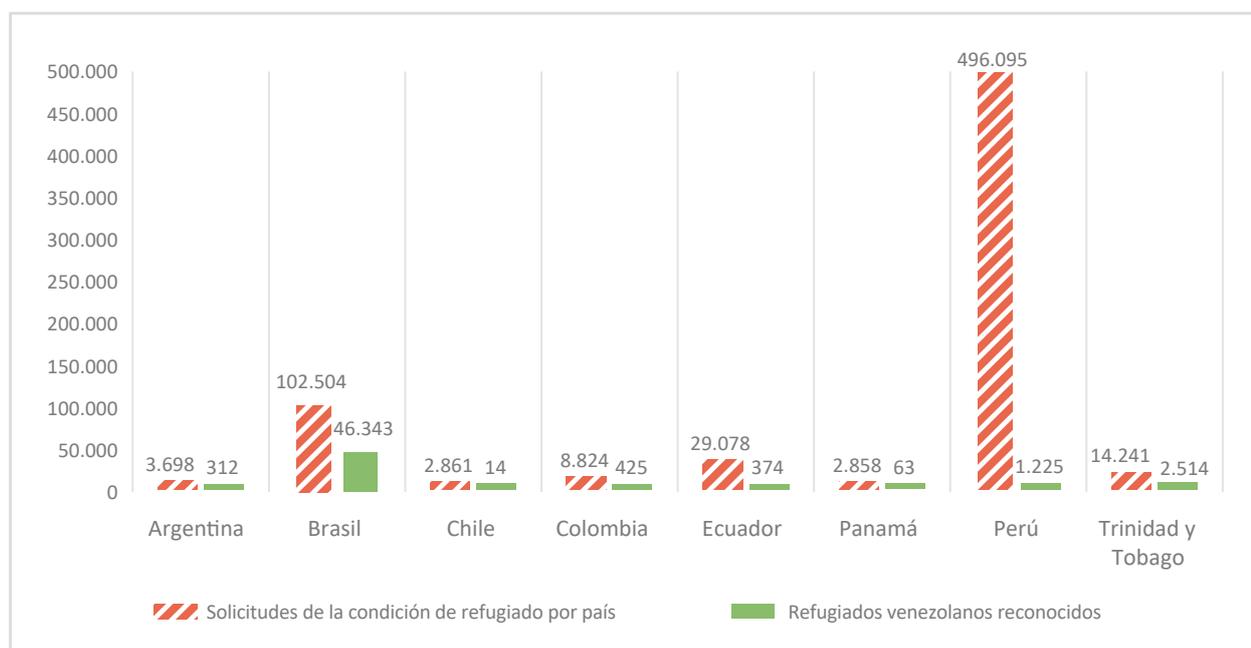
11. De acuerdo con la tabulación realizada para la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM) con datos recolectados entre enero y diciembre de 2019, la muestra fue de 544 [Argentina], 2.403 [Brasil], 9.069 [Colombia], 1.169 [Costa Rica], 124 [Chile], 9.429 [Ecuador], 903 [Guyana], 373 [Paraguay], 3.998 [Perú], 2.049 [Trinidad y Tobago], y 681 [Uruguay].

12. La visa humanitaria es un mecanismo de regularización que hace parte de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador y que fue adoptada para el caso venezolano para acceder a la condición migratoria regular. Para más información ver el Decreto 826 del 25 de Julio de 2019.

13. A ese respecto, Brasil se destaca por no cobrar tasas por los procesos de regularización de venezolanos y exime de tarifas aquellos que no pueden pagar la visa de residencia temporal o la cédula de identidad de migrantes. Sin embargo, en los procesos de regularización se cobran tasas en países como Chile (costo de USD 30 por persona para la solicitud de la Visa de Responsabilidad Democrática) y el Perú (para el Permiso de Permanencia Temporal).

14. El otorgamiento de visas especiales para venezolanos como la Visa Humanitaria y el PEP se especifican en la sección de marcos normativos.

Figura 3. Refugio concedido y solicitudes recibidas en los países de estudio (hasta octubre de 2020)



Fuente: Elaborado con base en la información publicada en la Plataforma R4V. Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país y Refugiados venezolanos reconocidos. Nota: Los datos de Guyana no están disponibles.

Un análisis de los datos oficiales de la cantidad de solicitudes de refugio y el número de refugios reconocidos (Figura 3) refleja que existen algunas barreras para el uso del estatus de refugiado como una estrategia de regularización en la mayoría de estos países. Por un lado, se reconoce la baja estructura gubernamental para procesar pedidos de refugio (como en los casos de Brasil y Perú),¹⁵ y por el otro, existen limitaciones para el acceso a derechos de quienes son solicitantes. Por ejemplo, en Colombia a los solicitantes de refugio no les es permitido trabajar o dependen del permiso de regularización otorgado¹⁶ (Estoy en la frontera, s. f.). Pocos casos pueden ser considerados como excepciones. En el caso de Perú, el número de solicitudes de refugio atendidas aumentó después del endurecimiento de las reglas de entrada desde septiembre de 2018, cuando se pasó a exigir la presentación de un pasaporte para ingresar en el país. En Brasil, además de los 124 mil registros activos de residencia en 2019, también han recibido alrededor de 100 mil solicitudes de refugio de venezolanos, de los cuales concedieron el estatus a 46.343 personas hasta 2020 (Gobierno de Brasil, 2020b). En Brasil los solicitantes de refugio tienen derecho a acceder a la documentación (que facilita el acceso a servicios públicos) y a trabajar legalmente.

Riesgos de mercado de trabajo

Trabajo

El trabajo es importante para generar recursos e ingresos para subsistir en el país de destino y se convierten en fuente económica importante para los miembros de la familia que se quedaron en el país de origen. Además, la inserción de los migrantes en el mercado laboral puede constituirse en una puerta de entrada a un conjunto de prestaciones y derechos laborales, especialmente si el trabajo es formal (Maldonado et al., 2018).

15. Para el caso del Perú, esta responsabilidad queda bajo la Dirección general de peruanos en el exterior, es decir se ha sumado responsabilidades a una dirección de cancillería que no ha ido acompañado de más recursos y personal técnico, pues no se ha creado una capacidad especial frente a la migración venezolana.

16. El gobierno colombiano creó en 2019 el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) dirigido a los solicitantes de refugio a quienes les rechazaron su solicitud o no les reconocieron la condición de refugiado. Este documento otorgado por un periodo de 90 días les permite ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas desarrolladas bajo un contrato laboral. De acuerdo con la Resolución 3548 de 2019.

Sin embargo, los migrantes en general se insertan al mercado laboral en condiciones de informalidad, precariedad, baja productividad y sin derechos ni prestaciones laborales. En este caso, el trabajador queda a expensas de aquellos mecanismos no contributivos de protección social a los que se le permita acceder en el país de destino y de decisiones políticas y normas que permitan su eventual cobertura.

La inserción informal puede asociarse con la falta de estatus migratorio que les permita trabajar, así como con obstáculos para la convalidación de títulos profesionales. Adicionalmente, la población migrante cuenta, por lo general, con pocas reservas financieras, que hace que durante periodos de paro sea más difícil mantenerse, agravando su situación de vulnerabilidad frente a las crisis.

El panorama laboral de la población migrante en la región de ALC antes de la pandemia ya mostraba la difícil situación de las personas venezolanas. El desempleo, pagos inferiores a lo prometido y la alta participación en el trabajo informal daban cuenta de ello (OIT, 2020). Adicionalmente, las condiciones inseguras e insalubres son una característica de la mayoría del trabajo informal que realizan, y en muchos casos no cuentan con acceso a los derechos laborales básicos, ni a salarios mínimos de acuerdo con las normas de los países de acogida (Chaves-González & Echeverría-Estrada, 2020). Cabe destacar que esta inserción informal ocurre aun cuando los migrantes venezolanos tienen características de empleabilidad más adecuadas que los ciudadanos locales.¹⁷

Para ilustrar lo anterior, datos de 2019 muestran que en Perú, el 88,5% de los trabajadores venezolanos dependientes no tenían contrato, a pesar de que el 59,1% de la población venezolana ocupada es mano de obra calificada (Gobierno de Perú, 2019). En Colombia, sólo el 25% de los migrantes venezolanos tiene un contrato regular de trabajo y la informalidad y la falta de seguridad social afectan a alrededor del 90% de los venezolanos que trabajan (Farné & Sanín, 2020). La situación no es alentadora tampoco en Ecuador, donde casi el 60% de los migrantes venezolanos que trabajan lo hacen sin un contrato formal (Banco Mundial, 2020a). En Chile, de los venezolanos que trabajan, el 31,1% no cuenta con contrato de trabajo, y sólo el 29,6% del total de extranjeros cotizantes en la seguridad social es venezolano.¹⁸ En Argentina, en 2018 el 44% de los migrantes venezolanos que trabajaban lo hacían en empleos con relación de dependencia, es decir, con contrato de trabajo, el 36% como trabajadores no registrados, y el 20% eran monotributistas (OIM, 2019a). Y en Brasil, según datos de la OIM y los resultados de encuestas realizadas en Roraima en 2019,¹⁹ el 59% de los venezolanos entrevistados se encontraban desempleados y, del 11% que tenían un empleo, 71% indicó que no habían firmado un contrato y 29% trabajaba de forma autónoma (OIM, 2020). Este panorama de alta informalidad de la población migrante permite comprender la relación y la brecha entre la inclusión en el mercado laboral formal y el poco acceso a la seguridad social en los países de destino.

La falta de empleo y la baja remuneración por su labor amenaza la habilidad de la población migrante venezolana para cubrir sus necesidades básicas. En Ecuador, por ejemplo, más del 85% de los trabajadores venezolanos entrevistados por la OIM ganaba menos del salario mínimo (OIM, 2020). Según la encuesta ESAE de WFP²⁰ publicada en febrero del 2020, el 78% de los venezolanos y venezolanas que viven en los 5 departamentos colombianos fronterizos se ubican por debajo de la línea de pobreza (WFP, 2020). Además, en su encuesta regional,

17. De acuerdo con encuestas realizadas por la OIM para la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento [DTM], el nivel educativo de los migrantes venezolanos varía entre los países receptores. Mientras que en Argentina y Chile alrededor del 50 y 70% de la población venezolana tenían educación universitaria o superior, en Ecuador y Perú era de cerca del 20%, y entre el 19 y 15% contaban con títulos técnicos, respectivamente. En otros países como Colombia, Brasil, Guyana y Trinidad y Tobago la escuela secundaria en el nivel más alto de los encuestados [Chaves-González & Echeverría-Estrada, 2020].

18. A pesar de que los trabajadores chilenos y migrantes tienen iguales deberes y derechos con relación a las cotizaciones al sistema y al otorgamiento de beneficios solo 38,4% de extranjeros cotiza en la seguridad social de acuerdo con cifras de la Superintendencia de Pensiones de Chile [INE, 2020].

19. Del 30 de octubre al 18 de noviembre de 2019, el equipo de la OIM realizó 1.767 entrevistas para supervisar el flujo migratorio en 14 municipios del estado de Roraima.

20. Evaluación de Seguridad Alimentaria en Emergencias [ESAE] para Población Migrante de Venezuela en Hogares de Acogida en Departamentos Fronterizos.

el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó que en 16% de las familias entrevistadas (1.274 de las 7.846) un adulto tenía que reducir su consumo de alimentos para priorizar a sus hijos (ACNUR, 2019). En Perú, la situación de la población migrante venezolana también ya era crítica, de acuerdo con datos de 2019, el 88% declaró no tener sus necesidades cubiertas. Entre las principales necesidades se destaca que el 71% requería ayuda médica, 54% generación de ingresos/empleos y 37,7% educación y capacitación. Otras necesidades como la ayuda para regularizar su situación migratoria, alojamiento y alimentos también fueron declaradas (Gobierno de Perú, 2019).

En el contexto de la pandemia de COVID-19, las medidas de distanciamiento social han afectado a la población de migrantes venezolanos, en gran medida por su sobrerrepresentación en el sector informal, en pequeñas empresas, en el sector de servicios (como turismo, hoteles y transporte) y en el sector de construcción, todos drásticamente impactados por las medidas para contener la propagación del nuevo coronavirus (OIT, 2020; R4V, 2020g).²¹ A mediano y largo plazo, una depresión económica prolongada impactaría las oportunidades laborales para trabajadores migrantes que no gozan del mismo estatus que los nacionales (Banco Mundial, 2020). A pesar de pocos datos regionales sobre los impactos en el empleo de la población migrante, en Chile encuestas señalaron que entre abril y mayo de 2020, la tasa de ocupación de los inmigrantes disminuyó 8,4 puntos (del 67,4% al 59,0%) en comparación con los 3,6 puntos porcentuales (del 47,7% al 44,1%) en que se redujo la de los nacionales (CEPAL, 2020b).

Asimismo, datos de Colombia, Ecuador y Perú durante la pandemia muestran que 7 de cada 10 migrantes venezolanos declaran que su ingreso decreció como consecuencia de la crisis asociada a COVID-19. Adicionalmente, el 48% de los migrantes entrevistados dependen en mayor medida de medios de vida inestables, como actividades en el mercado informal, o la asistencia humanitaria, o ayuda de familia o amigos, comparado con el 35% de la población nacional entrevistada. El 17% de los migrantes están desempleados, con mayor impacto en las mujeres (20% en comparación con 14% de los hombres migrantes) (WFP, 2020b).

3. MARCO NORMATIVO PARA EL ACCESO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

El enfoque de derechos humanos en los marcos normativos es fundamental para garantizar el acceso a condiciones esenciales mínimas para todas las personas, independientemente de su condición migratoria. Este enfoque se basa en los **principios de universalidad, no-discriminación e igualdad de trato**, que implican dar acceso a derechos y promover la integración e inclusión social de los migrantes en los países de tránsito y acogida. Existe un conjunto de marcos internacionales que establece todos los derechos de la población migrante, ofreciendo las garantías fundamentales que tienen los individuos cuando no están en su lugar de origen o especialmente cuando se encuentran en situación de desplazamiento forzoso, como es el caso de los refugiados.

Se considera que los marcos nacionales cuentan con una perspectiva de derechos cuando los principios establecidos a nivel internacional son incorporados en las normas migratorias generales (ILO et al., 2015). Asimismo, se entiende que la población migrante cuenta con cobertura legal cuando existe un reconocimiento jurídico de esos derechos, y con cobertura efectiva cuando en la práctica reciben o tienen acceso a la oferta de servicios disponibles.

21. Al observar algunos países, los sectores en donde se desempeña la población venezolana son principalmente el comercio, la hotelería y la construcción. En Perú, la mayor tasa de contrato laboral se dio en servicios (restaurantes y hoteles) con 12,2%, comercio con 11,8% y construcción con 10,3% (Gobierno de Perú, 2019). En Colombia entre 2018 y 2019, 46,3 % de los ocupados totales trabajaban en el comercio, 11,6% en la industria, 11,3 % en construcción y 14,3 % se desempeña en actividades informales de servicios sociales y personales (Farné & Sanín, 2020). Argentina también registra mayor participación de los migrantes venezolanos en el comercio con 14%, 35% en construcción, transporte y almacenamiento, alojamiento y gastronomía y servicios alrededor y 11% en otras ocupaciones como la salud humana y en servicios sociales.

En particular, los marcos normativos son fundamentales para garantizar el acceso por ley a la protección social. Cuando dichos marcos son inadecuados, pueden acentuar las vulnerabilidades y la exclusión de los migrantes, por ejemplo, si reconocen derechos solo a algunas categorías de migrantes como los refugiados o aquellos con visas de residentes. Esta sección presenta una breve revisión de las principales normativas internacionales y nacionales para la migración en los nueve países de estudio, a fin de analizar en qué medida establecen dichos derechos, y si ofrecen por ley acceso a la asistencia social, a la seguridad social y servicios a los migrantes venezolanos.

3.1 Marcos internacionales para el acceso de población migrante a la protección social

A nivel internacional, existen instrumentos normativos de derechos humanos que los países que adhieren se comprometen a implementar a nivel nacional. Se destacan dos tipos principales de instrumentos jurídicos: los vinculantes, como tratados y convenciones que generan un compromiso formal de aplicación para aquellos Estados que los ratifican, y los no vinculantes, que pueden entenderse como declaraciones y principios rectores cuya adhesión no genera un compromiso jurídico. Ambos son importantes por considerarse como referencias y guías para la implementación de medidas nacionales que incluyan a los migrantes y refugiados. La incorporación de esos lineamientos en las normas nacionales se constituye, por lo menos desde el ámbito jurídico, en un respaldo para el acceso a derechos.

Aunque existe una gran diversidad de marcos internacionales en esta materia, se destacan en el Cuadro 1 únicamente aquellos que por su reconocimiento y aplicación incluyen el acceso a la protección y derechos sociales, especialmente a la protección social, la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social.²²

De los países considerados en este estudio, se destaca que no todos se adhieren a los instrumentos jurídicamente vinculantes que son específicos para los migrantes, como se muestra en la Tabla 2. Para aquellos que lo hacen, el compromiso formal de aplicarlos y de garantizar la cobertura efectiva y pleno ejercicio de derechos continúa en un estado incipiente de implementación, como se menciona más adelante. De los marcos jurídicos internacionales para refugiados, únicamente Guyana no ha ratificado los convenios. En ese país, ACNUR realiza el registro y determinación de condición de refugiado ante la ausencia de legislación y procedimientos nacionales sobre asilo y refugio.²³

Vale la pena señalar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 fue ratificada por países tradicionalmente emisores de migrantes, como Colombia, Ecuador, Perú y Guyana, y receptores como Argentina.²⁴ Varios de esos países son ahora también importantes destinos de migrantes, sobre todo venezolanos, a los que la aplicación de la Convención debería garantizar todos los derechos. De los instrumentos no vinculantes, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 fue rechazado por Chile desde el inicio de las negociaciones, y Brasil, que había firmado anteriormente, se retiró en 2019.²⁵

22. Existen otros convenios y marcos jurídicos internacionales relacionados con el trabajo y la protección social como el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (1949), el Convenio Núm. 143 sobre los Trabajadores Migrantes (1975) y el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102) de la OIT, que fueron ya revisados en otros estudios como el desarrollado por Valera, Pizarro y Martínez (2018).

23. Para más información ver el Informe de la ACNUR sobre Guyana disponible en: <<https://www.refworld.org/pdfid/54c208514.pdf>>.

24. En 2019 Colombia tenía 2,9 millones de emigrantes, además de los más de 5,8 millones de desplazados internos (OIM, 2019b). Otros países con mayor número de emigrantes, Ecuador con 1,2 millones (versus 381 mil inmigrantes), Perú con 1,5 millones (versus los 782.2 mil inmigrantes), Guyana con 520 mil (frente a los aproximadamente 16 mil inmigrantes). Únicamente Argentina se destaca como un país receptor con alrededor de 2,2 millones de inmigrantes frente a 1 millón de emigrantes. Ver: (UN DESA, 2019).

