

## COMPARACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN TEMPORAL PARA VENEZOLANOS PROMULGADOS POR COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS

**Marco Ortiz Palanques\***

### **Resumen**

Los mecanismos de protección temporal de Colombia y Estados Unidos buscan la integración de los migrantes de supervivencia. Para atender el caso venezolano, Colombia ha creado un marco legal *ad hoc*; mientras que Estados Unidos ha recurrido a un mecanismo anteriormente promulgado. En este artículo comparamos la idea central de ambos documentos, la justificación de la acción de protección, el carácter de los permisos otorgados y las autoridades encargadas de la promulgación de los instrumentos. El tema es tratado como parte de un programa más amplio que permita diseñar líneas de acción para lograr instrumentos semejantes de otros gobiernos.

**Palabras clave:** Estado de protección temporal, Colombia, Estados Unidos, Venezuela, migrantes de supervivencia, comparación.

## COMPARISON OF THE TEMPORARY PROTECTED STATUS FOR VENEZUE- LANS ENACTED BY COLOMBIA AND THE UNITED STATES

### **Abstract**

The goal of the mechanisms of temporal protection of Colombia and The United States is the integration of the survival migrants. To ameliorate the current situation of the Venezuelan migrants, Colombia has created an *ad hoc* legal frame, while the United States has used an already enacted law. In this paper, we compare the main idea of both documents, the justification of the protection, the features of the eligibility and employment authorization, and the enacting authorities. The treatment of this subject follows a broader program, which could allow us to design similar instruments for other governments.

**Key words:** Temporary protected status, Colombia, United States, Venezuela, survival migrants, comparison.

---

\* Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Sobre el Autor Marco Ortiz Palanques, Marco Ortiz Palanques (researchgate.net) El autor no tiene ningún conflicto de interés que hacer público. La correspondencia sobre este artículo puede dirigirse a [marco.ortizpalanques@gmail.com](mailto:marco.ortizpalanques@gmail.com)

La intención de este artículo es comparar los estatutos de protección temporal de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América: cuáles son las ideas centrales y aspectos particulares que presentan ambos instrumentos para la integración de los venezolanos migrantes en esos países. El *telos* de este artículo es contribuir con quienes impulsen políticas semejantes en otros países, presentando este texto como una guía de los aspectos argumentativos y de planificación a tener en cuenta. Dada la extensión de este esfuerzo inicial, no se tomarán en consideración las motivaciones políticas o el sistema de alianzas (interior o exterior a cada país) que permitió promulgar estos documentos. En este sentido solo queda aclarar que, aun cuando los gobiernos de los estados analizados tienen en común no reconocer a Nicolás Maduro y su entorno como representantes del gobierno venezolano, la situación interna de ambos es bastante diferente. Hecha esta precisión, los objetivos específicos quedan limitados a dos. En primer lugar, se hará la comparación en los términos que se explicarán en la metodología. Posteriormente, se clasificará las definiciones de ambos estatutos de acuerdo a la nomenclatura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

## Metodología

Dado que nuestro material de investigación lo componen principalmente textos legales (constituciones, leyes, decretos, tratados internacionales y documentos de ONG globales), la aplicación de la analogía la conjugamos con la metodología legal comparativa. Ampliamente, el objetivo de este procedimiento es abrir la perspectiva del estudioso hacia los alcances de su ordenamiento legal: “Aplicada a la ley, el acto de la comparación proporciona una perspectiva de la otra ley, de nuestra ley e, igualmente importante, de nuestras propias percepciones e instituciones, una auto reflexión que muchas veces puede redundar en perspectiva de nuestra visión de la ley” (Eberle, 2011, p. 56). En nuestro caso, esperamos que la evaluación de las semejanzas y diferencias entre los estatutos pueda brindar luz a su posible aplicación en otros países. Específicamente, nos ocuparemos de los siguientes aspectos:

1. Definición del problema, objetivo, personas afectadas, alcance (temporal, conceptual, tipos de personas), productos (permisos de trabajo, legalización, etc.)
2. La constante es los migrantes venezolanos de supervivencia. Lo que se compara en sí son los estatutos de Colombia y Estados Unidos. Situaciones semejantes a la venezolana no han sido ajenas en el pasado y se han observado sobre todo en África. En particular, la migración más semejante a la venezolana sería la de Zimbabue hacia Sudáfrica y Botsuana a mediados de la

década de los 2000 (Betts, 2008, p. 368). Comparables en menor medida en cuanto a los móviles, ha habido otros flujos migratorios en ese continente desde finales del siglo XX y a principios del XXI (República Democrática del Congo, Somalia y Sudán). Todos estos son agrupables bajo la categoría de migrantes de supervivencia, que es, en definitiva, nuestro interés. Ahora bien, por razones de cercanía en la analogía hemos decidido mantener como constante la categoría más restringida de migrante por supervivencia venezolano. Lo que se compara, en definitiva, son las respuestas institucionales de los dos países de acogida que más han avanzado en la integración de los migrantes venezolanos. Una evaluación posterior puede incorporar los casos africanos mencionados con anterioridad. Esto incluiría alcanzar una perspectiva de sus particularidades legales tanto nacionales como regionales.

3. No tratamos el tema de las relaciones políticas entre actores como conformante de la respuesta, aunque reconocemos que es un punto importante en la comprensión del fenómeno (Betts, 2008, pp. 7-14).

Siendo que la intención última de este artículo es servir como complemento a una acción práctica y concreta (la consolidación de un estatus legal de los migrantes venezolanos), no puede pasarse por alto una consideración hacia el aporte provisto por el método analógico. En términos generales, este puede ser definido así: “Todo argumento analógico avanza desde la similitud de dos o más cosas en uno o más aspectos hacia la similitud de estas cosas en un aspecto adicional” (Copi, 2014, p. 490). Traducido a nuestro caso, esto significa que la potencial implantación de un estatuto de protección está justificada por la pertenencia a un esquema jurídico que lo permite. La migración venezolana se ha dirigido preferentemente a países que forman parte del sistema internacional y comparten su adhesión a varios tratados con respecto a los refugiados. Por ello, la experiencia colombiana y estadounidense puede ser valiosa para el diseño de políticas propias. El uso de la analogía, por tanto, es argumentativo antes que heurístico o pedagógico.

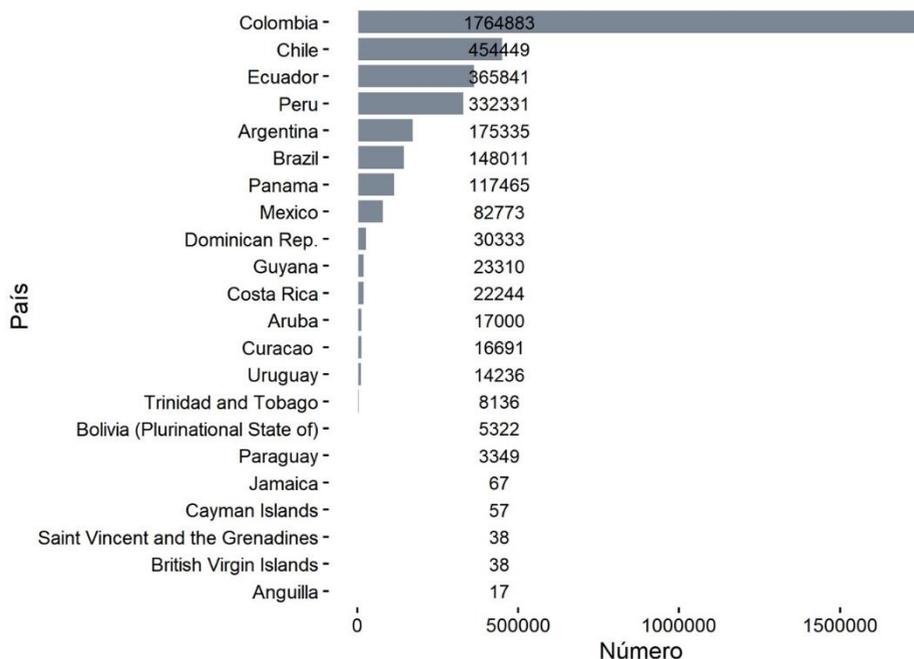
Las limitaciones metodológicas del procedimiento no deben ser pasadas por alto. La más difícil de tratar es de carácter psíquico. Generalmente usamos la analogía con aquellos casos donde buscamos un resultado deseado y solamente seleccionamos los ejemplos coincidentes con él, dejando de lado otros objetos dignos de nuestra atención por su parecido en los antecedentes; pero que no llegaron a fundamentar nuestro deseo (Neustadt y May, 1986, p. 184). El aspecto netamente técnico del procedimiento propuesto tiene algunas debilidades metodológicas por su carácter restringido; pero que, confiamos, puede servir para abrir cauces que permitan identificar casos y variables en estudios más profundos. Específicamente, una debilidad de este estudio inicial parte del número reducido de casos a analizar y, aunque las variables legales son relevantes, las variables políticas pueden serlo más. Estas, sin

