

**MIGRACIÓN VENEZOLANA Y
DIPLOMACIA MIGRATORIA EN AMÉRICA
LATINA: EL PROCESO DE QUITO**

Mesa 7: Procesos migratorios en la región

María del Carmen Villarreal Villamar

Ponencia presentada en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

MIGRACIÓN VENEZOLANA Y DIPLOMACIA MIGRATORIA EN AMÉRICA LATINA: EL PROCESO DE QUITO

María del Carmen Villarreal Villamar¹

Con más de seis millones de migrantes y refugiados, el desplazamiento venezolano es actualmente el segundo mayor del mundo. Más del 80% de esta población vive en América Latina y el Caribe y su llegada ha dado lugar a diversas respuestas locales y nacionales. Paralelamente, el éxodo venezolano ha generado varios espacios de diálogo, articulación y gestión a nivel regional que constituyen ejercicios de diplomacia migratoria. Uno de los ejemplos más sobresalientes de este fenómeno es el Proceso de Quito que surgió en 2018 en la capital ecuatoriana. Se trata de un proceso intergubernamental de carácter técnico, creado por iniciativa del expresidente ecuatoriano Lenín Moreno, con el apoyo de instituciones especializadas en el tratamiento del fenómeno migratorio como la OIM y el ACNUR. Entre sus objetivos está la creación de mecanismos y compromisos no vinculantes entre los países de América Latina y el Caribe para coordinar respuestas ante el desplazamiento de la población venezolana. El Proceso de Quito está integrado actualmente por 14 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Guyana, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y ha generado diversos resultados que incluyen la creación de grupos de trabajo y directrices en materia migratoria. Partiendo de estas premisas, este trabajo analizará las principales características y respuestas creadas por el Proceso de Quito respecto a la migración venezolana en el periodo 2018-2021. La metodología utilizada incluye revisión bibliográfica, análisis documental y de datos secundarios.

Palabras clave: diplomacia migratoria, migración venezolana, Proceso de Quito.

¹ Profesora Adjunta del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ) y profesora permanente del Programa de Postgrado en Ciencia Política (PPGCP) de la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro (UNIRIO). Doctora en Ciencias Políticas y Máster en Estudios Latinoamericanos Contemporáneos (Universidad Complutense de Madrid). Coordinadora de la iniciativa UNAI/UNIRIO, del Grupo de Relaciones Internacionales y Sur Global (GRISUL) y del Proyecto de Extensión Derechos Humanos, Ciudadanía y Migraciones (DICIMI). Investigadora del Núcleo Interdisciplinar de Estudios Migratorios (NIEM).

Introducción

Históricamente Venezuela ha sido un país de inmigrantes. Durante el siglo XIX y, sobre todo en el XX, el país recibió millones de personas procedentes de Europa, Oriente Medio, Asia y América Latina (TORREALBA et al. 1983; PÁEZ, 2015). Sin embargo, desde finales del siglo XX y principios del XXI, Venezuela ha pasado de ser uno de los mayores receptores de inmigrantes de América Latina a ser el principal país de emigración de la región y uno de los principales del mundo.

Como resultado de la crisis multidimensional que experimenta Venezuela, el éxodo proveniente de ese país suma actualmente más de seis millones de personas (R4V, 2022). La mayor parte de los refugiados y migrantes venezolanos reside en América Latina haciendo de este fenómeno un desafío especialmente regional (KOECHLIN; EGUREN, 2018; GANDINI et al, 2019; VILLARREAL, 2021).

Desafíos como el generado por la migración venezolana no pueden ser abordados sólo de forma unilateral o bilateral, si no que necesitan de la cooperación multilateral. Este proceso cuenta con una larga tradición en América Latina que ha sido históricamente un actor central del multilateralismo. Algunas de las contribuciones regionales más destacadas en esta área son el desarrollo de normas de derecho internacional y su historial de regionalismo y solución pacífica de controversias (ROJAS, 2000; VAN KLAVEREN, 2018, 2020). La región también desempeñó un papel clave en la promoción del multilateralismo mediante la creación de organizaciones internacionales que contribuyeron significativamente al desarrollo del orden liberal antes y después de la Segunda Guerra Mundial (VAL; SLOBODA, 2015; VAN KLAVEREN, 2018, 2020).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los mecanismos regionales y hemisféricos fueron fundamentales para abordar las crisis y desafíos del subcontinente (ROJAS, 2000; VAL; SLOBODA, 2015; RIBEIRO, 2016; NOLTE, 2019). En particular, cabe destacar el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el de grupos subregionales *ad hoc* como el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, protagonistas de los procesos de paz, transición democrática y seguridad regional en Centroamérica. En 1986, ambas iniciativas confluyeron en el Grupo de Río, un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política que, según Rojas (2000), forma parte de otra expresión central del multilateralismo latinoamericano: la diplomacia de cumbres. Otros ejemplos

a destacar son los casos del Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur (Prosur). Ya sea a través de declaraciones o cláusulas democráticas, estos espacios han asumido responsabilidades a favor de la gobernanza regional y el respeto a la democracia (VAN KLAVEREN, 2018, 2020; RIBEIRO, 2016; NOLTE, 2019).