25. Para más información ver Chile: <<https://bit.ly/320vYx>> y Brasil: <<https://bit.ly/2F0MpKh>>

Cuadro 1. Principales marcos internacionales para la promoción del derecho a la protección social de migrantes y refugiados

Instrumentos jurídicamente vinculantes

Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su **Protocolo de 1967** son los principales instrumentos legales que establecen las reglas para el ofrecimiento de refugio y los derechos que se ofrecen bajo esa categoría. En lo que respecta a servicios, asistencia y disposiciones legales de acceso al trabajo, el Artículo 17 reafirma el derecho al empleo remunerado, el Artículo 22 el acceso a los estudios, reconocimiento de certificados, exención de derechos y cargas y concesión de becas, y los Artículos 23 y 24 estipulan que los Estados deben conceder a los refugiados el mismo trato que a sus nacionales, para recibir asistencia pública, beneficios de la legislación laboral y seguros sociales. Los países que lo ratifican adquieren obligaciones para la protección de personas refugiadas y deben incorporar prerrogativas en las legislaciones nacionales para garantizar sus derechos.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) ofrece un marco jurídico mínimo sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, delineando la responsabilidad de los países que lo ratifican de ofrecer garantías y protección de dichos derechos. Se destaca el Art. 7 sobre el principio de no discriminación por nacionalidad u origen; los Art. 25, 27 y 43 que dan acceso al derecho a la protección social; y los Art. 52-55 que ofrecen garantías del derecho al trabajo y/o a la seguridad social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) es un importante instrumento internacional que bajo el principio de no discriminación por nacionalidad u origen (Art.2 y 3) reconoce el derecho a trabajar, y destaca que toda persona debe tener la oportunidad de ganarse la vida (Art. 6). Asimismo, el Art. 9 reconoce el “derecho de toda persona a la seguridad social e incluso al seguro social”.

Convención sobre los Derechos del Niño -CDN (1989) es el principal marco de los derechos y garantías de todos niños y niñas. El carácter indivisible e interdependiente con otros derechos como los derechos humanos son básicos en la protección de los menores migrantes. Particularmente principios como la no-discriminación, el interés superior del niño y temas como el acceso a servicios orientan las acciones relativas a los niños que deben reflejarse en la adopción de políticas, leyes y prácticas que los afecta. El Art. 2 asegura la aplicación a cada niño sin discriminación y específicamente el Art. 26 reconoce a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social.

Instrumentos jurídicamente no vinculantes

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) es el más reciente marco para la cooperación en materia de migración que dentro de sus 23 objetivos además de enfatizar en la garantía de los derechos humanos independientemente de la nacionalidad, busca proteger también a los migrantes indocumentados. El Ítem 15 defiende los principios de no regresión y no discriminación importante para el acceso a derechos y servicios; el Objetivo 6 resalta el acceso al trabajo decente; el Objetivo 7 enfatiza la necesidad de abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración; y el Objetivo 22 menciona el establecimiento de mecanismos para la transferibilidad de los derechos de seguridad social y prestaciones. Todos estos temas son importantes para la integración e inclusión de los migrantes en los países de acogida, así como para el desarrollo de mecanismo de cooperación entre países, donadores, agencias internacionales, sociedad civil e instituciones académicas.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) extiende el concepto de refugiado de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 considerando también a personas que huyeron 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, entre otras razones. Adicionalmente, resalta en el Ítem 2, la importancia de fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos como la salud, educación, trabajo y seguridad. A nivel regional es un instrumento importante para el otorgamiento de la condición de refugio y para la protección coordinada.

Fuente: Elaboración de los autores.

Tabla 2. Adhesión, firma o ratificación de instrumentos legales internacionales por país para la protección del derecho a la protección social de migrantes y refugiados

Título	ARG	BRA	CHI	COL	ECU	GUY	PAN	PER	T&T
Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1986	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración de los autores.

Adicionalmente, existen acuerdos y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (1949), el Convenio Núm. 143 sobre los Trabajadores Migrantes (1975) y el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) Núm. 102 (1952) los cuales en materia de protección social definen la base de la promoción de política social que permita que trabajadores migrantes y sus familias se beneficien de los mismos derechos que los trabajadores nacionales. Igualmente, la Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 (núm. 202) de la OIT es fundamental en la orientación de los Estados para el establecimiento de sistemas de seguridad social como un derecho humano.

También están los acuerdos bilaterales y multilaterales mediante los cuales los países crean mecanismos de coordinación relativos a la seguridad social. En estos se incluye aspectos como libre movilidad de las personas, portabilidad de derechos y otros lineamientos comunes de política migratoria. En ALC, además de los convenios que existen entre países, se reconocen los acuerdos subregionales como MERCOSUR — Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur — válido para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la propuesta de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con la Decisión 583 — Instrumento Andino de Seguridad Social; y el acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sobre Seguridad Social que es ejemplo de armonización de la legislación sobre seguridad social entre los Estados Miembros.²⁶

3.2 Marcos normativos nacionales

Esta sección analiza los principales marcos y leyes relevantes para migración y refugio en los 9 países de estudio, con el objetivo de evaluar el grado en que se garantiza por ley o no el acceso a la protección social y otros derechos sociales para la población migrante. Otras consideraciones relacionadas con la cobertura efectiva están estrechamente ligadas a los diferentes mecanismos de regularización ofrecidos por los países de acogida y al ofrecimiento de los servicios.

Una primera constatación es que a pesar de que es obligación de todos los países velar y proteger el cumplimiento de los derechos humanos tanto de nacionales como migrantes, la condición jurídica es la que determina en la mayoría de los casos el acceso a derechos sociales en los países de acogida. Más aun la condición migratoria regular a través del otorgamiento de visas o permisos a la población migrante, por sí misma no garantiza el acceso a derechos y servicios públicos. Por ejemplo, las personas con estatus de migración temporal (como los turistas) normalmente tienen menos derechos establecidos que los extranjeros con visados

26. Para más información ver: <https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=17>.

de residencia; mientras que los refugiados con estatus reconocido disfrutaban de una lista de garantías aún mayor. La dimensión normativa como un respaldo jurídico para la protección de los migrantes, no necesariamente significa un acceso efectivo a esos derechos.²⁷

En el contexto de la crisis migratoria en la región, varios países además de ofrecer las diferentes opciones de visado que son parte de sus normativas migratorias, adoptaron mecanismos *ad-hoc* de regularización para garantizar la condición regular de los migrantes venezolanos. Colombia lo hizo con el Permiso Especial de Permanencia (PEP)²⁸ que pasó de convocatorias específicas a un proceso regular por demanda, Perú con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP),²⁹ Chile con la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD), y Ecuador con la Visa Humanitaria para venezolanos (no vigente). Dentro de las prerrogativas de esas medidas se destaca el acceso a la documentación que facilita el ejercicio de los derechos como se presenta más adelante. Asimismo, Trinidad y Tobago llevó a cabo un proceso de registro de venezolanos en mayo de 2019 (*Venezuelan Migrant Registration Process*), que otorgó documentos de identificación a aquellos inmigrantes que habían ingresado como turistas y permanecían en el país (Gobierno de Trinidad y Tobago, s. f.).

Otros países como Argentina y Brasil han facilitado visados a los venezolanos. En Brasil, con el pasaporte o identificación pueden solicitar la residencia temporal y en Argentina pueden pedir la Visa de Residencia temporal. En ambos países las visas son otorgadas por dos años y después de ese período pueden aplicar a una residencia permanente, que para el caso argentino significa el pleno acceso a varios programas de protección social que exigen un tiempo mínimo de residencia en el país. En Brasil, la residencia permanente no es un prerequisite para el acceso a los principales programas de asistencia, como el Bolsa Familia.

Además, una serie de medidas de flexibilización, como la presentación de pasaportes vencidos para procedimientos de regularización migratoria, fueron implementadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. En paralelo, sin embargo, aumentó también el número de países (Chile, Perú, Ecuador y Trinidad y Tobago) que pasaron a exigir visas a los nacionales venezolanos entre 2018 y 2019. Desde antes de ese período, Panamá y Guyana ya exigían visas, y solamente Argentina, Brasil y Colombia permiten actualmente el ingreso libre de venezolanos, presentando únicamente el pasaporte o documento de identificación. En Argentina, los niños y niñas venezolanos menores de 9 años que ingresen por vía terrestres, con uno o ambos de sus progenitores, pueden presentar la partida de nacimiento, frente a la imposibilidad que tienen de adquirir documentos de identidad antes de esa edad en Venezuela y por los inconvenientes que existen para la expedición de pasaportes (Disposición DNM 520/2019). Medidas menos flexibles tienen un impacto directo para las familias migrantes más vulnerables. Por un lado, los requisitos, condiciones y trámites ya presentan un reto para los venezolanos ante la dificultad de expedir pasaportes y otros documentos como los antecedentes penales en su país, y por el otro, agrava la situación de los migrantes en tránsito.

En 2020, las medidas tomadas por los gobiernos para prevenir la propagación del nuevo coronavirus, que incluyen las restricciones de movimiento y el confinamiento han repercutido directamente en la libre circulación de las personas y han afectado el flujo migratorio de la región. En todos los países de acogida se establecieron una serie de medidas que exigieron adaptaciones de las normativas migratorias, algunas específicas para la población venezolana.³⁰ En el Tabla 3 se presenta algunas de las principales medidas.

27. El acceso efectivo a los servicios a los que se podría tener por ley, a veces se ven limitados por la disponibilidad, calidad, capacidad, etc., de los lugares de acogida o incluso por los requisitos de elegibilidad de los programas que puede afectar tanto a migrantes como a la comunidad local.

28. Resoluciones 2502 y 2359 de 2020.

29. Decreto Supremo N° 001-2018-IN.

30. Por ejemplo, en Colombia pese al cierre de la frontera terrestre y fluvial con Venezuela se permitió de manera excepcional el tránsito de estudiantes de educación preescolar, primaria, básica, media y secundaria que residían en territorio venezolanos y se encuentran matriculados en instituciones educativas colombianas [Decreto 402 de 2020]. Por el contrario, en Brasil los venezolanos fueron excluidos de la norma que permitía el ingreso al territorio a algunas categorías exentas de presentar documentos de residencia como familiares directos de brasileños, portadores del Registro Nacional Migratorio (RNM).

Tabla 3. Adaptaciones normativas por la pandemia de COVID-19

Políticas	Ejemplos de medidas
Prórroga de la vigencia de los documentos	<p><i>Argentina</i> prorrogó la vigencia de residencias temporales y de tránsito, así como los documentos que reciben las personas en proceso de refugio.³¹</p> <p><i>Brasil</i> extendió la validez del documento <i>Registro Nacional Migratório</i> (RNM).³²</p> <p><i>Colombia</i> suspendió provisionalmente la contabilización de tiempo para permisos temporales de permanencia y el PEP hasta que se cumpla el término establecido para la emergencia sanitaria, y también se autorizó una vez más la renovación del PEP para aquellos que estuvieran próximas a vencerse.³³ En marzo de 2021 fue decretado el Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos (ver Cuadro 3).</p> <p><i>Ecuador</i> prorrogó el plazo de amnistía migratoria y el proceso de regularización de venezolanos mediante la visa de residencia temporal por razones humanitarias.³⁴</p> <p><i>Panamá</i> extendió la vigencia de los permisos de residencia y otros documentos migratorios.³⁵</p> <p><i>Perú</i> decretó medidas especiales de emergencia para regularizar la situación migratoria para toda aquella población que se le vencía su PTP.³⁶</p> <p><i>Trinidad y Tobago</i> extendió los estatus regulares de las personas cuyos documentos vencieron.³⁷</p>
Adaptación de los procesos migratorios	<p><i>Argentina</i> activó canales de atención no presencial a través de líneas telefónicas y correos electrónicos para consultas y procedimiento de trámites migratorios.</p> <p><i>Ecuador</i> lanzó sistemas de correo electrónico para presentar aplicaciones de asilo, renovación de documentos o iniciar procesos como el de solicitud de reunificación familiar.</p> <p><i>Perú</i> habilitó mecanismos de requerimiento en línea para la solicitud y renovación del carné de extranjero y el PTP.³⁸</p> <p><i>Trinidad y Tobago</i> adoptó el uso del correo electrónico para la solicitud de extensiones ante el Ministerio de Seguridad Nacional.³⁹</p>
Eliminación de multas y gratuidad de los documentos	<p><i>Ecuador</i> eliminó la multa en caso de pérdida de regularidad migratoria.</p> <p><i>Perú</i> eliminó los costos de los procedimientos ofrecidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones.</p> <p><i>Panamá</i> suspendió las multas causadas por documentos vencidos.</p>
Mecanismos de protección por los cierres de frontera	<p><i>Argentina</i> permitió la movilidad de inmigrantes a extranjeros en proceso de reunificación familiar.</p> <p><i>Colombia</i> estableció corredores humanitarios en la frontera Colombia-Venezuela para personas con condiciones críticas o crónicas de salud.</p> <p>En <i>Chile</i> los niños, niñas y adolescentes de padre o madre (chilena) o extranjeros residentes de manera regular, nacidos en el extranjero con o sin solicitud la nacionalidad podría ingresar al territorio.</p> <p><i>Perú</i> suspendió las órdenes de expulsión de extranjeros y autorizó la entrada de solicitantes de refugio.</p>

Fuente: Plataforma R4V: Covid-19 buenas prácticas de los estados; documentos oficiales; y portales migratorios de los gobiernos.

31. Disposición Número DI-2020- 1714-APN-DNM#MI de la República Argentina — Poder Ejecutivo Nacional para la Prórroga de la vigencia de las residencias. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disp-1714-2020.pdf>>.

32. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações. Portaria N° 1, de 25 de marzo de 2020.

33. Resolución Número 1667 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Disponible en: <<https://bit.ly/3pvA3tl>>.

34. Esta visa ofreció un estatus regular para venezolanos que ingresaron al país de manera regular antes del 26 de Julio de 2019, dura 2 años y puede ser renovada una sola vez. Este proceso terminó y todos los plazos para procesos administrativos comenzaron a ejecutarse de acuerdo con lo establecido por el gobierno.

35. Resolución N° 8189 de 2020 de Ministerio de Seguridad Pública/ Servicio Nacional de Migración de República de Panamá. Disponible en: <<https://bit.ly/35n1Fsu>>.

36. Información disponible en: <<https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/10/22/1895950-4/1895950-4.htm>>.

37. Información disponible en: <<https://bit.ly/36q9Hjw>>.

38. Las constancias son “Constancia de Emisión de Carné de Extranjería”, “Constancia de Emisión de Carné de Extranjería (Menores de edad)”, “Constancia de Emisión de Carné de PTP” y “Constancia de Emisión de Carné de PTP (Menores de edad)” y aplican para los que realizaron de los siguientes tramites: “Inscripción en el Registro Central de Extranjería y Emisión del Carné de Extranjería”, “Duplicado de Carné de Extranjería” y/o “Emisión y Duplicado del Carné de Permiso Temporal de Permanencia de venezolanos, no hubieran podido recabar el carné de extranjería ni el PTP, debido a la medida de aislamiento social obligatorio decretada en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

39. Ministerio de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago. Disponible en: <<http://www.nationalsecurity.gov.tt/FAQ>>.

La pérdida de estatus regular migratorio puede significar el no acceso a los programas de la asistencia social, el derecho al trabajo formal y por ende las prestaciones laborales. En el contexto de la pandemia, la importancia de los mecanismos y alternativas para el ofrecimiento de servicios migratorios es clave para evitar que la población migrante quede indocumentada. Asimismo, y teniendo en cuenta que el impacto económico puede ser aún más grave para la población migrante ante la pérdida de empleos, la eliminación de tarifas a los permisos y visas, así como la suspensión de multas por permanencias prolongadas son medidas significativas principalmente para los migrantes más vulnerables.

Cuadro 2. Colombia — Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos

Pasado el término del análisis y la redacción de esta Nota Técnica, el Gobierno de Colombia mediante el Decreto 216 del 1 de marzo adoptó la implementación del Estatuto de Protección Temporal de Protección para migrantes venezolanos, un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados que tendrá una vigencia de 10 años.

El estatuto de protección temporal busca generar el registro de información de la población migrante venezolana y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización. Este mecanismo jurídico crea el Permiso por Protección Temporal (PPT) que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el país en condiciones de regularidad migratoria especial y ejercer cualquier actividad u ocupación legal hasta la vigencia del Estatuto y no será prorrogable. Se trata de un mecanismo que permite el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario. En otras palabras, los migrantes venezolanos que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes.

La medida aplica a la población migrante que es titular de Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF); quienes realizaron una prórroga de permanencia, o con trámite de refugio; a la población migrante en situación irregular que se encuentra en Colombia al 31 de enero de 2021; y a aquella población que ingrese por los Puestos de Control Migratorio durante los dos primeros años de vigencia del Estatuto.

Entre los beneficios otorgados por este estatuto se encuentran los siguientes:

- La creación del Registro Único de Migrantes Venezolanos, a través del cual se obtendrá información para su identificación y caracterización para la formulación y diseño de políticas.
- Protección de la población migrante en condición de irregularidad.
- Otorgamiento de la condición migratoria regular y autorización para desempeñar cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral.
- Acceso a la oferta institucional pública y privada e incorporación como miembro activo de la sociedad en condiciones de igualdad.
- La posibilidad de hacer la transición al régimen visas.

En la mayoría de los países de estudio el estatus migratorio regular es una condición necesaria para acceder al mercado laboral formal, a servicios sociales esenciales, y de manera particular a los programas del sistema de protección social como se ha visto a lo largo de este análisis. El Permiso de Protección Temporal representa un avance y un hito en el proceso de acoger e integrar a la población migrante en la sociedad colombiana. Este mecanismo sitúa al país como referente en la región en cuanto al proceso migratorio de población venezolana.

Fuentes. ABCÉ Estatuto de Protección Temporal de Protección para migrantes venezolanos y Decreto 216 del 1 de marzo.

Derechos sociales de los migrantes en los marcos normativos nacionales

Argentina, Brasil y Ecuador se distinguen por contar con constituciones que garantizan ampliamente los derechos de los extranjeros, ofreciendo cobertura legal y acceso *universal y/o igualitario* al sistema de protección social, a la salud y a la educación pública sin especificar condición migratoria. Cabe señalar que aunque la cobertura legal determine por ley el acceso a derechos, no garantiza su acceso efectivo por parte de los migrantes pues depende de aspectos como la disponibilidad de servicios o que los programas de protección social estén diseñados para integrarlos. Ese el caso de Ecuador, en donde a pesar de las garantías constitucionales, los migrantes acceden parcialmente a los componentes de su sistema de protección social.

En otros países las limitaciones ya comienzan con la condición legal. Es decir, la población migrante puede acceder a servicios públicos solo si cuentan con estatus migratorio regular, como en Perú, Guyana, y Trinidad y Tobago. Por su parte, aunque en Colombia la Constitución Política menciona la protección e igualdad de derechos sin discriminación, no es explícita la garantía de derechos sociales de la población migrante (Maldonado et al., 2018). Esto se evidencia en las limitaciones que existen para que los y las venezolanas accedan a los programas no contributivos de la protección social, a pesar de que algunos de ellos integren los registros sociales y cumplan con las clasificaciones socioeconómicas, como se presenta más adelante.

Cuando se revisan las normativas migratorias se identifica que aquellas más antiguas mantienen una perspectiva centrada en la seguridad nacional y el control fronterizo, como Guyana (1947)⁴⁰ y Chile (1975),⁴¹ mientras que otras más recientes como las políticas migratorias de Brasil, Ecuador⁴² y Perú, que reformularon sus leyes en el 2017, cuentan con un enfoque más inclusivo y amplio en cuanto a la garantía de derechos de estas poblaciones (Alonso et al., 2018).

Las políticas y leyes migratorias constituyen otro grupo de normativas que también resultan claves para establecer derechos de migrantes y refugiados. En Trinidad y Tobago, aunque se cuenta con una norma para la protección de los refugiados y solicitantes de asilo,⁴³ no es precisa sobre los derechos a los cuales tienen acceso. La principal ley de migración (*Immigration Act*) data de 1969 y a pesar de haber sufrido varias enmiendas desde su publicación, se centra en la regularización de los migrantes. Panamá, mediante el Decreto Ejecutivo N° 5 de 2018 por el que se aprueba el Convenio y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, ha logrado importantes avances en la garantía de los derechos fundamentales, pero mantiene algunas restricciones para el acceso efectivo.⁴⁴ En Chile y Colombia se encuentran en discusión propuestas de creación o reformas de políticas migratorias. Entretanto, ambos países han adoptado un conjunto de resoluciones, decretos y otros instrumentos jurídicos para responder a la crisis venezolana, al no contar actualmente con una ley moderna que incluya un enfoque basado en derechos.