embargo, han quedado por fuera de esta presentación y son tratadas en la conclusión, esperando poder integrarlas en un estudio posterior (Copi, 2014, pp. 494-498).

### Justificación

La dimensión de la migración venezolana afecta a los países de manera diferente debido a su posición geográfica, facilidades para la llegada, idioma, etc. Esta sección muestra que el peso alcanzado por los migrantes venezolanos es bastante alto en varios países del hemisferio y no solamente en Colombia o Estados Unidos. Las consecuencias políticas y económicas de esta migración podrían ser mejor canalizadas si hubiera un instrumento legal que permitiera su integración. Particular atención a este respecto merecen Aruba y Curazao, donde la migración venezolana supera el 10 por ciento de su población total. Por ello, la atención legal se hace más urgente. De 22 países analizados por la Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes venezolanos (R4V), hasta el año 2020, Aruba y Curazao han recibido a 33,691 (17,000 y 16,691 respectivamente).

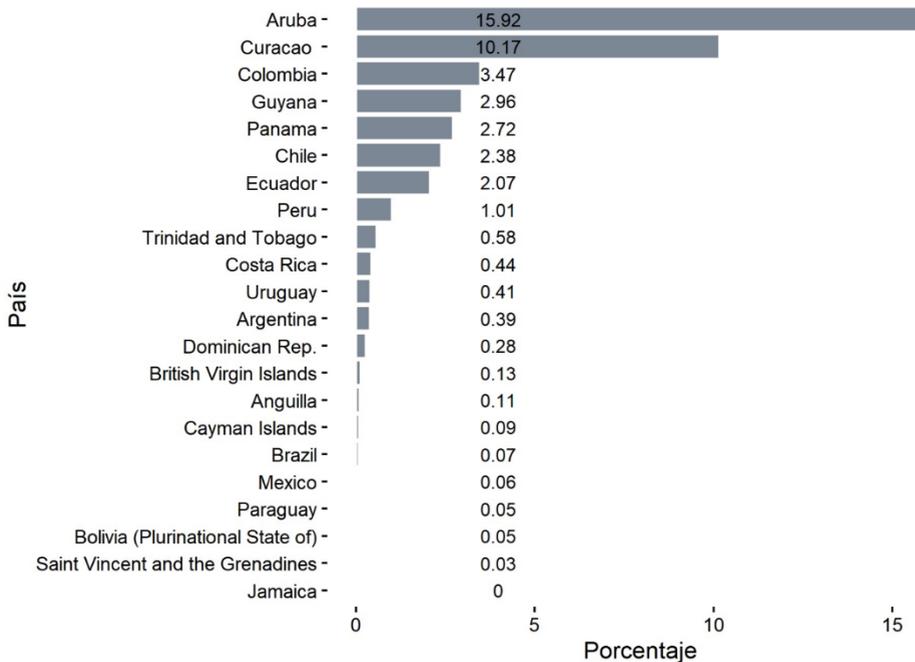
**Gráfico 1. Migrantes venezolanos por país (2020) (ACNUR, 2021)**