El multilateralismo también se ha utilizado para abordar fenómenos cada vez más importantes, como la migración. En América Latina, los Procesos Consultivos Regionales (PCR) como el Proceso de Puebla o la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) son dos de los ejemplos más significativos (MÁRMORA, 2010, 2016; OIM, 2021). Además, el Mercosur, la CAN y la Unasur también han desempeñado un papel importante en el tratamiento de este fenómeno (VILLARREAL, 2018). Sin embargo, a pesar de la adhesión retórica al multilateralismo, a nivel regional el fenómeno ha entrado en crisis, especialmente desde 2016. Esta crisis está vinculada a factores como las contradicciones político-ideológicas internas o las dificultades para gestionar las tensiones regionales (NOLTE, 2019; ROMERO et al. 2020). Como resultado, en América Latina hoy existe un fuerte cuestionamiento de los regímenes internacionales y una profunda crisis de la institucionalidad y de los mecanismos de integración regional (NOLTE, 2019; VAN KLEVEREN, 2020). Un síntoma de esta crisis, es que para el tratamiento de la situación venezolana, no se han utilizado los medios tradicionales. Con efecto, aunque existen respuestas por parte de organizaciones y procesos históricos, se han creado iniciativas *ad hoc* como el Grupo de Lima (2017) y el Proceso de Quito (2018) (VILLARREAL, 2021).

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar las características y respuestas ofrecidas por parte del Proceso de Quito en relación a la migración venezolana, durante el período 2018-2021. En términos metodológicos, se utilizó el análisis de contenido documental y cualitativo (BARDIN, 2016) de declaraciones, comunicados institucionales y artículos de prensa. Paralelamente, se analizaron los datos secundarios de la Plataforma de Coordinación de Refugiados y Migrantes en Venezuela (R4V) y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2021.

Además de esta introducción y las conclusiones, esta ponencia está estructurada en tres secciones. En la primera se ofrecerán algunas nociones teóricas sobre el multilateralismo y la diplomacia migratoria. En segundo lugar, se describirán algunas de las principales

características de la migración venezolana contemporánea. Finalmente, en la tercera sección, serán analizadas las acciones y respuestas del Proceso de Quito frente a la migración venezolana.

Multilateralismo y diplomacia migratoria

El fenómeno del multilateralismo tiene múltiples definiciones y es analizado de forma diferente por las distintas escuelas de pensamiento de las Relaciones Internacionales (FERNANDES; SIMÃO, 2019). El multilateralismo puede definirse como "la práctica de coordinar las políticas nacionales en grupos de tres o más Estados mediante acuerdos ad hoc o a través de instituciones" (KEOHANE, 1990, p. 71). Ruggie (1992), a su vez, define el multilateralismo como "una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios de conducta 'generalizados', es decir, principios que especifican la conducta apropiada para una clase de acciones, sin relación con los intereses particulares de las partes o con las exigencias estratégicas que puedan existir en cualquier caso específico" (RUGGIE, 1992, p. 571).

En el contexto de la posguerra fría, los desafíos globales, como el comercio internacional, los derechos humanos o el medio ambiente, permitieron una profundización del multilateralismo, principalmente a nivel regional. Sin embargo, factores como la reestructuración de la estructura de poder en términos globales, la crisis del orden liberal y el aumento de las tendencias soberanistas han contribuido a generar una crisis del multilateralismo, profundizada en el contexto de Covid-19 (FERNANDES; SIMÃO, 2019; VAN KLEVEREN, 2020; ROMERO et al. 2020). Aunque este fenómeno no afecta a todos los continentes de la misma manera, autores como Newman (2007, p. 15) hablan de un "malestar multilateral", causado por los múltiples desafíos a los que se enfrenta el "modelo convencional de soberanía estatal". Por su parte, Rüländ (2012, p. 256) utiliza la expresión "multilateralismo disminuido" para definir un proceso marcado por disputas cada vez más intensas. Estas disputas tienen que ver con la composición y la representación, así como con las normas y los procesos de toma de decisiones, lo que convierte a las instituciones internacionales en escenarios de luchas de poder.