En Chile el proyecto de ley⁴⁵ pretende modernizar el actual marco jurídico de la migración estableciendo la promoción, protección, y respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentran en el país. Adicionalmente se reconocen los principios de igualdad de trato, no discriminación y no penalización de la migración indocumentada (Carvacho, 2020). A pesar de que la nueva ley es un avance de la regulación

40. Guyana, mediante visas de trabajo ofrecidas a los migrantes venezolanos, concede el acceso a la salud y educación (Immigration Act-work permit).

41. Ley de Extranjería (Decreto Ley 1.094 de 1975).

42. La Asamblea Nacional aprobó el 3 de diciembre de 2020 las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que implica, cambios en el proceso de deportación (El Comercio, 2020).

43. Trinidad y Tobago a pesar de ser signatario de la Convención y Protocolo de los refugiados aún no tienen una política doméstica que aplique las disposiciones internacionales y por ende los registros y procesos son llevados a cabo por ACNUR, con el riesgo de que no goce de un pleno reconocimiento de las entidades e instituciones locales. La solicitud es tramitada por ACNUR, que ha sido la organización responsable de evaluar y determinar el estatuto de refugiado en colaboración con la sociedad civil (en particular la ONG Living Water Community). El Gobierno de Trinidad y Tobago le expide a los refugiados una "orden de supervisión" (Order of Supervision), que los protege de ser devueltos o detenidos por su estatus migratorio (Nakhid & Welch, 2017).

44. Ver Decreto Ejecutivo N° 5 de 2018.

45. Chile: Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8.970-06).

migratoria principalmente para la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes (al incorporar, por ejemplo, importantes principios rectores como el interés superior del niño, el pleno ejercicio y goce de los derechos, la improcedencia de expulsión de niños, niñas y adolescentes, y la prevención de la apatridia) no establece una expansión del acceso a servicios y derechos, y sí en cambio persisten algunas brechas como la inclusión de las familias al principio de no-devolución y reunificación familiar.⁴⁶

En Colombia, el Proyecto de Ley⁴⁷ se encuentra en debate en el Congreso. El documento que consta de ochenta artículos busca ofrecer la atención integral a colombianos en el exterior, retornados y extranjeros en Colombia. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil y entre otros análisis, el proyecto no realiza cambios estructurales para ofrecer a la población migrante indocumentada y vulnerable rutas de regularización permanente, accesibles y de largo plazo. Sin embargo, la regularización permanente de migrantes podría cambiar con la reciente adopción del Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos que fue decretado por el gobierno en marzo de 2021 (detalles en el Cuadro 2).⁴⁸

A continuación, se presenta el acceso de los migrantes al derecho a la asistencia y seguridad social de acuerdo con las leyes constitucionales y marcos migratorios. El acceso específico a derechos de los migrantes venezolanos se detalla con base en los mecanismos *ad-hoc* de regularización ofrecidos por los países de destino.

Asistencia Social y Seguridad Social

Las Constituciones y políticas migratorias ofrecen un respaldo legal para el acceso a la seguridad social en la mayoría de los países, como detalla la figura abajo. Sin embargo, aunque sea un derecho, los beneficios y prestaciones del sistema de pensiones y riesgos laborales, entre otros, están sujetos a la existencia de relaciones laborales formales, o a ser beneficiario de subsidios estatales que permitan hacer los debidos aportes a los sistemas.

Es importante resaltar que la aplicación de ese derecho también depende de la condición migratoria en la que se encuentran en los países de acogida, los requisitos de los regímenes contributivos y no contributivos, acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la materia.

Trinidad y Tobago los migrantes se ven directamente perjudicados por un gran vacío normativo que afecta directamente el ejercicio de sus derechos. Se identifica únicamente el acuerdo sobre sistemas de pensiones de la CARICOM firmado en el año 1996, que garantiza los derechos de seguridad social contributiva de los trabajadores inmigrantes de los países del Caribe (Robles & Vargas, 2012). Sin embargo, el acceso de extranjeros de otras regiones al sistema de seguridad social está poco regulado y es muy limitado. Algo similar sucede en Guyana, donde la Ley de Migración es muy limitada y no establece el derecho a la asistencia ni a la protección social.⁴⁹

Para el caso específico de los venezolanos, la visa especial de Colombia (PEP) otorga permisos de trabajo por dos años a los migrantes y les permite tener acceso a los servicios de gestión y colocación de empleo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Con el PEP los venezolanos pueden obtener permisos incluso mientras las solicitudes son procesadas. Asimismo, para facilitar la migración pendular y de tránsito, en Colombia se ofrece la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que permite cruzar la frontera de manera regular a los residentes de las zonas fronterizas para comprar alimentos, recibir atención médica o estudiar (Gobierno de Colombia, s. f.). Para los solicitantes de refugio con proceso rechazado o que no se les otorgó la condición de refugio

46. Comentarios Unicef Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería. Segundo Trámite Constitucional. Boletín N° 8.970-06.

47. Proyecto de Ley N° 36 de 2019 Senado "Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano".

48. "Análisis Proyecto de Ley N° 036 – Política Integral Migratoria del Estado Colombiano". 19 junio 2020. Disponible en: <<https://col.jrs.net/es/noticias/analisis-proyecto-de-ley-n-036-politica-integral-migratoria-del-estado-colombiano/>>.

49. Immigration Act — Chapter 14.02.

existe el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), que les permite ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país por un periodo de 90 días prorrogables.⁵⁰ Asimismo, mediante el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF) el gobierno colombiano busca fomentar la regularidad migratoria de nacionales venezolanos mediante contratos laborales o contratos de prestación de servicios.⁵¹ En Ecuador también se ofrecieron varias opciones de residencia para migrantes venezolanos como la visa UNASUR, la Visa de Residencia Temporal Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela y la Visa Humanitaria, las cuales otorgan acceso a derechos, incluido al trabajo y las prestaciones laborales. Estas opciones de regularización, sin embargo, cuentan con muchos requisitos y su costo monetario es alto.⁵²

Figura 4. Marcos normativos de asistencia social y seguridad social por país



Fuente: Elaboración de los autores con base en los marcos normativos nacionales.

50. Resolución 3548 de 2019.

51. El permiso está a cargo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores permite que los venezolanos y venezolanas accedan al trabajo mediante contratos en condición de aseguramiento. Ver más detalles en: <<https://is.gd/ZhWFUY>>.

52. Trámites y costos visas UNASUR (aproximadamente USD 50 solicitud y USD 250 concesión) y la Visa de Residencia Temporal Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela (aproximadamente USD 50 solicitud y USD 500 concesión. Para más información ver: <<https://www.gob.ec/tramites/>>.

Tabla 4. Principales mecanismos de regularización de venezolanos y acceso a derechos por país

País	Instrumento Legal	Derechos a los que accede legalmente	Visas y permisos*
Argentina	Visa de Residencia temporal – Mercosur y otras categorías. 2 años	Trabajo, salud, educación, seguridad social	110.000 residencias temporarias y 20.000 permanentes
Brasil	Visa de Residencia temporal. 2 años	Trabajo, educación, salud, protección social, servicios sociales	124.000 residencias
Colombia	Permiso Especial Permanente (PEP). 90 días prorrogables automáticamente hasta completar 2 años	Trabajo y seguridad social, salud, educación, servicios de atención a niños niñas y adolescentes y mujeres gestantes	612.449 venezolanos con PEP
	Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). 2 años	Tránsito fronterizo	4.98 millones de TMF
Chile	Visa de Responsabilidad Democrática. 1 año (prorrogable por hasta un año más)	Trabajo y seguridad social, educación, salud	19.244 visas otorgadas
	Visa especial de carácter temporal para niños, niñas y adolescentes. 1 año (prorrogable por hasta un año más)	Educación y salud	N/A
Ecuador	Visa Humanitaria para venezolanos. 2 años	Trabajo, salud y educación	28.000 visas Humanitarias 178.246 permisos de residencia
Guyana	Entrada sin visa (<i>landing card</i>). Solicitud de visa de trabajo. Válido hasta por 3 años y renovable.	Trabajo, educación, salud y programas de protección por emergencia.	13.939 registrados
Panamá	Procedimiento de Regularización Migratoria General. Ofrece carné de permanencia provisional. 2 años	Salud, educación y trabajo	17.344 regularizaciones 76,297 permisos de residencia
Perú	Permiso Temporal de Permanencia (PTP). 1 año	Trabajo, educación, salud y justicia	477.060 permisos
Trinidad y Tobago	<i>Venezuelan Migrant Registration Process</i> . 1 año (prorrogable por el mismo período)	Trabajo (<i>registration card</i>)	16.000 registrados

Fuente: Elaboración de los autores con informaciones disponibles por los marcos normativos migratorios nacionales y datos de gobiernos y la plataforma R4v. Nota: en el Anexo 1 se encuentra la tabla completa con los marcos regulatorios, requisitos, fuentes y otros detalles sobre los principales mecanismos de regularización de venezolanos y acceso a derechos por país. *Los años de los datos de las visas citadas en el cuadro pueden variar por país (entre 2018 y 2020).

El PTP de Perú y la Visa de Responsabilidad Democrática de Chile ofrecen por un año el derecho a trabajar, y en ambos casos los migrantes venezolanos tienen la opción de una regularización permanente mediante una solicitud de residencia después de un año. Las visas permanentes facilitan su inclusión en registros como el SISFOH (Sistema de focalización de hogares) en Perú y el Registro Social de Hogares en Chile, que son utilizados para focalizar los programas de transferencias monetarias y para el ofrecimiento de programas y servicios sociales públicos. Cabe señalar que el acceso al registro no los convierte en beneficiarios y son las reglas de los programas los que determinan su efectiva inclusión. Como se observa en la Tabla 4, los principales mecanismos de regularización han sido claves para el acceso a derechos.

Cuadro 3. Acceso de la población migrante venezolana a la salud y educación

Salud

La atención básica de salud, que ofrece acceso a servicios de emergencia sin importar la condición migratoria, se garantiza en todos los países con excepción de Trinidad y Tobago, en donde la atención primaria pública gratuita y los servicios de atención de emergencia solo se ofrecen a migrantes con visas permanentes o mediante la tarjeta de registro temporal que fue concedida a los nacionales venezolanos en 2019. Se destacan casos como el de Brasil, Chile y Ecuador, en donde se ofrece acceso universal al Sistema de Salud (SUS) a todos los migrantes (regulares o indocumentados). En Chile se garantiza el acceso a todos los niños, niñas y adolescentes, y mujeres embarazadas independientemente de su situación migratoria (Gobierno de Chile, 2017) y en Perú, se permite que todas las niñas y niños menores de 5 años, las mujeres embarazadas y las personas con el virus del VIH tengan derecho a acceder gratuitamente a los servicios de salud pública, independientemente de su situación migratoria (R4V, 2019).

El caso de acceso a servicios de salud en Colombia, Perú y Chile por parte de los migrantes venezolanos llama la atención por las posibilidades que les ofrecen sus sistemas públicos. El PEP que se emite en Colombia da acceso al sistema contributivo de salud para la población migrante con capacidad de pago y que tiene un empleo formal, y ofrece el sistema subsidiado para la población vulnerable y pobre sin capacidad de pago. En Perú, el PTP permite el acceso a los servicios básicos de salud y únicamente migrantes con calidad migratoria de residente con carné de extranjería tienen acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) dirigido a los pobres y extremadamente pobres, y al “SIS Independiente”, disponible para las personas que no califican como pobres pero que no cuentan con un seguro médico (Si, da Vida, 2019).

La Visa de Responsabilidad Democrática en Chile y otras visas de permanencia permiten la adquisición del Rol Único Nacional (RUN), un documento que ofrece el acceso al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y a otros servicios. Sin embargo, independientemente de la situación migratoria, quienes no cuenten con los recursos económicos para pagar las cuotas del seguro pueden solicitar la inscripción al FONASA Tipo A (carente de recursos), que se puede realizar en los centros de salud pública (Gobierno de Chile, s. f.). Los asegurados tienen acceso a los centros de atención sanitaria primaria, así como a servicios de urgencia en hospitales públicos.

A pesar del acceso, factores como limitaciones de capacidad instalada de los sistemas de salud, los costos asociados a la atención, y el recelo a acudir a la atención médica por falta de documentos influyen en la atención en salud, como fue identificado en Colombia, Ecuador y Perú (Banco Mundial, 2018, 2019, 2020a; Gobierno de Perú, 2019). Aunque no es posible determinar a detalle el acceso a salud de los migrantes venezolanos en todos los países, se conoce que en Colombia, con más de 1,7 millones de venezolanos, tan solo cotizaban en salud contributiva 7.589 de ellos, mientras que 35.548 hacían parte del sistema subsidiado, según datos de 2018 (Gobierno de Colombia, 2018, p. 47).

Por otro lado, en el marco del esquema de vacunación contra el COVID-19 algunos países han manifestado la exclusión explícita de los migrantes venezolanos sin estatus regular, lo que podría contribuir un factor de vulnerabilidad sanitaria de esta población.

Educación

La educación es un derecho fundamental de todo niño, niña y adolescente sin restricciones por su condición migratoria u origen en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Panamá y Perú. En efecto, de los países estudiados únicamente Trinidad y Tobago limita el acceso a la educación, al exigir la presentación de permiso de estudiante, que está solo disponible para los hijos e hijas de inmigrantes con un permiso de trabajo regular, excluyendo con ello



el acceso de los indocumentados. El derecho a la educación también proporciona, en la mayoría de los casos, el acceso a programas de alimentación escolar, aunque esto también depende de los criterios de focalización de cada programa, como se detalla más adelante en la sección 4.1.

La convalidación y acreditación de los estudios en los países de la región es todavía una barrera para el ejercicio pleno del derecho a la educación. A pesar de que países como Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela son parte del Convenio Andrés Bello,⁵³ mediante el cual los países miembros reconocen los estudios de primaria y secundaria a través de tablas de equivalencia, los requisitos y exigencias de algunos documentos para el proceso de convalidación continúan siendo un desafío para los niños y adolescentes venezolanos.

A pesar del derecho de acceso a la educación, aún persisten restricciones administrativas y prácticas que impiden su pleno ejercicio. Entre estas barreras se destaca la falta de cupos en las escuelas, los costos asociados a la asistencia al colegio para los migrantes, y problemas para el reconocimiento de certificados y convalidación de títulos. Influye también la fase del ciclo migratorio en que se encuentran los niños. Un estudio de 2019 del ACNUR realizado a familias migrantes venezolanas en varios países de la región señaló que el 52% de niños y niñas no asistían a la escuela debido a que recién habían llegado a su destino, o porque estaban en tránsito (ACNUR, 2019).

En Colombia, y de acuerdo con datos del Ministerio de Educación en 2019, el sistema educativo contaba con aproximadamente 200 mil migrantes venezolanos matriculados en los diferentes niveles (preescolar, básica primaria, primaria, básica secundaria y secundaria) en las zonas urbanas y rurales, mientras que 152 mil estudiantes venezolanos se beneficiaban del programa de alimentación escolar ofrecido en las instituciones oficiales (Mineducación, 2020). A pesar del acceso legal, alrededor de 260 mil niños niñas y adolescentes venezolanos siguen por fuera del sistema educativo (Renna, 2020). En Ecuador el sistema educativo aun no integra a alrededor del 56% de los niños niñas y adolescentes venezolanos (Banco Mundial, 2020a), y en el Perú la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE) mostró para 2018 que tan solo dos de cada cinco niños en edad escolar asistían a la escuela. En 2019, de los 118 mil cupos escolares necesarios para esa población, solamente 35 mil fueron concedidos a estudiantes venezolanos en el sistema educativo público (Banco Mundial, 2019).

Sin embargo, se identifican buenas prácticas de inclusión escolar. En Brasil, el gobierno de Roraima (con el apoyo del Ministerio de Educación) dispone desde 2019 de exámenes estandarizados de nivelación para el grado correspondiente en el sistema brasileño e ingresarlos al nivel respectivo. En Chile, el gobierno dispuso de un mecanismo para facilitar la regularización de los niños y niñas mediante el Identificador Provisorio Escolar (IPE), el cual permite el acceso al sistema de educación. Entre las medidas de integración se ofrece un examen de nivelación para los niños que no tengan documentos escolares y existen propuestas de educativas con enfoque multicultural (Gobierno de Chile, 2017b).

Fuente: Elaboración de los autores.

4. ACCESO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE A LA PROTECCIÓN SOCIAL REGULAR

Los sistemas nacionales de protección social están integrados típicamente por tres componentes: la asistencia social, la seguridad social y los programas de mercado laboral. En esta sección se estudia el acceso de la población migrante a estos diferentes componentes de la protección social, en los países de estudio, con especial enfoque en las transferencias monetarias.

53. El Convenio Andrés Bello fue suscrito el 31 de enero de 1970 y posteriormente sustituido en 1990 por un nuevo convenio con el propósito de generar estrategias de integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural entre los países miembros. La Tabla de Equivalencias, parte del acuerdo, favorece la movilidad de los estudiantes en el exterior que hayan realizado estudios de educación básica y media o secundaria en los países miembros [Bolivia, México, Colombia, Panamá, Chile, Paraguay, Cuba, Perú, Ecuador, República Dominicana, España y Venezuela].

4.1 Asistencia social

La asistencia social como un componente de la protección social no contributiva – bajo la cual existen por ejemplo los programas de transferencias – es un instrumento fundamental de la política contra la pobreza en la región. Como descrito en la sección 2.2, los migrantes enfrentan riesgos adicionales a las vulnerabilidades relacionadas con el ciclo de vida. Asimismo, su baja participación en el mercado laboral formal, que dificulta el acceso a las prestaciones ofrecidas por la seguridad social, hace de las transferencias monetarias una intervención central para su protección. Dentro del componente de asistencia social, además de los programas de transferencias monetarias, se reconocen también la alimentación escolar, las transferencias en especie, subsidios, entre otros.

Los 9 países de estudio cuentan con **programas de transferencias monetarias** como pilares de sus sistemas de protección social, pero el acceso de la población migrante venezolana varía. Así, los principales programas como la Asignación Universal por Hijo en Argentina, el Bolsa Familia en Brasil, y el Ingreso Ético Familiar en Chile, además del *Disability Assistance Grant* en Trinidad y Tobago (aunque esto solo está disponible para personas con discapacidad), prevén el acceso de los migrantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad que incluyen, mínimamente, una condición migratoria regular, documentación de identificación y clasificación socioeconómica. Otros programas, como el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, están disponibles sólo para los nacionales.⁵⁴

Dicho esto, algunos requisitos y condiciones pueden dificultar que los migrantes accedan a estos programas. Existen, por un lado, barreras procedimentales y de integración con otros servicios. Por ejemplo, para obtener el *Disability Assistance Grant* de Trinidad y Tobago, el solicitante debe presentar un comprobante de discapacidad permanente, que sólo puede ser otorgado por un médico del Ministerio de Salud o una Autoridad Regional de Salud. Si bien este es un requisito para todos los solicitantes (nacionales y extranjeros), representa una carga mayor para los migrantes venezolanos que, aun teniendo acceso a los servicios de salud pública para atención primaria y de emergencia, gozan de asistencia limitada a la atención terciaria y a los servicios especializados. Lo mismo ocurre cuando los criterios de permanencia en los programas (particularmente las transferencias monetarias para familias con hijos) están ligados a condicionalidades en salud, educación y nutrición, cuyo acceso a veces es complejo o limitado para los migrantes, como se ha mostrado anteriormente. Adicionalmente, el registro en algunos programas sociales no es continuo, sino que depende de convocatorias de inscripción. Ese es el caso de Colombia, cuyo programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción realiza jornadas de inscripción de acuerdo con listados de potenciales beneficiarios. En la Tabla 5 se presentan los principales programas de transferencias monetarias para familias con hijos que permiten el acceso a migrantes.

Por otro lado, existen barreras relacionadas con la **condición migratoria**. Los programas de transferencias que permiten el acceso de migrantes requieren que estos estén en condición regular. Otros programas del sistema no contributivo, como las pensiones sociales requieren un tiempo mínimo de residencia. Esto ocurre con las pensiones sociales de Trinidad y Tobago (la *Senior Citizens' Pension*), Argentina (Pensión Universal para el Adulto Mayor) y Chile (Pensión Básica Solidaria de Vejez), que exigen una residencia de veinte años en el país con anterioridad a la solicitud; o la Pensión Básica Solidaria de Invalidez en Chile, que pide acreditación de cinco años de residencia en el país, o con programas para madres o familias con niños como la Asignación por Embarazo o la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que exigen dos años de residencia en el país.

Con respecto a los **programas de alimentación escolar**, el acceso a la educación sin restricciones por la condición migratoria como un derecho fundamental de los niños juega un papel determinante en la provisión de este beneficio como es el caso en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Panamá y Perú. De los países estudiados,

54. A pesar de Ecuador contar con una Constitución que garantiza el acceso a la protección social, el acceso efectivo a la asistencia social está aún limitado por el propio diseño de los programas. Base legal disponible en: <www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/07/d_804_20190520180147-1.pdf>.

y como fue mencionado anteriormente, únicamente Trinidad y Tobago limita el acceso a la educación al exigir la presentación de permiso de estudiante, que está solo disponible para los hijos e hijas de inmigrantes con un permiso de trabajo regular, excluyendo con ello el acceso de los indocumentados.⁵⁵

Tabla 5. Programas de transferencias monetarias preexistentes que incluyen a la población migrante

País*	Argentina	Brasil	Chile
Programa	Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE)	Bolsa Familia	Ingreso Ético Familiar (Subsidio Único Familiar – SUF)
Descripción	AUH y AUE son programas de transferencias monetarias para familias con hijos que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y el acceso de niños niñas y adolescentes a servicios de salud y educación. Durante la pandemia ofreció un incremento extraordinario para todos aquellos beneficiarios del programa.	Programa de transferencias monetarias para familias en situación de pobreza y extrema pobreza. Durante la pandemia Incluyó nuevos beneficiarios, suspendió el bloqueo de beneficios por incumplimiento de las condicionalidades y ofreció un incremento extraordinario.	Conjunto de transferencias monetarias para hogares en situación de extrema pobreza. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas. Durante la pandemia ofreció un incremento extraordinario.
Monto	ARS 3.540 por hijo mensual (USD 44)	BRL 89 beneficio básico mensual por familia en extrema pobreza (USD 33)	CLP 30.854 monto mensual por beneficiario (USD 62)
Principales requisitos	Contar con 2 años de residencia para acceder a AUH y 3 años para AUE	Estar registrados en el <i>Cadastro Único</i> , estar en posesión de un CPF válido	Hacer parte del Registro Social de Hogares. Documento de identificación

Nota: *Aunque en cada país los regímenes contributivo y no contributivo cuentan con un grupo variado de subsidios se presentan en ese cuadro las principales transferencias monetarias condicionadas para familias con hijos. En Chile por ejemplo, los migrantes tienen acceso a otros bonos y subsidios del Sistema Intersectorial de Protección Social como: Bono Control Niño Sano, Bono Asistencia Escolar, Bono Logro Escolar, Subvención Pro-Retención Escolar, Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) ((Comunicación Personal UNICEF Chile, 2020). Los montos corresponden a la conversión de la moneda local en valores de 2020 a dólares internacionales de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA), menos para Argentina donde el valor corresponde al cambio (noviembre 2020).

Fuente: Elaboración de los autores.

Sin embargo, el acceso y la cobertura de los programas de alimentación escolar también depende de los criterios de focalización elegidos por los países. Brasil y Ecuador adoptan enfoques universales, con el objetivo de permitir a todos los niños y niñas escolares, independientemente de su condición migratoria, edad o estado socioeconómico tener acceso gratuito al programa. En Ecuador dicha universalidad cubre hasta nivel de secundaria (WFP, 2017). En algunos casos, los países optan por enfoques geográficos o individuales, o por una combinación de los dos para ofrecer la alimentación en todos los niveles escolares. En Perú, el programa nacional Qali Warma ofrece la alimentación en los niveles inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y únicamente las poblaciones indígenas de la Amazonía lo reciben en el nivel secundario.⁵⁶ El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Guyana focaliza geográficamente, ofreciendo la alimentación en todos los jardines de infancia y escuelas primarias de regiones específicas.⁵⁷ En Argentina, la universalidad que había caracterizado al programa de comedores escolares y al Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN) dio paso en la década de los noventa a criterios de focalización geográfica, implementándose el PROMIN como un programa focalizado en áreas de alta incidencia de pobreza urbana (Sordini, 2014).

55. Organizaciones internacionales y civiles que incluyen ACNUR y UNICEF crearon un programa de educación denominado “Equal Place” como una intervención temporal que ayuda a solicitantes de asilo, refugiados y otros niños necesitados a acceder a una educación acreditada. Para ver más detalles del programa ver: <<https://equal-place.com/>>.

56. Para más detalles del Programa Qali Warma ver: <<https://www.gob.pe/qaliwarma>>.

57. En Guyana se focaliza en todos los jardines de infancia y escuelas primarias de los grados 1 y 2 en las regiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 y Georgetown, focalizándose en las regiones 7, 8 y 9 por separado.

Tabla 6. Programas de Alimentación Escolar preexistentes que incluyen a la población migrante

País	Programa	¿Qué requisitos deben cumplir?
Argentina	Comedores Escolares	Ser estudiante de los lugares donde aplica el criterio de focalización geográfica del programa (focalización geográfica)
Brasil	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)	Ser estudiantes de educación infantil, primaria, secundaria y educación de jóvenes y adultos matriculados en escuelas públicas, entidades filantrópicas y comunitarias (enfoque universal)
Chile	Programa de Alimentación Escolar (PAE) — JUNAEB	Estar inscrito en el Registro Social De Hogares, y encontrarse dentro del 60% de las familias más vulnerables o mayor desventaja socioeconómica (focalización socioeconómica)
Colombia	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Depende de la cobertura del programa a nivel local (focalización categórica y socioeconómica)
Ecuador	Programa de Alimentación Escolar	Aportar documentos de acreditación de nivel (enfoque universal)
Guyana	Programa Nacional de Alimentación Escolar	Ser estudiantes de escuelas públicas de las regiones de focalización del programa
Perú	Qali Warma	Niveles inicial y primaria de las escuelas públicas (todo el país – enfoque universal); en el nivel secundario únicamente las poblaciones indígenas de la Amazonía lo reciben
Trinidad y Tobago	<i>School Nutrition Programme</i>	Estudiantes matriculados en las escuelas preescolares, primarias, secundarias y especiales (focalización socioeconómica determinada por las escuelas)

Nota: En Trinidad y Tobago solo migrantes con permiso de estudiante pueden ser admitidos en el sistema de educación. En los demás países el acceso a la educación es universal independientemente del estatus migratorio.

Fuente: Elaboración de los autores sobre la información disponible de los programas de alimentación escolar.

En los casos de focalización geográfica, los estudiantes migrantes son en principio elegibles para los programas de alimentación escolar en las zonas donde se implementan. Donde la focalización es individual o por niveles de ingreso o medios de vida, los estudiantes deben pertenecer a familias pobres o de bajos ingresos para acceder a la alimentación escolar. Es el caso del Programa de Nutrición Escolar de Trinidad y Tobago, donde el nivel de pobreza es evaluado por las escuelas.⁵⁸ O el caso de Colombia, donde los estudiantes de todos los niveles atendidos son escogidos individualmente por las escuelas con base en criterios socioeconómicos. En el caso del PAE de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) en Chile,⁵⁹ se utilizan tanto criterios geográficos como individuales. Las escuelas son seleccionadas a través de un índice de vulnerabilidad escolar basado en los datos socioeconómicos de los hogares y, en un segundo momento, los alumnos son escogidos de forma individual dentro de las escuelas (WFP, 2017).

Registros sociales y el acceso de los migrantes

En la mayoría de los países los **registros sociales** son una de las puertas de entrada a los programas de asistencia social destinada a los más pobres y vulnerables, incluidos los migrantes (ver Cuadro 4 sobre Brasil). Dichos registros consolidan la información socioeconómica y de contacto de potenciales beneficiarios, y brindan esta información para la focalización de programas de protección social, como transferencias monetarias u otras intervenciones como el acceso a los sistemas subsidiados de salud.

58. De acuerdo con el Programa de Nutrición Infantil, el director de la Escuela evalúa la participación del estudiante en el programa. La recomendación se basa en el nivel socioeconómico de la familia. No obstante, la condición de regularidad que deben cumplir los estudiantes migrantes venezolanos para acceder al sistema escolar oficial ha hecho difícil que ingresen a la educación y por ende a la alimentación escolar. Para más información sobre el programa ver: <<http://www.ttconnect.gov.tt/>>.

59. El PAE es ofrecido a estudiantes de educación preescolar, básica y media en condición de vulnerabilidad cuyo ingreso familiar se encuentre entre el 60% más pobre. Atiende a la educación regular, nocturna, de adultos tanto de establecimiento públicos como particulares que sean subvencionados. A los niños y niñas migrantes tiene también acceso a la alimentación escolar cuando cuentan con la Identificación Provisional Escolar (IPE), un documento que permite el acceso a la educación inclusive sin estatus regular.

Si bien la inscripción no garantiza el acceso a programas que cuentan con sus propios criterios de elegibilidad, el cumplimiento de los requisitos documentales para acceder al registro es relevante, tal como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Registros sociales y el acceso de los migrantes

País	Registro Social	Documentación y detalles acceso	Observaciones
Brasil	CadÚnico	Al menos un documento de identificación (registro de nacimiento o matrimonio; RG, CPF o cartera de trabajo). La inscripción es normalmente realizada en un centro de asistencia social (CRAS) de los gobiernos municipales.	Todo extranjero residiendo legalmente en el país tiene derecho al acceso al registro y a ser potenciales beneficiarios de los programas de asistencia social.
Colombia	SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales)	Documento de identificación de extranjero, Personas con salvoconducto (Visa Tipo M) y PEP. La aplicación de la encuesta puede ser realizada en cada municipio o ciudad.	Pueden acceder refugiados y venezolanos con PEP y para hijos menores con documento de identidad válido, y sin PEP. Al estar inscritos en el SISBEN pueden solicitar únicamente al sistema subsidiado de salud.
Perú	SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares)	Personas con el carné de extranjería y los DNI de todos los integrantes del hogar.	Migrantes con situación regular en el país pueden inscribirse. Dependiendo de la clasificación socioeconómica pueden acceder al Seguro Integral de Salud gratuito.
Chile	Registro Social de Hogares (RSH)	Para inscripción en el registro es necesario poseer el RUN (Rol Único Nacional). La aplicación del formulario de ingreso al RSH es realizada por el Ejecutor de la comuna de residencia del Solicitante.	Pueden acceder extranjeros con estatus regular y con RUN. Para el acceso a los programas realizan evaluación de clasificación socioeconómica.
Ecuador	Registro Social	Para la aplicación de la encuesta se exige la presentación de cédula de identidad/ ciudadanía o documento de identificación de los miembros del hogar y la planilla del servicio eléctrico de la vivienda a intervenir. ⁶⁰	Pueden acceder personas que cumplan con los requisitos. Migrantes y refugiados con residencia pueden adquirir la cédula de identidad.
Panamá	Registro Nacional de Beneficiarios	Documento de identificación nacional	Artículo 4 de la Ley 54 de noviembre de 2016 (que crea el registro nacional de beneficiarios) limita la inscripción a panameños.

Fuente: Ealboración de los autores con base en las informaciones oficiales de los gobiernos y portales de los registros sociales.

Aunque no se detallan los programas que utilizan dichos registros, es posible mencionar que en países como Brasil, Colombia y Perú las personas y hogares potencialmente elegibles quedan excluidos automáticamente de los principales programas de transferencias monetarias si no forman parte de los registros. Para los migrantes existen además barreras relacionadas con las propias reglas de los programas. Asimismo, cabe mencionar que registros como el SISBEN de Colombia⁶¹ posibilitan el acceso de los migrantes venezolanos al sistema de salud subsidiado y el Registro Social de Hogares de Chile⁶² es indispensable para el acceso de los niños y niñas al programa de alimentación escolar.

60. Documento. Proyecto Sistema de Protección Social. Manual Operativo Ajustado. Unidad del Registro Social. 2019. Disponible en: <https://siirs.registrosocial.gob.ec/resources/descarga/manual_operativo_proyecto_ajustado.pdf>.

61. Al respecto conviene mencionar el Decreto 064 del 2020 del Ministerio de Salud que estableció que la población migrante regular puede inscribirse en el Sistema de Salud a través de los hospitales municipales o las secretarías municipales de salud "De oficio" sin necesidad de estar inscritos en el SISBEN. Esto es muy importante porque elimina un trámite inicial. No obstante, en un periodo de 4 meses debe realizarse la encuesta del SISBEN para verificar su capacidad de pago y definir si se queda en el régimen subsidiado o contributivo. Para mayor información ver el Decreto aquí: <https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20064%20de%202020.pdf>.

62. En Chile aproximadamente 400 mil extranjeros forman parte del Registro Social de Hogares que corresponde al 2,9% del total que integra el listado. Más información disponible en: <<https://bit.ly/36uE9Jr>>.

Los migrantes pueden estar excluidos de los registros sociales por el propio diseño de los registros o por cuestiones operativas. En cuanto a la exclusión por diseño, existen casos en los que los requisitos de elegibilidad limitan la inscripción. Como se observa en la Tabla 7, todos los registros piden la presentación de documentos de identificación que están vinculados principalmente a la condición regular. Frente a las cuestiones operativas la exclusión se puede deber a la movilidad, la falta de información respecto de cómo registrarse, a factores sociales y culturales (ej. estigma), al alto costo/complejidad del proceso, a la relación estado-personas (ej. en caso de ser una relación de desconfianza), y a los incentivos de los actores locales para registrar a los migrantes (Barca & Hebbbar, 2020). Por ejemplo, el SISFOH de Perú tiene mayor foco en áreas rurales, tradicionalmente más pobres, y menor cobertura relativa en centros urbanos, donde reside la mayoría de los migrantes venezolanos.

Cuadro 4. Brasil — acceso de la población migrante al Registro *CadÚnico*

El Registro Unificado de Programas Sociales del Gobierno Federal (*CadÚnico*), que funciona como un instrumento para la caracterización e identificación de las familias de bajos ingresos, permite el acceso de familias nacionales y extranjeras a las prestaciones del sistema brasileño de protección social como el Programa Bolsa Familia. El registro consiste en la presentación de la solicitud ante el centro de asistencia social más cerca a su lugar de residencia, portando el registro de personas físicas (CPF) u otro documento de identificación de los miembros de la familia. En el 2018 se inauguró, por iniciativa gubernamental y con apoyo de organismos internacionales, el Centro de Referencia para Refugiados y Migrantes en el campus de la Universidad Federal de Roraima, en el cual se han llevado a cabo procesos específicos para registrar a migrantes venezolanos. Aproximadamente 6.470 familias con al menos un miembro nacido en Venezuela aparecían registradas en el *CadÚnico* entre enero de 2016 y febrero de 2019.

El principal programa de transferencias monetarias condicionadas, Bolsa Familia (PBF) dirigido a familias pobres y extremadamente pobres contaba hasta marzo de 2019 con un registro de 10.618 beneficiarios venezolanos en todo el país, de acuerdo con datos de la *Secretaría Nacional de Renda e Cidadania* (SNARC) (1). Sin embargo, el programa cuenta con varios desafíos de inclusión, como la falta de cupos en varios municipios, y las dificultades para el cumplimiento de las condicionalidades y acompañamiento de las familias que se movilizan por el territorio, ya que muchas no permanecen en el lugar en donde hicieron su inscripción. A esto se suman otros problemas como la falta de reconocimiento de la inclusión del público migrante a los programas a nivel municipal y la actualización de las políticas de asistencia social en algunos estados (2).

Fuentes: (1) Base de datos administrativos do Cadastro Único — Pessoas Nascidas na Venezuela (janeiro de 2016 a fevereiro de 2019). Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) — Ministério da Cidadania. (2) Acesso a Políticas Públicas e Serviços de Proteção Social por Migrantes Venezuelanos em Municípios Selecionados no Brasil, UNICEF Brasil, 2020.

4.2 Seguridad social

En la mayoría de los sistemas de seguridad social, el principio de igualdad de trato únicamente aplica a los migrantes en situación regular. Bajo esa premisa, las prestaciones contributivas están estrechamente ligadas al empleo formal y conforme a las normas establecidas en las propias legislaciones nacionales laborales.

Más aún, a pesar de que la condición migratoria regular es fundamental, en sí misma no conlleva el acceso al mercado laboral formal, ni a permisos de trabajo y por lo tanto, tampoco garantiza el acceso a la seguridad social. Por ejemplo, algunas categorías de visas (estudiantes, turismo, refugiados, etc.) dependiendo de la legislación de cada país permiten o no trabajar. Así como la propia población nacional, los migrantes con permisos de trabajo enfrentan diversas barreras para acceder a un trabajo formal, en una región en la que el 60% de los trabajadores activos pertenecen al sector informal. Sin embargo, de modo específico, los migrantes venezolanos enfrentan barreras que van desde falta de información, prácticas discriminatorias, barreras culturales, falta de documentación respaldatoria (ej. certificados de educación, homologación de títulos, etc.), entre otros (Maldonado Valera et al, 2018).

Respecto a los casos estudiados en esta Nota, tan sólo una pequeña proporción de la población migrante es incorporada a los sistemas de seguridad social de los países de acogida en la región. En Brasil los venezolanos con visas de residentes y con carné de trabajo pueden acceder a todos los derechos laborales asegurados por ley que incluyen seguridad, previsión social, protección a la maternidad y a la infancia y a la asistencia social, en línea con lo estipulado en el Art. 6 de la Constitución Federal de 1988.⁶³ Por el contrario, en Trinidad y Tobago los venezolanos con permisos de trabajo y empleo formal están excluidos de la seguridad social — los permisos otorgados por el gobierno a los venezolanos en 2019 y extendidos en 2020 establecieron que dichos migrantes no podían acceder al sistema (Beazley y Ciardi, 2020). Esta exclusión dejó a los migrantes en empleos formales desprotegidos frente a determinados riesgos, y a su vez, creó incentivos cuestionables: para las firmas es más beneficioso contratar a migrantes venezolanos calificados que a ciudadanos locales de menor calificación, ya que no deben hacer contribuciones a la seguridad social por los migrantes, lo que puede conducir a tensiones sociales.

Adicionalmente, existen barreras de acceso por la falta de portabilidad de derechos y prestaciones adquiridos en el país de origen. En la práctica, los migrantes tienden a perder esos derechos una vez que se establecen en un nuevo país debido a la ausencia de convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social. Existen casos en los que no hay un marco legal, ni mecanismos operativos para la portabilidad de derechos adquiridos en el país de destino, e inclusive la falta de conocimiento sobre la eventual existencia de dichos convenios y de los procedimientos, y requisitos administrativos para acceder a ellos dificultan su acceso (Maldonado Valera et al, 2018).

Al respecto, a pesar de que existen convenios bilaterales o multilaterales como Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), Venezuela está suspendida de uno y se retiró del otro en 2011. Asimismo, y cuando se tienen estos convenios (por ejemplo, el Convenio de Seguridad Social Venezuela-Ecuador)⁶⁴ existen barreras procedimentales y administrativas como falta de coordinación, requisitos, entre otros temas operacionales que suelen dificultar el pleno ejercicio de ese derecho en los países de destino.