Morse y Keohane (2014) también hablan de "multilateralismo impugnado" para describir la situación "que resulta de los Estados, las organizaciones multilaterales y los actores no estatales que persiguen estrategias para utilizar las instituciones multilaterales existentes o de nueva creación para desafiar las normas, las prácticas o las misiones de las

instituciones multilaterales preexistentes" (MORSE y KEOHANE, 2014, p. 385). El reto comienza con la amenaza de salida, hasta la creación de nuevas instituciones que faciliten las nuevas prácticas. Para los autores, el multilateralismo impugnado adopta dos formas principales: el cambio de régimen y la creación de un régimen competitivo, y se registra en múltiples ámbitos como el comercio internacional, el medio ambiente o la salud mundial. Las razones que motivan el descontento con el statu quo son principalmente exógenas, y las instituciones utilizadas para desafiarlo pueden incluir tratados tradicionales u organizaciones intergubernamentales y redes informales, algunas de las cuales incluyen actores no estatales. En este proceso, mientras algunas instituciones pueden beneficiarse, otras pueden perder autoridad o estatus. Desde principios del siglo XXI, esta práctica ha sido ampliamente utilizada en el ámbito latinoamericano, con la creación de organismos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Alianza del Pacífico, Unasur y CELAC (NOLTE, 2019, p. 135).

Por otra parte, el tratamiento de la migración internacional se produce cada vez más a nivel multilateral. El aumento de los flujos migratorios tiene efectos en las interacciones diplomáticas de los Estados con otros actores del sistema internacional y se convierte en objeto de la diplomacia interestatal, dando lugar a menudo a la diplomacia de las migraciones o diplomacia migratoria, es decir, al uso de herramientas, procesos y procedimientos diplomáticos para gestionar la movilidad transfronteriza de la población (ADAMSON y TSOUPARAS, 2019, p. 115-116).

La gobernanza de la migración es también una derivación de los debates sobre la gobernanza mundial e implica la cooperación internacional en materia de migración a partir de un amplio mosaico de instituciones y estructuras formales e informales que operan a nivel bilateral, regional, interregional y multilateral (BETTS, 2011). A nivel regional, la gobernanza de las migraciones ha evolucionado en paralelo al proceso global de cooperación en materia migratoria y se desarrolla en el marco normativo internacional del fenómeno, bajo la tutela de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (GRANJA; VILLARREAL, 2017). En América Latina y el Caribe, además de la presencia de gobiernos y organismos internacionales especializados en el fenómeno, cuenta con la creciente participación de la sociedad civil, los gobiernos locales y, desde los años noventa, se apoya en actores clave como los distintos Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre migración.

En el caso concreto de Sudamérica, autores como Mármora (2010) sostienen que estos procesos de diálogo han generado un modelo de gobernanza único basado en la perspectiva del desarrollo humano de las migraciones. Dicho modelo se basaría en una posición consensuada entre los gobiernos de la subregión que defienda la perspectiva de los derechos humanos en el tratamiento integral y coherente de las migraciones, enfatizando la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos sudamericanos, pero también sus derechos sociales y de participación política a través de las propuestas de ampliación de la ciudadanía surgidas en el Mercosur, la CAN y la Unasur (VILLARREAL, 2018). La existencia de problemas en la aplicación de las normas y en la concreción de los discursos, la clara jerarquización establecida entre los ciudadanos extrarregionales e intrarregionales y la permanencia de fenómenos como la discriminación, el racismo e incluso la deportación y expulsión de personas, han puesto en cuestión esta visión demasiado optimista, generando diversos cuestionamientos al modelo regional (DOMENECH, 2013, 2017; GRANJA; VILLARREAL, 2017; VILLARREAL, 2018; 2021).

A pesar de la larga tradición multilateral latinoamericana en el tratamiento del fenómeno migratorio, lo que nos interesa destacar a los efectos de este trabajo es que, como consecuencia de la crisis del multilateralismo y de fenómenos como el "multilateralismo contestado", el éxodo oriundo de ese país no ha sido abordado en los espacios tradicionalmente utilizados para ello. Como alternativa, se han creado mecanismos *ad hoc* de diplomacia migratoria como el Proceso de Quito. Para entender parte de este proceso es imprescindible conocer, en primer lugar, algunas de las características e implicaciones de la migración venezolana que veremos a continuación.

La migración venezolana hoy

La crisis multidimensional que afecta hoy a Venezuela no tiene precedentes. Según Lander (2018, p. 233), las crisis políticas y económicas preexistentes en el país sudamericano se han profundizado especialmente desde 2016 con una caída de la economía en un porcentaje estimado entre el 10 y el 18,6% del PIB y una inflación de entre el 300 y el 800%. Este deterioro generalizado de la economía, agravado por la caída del precio del petróleo, coincidió con el aumento de la inseguridad y la acentuación de las tendencias autoritarias y la represión por parte del gobierno de Nicolás Maduro. Tales factores, sumados a las sanciones económicas que el país ha experimentado desde 2017,

especialmente por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, han causado profundos impactos en la vida de la población venezolana (LANDER, 2018).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2021, los índices de pobreza en Venezuela son excesivamente altos: el 94,5% de la población es considerada pobre, mientras que la extrema pobreza afecta al 76.6% de los venezolanos. Una de las consecuencias más dramáticas de este proceso es la emigración que constituye el mayor éxodo de la historia de América Latina (PÁEZ, 2015; PÁEZ; VIVAS, 2017).

La migración venezolana tiene alcance global, pero del total de migrantes y refugiados venezolanos en el mundo (6.147.040), la mayor parte reside en América Latina y el Caribe (5.087.495) (R4V, 2022). De hecho, aunque existen importantes comunidades de venezolanos en países como Estados Unidos y España, la mayor parte del éxodo es de carácter intrarregional y está concentrada especialmente en países como Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil.

Hoy, la migración venezolana es mayoritariamente joven con preeminencia de hombres entre los emigrantes recientes. El 90% de la migración tiene entre 15 y 49 años y el 86% de los jóvenes en edad activa afirma que la principal razón para salir del país es la búsqueda de empleo, mientras que el segundo motivo en aumento es la reagrupación familiar. Por otro lado, el escenario del Covid-19, más allá de los efectos sanitarios, impactó negativamente la economía, el empleo y la educación (ENCOVI, 2021). En este contexto que también afectó a los demás países de América Latina y el Caribe, se registraron diversos casos de retorno de la población venezolana, pero la emigración continúa y mientras se mantengan las causas que motivan la salida de población, este fenómeno está lejos de terminar.

El proceso de Quito: rasgos esenciales

El Proceso de Quito surgió en la capital ecuatoriana con la Declaración de Quito, firmada el 4 de septiembre de 2018, a partir de los compromisos adquiridos en el Grupo de Lima. Este último fue creado en 2017 por iniciativa del ex presidente peruano Pedro Paulo Kuczynski. Concebido inicialmente como un espacio de articulación política para abordar la crisis de Venezuela y favorecer su retorno a la democracia de forma pacífica y negociada, en el contexto del giro conservador de la región, este grupo reunió a gobiernos críticos con el régimen venezolano y asumió un perfil marcadamente político. Al margen de las sanciones, entre las medidas tomadas en este contexto destacan el reconocimiento

de la presidencia y el gobierno de Juan Guaidó como legítimas, así como la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), reconociendo que Venezuela representaba una amenaza para la manutención de la paz y la seguridad continental (VILLARREAL, 2021).

El Proceso de Quito es definido oficialmente como una "iniciativa intergubernamental de carácter técnico y regional que se creó para establecer mecanismos y compromisos no vinculantes entre los países de América Latina y el Caribe para coordinar respuestas ante la crisis de movilidad humana de los ciudadanos venezolanos" (PQ, 2021). Fue creado por iniciativa del ex presidente ecuatoriano Lenín Moreno, con el apoyo de instituciones especializadas en el tratamiento del fenómeno migratorio como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La propuesta de Moreno forma parte de su política exterior hacia Venezuela que, a diferencia de la gestión de su antecesor Rafael Correa, se caracterizó por mantener una relación tensa con el gobierno de Nicolás Maduro, la denuncia de la crisis multidimensional de Venezuela y su participación activa en el Grupo de Lima (GONZÁLEZ, 2019).

La iniciativa ecuatoriana no es casual, ya que Ecuador constituye actualmente el tercer país receptor de la migración venezolana en términos regionales y un importante territorio de tránsito para la población que se desplaza a países como Perú y Chile (R4V, 2022). El Proceso de Quito tiene un carácter predominantemente técnico y se limita a la gestión y cooperación regional en materia de migración venezolana. Esta característica se evidencia en la Primera Declaración del Proceso de Quito (PM) que señala que el grupo tiene como objetivo "intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular la coordinación regional en torno a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región" (PM, 2018a). De esta forma, a partir de la primera Declaración del Proceso de Quito, los Estados firmantes se comprometieron a intercambiar información sobre temas migratorios y a implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la recepción del éxodo venezolano, al paso que hicieron un llamado a incrementar la cooperación técnica y financiera internacional.