4.3 Programas de mercado laboral

En cuanto a los programas de mercado laboral, existe menos información disponible respecto a su acceso por parte de la población migrante y, a su vez, son pocos los programas de amplia cobertura en los países del estudio. De los que se tiene conocimiento se reconoce el programa Trabaja Perú, cuyo objetivo es generar empleo temporal destinado a la población en edad de trabajar a partir de 18 años, y que se encuentre en situación de pobreza, pobreza extrema, o afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias, la cual participa como mano de obra no calificada. El acceso de los migrantes al programa Trabaja Perú está sujeto al cumplimiento del requisito de calificar como 'pobre' o 'pobre extremo' en la clasificación socioeconómica del registro social peruano (SISFOH). Sólo los migrantes que han regularizado su situación migratoria en el país pueden optar a su inclusión en el SISFOH y, por ende, a la clasificación socioeconómica que realiza.

En Argentina los migrantes entre 18 y 24 años con visas de residencia pueden aplicar a la política Empleo Joven para recibir asistencia económica para capacitarse, terminar sus estudios, acceder a entrenamientos laborales o emprender. Asimismo, los migrantes también tienen acceso a programas de inserción laboral como Entrenamiento para el Trabajo (EPT), que brinda incentivos a las empresas que incluyen aprendices, y el Programa de Inserción Laboral (PIL), que otorga ayuda económica a las empresas para cubrir el salario de trabajadores desocupados con mayores dificultades de empleabilidad, como generalmente es el caso de los migrantes.⁶⁵

63. En Brasil su Constitución de 1988 basada en los principios de igualdad de trato entre brasileños y residentes extranjeros, promueve la protección y cumplimiento de derechos tales como: acceso universal e igualitario a los servicios de salud, a la educación pública y gratuita y al sistema de protección social. La Ley N° 13.445 de 2017 que estipulo el Estatuto del Migrante también reafirma el acceso público a los servicios de salud, asistencia social y seguridad social sin discriminación por nacionalidad y condición migratoria.

64. Convenio de Seguridad Social con Venezuela. Registro Oficial Suplemento 389 de 21-feb.-2011. Disponible en: <<https://bit.ly/37Ce9hk>>.

65. Para más detalles sobre la política integral de Empleo Joven en Argentina, ver <<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven/>>.

En Colombia, los venezolanos con cedula de extranjería y con el PEP tienen acceso a los servicios de gestión y colocación de empleo de la Agencia Pública de Empleo (APE) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).⁶⁶ De acuerdo con la estrategia nacional para la atención a la migración proveniente de Venezuela (CONPES 3950), el SENA puede proporcionar capacitaciones a través de programas de formación complementaria y certificar el aprendizaje, y la experiencia laboral de los migrantes regulares.⁶⁷ Sin embargo, entre otras barreras, existen problemas prácticos como la convalidación de títulos, que han dificultado su implementación (Comunicación Personal WFP, 2020).

Consideraciones de economía política

Detrás de la muy limitada integración y acceso de los migrantes venezolanos a los sistemas de protección social en los países de acogida se encuentran varios factores de economía política que subyacen a las decisiones de política pública. Estos factores son fundamentales, y las futuras estrategias para integrar a la población migrante deberán tener en cuenta y resolver estos condicionantes subyacentes. Se destacan algunos factores centrales, que no son exclusivos de los nueve países bajo estudio:

- I. El impacto fiscal de integrar a los migrantes a los sistemas de protección social. El número significativo de migrantes venezolanos demanda un aumento de los recursos financieros para su inclusión en los sistemas. Sin embargo, el presupuesto para la protección social es limitado. La inclusión de un elevado número de personas que requiere asistencia implica un acuerdo social y la búsqueda de espacio fiscal, o recursos adicionales, como, por ejemplo, a través de impuestos sobre el consumo, renta e inversiones.⁶⁸ Tales acuerdos requieren de una fuerte voluntad política y apoyo social.
- II. La migración puede generar tensiones sociales y las políticas de integración pueden perder apoyo social y político. La llegada del flujo migratorio podría crear tensiones sociales en algunas comunidades de acogida, presión en los mercados laborales, brotes de xenofobia, estigma, etc. Estas tensiones afectan las decisiones de política en todo nivel de gobierno.
- III. En algunos casos, existe el temor de que las políticas de integración pueden atraer a más migrantes, el denominado “efecto llamada”. Una preocupación frecuente entre los decisores de política es que, el mejorar las condiciones de asistencia en el país, en comparación con otros países receptores, puede llevar a aumentar el flujo de migrantes hacia el país en cuestión, aunque no hay evidencias de que éste sea el caso.

A su vez, existen también dificultades o riesgos de tensión social directamente vinculados con la operación de los programas de protección social, y la aceptación de sus cambios en las comunidades en que operan. Algunas de éstas son:

- I. Con presupuestos limitados y programas focalizados que se caracterizan por la sub-cobertura de población nacional elegible, la inclusión de los migrantes puede generar conflictos sociales. El hecho de que los migrantes reciban asistencia de protección social mientras que algunos ciudadanos nacionales en situación de vulnerabilidad no, puede convertirse en una fuente de tensión social y, por lo tanto, afecta las decisiones de política.

66. Circular 115 de 2019 del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

67. En 2018 la Agencia Pública de Empleo del SENA había gestionado 1.646 colocaciones de venezolanos en empleos formales, y mediante proyectos pilotos con otras entidades nacionales y organismos internacionales habían realizado procesos de concertación para una oferta institucional para la población migrante (Gobierno de Colombia, 2020b).

68. La evidencia en Brasil indica que la contribución fiscal de los inmigrantes venezolanos en ese país en 2018 son del mismo orden que los gastos corrientes adicionales del Estado brasileño (ambos en el orden de BRL 100 millones). La tendencia a lo largo del tiempo es que con la integración de venezolanos al mercado laboral los ingresos aumenten (FGV DAPP, 2020).

- II. Las vulnerabilidades y las necesidades humanitarias de algunos migrantes son tales que requieren una asistencia diferente a la de los programas regulares de protección social: montos mayores en las transferencias monetarias, asistencia adicional en especie, etc. Este apoyo diferencial puede crear tensiones sociales, además de la necesidad de mayor presupuesto.
- III. En algunas ciudades y comunidades de acogida, los programas de protección social y los servicios sociales se encuentran al límite o saturados. La inclusión de población migrante puede repercutir en la calidad de los servicios suministrados a toda la población. Asimismo, la inversión requerida para fortalecer y preparar a los sistemas para integrar a los migrantes puede ser un desincentivo para los tomadores de decisión.

5. RESPUESTA A LA EMERGENCIA POR COVID-19 A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INCLUSIÓN DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS

El uso de la protección social para asistir a la población en respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 no tiene precedentes en la región. Prácticamente todos los países han adoptado al menos una medida de protección social, y la mayoría ha implementado varias estrategias (Beazley, 2020; Gentilini et al., 2020). Dentro de las intervenciones más utilizadas se destacan estrategias a partir de programas de asistencia social preexistentes, como el uso de los programas de transferencias monetarias y de alimentación escolar, además de programas de transferencias temporales creados para apoyar los ingresos de las familias (Rubio et al., 2020a, 2020b).

Como se detalla en este capítulo, el acceso efectivo de la población migrante en la mayoría de los programas de transferencias y otros, adoptados como respuesta al COVID-19, es limitado. Factores como su inclusión previa en los programas regulares, las barreras legales o de documentación, y la exigencia de un tiempo mínimo de residencia, además de factores de economía política dificultan que la población migrante necesitada acceda a los programas. Quizás la principal excepción es la alimentación escolar, ya que como se mencionó anteriormente, el derecho a la educación facilita el acceso tanto a los programas regulares como a los ajustes adoptados por la pandemia. Aunque no es pública la información sobre el número exacto de migrantes venezolanos que efectivamente reciben los beneficios, fue posible identificar los principales programas de protección social que no se limitan a los nacionales y que por su diseño incluye a los migrantes.

De acuerdo con la revisión de las respuestas de protección social por COVID-19 en los países del estudio fue posible identificar que se realizaron, por un lado, aumentos y adelantos de los montos de sus programas de transferencia monetarias condicionadas. De esos programas que se adaptaron, únicamente Argentina y Brasil permiten el acceso de la población migrante previo a la crisis.⁶⁹ Asimismo, ante la limitada cobertura de los programas preexistentes, los países realizaron expansiones para que más personas se beneficiaran de las medidas.

Mediante la creación de nuevos programas temporales de transferencias, por lo menos en 5 de los 9 países del estudio la población migrante en condición regular tuvo acceso,⁷⁰ destacando el papel clave de la regularización para acceso al derecho a la asistencia social. También las medidas de la seguridad social y el mercado laboral aplican solo para los migrantes con acceso al trabajo formal, que por lo general se vincula a permisos y visas específicas que les autoriza trabajar. En la Tabla 8 se resume el acceso a las respuestas de protección social en cada país.

69. Programas de transferencias condicionadas en Chile que también permiten la participación de migrantes no reportaron adaptaciones significativas por la pandemia, por eso no se incluyen en esta sección.

70. Se trata de transferencias monetarias temporales que fueron creadas por los gobiernos nacionales en cinco países para la población en general y no de programas específicos para la población migrante.

Tabla 8. Principales programas usados en la respuesta y países que permiten el acceso de los migrantes

Componentes de la Protección Social / Países	ARG	BRA	CHI	COL	ECU	GUY	PAN	PER	TYT
1. Asistencia Social									
Transferencias monetarias preexistentes	✓	✓	✓						✓
Nuevos programas de transferencias temporales	✓	✓	✓	✓					✓
Alimentación escolar	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
2. Seguridad Social*									
	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
3. Mercado Laboral									
	✓	✓	✓	✓				✓	
4. Programas de asistencia humanitaria y sistemas de protección social									
		✓		✓		✓			

Nota: Todos los programas están estrechamente relacionados con la condición legal de los migrantes. Las transferencias monetarias existentes incluyen condicionadas y no condicionadas. *Se considera el derecho legal a la seguridad social y sus prestaciones de los cuales únicamente los migrantes con acceso al mercado formal de trabajo podrían considerarse susceptibles de acceder a las medidas.

Fuente: Elaboración de los autores.

5.1 Respuesta a través de programas de protección social preexistentes y la inclusión de migrantes

Para los programas preexistentes se identifican los siguientes tipos de estrategias por parte de los gobiernos en la región como respuesta a la emergencia de COVID-19:

- **Ajustes de diseño.** Cambios al diseño o la implementación de programas que permitan responder a la crisis. Estos cambios no incluyen aumentos de cobertura ni nuevos servicios. Se trata esencialmente del mismo servicio o beneficio, para la misma población, aunque adaptado a las nuevas necesidades y contexto.
- **Expansión vertical.** Ofrecer asistencia adicional a quienes ya están en el programa. Por lo general consiste en el incremento del monto, la frecuencia o duración de las transferencias.
- **Expansión de cobertura.** Asistir a nuevos beneficiarios a través del aumento de cobertura de programas existentes o de la creación de nuevos programas (expansión horizontal).

Los programas de transferencias monetarias preexistentes no realizaron ajustes de diseño, ni expansiones horizontales por la pandemia para incluir a los migrantes que antes no formaban parte de ellos. Solo en dos países de estudio los migrantes venezolanos con estatus regular tuvieron acceso, y éste se vincula al acceso previo a la pandemia. El programa Bolsa Familia en Brasil y Asignación Universal por Hijo en Argentina hicieron expansiones verticales en las que los beneficiarios, incluida la pequeña proporción de migrantes, recibieron aumentos a los montos que se ofrecieron por períodos de al menos 9 meses.

Por el contrario, los programas de transferencias monetarias preexistentes o pensiones sociales utilizados en países como Colombia, Perú y Ecuador no consideran a la población migrante, dejándoles por fuera de los principales mecanismos utilizados para apoyar los ingresos de las familias afectadas por la crisis de COVID-19. Por otro lado, prácticamente todos los programas de **alimentación escolar** en los países de estudio se ajustaron para lidiar con el cierre de escuelas —una de las medidas que hizo parte de la repuesta a la emergencia—. Teniendo en cuenta el acceso que tienen los niñas, niños y adolescentes migrantes a la educación en el país de destino, podría suponerse que aquellos que asisten a la escuela —y sus familias— pudieron ser beneficiados por las adaptaciones y ajustes de

diseño implementados.⁷¹ En Panamá, el programa Estudiar sin Hambre se lanzó en 2020 como un programa piloto. Con el cierre de las escuelas se suspendió y se traspasó para la Bolsa de Comida del Plan Panamá Solidario. Los migrantes residentes con cédula de identidad personal pueden solicitar la Bolsa de Comida.

De los países de estudio se reconoce que la mayoría de los programas otorgó raciones de alimentos crudos o industrializados en lugar de la alimentación en las escuelas. Este fue el caso del Programa de Alimentación Escolar JUNAEB de Chile, Comedores Escolares en Argentina, Qali Warma en Perú y el Programa Alimentación Escolar en Ecuador. Por lo general estas raciones debían ser recolectadas en las escuelas u otros puntos de distribución (Beazley, 2020), existiendo también la modalidad de las entregas directas de canastas básicas a los hogares, como Comedores Escolares en Argentina, que implementó ambas. Otro ajuste al diseño de programas de alimentación escolar fue su conversión a la modalidad de transferencias de efectivo. En Brasil, los estados y municipios movilizaron sus propias soluciones y recursos financieros para que las familias más vulnerables no se vieran privadas de alimentación ante la suspensión de las clases, y en algunos estados se optó por convertir las entregas de alimentos del Programa Nacional de Alimentación Escolar en transferencias monetarias. También existieron modalidades mixtas que permitieron una respuesta más flexible. Ese es el caso de Colombia cuyo Programa de Alimentación Escolar permitió que cada entidad territorial adoptase el mejor método para la entrega. Las modalidades incluían la entrega de complementos alimenticios, raciones industrializadas o bonos para la compra de alimentos.

La crisis socioeconómica de COVID-19 llevó a que los gobiernos también usaran componentes de su pilar contributivo de la protección social. En lo que se refiere a las medidas de **seguridad social y mercado laboral** se destacan aquellas relacionadas con la protección del empleo, acceso anticipado a indemnizaciones por despido, utilización de pensiones contributivas y asignaciones familiares vinculadas con el trabajo formal que también otorgan seguros de salud (Rubio et al., 2020b). Sin embargo, en todos los países del estudio, la mayoría de migrantes venezolanos en edad de trabajar no se desempeñan en el mercado formal de trabajo, lo que se traduce en una limitada participación en la cotización de dichas prestaciones y por ende una exclusión previa a esas medidas. De acuerdo con encuestas remotas realizadas por WFP, el 69% de los migrantes se vieron afectados por la pérdida de ingresos, siendo peor para los que trabajan en el sector informal en donde 83% de los encuestados informaron pérdidas de ingresos. Igualmente, se dio un aumento considerable del desempleo, en agosto el 31% de los migrantes declararon no tener trabajo, frente al 18% en abril (WFP, 2020b).

Más aún, en el marco de las respuestas por COVID-19 y como parte de las políticas activas de mercado laboral a las que los venezolanos tienen acceso, se reconoce una medida implementada en Colombia. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ofrece cursos cortos virtuales de formación complementaria a la población venezolana en Colombia que cuenta con PEP. Esta medida anunciada en agosto de 2020 podría beneficiar a los más de 500 mil venezolanos titulares de ese permiso que tienen entre 18 y 69 años, y podría ser un incentivo para la regularización (Gobierno de Colombia, 2020f).

5.2 Respuesta al COVID-19 a través de nuevos programas temporales de protección social y la inclusión de migrantes

Gran parte de las estrategias de respuesta de protección social de los países consistió en la creación de programas temporales que incluyeran nuevos y más grupos a los tradicionalmente cubiertos por los programas preexistentes (por ejemplo, trabajadores informales o independientes, familias vulnerables que no forman parte de los programas sociales existentes, grupos especiales como trabajadores rurales, etc.). Las experiencias respecto de la inclusión de los migrantes en dichos programas son variadas como se presentan en la siguiente Tabla 9 y se detallan más adelante.

71. De los países del estudio, Trinidad y Tobago es el único en donde el acceso a la educación es permitido solo a estudiantes migrantes con estatus regular. Está condición además del diseño del programa dificulta que migrantes venezolanos sean beneficiarios del programa de alimentación escolar.

Tabla 9. Países con programas temporales creados por COVID-19 que ofrecen acceso a los migrantes

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	
Programa / Características	Ingreso Familiar de Emergencia	<i>Auxilio Emergencial</i>	Bono COVID-19	Ingreso Familiar de Emergencia	Ingreso Solidario	Asistencia (COVID-19 Social Assistance)
Grupo objetivo	Desempleados, trabajadores del sector informal y trabajadores domésticos	Trabajadores informales, microempresarios individuales (MEI), trabajadores por cuenta propia y desempleados	Personas con SUF, Familias del SSy00 y, Hogares del 60% más vulnerables que no reciben otros beneficios	Hogares que reciben ingresos informales y formales insuficientes	Hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad	Trabajadores independientes Individuos vulnerables
Monto ofrecido o beneficio	ARG 10.000 (a) USD 157	BRL 600 mensual (USD 223)	Monto variable (b) 50.000 pesos (USD 103.6) por familia SSy00 y Hogares 60% vulnerables). Personas SUF reciben 50.000 pesos por cada causante.	Monto variable (b) 100.000 pesos (USD 207.2 por integrante del hogar)	COP 160.000 (a) (USD 109)	Subsidio monetario Apoyo para el pago de arriendo Apoyo alimentario
# Entregas	3 entregas	9 entregas	Única entrega	Hasta 6 entregas	6 entregas	3 entregas
Frecuencia	Pagos con frecuencia irregular	Pagos mensuales	Único Pago	Pagos con frecuencia irregular	Pagos con frecuencia irregular**	Pagos mensuales
Requisitos migrantes	Extranjero/a con residencia legal no inferior a dos (2) años, naturalizado/a, residente en el país	Registro en <i>Cadastro Único</i> . O aplicación web. Ser mayor de 18 años	Estar inscrito en el Registro Social de Hogares. Pertenecer al SUF o SSy00.	Estar inscrito en el Registro Social de Hogares. Pertenecer a una familia cuyos ingresos mensuales por persona no superan la mitad del salario mínimo	Formar parte del SISBEN	Certificado de registro para residentes permanentes

Nota: Los montos corresponden a la conversión de la moneda local en valores de 2020 a dólares internacionales de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA). (a) Se entrega por familia. (b) Se entrega a cada miembro de la familia. Información de los programas hasta noviembre de 2020.

Fuente: Elaboración de los autores.

En Brasil, el programa Auxilio Emergencial ofrece un subsidio mensual de 600 reales (USD 223) destinado a los trabajadores informales, los microempresarios individuales, trabajadores por cuenta propia y los desempleados afectados por la pandemia, y también incluye a los refugiados y migrantes que viven en el país, independientemente de su situación migratoria. Los migrantes beneficiarios del programa Bolsa Familia y aquellos registrados en el CadÚnico que hagan parte del grupo de elegibles reciben el beneficio automáticamente, y aquellos que cumplan con los requisitos, pero que no hagan parte del registro social pueden aplicar a través de la plataforma online ofrecida por el gobierno.⁷² Aunque la Ley N° 13.982 que crea el programa no menciona la elegibilidad de la población migrante, tanto la Constitución brasileña como la Ley de Migración garantizan la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, incluido el acceso a las prestaciones sociales.⁷³

72. Para más detalles sobre el programa Auxilio Emergencial ver: <<http://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>>.

73. De acuerdo con el *Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social* los refugiados y los migrantes tienen derecho a recibir el Auxilio Emergencial, ver: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/auxilio-emergencial-para-refugiados-e-migrantes/>>.