El Proceso de Quito está formado actualmente por 14 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Guyana, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y, en el periodo 2018-2021, ha emitido siete declaraciones oficiales, fruto de las reuniones o rondas. El Proceso también cuenta con

un Grupo de Amigos que nació de los acuerdos alcanzados durante la Quinta Ronda del Proceso de Quito (PQ, 2019b). El grupo, constituido formalmente en la VI Ronda (PM, 2020), está compuesto actualmente por Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Algunos de los principales propósitos de esta agrupación son dar visibilidad a la migración venezolana a nivel extrarregional y hacer del fenómeno una prioridad en la agenda internacional, así como incrementar la solidaridad y la cooperación internacional, especialmente técnica y financiera (PQ, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2019c, 2020, 2021).

A partir de los compromisos adquiridos en la primera reunión, en el segundo encuentro del Proceso de Quito, celebrado también en la capital andina en noviembre de 2018, se aprobó la segunda declaración, que establece un Plan de Acción que se caracteriza por tres enfoques: (a) la regularización de la situación migratoria de los venezolanos en la región; b) la cooperación regional con Venezuela; y c) la cooperación internacional con organismos internacionales como la OIM y la Organización de Estados Americanos (OEA), Procesos Consultivos Regionales sobre Migración como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y procesos de integración regional como Mercosur, CAN y Unasur (PQ, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2019c, 2020). Como resultado de este Plan de Acción y de los compromisos adquiridos en las sucesivas reuniones, también conocidas como capítulos de Buenos Aires, Bogotá, Santiago y Lima (PQ, 2019b, 2019c, 2020, 2021), se han establecido diversas áreas temáticas de trabajo que tienen países líderes o responsables de su desarrollo y cuentan con el apoyo técnico específico de las distintas agencias especializadas de Naciones Unidas. Estas son: asilo, centros de orientación, Covid-19, educación, equidad de género, inserción económica, protección a niños, niñas y adolescentes, reunificación familiar, trata de personas y VIH-Sida.

A pesar de ser una iniciativa de diplomacia migratoria *ad hoc*, el Proceso de Quito tiene un cierto nivel de institucionalidad y una estructura definida. Además de tener 10 áreas temáticas de trabajo, cuenta con una Presidencia Pro-Tempore, una Secretaría Técnica y un equipo permanente, así como un portal institucional que recoge toda la información relacionada con este proceso. El primero es ocupado de manera rotativa por cada Estado Parte y, en el período 2018-2021, ha sido responsabilidad de Ecuador, Argentina, Colombia, Chile y Perú, dando paso a los distintos capítulos del proceso: Quito, Buenos

Aires, Bogotá, Santiago y Lima. Por su parte, la Secretaría Técnica, coordinada por la OIM y el ACNUR, es el órgano de asesoramiento técnico que coordina, prepara y ejecuta los asuntos del Proceso de Quito. A través de ella, los organismos internacionales que participan en este proceso multilateral articulan sus trabajos con la Presidencia Pro Tempore y los discuten en talleres técnicos temáticos, a través del liderazgo de los países líderes o responsables de los temas. Los resultados de este proceso son discutidos políticamente por la Presidencia Pro Tempore e integrados en Declaraciones Conjuntas para avanzar en el desarrollo de respuestas comunes al éxodo venezolano (FP, 2021).

El Proceso cuenta con equipos técnicos de trabajo de diversas agencias internacionales, inicialmente liderados por la OIM y el ACNUR, pero en los que hoy también participan otras agencias como la OIT, UNICEF, ONU-SIDA, ONU-Mujeres, la OPS, el PNUD y la UNESCO. Estos equipos desarrollan iniciativas regionales que pueden ser implementadas por los gobiernos a través de los respectivos ministerios de cada área y sus puntos focales (FP, 2021). A su vez, la creación del portal institucional del Proceso fue resultado de la Declaración del Capítulo de Santiago (PM, 2020) y tiene como objetivo compartir las decisiones del Proceso y mejorar su comunicación. Al mismo tiempo, pretende unificar toda la documentación relevante sobre la misma y generar un espacio de interacción entre Estados, organismos técnicos y sociedad civil, además de difundir información actualizada sobre la "crisis migratoria y humanitaria venezolana en la región".

Un punto central en el discurso del Proceso de Quito es que el éxodo venezolano se analiza desde la perspectiva de la movilidad humana, considerando los diversos fenómenos que esta implica, como la inmigración, el refugio, la emigración, el tránsito y la trata y el tráfico de personas. La migración se define en términos de "crisis migratoria y humanitaria", resultado de las dificultades que atraviesa Venezuela y formada significativamente por colectivos de alta vulnerabilidad como niños y adolescentes, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad o con graves problemas de salud (PQ, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2019c, 2020, 2021).

Aunque, como se ha dicho, el Proceso de Quito tiene objetivos de carácter técnico y circunscritos a la cooperación en materia migratoria, desde el capítulo de Buenos Aires (FP, 2019b), el discurso del Proceso de Quito converge con el del Grupo de Lima en cuanto a la valoración de la situación venezolana y las implicaciones de la crisis del país andino en términos intrarregionales y extrarregionales. Así, los Estados Parte han

expresado "su preocupación por la grave crisis política que atraviesa Venezuela, con efectos negativos en el plan migratorio, humanitario, económico y social, que ha constituido una amenaza para la paz y la seguridad regional e internacional" y también han invocado la apertura de un "mecanismo de asistencia humanitaria" en el país (PQ, 2018a, 2019b). Sin embargo, los países del Proceso de Quito han hecho un llamado "a todos los actores de la comunidad internacional para que se comprometan y apoyen un pronto restablecimiento del orden institucional en Venezuela, mediante una solución política, pacífica y democrática, liderada por los propios venezolanos" (PQ, 2019b).

En lo que respecta específicamente a la migración, tres son los enfoques predominantes en el enfoque del Proceso de Quito: seguridad y control, derechos humanos y migración y desarrollo. Aunque las tres perspectivas están interrelacionadas y alineadas con el sistema de gobernanza global de la migración promovido por las Naciones Unidas, podemos distinguir algunas acciones en las que prevalece uno u otro enfoque. La perspectiva de seguridad y control invoca, por ejemplo, las premisas del Pacto Mundial de Migración sobre la necesidad de promover una "migración segura, ordenada y regular". Para ello, promueve medidas como: el intercambio de información sobre los migrantes entre los países de la región y la cooperación en las zonas fronterizas; la creación de documentos migratorios específicos como la Tarjeta de Movilidad Migratoria y la mejora de los registros biográficos y biométricos de los migrantes y solicitantes de refugio; la armonización y coordinación de las políticas migratorias entre los Estados Parte; las políticas de actuación contra el tráfico y la trata de migrantes; el fortalecimiento de las instituciones migratorias nacionales, como las Comisiones Nacionales para los Refugiados; y la creación de medidas para acompañar y facilitar el "retorno voluntario" (FP, 2018a, 2019b, 2019c).

En segundo lugar, el enfoque de derechos humanos invoca los acuerdos regionales e internacionales de derechos humanos y está presente en las distintas áreas de trabajo del Proceso de Quito. Entre otras acciones, ha permitido: el reconocimiento de los documentos de viaje caducados, el intercambio de buenas prácticas y el fomento de las medidas de regularización y reagrupación familiar; la creación de puntos de orientación y asistencia para los migrantes y solicitantes de refugio; la denuncia y creación de medidas de lucha contra la discriminación y la xenofobia; y la creación, en colaboración con organizaciones como el PNUD, la UNESCO, UNICEF, OPS y ONU-SIDA, de medidas de asistencia y protección en áreas como la salud, la educación y la nutrición

para niños y adolescentes, así como para grupos como los ancianos, la población indígena o las personas con problemas graves de salud. Además, a la hora de abordar el fenómeno migratorio, también se considera la emigración y se prevé diversas medidas de cooperación para atender a los nacionales de países como Colombia, Ecuador o Argentina que, en mayor o menor medida, tienen importantes colectivos de emigrantes residentes en Venezuela (PQ, 2018a, 2019b, 2019c, 2021).

En tercer lugar, en cuanto a las medidas influidas por la perspectiva migratoria y de desarrollo, podemos destacar: la promoción de medidas de revalidación de títulos; el intercambio de información entre los servicios públicos de empleo de los Estados Parte; el diseño de proyectos de integración laboral, el reconocimiento de competencias técnicas y la creación de una Estrategia Regional de Integración Socioeconómica (PQ, 2018a, 2018b, 2019^a, 2019b, 2019c, 2020, 2021). De acuerdo a declaraciones recientes (PQ, 2020, 2021), en el contexto del Covid-19, este y otros enfoques cuentan además con un área de trabajo sobre la pandemia que pretende ofrecer información y propuestas sobre los temas que afectan específicamente a los migrantes venezolanos.