En Colombia, el programa de transferencias monetarias Ingreso Solidario fue creado para disminuir el impacto económico de la pandemia en las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no hacen parte de los programas tradicionales de transferencias monetarias con cobertura en todo el territorio nacional como Familias en Acción, Jóvenes en Acción Colombia Mayor o el subsidio denominado Devolución del IVA. El diseño del programa prevé la elegibilidad de migrantes venezolanos, si bien sólo permite la inclusión como beneficiarios de aquellos en posesión del PEP y que cuenta con registro en el SISBEN, cerca de 40 mil hogares migrantes resultaron beneficiados, constituyéndose en el 2% del total de beneficiarios del programa (Migravenezuela, 2020). Para identificar a los beneficiarios de Ingreso Solidario, el Gobierno se ha embarcado en un ambicioso proceso para consolidar una base de datos maestra ampliada, compuesta por datos de los registros SISBEN III y IV, que luego se ha cotejado con otros registros de beneficiarios existentes, y con registros administrativos de otras entidades públicas (incluyendo el registro civil, Seguridad Social y supervisor del sector financiero – la Superintendencia Financiera de Colombia). Este proceso de identificación y registro puede constituir una barrera para los migrantes, pues con frecuencia no son incluidos en la actualización de barrios territoriales o por demanda debido a la dificultad para ser a veces contactados, o al cambio frecuente de teléfono de las personas en situación de vulnerabilidad.

En Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia ofrece de forma excepcional una transferencia monetaria de AR\$10.000 pesos (USD 157) a desempleados, trabajadores del sector informal y trabajadores domésticos afectados por la pandemia, e incluye a personas naturalizadas o extranjeros residentes con residencia legal en el país de 2 años o más. El programa, que es ofrecido solamente a un integrante del grupo familiar, incluyó 3 transferencias para 7,85 millones de beneficiarios en el primer IFE y 8,9 millones el segundo y tercer IFE. El acceso al beneficio constó de dos vías, por un lado, automática para los beneficiarios de la AUH (la cual se entrega a personas sin trabajo formal con hijos menores de 18 años como fue presentado anteriormente), y por otro lado, de solicitud directa y filtro. A la AUH pueden acceder los extranjeros con más de dos años de residencia en el país y que cuentan con DNI argentino, criterios que representan un obstáculo para muchos migrantes venezolanos que llegaron recientemente al país.⁷⁴ Según estimaciones, aproximadamente 372.000 personas migrantes y refugiadas no tendrán acceso a dicho subsidio a pesar de ser elegibles, y de estos, la población venezolana representa el 32,8%.⁷⁵

En Chile, el Ingreso Familiar de Emergencia fue implementado para otorgar una ayuda económica mensual de 100.000 pesos (USD 207,2) a cada integrante (hasta un total de 4) de aquellos hogares cuyos ingresos formales e informales disminuyeron por la pandemia. Si bien no se menciona explícitamente la inclusión de familias migrantes, el Indicador Socioeconómico de Emergencia creado para medir la vulnerabilidad socioeconómica de corto plazo de las familias que hacen parte del Registro Social de Hogares otorga el beneficio automático a aquellas que están inscritas o permite la postulación de aquellas que se registraron recientemente y cuentan con Clave Única -contraseña para tener acceso a los servicios del estado- o número de Cédula (RUT), que es un número de identificación en el país asignado a toda persona que está inscrita en el registro civil– sea ésta nacional o extranjera.⁷⁶

En Trinidad y Tobago, el Ministerio de Desarrollo Social y Servicios a la Familia, en colaboración con el Ministerio de Trabajo (*Ministry of Labour and Small Enterprise Development*) ha adoptado diversas medidas para apoyar a las personas afectadas por la crisis, incluyendo a extranjeros residentes permanentes en el país. Entre los programas se destacan aquellos para trabajadores independientes (For Self-Employed Individuals) e individuos vulnerables.⁷⁷ Dichos programas incluyen asistencia monetaria, apoyo alimentario y subsidios para el alquiler por tres meses, dando prioridad a las familias con niños niñas y adolescentes menores de 18 años. Los extranjeros deben, entre otros requisitos, contar con Certificado de registro para residentes permanentes. Aunque los migrantes

74. Los detalles sobre los requisitos de la AUH están disponibles en: <<https://www.argentina.gob.ar/tramitar-la-asignacion-universal-por-hijo-auh>>.

75. Ver el análisis inicial de las Naciones Unidas COVID-19 en Argentina: "impacto socioeconómico y ambiental". Disponible en: <<https://www.onu.org.ar/stuff/Informe-COVID-19-Argentina.pdf>>.

76. Para más detalles sobre el programa Ingreso de Emergencia en Chile ver: <<https://www.ingresodeemergencia.cl/faq>>.

77. Government of the Republic of Trinidad and Tobago measures. Disponible en: <<https://bit.ly/3aExNch>>.

pueden beneficiarse de dichas medidas, el requisito de residencia es complejo para la población venezolana en el país. Por un lado, los migrantes que cuentan con estatus regular han recibido solo visas temporales y, por el otro, la mayoría llegó recientemente al país.

Varias de esas nuevas transferencias monetarias temporales que fueron creadas como respuesta a la crisis recurrieron a los registros sociales para la selección de beneficiarios (principalmente bases de datos de grupos de elegibles que formaban parte o se habían graduado de los programas sociales), y otros abrieron convocatorias de selección. Sin embargo, como se mostró anteriormente, los migrantes tienen acceso limitado a dichos registros, con excepciones en Argentina, Brasil y Chile, en donde los programas preexistentes con acceso a migrantes beneficiaron automáticamente a los migrantes inscritos en los registros y que cumplían con los requisitos de elegibilidad. En algunos casos como en Colombia, el programa temporal Ingreso Solidario⁷⁸ alcanzó a aproximadamente 40 mil venezolanos que estaban inscritos en el SISBEN (Migravenezuela, 2020). Cabe señalar que los venezolanos aplican al SISBEN para ser considerados por el sistema subsidiado de salud, sin embargo, no forman parte de los programas de transferencias como Familias en Acción. Aunque familias venezolanas que son partes del registro del SISBEN podrían ser focalizadas, cuestiones del diseño de los programas y falta de cambios en sus requisitos aun impiden su entrada (Comunicación Personal WFP, 2020); por ejemplo, se identifica como una barrera el reconocimiento de otros tipos de documentos de identificación.

En lo que respecta a los programas de **mercado laboral**, se destacan principalmente aquellos creados para proteger los ingresos y empleos que fueron ampliamente impactados por la pandemia. De los programas creados y utilizados en los países del estudio se reconocen los subsidios al salario en Brasil, Chile, Colombia y Perú,⁷⁹ mediante los cuales aquellos trabajadores con contrato de trabajo que sufrieron reducción de horas o fueron suspendidos temporalmente, podrían recibir un apoyo económico para complementar sus ingresos. Cabe señalar que únicamente aquellos migrantes que participan en el mercado formal de trabajo podrían beneficiarse de esa medida. Asimismo, dada las características de los trabajadores venezolanos, algunos requisitos podrían representar un obstáculo como la cotización al seguro social, tiempo de trabajo y tipo de contrato.

5.3 Respuesta a través de la asistencia humanitaria a los migrantes y su vínculo con la protección social

Cuando la incorporación de los migrantes al sistema de protección social no es posible ante una emergencia como la de COVID-19, la asistencia temporal a los migrantes provista por la cooperación internacional y organizaciones humanitarias no gubernamentales se vuelve fundamental para apoyar a los migrantes a cumplir sus necesidades básicas.

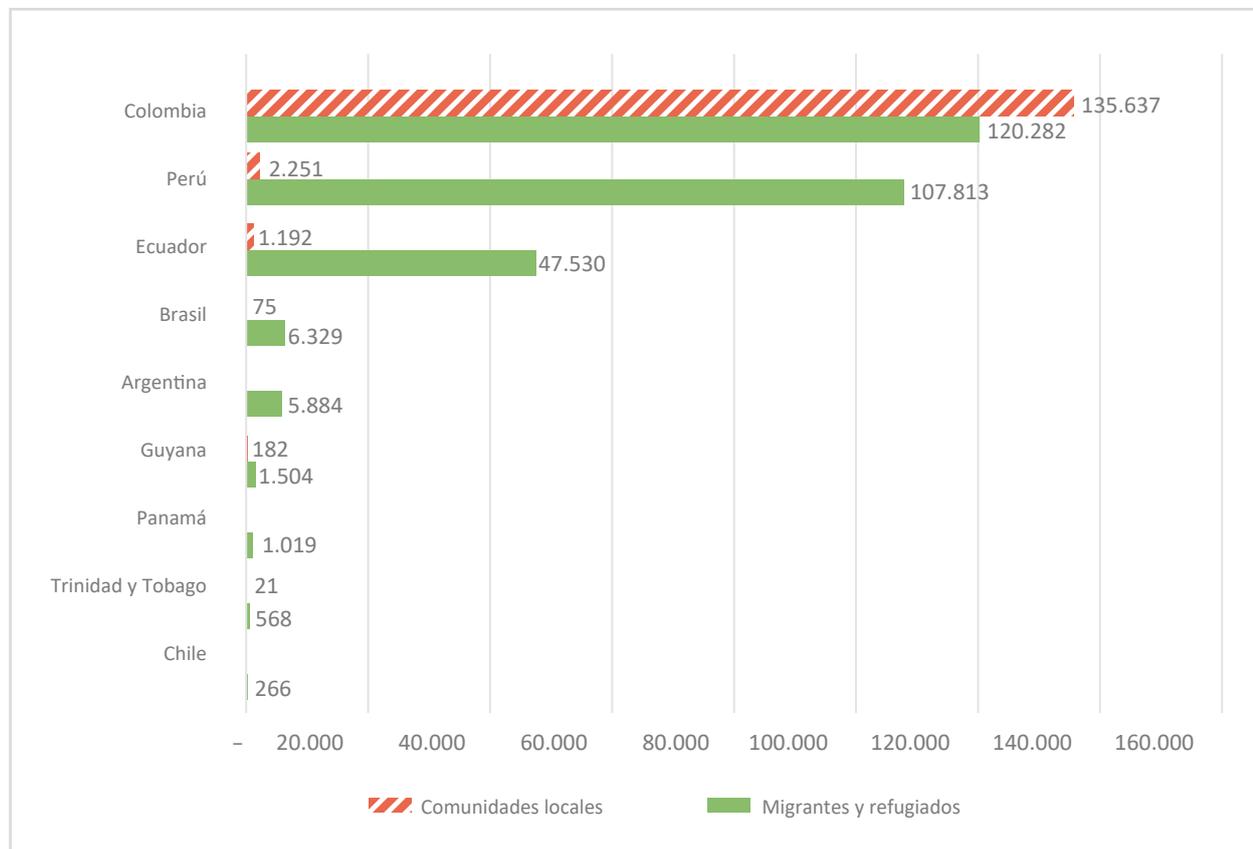
En la región, la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes (R4V) establecida en 2018 tiene como objetivo abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos, mediante el complemento y fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos. R4V está conformada por 41 organizaciones, incluidas 17 agencias de la ONU, 15 Organizaciones de la Sociedad Civil, cinco donantes, dos instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja, e incluye intervenciones bajo las áreas de educación, seguridad alimentaria, salud, transporte, integración, protección, agua y saneamiento, alojamiento y transferencias monetarias, entre otras.

78. En Colombia un grupo limitado de venezolanos que eran parte del Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (Sisbén) y cumplían con la clasificación socioeconómica del programa creado por la Pandemia (Ingreso Solidario) recibieron el beneficio. Cabe señalar que la Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela (Conpes 3950) preveían el acceso a la encuesta del Sisbén.

79. Brasil: Beneficio Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); Colombia: Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual; Chile: Seguro de Cesantía AFC; Perú: Subsidio para el pago de planilla de empleadores del sector privado orientado a la preservación del empleo.

En 2019, la asistencia humanitaria a través de transferencias monetarias⁸⁰ alcanzó a 151.364 migrantes venezolanos, hombres y mujeres de todas las edades, así como también a habitantes de las comunidades de acogida (R4V, 2020e). De estas intervenciones, la mitad de las transferencias se ofrecieron en Perú, 37% en Colombia y un 4% en Brasil.

Figura 5. Asistencia humanitaria por transferencias monetarias multipropósito (30 de octubre, 2020)



Nota: El gráfico presenta únicamente información para los 9 países de interés en este estudio. Las cifras totales incluyen también datos de Costa Rica, Bolivia, Paraguay, Uruguay, México, Aruba, Curacao y República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia con información de la Plataforma R4V.

Como parte de la respuesta a la pandemia de COVID-19, la planificación de actividades basadas en transferencias monetarias se incrementó significativamente:⁸¹ hasta el 30 de octubre habían sido asistidas 438.348 personas con transferencias monetarias multipropósito, 68% de ellas migrantes y refugiados venezolanos (prácticamente 300 mil personas) y el resto de las comunidades de acogida (97% de ellas en Colombia). La distribución por países se puede observar en la Figura 5.

Cabe señalar que el sector de seguridad alimentaria⁸² entrega cupones de alimentos a familias venezolanas migrantes que no se consideran bajo el esquema de transferencias monetarias multipropósito.

80. Además del dinero en efectivo, bajo esta modalidad se consideran también los cupones, las tarjetas o monederos electrónicos, el dinero móvil y otros mecanismos de pago similares.

81. Se proyectó un presupuesto de USD 154 millones con el objetivo de alcanzar a 1 millón de personas beneficiarias, a ser implementados por 38 socios en 17 países de la región.

82. Aunque en menor medida, los sectores de salud, integración y protección también tienen intervenciones sectoriales de efectivo que no se consideran bajo las transferencias multipropósito.

Sin embargo, aún existen brechas de estas transferencias monetarias para cubrir a los 4,2 millones de venezolanos migrantes y refugiados en la región. Más aún si se considera que alrededor de una tercera parte de las intervenciones se dirigen a poblaciones de acogida y no a migrantes.

Por otro lado, también existen retos para que la ayuda humanitaria esté lo más alineada posible a la respuesta de los gobiernos nacionales. La comunidad humanitaria internacional apoya cada vez más el enfoque complementario de trabajo en situaciones de emergencia, abogando por la inclusión en los sistemas de protección social a grupos vulnerables en lugar de crear programas de transferencias monetarias en paralelo. Esta colaboración puede implementarse en la práctica no solo a través de la coordinación de las diferentes intervenciones, sino también compartiendo y alineando procesos, sistemas y capacidad operativa en general (O'Brien et al 2018).

Un ejemplo sobre armonización y coordinación entre la cooperación internacional es el del *Common Cash Statement* (CCS): En diciembre 2018 los representantes de OCHA, ACNUR, WFP y UNICEF a nivel global firmaron una declaración reafirmando el compromiso a brindar transferencias monetarias a través de un sistema común, con el objetivo de evitar sistemas paralelos o duplicación de instrumentos financieros y así asegurar una entrega eficiente y eficaz de la asistencia. En la región, el CCS opera en Ecuador, donde WFP, ACNUR y UNICEF están llevando a cabo un proceso conjunto de contratación de proveedores de servicios financieros para brindar asistencia a las personas afectadas por la crisis migratoria. El objetivo es crear una plataforma de pagos común y al mismo tiempo trabajar para alinear otros aspectos programáticos de la respuesta (ej. focalización, sistema de monitoreo, sistema de queja y retroalimentación, etc.), lo cual se espera contribuya a maximizar los beneficios de la asistencia y brindar condiciones mejoradas para complementar esfuerzos de la protección social en respuestas a choques.

Actualmente, los grupos nacionales y regional sobre transferencias monetarias en efectivo bajo la estructura de la plataforma trabajan para incrementar el número de estas experiencias de coordinación entre la asistencia humanitaria con los sistemas de protección social, acercando a la comunidad internacional con los actores de gobierno responsables de la respuesta pública. Asimismo, se busca la multisectorialidad de las intervenciones, abogando por transferencias monetarias multipropósito que, en situaciones de emergencia, resultan mucho más efectivas que las transferencias sectoriales para contribuir a satisfacer las diferentes necesidades de atención de las personas vulnerables, a la vez que protegen su dignidad evitando condicionalidades y restricciones.

En Colombia, por ejemplo, desde antes de la pandemia de COVID-19 se tuvo como objetivo armonizar los aportes ofrecidos por la cooperación internacional con los montos ofrecidos a nivel estatal y articulados con los mecanismos locales de coordinación y autoridades locales, en aspectos claves como el objetivo de la transferencia, los criterios de selección, la duración, el valor, la frecuencia, la condición (si se tiene), la forma de pago/entrega, las causas de suspensión, los mecanismos de peticiones, quejas y reclamo (Gobierno de Colombia, 2018).

Por otro lado, en la región se han realizado **estrategias de respaldo** para apoyar a los migrantes durante la crisis de la pandemia, en el que la asistencia humanitaria utiliza algún aspecto de la capacidad administrativa del sistema de protección social, como por ejemplo las bases de datos, registro o el sistema de pagos:

- **En Guyana:** El Ministerio de Protección Social junto con UNICEF otorga una transferencia en efectivo de USD 230, la *Shock Responsive Cash Grant*, dirigida a los migrantes venezolanos y la población de acogida. Actualmente cubre a 1.600 hogares, de los cuales el 90% son migrantes, y es implementado principalmente en Georgetown. El papel de UNICEF es el de otorgar financiamiento y asistencia técnica, así como servicios complementarios a la entrega de efectivo, como los centros de defensa de la infancia, mientras que la implementación y entrega las realiza el Ministerio de Protección Social.⁸³ Esta colaboración es parte de

83. Éste es uno de los motivos por los que por ahora solamente se está implementando en Georgetown, ya que requiere de mayor capacidad administrativa.

una iniciativa conjunta con el Ministerio ya existente que, aunque en un inicio no estaba dirigida a los migrantes (y no dependía únicamente del Ministerio de Protección Social), ha logrado facilitar la coordinación y entendimiento para una respuesta ágil.

- **En Colombia:** El WFP está implementando un piloto conjuntamente con el gobierno nacional para dar asistencia a la población migrante y las comunidades de acogida en Arauca. Esta experiencia constituye un ejemplo de coordinación entre la protección social y la asistencia humanitaria en lo relativo a información, medidas de identificación de beneficiarios, procesos operativos, etc. Al nivel nacional el diseño estuvo concertado con Prosperidad Social, la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres y la Gerencia de Fronteras. Desde el comienzo, se acordó que la intervención se apoyaría en los registros oficiales. WFP tuvo acceso a 23.800 registros de familias (65.485 personas) que no eran beneficiarias de los programas preexistentes de transferencias monetarias y que de acuerdo con el SISBEN se clasificaban en pobreza extrema y moderada. Asimismo, recibió bases de datos con 16.500 registros de personas y familias de migrantes en situación regular e indocumentada en el departamento. Esta información fue validada y las personas que habían podido ser contactadas recibieron dos transferencias monetarias o, en el caso de no poder acceder a ellas por las limitaciones de los operadores financieros o ser población indocumentada, recibieron ayuda alimentaria en especie. Visto que la focalización de la intervención provenía de fuentes oficiales, los mensajes de acercamiento a la comunidad, en los cuales se suministraba información sobre la asistencia humanitaria, también fueron coordinados con las autoridades nacionales. Por otro lado, la coordinación con las autoridades locales demostró ser fundamental. Debido a que las familias frecuentemente cambian de datos de contacto y no necesariamente realizan la actualización en el registro oficial, los gobiernos municipales suministraron al WFP nuevas bases de datos con 21.122 registros de familias y personas consolidadas a partir de sus propias entregas en especie. Como última alternativa para contactar a las familias, el WFP y las autoridades locales y nacionales organizan una estrategia de búsqueda activa a partir de los datos de geo-referenciación que tiene el SISBEN y el trabajo cercano con líderes(as) comunitarios.
- **En Brasil:** Las organizaciones de asistencia humanitaria asistieron a los migrantes venezolanos para facilitar su acceso a la protección social y a las medidas temporales creadas por la pandemia como el *Auxilio Emergencial*. ACNUR y la OIT, en colaboración con instituciones del gobierno, ofrecieron guías en siete idiomas para la inclusión de migrantes y refugiados en el país.⁸⁴ UNICEF en coordinación con el Colegiado Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social creó un manual para informar a los potenciales migrantes beneficiarios en entidades locales.⁸⁵ Y las mujeres migrantes y refugiadas contaron también con una guía para su acceso al *Auxilio Emergencial*, preparada por ACNUR, OIM, ONU MUJERES, UNICEF y el *Ministerio da Cidadania* (uno de los responsables por el programa).⁸⁶

El trabajo conjunto y complementario entre la respuesta humanitaria y la protección social puede resultar en una solución más sostenible que una respuesta humanitaria focalizada en los migrantes completamente en paralelo al sistema de protección social (UNHCR 2019), pues es más costo-eficiente en términos financieros y de tiempo de respuesta, genera incentivos para que el gobierno atienda a esta población y abre la oportunidad de acceso a otros derechos (como a la educación, la salud y el trabajo).