Reflexiones finales

En la medida que la movilidad humana adquiere cada vez más relevancia y demanda un tratamiento multilateral, esta se convierte en objeto de la diplomacia interestatal, generando procesos de diplomacia migratoria. En el caso de América Latina y el Caribe, la migración venezolana, considerada el mayor éxodo de la región, ha dado lugar a un mecanismo propio de diplomacia migratoria: el Proceso de Quito.

Resultado de la iniciativa presidencial de Ecuador, el Proceso de Quito es un instrumento de la política exterior de este país y de los Estados Parte. A pesar de ser un mecanismo *ad hoc*, el proceso cuenta con un cierto grado de institucionalidad y ha sido fundamental para dar visibilidad al éxodo venezolano a nivel global. Por otro lado, ha facilitado el intercambio de información y buenas prácticas, permitiendo también el diseño de estrategias y políticas públicas ante los retos migratorios.

Sin embargo, aún existe desarticulación en la respuesta regional y son diversas las contradicciones entre discursos y prácticas. El pleno acceso a derechos de la población migrante y refugiada venezolana no está plenamente garantizado, mientras que fenómenos como la xenofobia y la discriminación en los países miembros del Proceso de Quito son frecuentes. Además, en estos Estados existen importantes retrocesos en

relación a la libre movilidad y crecientes formas de militarización, securitización y criminalización de las migraciones. Asimismo, a pesar de los esfuerzos y reiterados llamamientos a la comunidad internacional por parte del Proceso de Quito, el apoyo financiero a los países de la región sigue sin ser una prioridad y los recursos para el éxodo venezolano continúan siendo muy inferiores a los destinados a atender crisis similares como la de Siria (BAHAR; DOOLEY, 2021). La agresión rusa a Ucrania y la migración forzada resultado de este proceso constituyen un nuevo capítulo que podría complicar aún más este escenario. No obstante, la migración venezolana continúa siendo un desafío inédito que requiere respuestas urgentes e integrales.

Bibliografía

ACOSTA, Diego; BLOUIN, Cécile; FELINE, Luisa. **La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas**. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo, n. 3, 2019.

ADAMSON, F., & TSOURAPAS, G. Migration diplomacy in world politics. **International Studies Perspectives**, 2019, 20(2).

BAHAR, Dany; DOOLEY, Meagan. Venezuelan refugees and their receiving communities need funding, not sympathy. Brookings Institute, February 2021. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2021/02/26/venezuelan-refugees-and-their-receiving-communities-need-funding-not-sympathy/> (28/02/2021).

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATALLAS, Cosme. Del grupo de Lima al proceso de Quito: análisis de las políticas públicas implementadas en el marco del multilateralismo sudamericano, como muestra de solidaridad y cooperación frente a la crisis migratoria venezolana. **Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política**. Universidad Alas Peruanas, v. 18, n. 26, p. 415-440, 2020.

BETTS, Alexander (edit). "Introduction: Global Migration Governance", en BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 1-33.

DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. **Revista Terceiro Milênio**, v. 8, n. 1, 2017, pp. 19-48.

_____ 'Las migraciones son como el agua': Hacia la instauración políticas de 'control con rostro humano'. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. **Polis [En línea]**. **Revista Latinoamericana**, n. 35, 2013.

ENCOVI (*Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*) 2021. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021.

FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia, Os conceitos e a evolução do multilateralismo: o nexó reflexão-ação. In, FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia. **O multilateralismo. Conceitos e práticas no século XXI**, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2019.

GANDINI, Luciana; PRIETO, Victoria; LOZANO, Fernando. El éxodo venezolano: migración en contexto de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. In: GANDINI, Luciana; LOZANO, Fernando; PRIETO, Victoria. (coord). **Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

GRANJA, Lorena; VILLARREAL, María. MERCOSUR Migrante. Enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. **Revista Terceiro Milênio**, v. 8, n. 1, 2017, pp. 49-78.

GONZÁLEZ, Mario. Ecuador y Venezuela amplían la distancia en relaciones diplomáticas. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-venezuela-diplomacia-posesion-maduro.html> (30/03/2020).

LANDER, Edgardo. Notas sobre a implosão da Venezuela rentista. In: CORREA, José; UEMURA, Janaina; SIQUEIRA, Filomena. **O Eclipse do progressismo. A esquerda latino-americana em debate**. São Paulo: Editora Elefante, p. 233-240, 2018.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)** v. 18, n. 35, 2010, pp. 71-92.

____ Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) 2010-2015. (2016), Buenos Aires: OIM.

MORSE, Julia; KEOHANE, Robert. "Contested multilateralism", **The Review of International Organizations**, 9 (04), pp. 385-412, 2014.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, n. 28, v.1, p.131-156, 2019.

NEWMAN, Edward. **A Crisis in Global Institutions? Multilateralism and International Security**. Londres: Routledge, 2007.

OIM. Regional Consultative Processes, 2021. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/regional-consultative-processes-migration> (15/12/2020).

PÁEZ, Tomás. **La voz de la diáspora venezolana**. Los libros de la Catarata, Madrid, 2015.

PÁEZ, Tomás; VIVAS, Leonardo. **The Venezuelan Diaspora. Another Impeding crisis?** Freedom House Report, April 2017.

KEOHANE, Robert. Multilateralism: an agenda of research. **International Journal**, XLV, 1990.

KOECHLIN, José; EGUREN, Joaquín. (edits.). **El éxodo venezolano entre el exilio y la emigración**. Colección OBIMID, v. 4, Lima/Madrid: OIM, Universidad Antonio Ruíz de Montoya, Fundación Konrad Adenauer, OBIMID, 2018.

RIBEIRO HOFFMANN, Andreia. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. *Cadernos CRH (Online)*, v. 29, p. 47-57, 2016.

ROMERO, Carlos; LUJÀN, Carlos; TOKATLIAN, Juan; HIRST, Mónica. Geopolítica sudamericana del coronavirus. **Nueva Sociedad**, Sección Diálogo y Paz, abril, 2020.

ROJAS, Francisco. Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo”. In: ROJAS, Francisco (edit.) **Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas**. Caracas, FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad, pp. 13-53, 2000.

R4V (Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela): Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado de: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes/20/05/2022>.

RUGGIE, John. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, 46 (03), pp. 561-598, 1992.

RÜLAND, Jürgen. The rise of “diminished multilateralism”: East Asian and European forum shopping in global governance». **Asia Europe Journal**, n. 9, p. 255- 270, 2012.

SILVA, Pedro; DE SOUZA, Júlia. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Revista Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2029.

TORREALBA, Ricardo; SUÁREZ, María; SCHLOETER, Mariluz. Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela. **Revista Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 17, n.3, p. 367-390, 1983.

VAL, Eduardo; SLOBODA, Pedro. Revisitando o novo multilateralismo latino-americano e seu impacto na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Revista VIA IURIS**, n. 18, pp. 179-191, 2015.

VAN KLAVEREN, Alberto. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. **Nueva Sociedad**, n. 275, p. 62-72, 2018.

_____. La crisis del multilateralismo y América Latina. **Análisis de la Fundación Carolina**, n.10, 2020.

VILLARREAL, María. Regionalismos e migrações internacionais na América do Sul: contexto e perspectivas futuras sobre as experiências da Comunidade Andina, do Mercosul e da Unasul. *Revista Espaço Aberto*, v. 8, n.2, 2018, pp.131-148.

_____. La cooperación regional ante la migración venezolana: el Grupo de Lima y el Proceso de Quito en perspectiva comparada. I Congreso Internacional de Movilidades Humanas Colombo-Venezolanas, Cúcuta, 2019a.

_____. O êxodo venezuelano: um desafio regional. Folha de São Paulo, 24/04/2019. 2019b. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/o-exodo-venezuelano-um-desafio-regional.shtml> (12/05/2020).

_____. Considerações sobre os vínculos entre migrações e política externa. Boletim NEAAPE, v. 3, p. 26-35, 2019c.

_____. Multilateralismo e migração venezuelana: o Grupo de Lima e o Processo de Quito em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de história & ciências sociais*, v. 13, p. 104-140, 2021.

Fuentes primarias:

Proceso de Quito. Página oficial. Disponible en: <https://procesodequito.org/pr> (28/06/2022).

_____. Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región. 2018a.

_____. Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de nacionales venezolanos en la región. 2018b.

_____. Declaración conjunta de la tercera reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. 2019a.

_____. Declaración conjunta de la cuarta reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos. Capítulo de Buenos Aires. 2019b.

_____. Declaración conjunta de la quinta reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Bogotá. 2019c.

_____. Declaración conjunta de la sexta reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago. 2020.

_____. Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región.

Recuperado de: <https://procesodequito.org/pr/declaracoes> (28/06/2022).