84. De acuerdo con el Sistema Nacional de Informação do *Sistema Único de Assistência Social*, los refugiados y los migrantes tienen derecho a recibir el *Auxilio Emergencial*. Ver: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/auxilio-emergencial-para-refugiados-e-migrantes/>>.

85. "Auxilio Emergencial durante a Pandemia do Coronavirus. Como funciona e quem pode receber?". UNICEF. Disponible en: <<https://www.unicef.org/brazil/media/8031/file/cartilha-auxilio-emergencial-covid-19.pdf>>.

86. "Como acessar o Auxílio Emergencial do Governo Federal e outros apoios em tempos de COVID-19". ACNUR, OIM, ONU MUJERES, UNICEF y el Ministerio da Cidadania. Disponible en: <<https://bit.ly/3IXP9Fq>>.

6. HALLAZGOS PRINCIPALES

En esta sección se presentan de manera sintetizada los hallazgos principales comunes a los nueve países de estudio.

En los últimos años la cantidad de migrantes venezolanos en los nueve países de estudio ha ido en aumento, así como sus condiciones de vulnerabilidad. Una muy alta incidencia de pobreza y exclusión, inserción laboral precaria, alta incidencia de migración indocumentada, menor acceso a servicios básicos, hacinamiento e insalubridad, además de la ausencia de mecanismos de representación jurídicos y legales son parte del contexto de vulnerabilidad de los migrantes venezolanos.

La pandemia ha exacerbado estas vulnerabilidades de manera alarmante. La pandemia de COVID-19 ha afectado una economía ya desafiada en ALC, y es probable que afecte de manera desproporcionada a la población migrante venezolana, dadas sus vulnerabilidades preexistentes. Al menos dos tercios de los 3 millones de migrantes venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú empeorarán su seguridad alimentaria en 2020 como consecuencia de la pandemia. La participación de la población venezolana en los sectores laborales más afectados por la crisis, como en el mercado informal, así como las restricciones de circulación y la saturación de algunos servicios básicos, tienen un impacto drástico en el bienestar de la población migrante.

- I. Acceso de la población migrante a la protección social antes de la pandemia

Debe reconocerse el importante esfuerzo de integración de la población migrante a la protección social que los gobiernos y las comunidades receptoras de los países han realizado. En los 9 países del estudio existen garantías estatutarias para la atención de emergencia en salud y acceso a la educación básica. La salud y la educación son áreas primordiales y de progreso gradual hacia su inclusión en los sistemas de protección social. Sin embargo, está última como una función de la política pública que atiende los riesgos y vulnerabilidades de la población, está todavía limitada para la población migrante venezolana especialmente aquella indocumentada.

La condición jurídica de los migrantes es determinante para el acceso a la protección social. El acceso a la seguridad social está vinculado a relaciones laborales formales, las que a su vez requieren de un estatus migratorio regular y en algunos casos de permisos de trabajo. El acceso a programas de transferencias monetarias y de mercado laboral también está sujeto a una condición regular. Lo mismo ocurre con los registros sociales, que son una de las puertas de entrada a los programas de asistencia social: por lo general sólo los migrantes regulares tienen acceso a los registros, aunque dicha inscripción no garantiza la elegibilidad a los programas sociales. Los programas de alimentación escolar son la excepción a esta tendencia, ya que su acceso está vinculado al acceso a la educación independientemente del estatus migratorio que se otorga a todos los migrantes en los países de estudio, salvo en Trinidad y Tobago (donde solamente migrantes regulares tienen este derecho).

El estatus migratorio regular es condición necesaria para el acceso a la mayoría de los programas de protección social, pero no suficiente. Por ejemplo, los principales programas de transferencias monetarias de Argentina, Brasil, Chile y Trinidad y Tobago brindan acceso a migrantes regulares, mientras que los de Colombia, Ecuador y Perú no lo hacen en la práctica. Además, la proporción de los migrantes regulares con empleo formal y seguridad social es por lo general baja.

Para efectos del acceso a servicios, incluyendo la protección social, **el acceso a la identidad y a documentación de registro civil es central, e inicia con el registro de nacimiento.** La dificultad para registrar un nacimiento es una barrera de acceso a servicios y a la eventual regularización de estatus migratorio de las personas, especialmente

de los niños y niñas. La estrategia de Naciones Unidas de *Identidad para Todos* se vincula además con prevenir una situación de apatridia.⁸⁷ En situación de especial vulnerabilidad se encuentran los niños y niñas separados de sus familias o no acompañados, en ausencia de un padre o madre que los registre, que permita su acceso a cuidados o tratamientos de salud, o facilite su registro escolar. Por ello, iniciativas como el “Protocolo de cooperación regional para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana,” actualmente bajo discusión como parte del Proceso de Quito, son centrales en tanto avanzan conceptos como la colaboración de las naciones fronterizas en torno a los derechos de los niños y la eventual portabilidad de esos derechos.

La elegibilidad de los migrantes regulares a los programas de protección social se ve obstaculizada en muchos casos por diferentes barreras de diseño y operativas. Existen programas con requisitos exigentes en términos de tiempo mínimo de residencia (por ejemplo la AUH en Argentina). El acceso a los registros sociales también se ve dificultado por la movilidad de la población migrante, la falta de información, factores sociales y culturales, el alto costo o complejidad del proceso y los incentivos de los actores locales para registrar a los migrantes.

Finalmente, y a pesar de que trasciende el alcance de este estudio, es importante destacar que incluso antes del COVID-19 la migración representaba para las familias una situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema o, incluso, de vulneración de derechos (trabajo infantil, trata y explotación, por ejemplo). Su restitución requiere del concurso de medidas activas de protección, incluyendo la protección social.

II. Acceso de la población migrante a la protección social en la respuesta a la pandemia

La pandemia de COVID-19 implicó una respuesta pública inédita desde la protección social que ha puesto de manifiesto la importancia de contar con sistemas flexibles y adaptables. La cobertura de programas de transferencias de emergencia llegó a ser hasta del 75% de la población nacional en países como Perú. Las estrategias más comunes por parte de los gobiernos fueron los ajustes de diseño o implementación de los programas, expansión vertical o expansión de cobertura de programas existentes, o bien la creación de nuevos programas temporales de protección social.

En cuanto al uso de los programas preexistentes, las respuestas replicaron los patrones de inclusión/exclusión anteriores a la pandemia. Es decir, por lo general los programas no se flexibilizaron para incluir a los migrantes que excluían antes de la crisis. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias o pensiones sociales preexistentes de Colombia, Perú y Ecuador no incluían a la población migrante antes de la pandemia ni lo hicieron como respuesta a ésta. En contraste, el enfoque de derechos en Brasil que ofrece acceso universal e igualitario a la protección social ha permitido que la población migrante venezolana acceda a los programas de emergencia, como el *Auxílio Emergencial*. La inscripción de familias migrantes en el registro social CadÚnico representa también un punto de entrada a las prestaciones del sistema brasileño, que incluyó las expansiones de las transferencias del programa Bolsa Familia durante la pandemia.

Una de las principales estrategias de respuesta a la pandemia consistió en la creación de programas de transferencias monetarias temporales que alcanzaran a poblaciones tradicionalmente excluidas de la protección social (por ejemplo, trabajadores informales o independientes o familias vulnerables pero no pobres). En los países de estudio, la inclusión de los migrantes en este tipo de programas fue variada, con algunos países como Ecuador o Perú excluyendo a los migrantes (regulares e indocumentados) explícitamente. Aun en países con respuestas para las cuales los migrantes regulares eran elegibles, como en el caso de Argentina y Colombia, requisitos adicionales como un período mínimo de residencia o estar inscrito en el registro social llevaron a la exclusión de muchas familias migrantes.

87. Para mayores referencias, ver: <<https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/>>.

Si bien algunas medidas de respuesta a la pandemia llegaron a los migrantes, los sistemas de protección social todavía deben encontrar modos efectivos y sustentables de integrar a esta población y de darle una asistencia de acuerdo con sus vulnerabilidades. Existen varios factores de economía política que subyacen a la falta de integración de los migrantes, desde el posible impacto fiscal hasta las tensiones sociales y políticas, incluyendo también el temor a un efecto llamada —que mejores condiciones atraigan a más migrantes.

La magnitud de la crisis condujo, en algunos casos, a la necesidad de complementar las respuestas de protección social con asistencia por parte de los actores humanitarios y de cooperación internacional para apoyar a la población migrante. Ante ese contexto, se identificaron esfuerzos de coordinación de los actores humanitarios en ALC para armonizar criterios y mecanismos de asistencia y para vincular y alinear los programas con las respuestas del sistema nacional de la protección social, como en los casos de Colombia y Guyana.

Por último, se reconocen dentro de la respuesta también las medidas migratorias que fueron adoptadas para facilitar la regularización y documentación de la población migrante y que es condición clave para el acceso a los programas de protección social y puerta de entrada para el goce de otros derechos. Frente a las restricciones de movimiento y confinamiento, los países de acogida ofrecieron mecanismos de protección, alternativas para el ofrecimiento de servicios migratorios, prórrogas de los permisos y residencias, y eliminación de tarifas.

7. RECOMENDACIONES FINALES

Los hallazgos presentados en este estudio pueden informar el trabajo de los gobiernos nacionales y la cooperación internacional para lograr una integración de los migrantes venezolanos a la protección social con miras a contribuir a la realización de sus derechos, reducir la vulnerabilidad y exclusión social, promover el desarrollo de capital humano y su eventual participación en la actividad económica del país de acogida. A continuación se presentan una serie de recomendaciones comunes para los nueve países de estudio para promover sistemas de protección social inclusivos y no dejar a nadie atrás:

Acceso a derechos básicos

1. El primer paso es **mapear el acceso de los migrantes venezolanos a los derechos básicos**, incluidos, entre otros, documentación, permisos y visas, acceso a la salud y educación, al empleo, libertad de movimiento, acceso servicios financieros y de otro tipo. Estos elementos afectan directa o indirectamente el acceso e impacto de la protección social y deben, por lo tanto, considerarse de manera frontal. En este sentido, es fundamental el desarrollo de un marco legal favorable en aras de los derechos de los migrantes.
2. Se recomienda la **regularización progresiva de los migrantes así como la eliminación de tarifas a los permisos y visas, y la suspensión de multas por permanencias prolongadas**, teniendo en cuenta la gran vulnerabilidad con la que ya cuentan los migrantes sin estatus migratorio regular y el impacto económico que la crisis va a conllevar.
3. Para ello es preciso **fortalecer las capacidades de las entidades nacionales encargadas de manejar los procesos migratorios correspondientes** a la regularización, formalización y demás procesos administrativos vinculados a la migración venezolana. En el contexto de la crisis, la importancia de los mecanismos y alternativas para la regularización y el ofrecimiento de servicios migratorios ha sido clave para evitar que la población migrante quede indocumentada y sin acceso a servicios básicos.
4. Es menester **desarrollar una estrategia multisectorial para abogar por subsanar las barreras al acceso de los migrantes a otros servicios básicos** como a la salud, educación, promoción social y política laboral. Además de la cobertura legal, se deben enfrentar las barreras de índole administrativo, de información, operacionales, costos y procedimentales de estos sectores.

Acceso y aumento de cobertura de la protección social

5. Se deben **analizar las barreras operativas de acceso por parte de los migrantes venezolanos a la protección social regular y a los programas de respuesta a la pandemia** identificadas en este estudio y **generar estrategias de mitigación** como la flexibilización de los requisitos de participación y de documentación, incluir la elegibilidad de migrantes irregulares, registro, identificación y validación flexibles y accesibles, mecanismos de pago accesibles y que salvaguarden la protección y seguridad de los migrantes, entre otros.
6. Se recomienda la **inversión en los registros sociales de programas de asistencia social**. Aunque estos no garantizan la entrada en los programas sociales, se constituyen en bases importantes para la identificación de posibles beneficiarios, incluidos los migrantes venezolanos.
7. **Promover el desarrollo de diferentes escenarios de cobertura, costos y efectividad esperada de una incorporación progresiva de los migrantes venezolanos a la protección social regular**, tomando en cuenta los aspectos técnicos relacionados con la implementación y con plena consideración de las brechas de atención y protección que aun enfrentan las poblaciones nacionales de los países.
8. **Progresivamente integrar a las poblaciones migrantes con intención de permanencia, en la medida de las posibilidades fiscales**. Asimismo, integrar a los migrantes venezolanos que recibieron apoyos temporales de los programas de emergencia ante el COVID-19 a los programas regulares o consolidar dichos apoyos temporales en programas permanentes.
9. Cuando la inclusión total de los migrantes venezolanos a los programas regulares no es posible, se recomienda como una primera puerta de entrada la **integración de los migrantes a los programas de emergencia desarrollados por los gobiernos nacionales**, considerando las inversiones necesarias en preparación a emergencias a través de la protección social.

Inversión y Fortalecimiento de Capacidades del Sistema de Protección Social

10. **Fortalecer las capacidades del sistema nacional de protección social para evitar la sobresaturación del sistema y eventual colapso ante el aumento en cobertura**. Para ello se debe invertir en los sistemas de registro, focalización y entrega, además del sistema de monitoreo y evaluación de la protección social. Esto debe ir acompañado de mayores recursos humanos y personal técnico especializado para lidiar con la mayor carga administrativa por el incremento de la cobertura.
11. También se debe **invertir en el fortalecimiento de capacidades a los gobiernos locales en las comunidades de acogida**, a través de la asignación de recursos y el fortalecimiento de la capacidad del trabajo social, así como dar seguimiento a la prestación y calidad de los servicios de protección social y su impacto en las familias afectadas por la migración.
12. **Desarrollar una estrategia de planeación financiera para la protección social que sea sostenible y que pueda sostener la expansión de cobertura a mediano y largo plazo y la consolidación de los programas temporales**. Para ello será necesario considerar diversas fuentes de financiamiento, incluyendo instrumentos fiscales domésticos a través del aumento de recursos (por mayor recaudación fiscal, por ejemplo) o la reasignación de recursos, sin que ello implique la reducción de presupuestos de otros servicios básicos. También es importante considerar el papel de las asociaciones público-privadas para el financiamiento de algunos de estos apoyos, así como el papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS).

Apoyo a Comunidades de Acogida y Comunicación con comunidades

13. Considerar la **extensión de apoyos de protección social a las comunidades de acogida** para evitar tensiones y conflictos con los migrantes venezolanos participantes en los programas de protección social.
14. **Elaborar estrategias integrales de comunicación con comunidades de migrantes y con las comunidades de acogida para facilitar el acceso de los migrantes a la protección social**, con el objetivo de proporcionar información oportuna, y relevante, con un enfoque de derechos, respecto a la oferta disponible de protección social. Para ello se recomienda buscar estrategias de información y comunicación innovadoras, además de integrar mecanismos de rendición de cuentas y de contraloría social.

Inclusión económica y financiera de los migrantes

15. Para mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 en los migrantes venezolanos y garantizar la inclusión productiva se necesitarán **medidas fiscales e incentivos económicos para que las empresas privadas promuevan el empleo de la población migrante para lograr su inclusión socioeconómica a mediano y largo plazo**.
16. Se recomienda **vincular a los programas de transferencias en efectivo con iniciativas de inclusión financiera** a medida que se incluyen a los migrantes venezolanos en los programas de protección social. Para ello es importante comprender las barreras al acceso, incluidas las necesidades y preferencias de los usuarios relacionadas con la aceptación y el uso de productos y servicios financieros, además de las diferentes barreras.

Papel de la cooperación internacional

17. **El papel complementario de la cooperación internacional es crítico para asegurar el acceso de los migrantes venezolanos a servicios básicos y a apoyarlos a cumplir sus necesidades básicas y realizar sus derechos**. De esta forma, la asistencia humanitaria a través de la asistencia técnica, apoyo financiero y de operaciones directas debe complementar y apoyar los esfuerzos nacionales de protección social, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del sistema, y eventualmente facilitar la transición de la ayuda humanitaria al desarrollo y eventual incorporación de los migrantes en el sistema de protección social.
18. Se recomienda que, en la medida de lo posible, **los programas de asistencia humanitaria se respalden de los sistemas de protección social establecidos, utilizando los mecanismos existentes**, como los sistemas de registro, focalización, entrega, entre otros, teniendo en cuenta las especificidades de cada contexto. Asimismo, se debe considerar el alineamiento de modalidades y valores de transferencia, criterios de elegibilidad y de focalización.
19. Se debe **continuar fortaleciendo los esfuerzos de coordinación y colaboración de los actores humanitarios y de la cooperación internacional como la R4V y la REDLAC** como una caja común para armonizar estos esfuerzos, alinear estrategias y definir criterios técnicos comunes que contribuyan a fortalecer y abogar por los sistemas protección social inclusivos.
20. Del mismo modo, se debe **fortalecer el trabajo conjunto de la cooperación internacional con la sociedad civil y los gobiernos locales**. Son estas entidades las que juegan un rol fundamental en el vínculo con los migrantes en el terreno. Las políticas de protección social y asistencia humanitaria se deberán apoyar sobre una adecuada colaboración con las organizaciones locales.

21. Bajo los principios humanitarios y ante la magnitud del fenómeno migratorio en la región, el objetivo último de la cooperación internacional debe ser el de **abogar por medidas de integración e inclusión regular y sostenible de los migrantes venezolanos en el sistema nacional de protección social.**
22. El desarrollo de una **estrategia de integración de los migrantes a los sistemas de protección social deberá construirse sobre amplios consensos políticos y sociales.** Solo así las estrategias serán efectivas y de largo plazo, y podrán resolver los factores de economía política que han impedido mayores progresos en esta área.
23. Para ello, se recomienda **realizar un diálogo regional de alto nivel entre la cooperación internacional, los gobiernos nacionales, IFIS, la academia y la sociedad civil basado en evidencias** para hacer avanzar la agenda de integración de migrantes en el sistema de protección social.

REFERENCIAS

ACNUR. (2020). *Informe del ACNUR revela que el 65% de los indígenas venezolanos registrados en Brasil son solicitantes de asilo*. <<https://bit.ly/3a8YXsL>>.

Alonso, M. A., Meza, M. J., & Valenzuela, P. (2018). *Estudio de Análisis Comparativo Regional de las Regulaciones Migratorias en América latina* (p. 60). Espacio Público. <<https://bit.ly/3qe7MqO>>.

Banco Mundial. (2019). *Una Oportunidad para Todos: Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú (Vol. 2)* (p. 316) [Text/HTML]. World Bank Group. <<https://bit.ly/3afWgpH>>.

Banco Mundial. (2020a). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/340561592543577847/pdf/Resumen-Ejecutivo.pdf>>.

Banco Mundial. (2018). *Migración Desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*. <<https://is.gd/Rs7UPb>>.

Barca, V., & Hebbbar, M. (2020). *On-demand and up to date? Dynamic inclusion and data updating for social assistance*. <<https://bit.ly/3JRdrRD>>.

Beazley, R. (2020). *La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe | World Food Programme*. PMA. <<https://bit.ly/3d1Op0D>>.

Carvacho, P. (2020). *Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América Latina y el Caribe y sus familias en Chile*. Centro de Estudios Justicia y Sociedad - Instituto de Sociología - Pontificia Universidad Católica de Chile. <<https://uni.cf/3piEEha>>.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.

CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL. <<https://bit.ly/3jG5LBB>>.

CEPAL. (2020a). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <<https://bit.ly/3ab0Mpd>>.

CEPAL. (2020b). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: Desafíos de política*. CEPAL. <<https://bit.ly/3advJJz>>.

Chaves-González, D., & Echeverría-Estrada, C. (2020). *Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe*. <<https://bit.ly/3rOFQdL>>.

ECDC. (s. f.). *COVID-19 situation update worldwide, as of 27 October 2020*. European Centre for Disease Prevention and Control. Recuperado 27 de octubre de 2020, de <<https://bit.ly/2NmPF3K>>.

El Comercio. (2020). *La Asamblea Nacional aprobó la reforma migratoria, que incluye 9 causales para deportación*. El Comercio. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-reforma-migratoria-deportacion-extranjeros.html>>.

Estoy en la frontera. (s. f.). *Así se solicita asilo en Colombia*. Estoy en la frontera. Recuperado 27 de octubre de 2020, de <<http://estoyenlafrontera.com/asi-se-solicita-asilo/asi-se-solicita-asilo-en-colombia>>.

Farné, S., & Sanín, C. (2020). *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*, Universidad Externado de Colombia, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. <<https://bit.ly/3d2LhS5>>.

FGV DAPP. (2020). A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: Evidências e subsídios para políticas públicas. *Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas*.

Gentilini, U., Almenfi, B. A., Dale, P., Robert J, Natarajan, H., Galicia Rabadan, Guillermo Alfonso, Okamura, Y., Blomquist, J. D., Abels, M., Demarco, G. C., & Santos, I. V. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. <<https://bit.ly/3d48Dqk>>.

Gobierno de Brasil. (2019, febrero 7). *MEC atua para resolver situação das crianças venezuelanas para que possam estudar no Brasil*. Ministério da Educação. <<https://bit.ly/3d2e16G>>.

Gobierno de Brasil. (2020a). *Autorização de Residencia*. <<https://bit.ly/3rGSJGA>>.

Gobierno de Brasil. (2020b). *Refúgio em Números e Publicações—Ministério da Justiça e Segurança Pública*. <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>.

Gobierno de Chile. (s. f.). *Derechos de las gestantes, niños y niñas inmigrantes*.

Gobierno de Chile. (2017). *Guía para Migrantes Chile te Recibe*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Gobierno de Colombia. (s. f.). *Todo lo que tiene que saber sobre la TMF*. Recuperado 20 de enero de 2020, de <<https://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/tmf/preguntas-frecuentes-tmf>>.

Gobierno de Colombia. (2018). *Directrices del Gobierno de la Republica fe Colombia para la Implementación de Transferencias Monetarias*. Prosperidad Social.

Gobierno de Colombia. (2020a). *CERCA DE 600 VENEZOLANOS REGRESARON A SU PAÍS*. Migración Colombia. <<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/265-abril-2020/cerca-de-600-venezolanos-regresaron-a-su-pais>>.

Gobierno de Colombia. (2020b). *El SENA ofrece atención integral para migrantes*. <<https://bit.ly/3tMhEud>>.

Gobierno de Colombia. (2020c). *Permiso Especial de Permanencia—PEP*. migracioncolombia. <<https://apps.migracioncolombia.gov.co/certificadosVEN/public/permisoEspecial.jsf>>.

Gobierno de Colombia. (2020d). *Radiografía Venezolanos en Colombia. Migración Colombia. Obtenido de*. <<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>>.

Gobierno de Colombia. (2020e). *Se inicia proceso de renovación de más de 281 mil permisos especiales de permanencia para venezolanos* [Gobierno]. Presidencia de la República de Colombia. <<https://bit.ly/3d2lRmp>>.

Gobierno de Colombia. (2020f). *SENA abre oferta de cursos virtuales a migrantes con Permiso Especial de Permanencia, PEP - Ministerio del trabajo*. <<https://bit.ly/2Za3zZn>>.

Gobierno de Panamá. (2019). *Regularizaciones en Procesos Extraordinarios 2019* (p. 2) [Anuario Estadístico]. Servicio Nacional de Migración de Panamá. <https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/PROCESOS_EXTRAORDINARIOS_DICIEMBRE_2019.pdf>.

Gobierno de Perú. (2019). *Condiciones de Vida de la Población Venezolana que reside en Perú. Resultados de la "Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país" ENPOVE 2018.*

Gobierno de Perú. (2020). *Sacar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para venezolanos.* <<https://www.gob.pe/634-sacar-permiso-temporal-de-permanencia-ntp-para-venezolanos>>.

Gobierno de Trinidad y Tobago. (s. f.). *Venezuelan Migrant Registration: FAQs | Trinidad and Tobago Government News.* Recuperado 26 de septiembre de 2020, de <<https://bit.ly/3jHz076>>.

ILO, OHCHR, & (IPU). (2015). *Migration, human rights and governance.* <<https://bit.ly/377mmJc>>.

INE. (2020). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019.* <<https://bit.ly/3tIP3WN>>.

La República. (2020). *En Colombia hay 238.643 hogares en condición de pobreza con al menos un migrante.* <<https://bit.ly/37mdzDF>>.

Maldonado, C., Martínez, J., & Martínez, R. (2018). *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Migravenezuela. (2020). *¿Qué deben hacer los venezolanos para recibir el Ingreso Solidario? Proyecto Migración Venezuela.* <<https://bit.ly/2OlcwwQ>>.

Mineducación. (2020). *Strategy for attention of Venezuelan migrant population in the education system [Presentation].*

Naciones Unidas. (2019). *World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.*

Nakhid, R., & Welch, A. (2017). La protección en ausencia de legislación en Trinidad y Tobago. *Migraciones Forzadas Latinoamérica y el Caribe*, 56, 42-44.

OIM. (2019a). *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018) | Organización Internacional para las Migraciones* (1a ed; p. 155). Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). <<http://argentina.iom.int/co/venezolanos-as-en-argentina-un-panorama-din%C3%A1mico-2014-2018>>.

OIM. (2019b). *World Migration Report 2020* (p. 498). *International Organization for Migration (OIM).* <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>.

OIM. (2020). *Brasil—Monitoreo de Flujo de Población Venezolana—Rodada 5 (Noviembre 2019) | DTM (N.º 5).* <<https://bit.ly/3jJPsn5>>.

OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [Informe]. <<https://bit.ly/37145xe>>.

OIT. (2020). *Llamado: Refugiados y Migrantes Venezolanos en América Latina y el Caribe. RESPUESTA DE LA OIT ACTUALIZACIÓN COVID-19.* <http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_697644/lang-es/index.htm>.

- ONU Mujeres. (2020). *Violencia contra las mujeres: La pandemia en la sombra*. ONU Mujeres. <<https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>>.
- R4V. (2019). *RMRP 2019. Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela* (Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela, p. 110). <R4V. <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/68669>>.
- R4V. (2020a). *GTRM Ecuador: Informe de Situación - Octubre 2020* (p. 6) [GTRM Ecuador: Informe de Situación - Octubre 2020]. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V). <<https://bit.ly/3jIMTSu>>.
- R4V. (2020b). *GTRM Perú—Situation Report (SitRep) October 2020*. UNHCR Operational Data Portal (ODP). <<https://data2.unhcr.org/es/documents/details/83435>>.
- R4V. (2020c). *Guyana Situational Report Jan 2020—R4V Response for Venezuelans—Guyana*. ReliefWeb. <<https://reliefweb.int/report/guyana/guyana-situational-report-jan-2020-r4v-response-venezuelans>>.
- R4V. (2020d). *Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.
- R4V. (2020e). *R4V - End of Year Report 2019 [EN]*. UNHCR Operational Data Portal (ODP). <<https://data2.unhcr.org/es/documents/details/77821>>.
- R4V. (2020f). *RMRP 2020. En Plan Regional de Respuesta Para Refugiados y Migrantes Para Las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela*. <<https://bit.ly/3rHY5RP>>.
- R4V. (2020g). *RMRP 2020 PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA- Revisión (COVID-19)* (p. 58). <<https://data2.unhcr.org/es/documents/details/77581>>.
- R4V. (2020h). *RMRP 2020. Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela* (Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela, p. 110). R4V. <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/74747.pdf>>.
- Renna, H. (2020). *Derecho a la educación bajo presión: Principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Colombia* (p. 77). UNESCO. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373455>>.
- Robles, C., & Vargas, L. H. (2012). *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Trinidad and Tobago (Social Protection Systems, p. 41) [Project Document]*. CEPAL.
- Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A. C., Palomo, N., & Sato, L. (2020a). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe II Edición: Asistencia Social* (Nota Técnica II; p. 53). IPC-IG y UNICEF LACRO. <<https://bit.ly/3d0wpUk>>.
- Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A. C., Palomo, N., Vargas, L., & Cuervo, M. (2020b). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe III Edición: Seguridad Social y Mercado Laboral* (Nota Técnica III; p. 85). IPC-IG y UNICEF LACRO. <<https://bit.ly/3jFQVuE>>.
- Sabates-Wheeler, R., & Waite, M. (2003). *Migration and Social Protection: A Concept Paper* (p. 62). *Institution of Development Studies*.

Sabates-Wheeler, R. (2019). Mapping differential vulnerabilities and rights: 'Opening' access to social protection for forcibly displaced populations. *Comparative Migration Studies*, 7(1), 38. <<https://bit.ly/3d6RwEq>>.

UNESCO, & CEPAL. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. CEPAL. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>>.

UNICEF. (2019). *Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF*. <<https://www.unicef.org/lac/media/10421/file>>.

UNICEF and Save the Children. (2020). *Children in monetary poor households and COVID-19: Technical Note*. UNICEF and Save the Children. <<https://bit.ly/2OuXVz9>>.

Valera, C. M., Pizarro, J. M., & Martínez, R. (2018). *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas* (Documentos de Proyectos, p. 120). CEPAL y GIZ.

Venezuela, P. M. (2019). *Incidencias de pobreza en el país y la situación de los migrantes*. <<https://migraVenezuela.com/web/articulo/pobreza-y-migracion-en-colombia/1203>>.

WFP. (2017). *WFP Smart School Meals. Nutrition-Sensitive National Programmes in Latin America and the Caribbean. A Review of 16 Countries. Panama*.

WFP. (2020a). *Projections of severe food insecurity- August 2020*.

WFP. (2020b). *Remote Assessment COVID-19 Migrants in Colombia, Ecuador and Peru*. <<https://bit.ly/3qgnwtl>>.

WFP. (2020c). *Situación de Migrantes Venezolanos frente la Pandemia de COVID-19 Colombia: 2a ronda – Septiembre 2020*.

ANEXO 1 — PRINCIPALES MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN DE VENEZOLANOS Y ACCESO A DERECHOS POR PAÍS

País	Instrumento Legal	Tiempo de duración	Derechos a que accede	Marco Regulatorio	Requisitos	Visas y permisos
Argentina	Visa de Residencia temporal – Mercosur u otras	2 años. Después de ese período puede solicitar la permanencia	Trabajo, Salud, Educación; Seguridad Social	Ley de Migraciones (N° 25.871) ⁸⁸	Pasaporte con validez superior a seis (6) meses. Acta de nacimiento venezolana apostillada. Contrato de trabajo o Inscripción en entidad educativa. Certificado de Antecedentes Penales. Pago de tasas.	110.000 residencias temporarias y 20.000 permanentes tramitadas por venezolanos entre 2004 y 2018 [1]
Brasil	Visa de Residencia temporal	2 años. Después de ese período puede solicitar la permanencia	Trabajo, educación, salud, protección social, servicios Sociales	Portaria Interministerial N° 9/2018 Portaria Interministerial N° 15/2018 Ley N° 13.445, Establece la Ley de Migración /Decreto N° 9.199, regula la Ley N° 13.445 Ley N° 9.474 de 1997 Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Que reconoce entre otros aspectos la violación de derechos humanos como criterio para la determinación de refugiado.	Documento de identidad o pasaporte; certificado de antecedentes penales negativo; Comprobante de pago de tarifas Tarifa de trámite BRL 168,13; Tarifa de Emisión de Cédula de Identidad de Inmigrante BRL 204,77. [1] Gratis para aquellos que no pueden pagar [1]	124.000 residencias [2]



88. La Ley de Migraciones establece que los ciudadanos nativos de los Estados Parte y Asociados del Mercosur pueden solicitar la residencia temporaria por dos años, renovable. El listado de países a los que se aplica este criterio incluye a la República Bolivariana de Venezuela (OIM 2019).

País	Instrumento Legal	Tiempo de duración	Derechos a que accede	Marco Regulatorio	Requisitos	Visas y permisos
Colombia	Permiso Especial Permanente (PEP)	90 días prorrogables automáticamente hasta completar 2 años	Trabajo y seguridad social, Salud, Educación, Apertura de cuenta bancaria, servicios de atención a niños niñas y adolescentes y mujeres gestantes 89	Resolución N° 5.797, de 25 julio de 2017 Decreto N° 1.288, de 25 de julio de 2018 Resolución 2502 de 23 de septiembre de 2020 y 2359 del 29 de septiembre de 2020	Pasaporte Original con el que ingresó al país y que tiene estampado el sello de inmigración; Cédula de Identidad Original, documento Nacional de Identidad (DNI) expedido por la República Bolivariana de Venezuela. Gratis (1)	Aprox. 612.449 con PEP (3).
	Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)	2 años, contados a partir de su fecha de registro o expedición. Una vez vencido el término, la autoridad migratoria definirá su prórroga	Tránsito fronterizo	Resolución 3.167 de 2019	Cédula de identidad o partida de nacimiento y registro electoral. Además contar con alguno de estos documentos: certificado de residencia en Venezuela; recibo del impuesto predial, o de servicios públicos; alguno de los documentos el cual figure a nombre del titular relacionado en el pre-registro Gratis el pre-registro; 20 mil pesos para la expedición de la TMF aprobada por las autoridades competentes	4.98 millones venezolanos con Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) aprobadas (3)
	Visa de Responsabilidad Democrática	1 año (prorrogable por hasta un año más). Luego podrán solicitar la visa permanente	Trabajo y seguridad social, educación, salud.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Circular N°96, 9 de abril 2018.	Certificado de Antecedentes Penales; Fotografía (tamaño pasaporte); Certificado de nacimiento apostillado o legalizado (para hijos menores de 18 años).	19.244 visas otorgadas (2)
Chile	Visa especial de carácter temporal de 1 año para niños, niñas y adolescentes que se encuentren en Chile La visa no puede extenderse a los miembros de la familia	1 año (prorrogable por hasta un año más)	Permite otorgar regularidad migratoria a NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES con independencia de la situación de los padres y es de carácter gratuito	Circular N°16 de 26 de julio de 2017	Cumplir con los requisitos generales de la visa temporaria Acompañar certificado de nacimientos u otro documento público u oficial del país de origen que dé cuenta del lugar de nacimiento y del nombre de los padres, debidamente legalizado o apostillado. NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES no acompañados por sus padres, los solicitantes deben presentar documentación que acredite la tutoría o custodia de este, debidamente legalizado (3)	



89. Decreto número 1.288 de 2018.

País	Instrumento Legal	Tiempo de duración	Derechos a que accede	Marco Regulatorio	Requisitos	Visas y permisos
Ecuador	Visa Humanitaria para venezolanos	2 años	Trabajo múltiples entradas y salidas del país	Decreto N° 826 de 25 de julio de 2019 [2]	Formulario de solicitud de Visa; Pasaporte vigente (o hasta 5 años caducado); Certificado de antecedentes penales del país de origen; partidas de nacimiento apostilladas, legalizadas o validadas por el Gobierno de Venezuela (hijos menores de edad). La Visa tiene algunos costos asociados como el valor del formulario establecido en el Arancel Consular y Diplomático vigente. [2] (aproximadamente USD 50).	28.000 visas Humanitarias [1] 178.246 permisos de residencia y de estancia regular concedidos [3]
Guyana	Entrada sin visa (landing card) Solicitud de visa de trabajo	Válido hasta por 3 años y renovable.	Trabajo, educación hijos, salud y programas de protección por emergencia.	N/A	Documento que se adquiere a la llegada y debe contar con carta del empleador. Costo de USD 140 visa de trabajo [1]	13.939 registrados [2]
Panamá	Procedimiento de Regularización Migratoria General. Ofrece Carné de permanencia provisional.	2 años	Salud, educación, trabajo	Decreto Ejecutivo N° 167, de 3 de junio de 2016 — Que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General.	Copia autenticada del pasaporte completo; Declaración Jurada de Responsabilidad o Carta de Responsabilidad; Prueba de domicilio del responsable; Historial de antecedentes penales, de su país de origen o último país de residencia; Formulario de declaración de antecedentes personales. [3] Costo: B/.1,022.00 [1].	17.344 venezolanos regularizaciones en procesos extraordinarios [2] 76.297 permisos de residencia y de estancia regular concedidos [3]
Perú	Permiso Temporal de Permanencia (PTP)	1 año (a los venezolanos que hayan ingresado al Perú hasta el 30 de junio de 2019). Luego pueden solicitar visa de residencia	Trabajo, educación, salud y justicia [1]	Decreto Supremo N° 023-2017-IN; Decreto Supremo N° 001-2018-IN.	Copia simple del pasaporte o cédula de identidad; Constancia de cita electrónica; Formulario gratuito a ser llenado a día de la cita; Certificado de Antecedentes Penales (a nivel nacional e internacional); Ficha de canje internacional de INTERPOL; Partida o acta de nacimiento apostillada [2]. Costo: S./ 41.90 (trámite de PTP); S./80.50 (Ficha de canje internacional de INTERPOL). [2]	477.060 permisos de residencia y de estancia regular concedidos [3]
Trinidad y Tobago	Venezuelan Migrant Registration Process	1 año (prorrogable por el mismo período)	Trabajo (registration card)	N/A	Documento de identificación, prueba de lugar de residencia.	16.000 registrados [1]

Fuentes: Argentina: (1) (OIM, 2019a). Brasil: (1) (Gobierno de Brasil, 2020a) (2) (Gobierno de Brasil, 2020a). Colombia: (1) (Gobierno de Colombia, 2020c) (2) (Gobierno de Colombia, 2020d) (3) (Gobierno de Colombia, 2020d) . Chile: (1) (Gobierno de Chile n.d.) (2) (Gobierno de Chile 2019) (3) (Carvacho, 2020). Ecuador: (1) (Banco Mundial, 2020a); (2) Decreto N° 826 de 25 de julio de 2019; (3) (R4V, 2020d) . Guyana: (1) Guyana's Foreign Policy — <https://www.minfor.gov.gy/>, (2) (R4V, 2020c). Panamá: (1) Decreto Ley N° 3, de 22 de febrero de 2008; (2) (Gobierno de Panamá, 2019) (3) (R4V, 2020d). Perú: (1) (Gobierno de Perú, 2020) (2) (Gobierno de Perú, 2020); (3) (R4V, 2020d). Trinidad y Tobago (1) (Gobierno de Trinidad y Tobago, s. f.). *Procesos no exclusivos para venezolanos.



Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org