Si comparamos a Curazao con Colombia, el primer país solo ha acogido a casi el 1 por ciento de quienes han ido a Colombia. Sin embargo, estos números deben ponerse en relación con la capacidad de absorción de cada lugar de llegada. Como medida de comparación tomaremos la población de cada país. Siguiendo esta idea, Curazao ha acogido al equivalente de 10,17 por ciento de su población, Aruba al 16 y Colombia al 3,47. Es así que estas islas tienen una carga triple y cuádruple frente al país que ha recibido más migrantes.

### Gráfico 2

*Migrantes venezolanos como porcentaje de la población en el país de residencia 2020 (AC-NUR, 2021 y DASENU, 2021)*



No es previsible que en el corto y mediano plazo cambien las condiciones económicas, de seguridad y políticas en Venezuela de una manera que propicie el retorno de los emigrantes de ese país. Por ello, es importante la adopción de instrumentos legales que permitan la integración de quienes ya han llegado y lleguen en el futuro.

## Contenido

### Idea central de ambos documentos

Comenzamos nuestro análisis exponiendo lo que ambos textos señalan como su objeto respectivo. En el caso colombiano, se trata de crear una legislación nueva aplicable a la situación venezolana, el *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal* (ETP). Este contiene dos instrumentos que permiten a los migrantes venezolanos carentes de visa su incorporación a la sociedad colombiana por un período de 10 años (aunque variable a discreción del Poder Ejecutivo):

El presente Decreto tiene por objeto establecer el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal (ETP, 2021, art. 1).

Diferentemente, el decreto de los Estados Unidos, luego de la exposición de motivos correspondiente designa a Venezuela como país incluido bajo el Estado de protección temporal (*Temporary Protected Status*, TPS), de acuerdo a los criterios establecidos en la sección 244.b de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (*Immigration and Nationality Act*, INA). Con esta designación los nacionales de los estados bajo protección y los apátridas que tengan ese país como residencia habitual y se encuentren en los Estados Unidos en ciertas fechas designadas por las autoridades pueden registrarse, no pudiendo ser expulsados, y acceder a un permiso de trabajo mientras dure aquella designación:

(a) Garantía del estatus.- (1) En general.- En el caso de un extranjero quien posee la nacionalidad de un estado extranjero designado bajo la sección (b) (o en el caso de un extranjero sin nacionalidad que es una persona que habitualmente residió en tal estado) y quien se ajusta a los requerimientos de la subsección (c), el Fiscal General, de acuerdo con esta sección- (A) puede garantizar al extranjero el estado de protegido temporalmente en los Estados Unidos y no deberá expulsar al extranjero durante el periodo en el cual tal estado esté es vigor, y (B) deberá autorizar al extranjero a buscar empleo en los Estados Unidos y proveerá al extranjero con un permiso de “autorizado para el empleo” u otro permiso de trabajo apropiado. (2) Duración de la autorización de trabajo.- La autorización de trabajo otorgada bajo esta sección debe ser efectiva durante el periodo en el cual el extranjero esté en estado de protección temporal según esta sección (TPS, 2021).

A partir de este punto, se observa que ambos estatutos tienen cuatro elementos comunes:

1. Una justificación: basándose en la crisis de Venezuela, se propone dotar a los habitantes de ese país de instrumentos para regularizar su situación.
2. Un permiso de residencia.

3. Un permiso de trabajo.
4. Una autoridad perteneciente al gabinete gubernamental.
5. A continuación, revisaremos cada uno de ellos por separado

### **Justificación de la Acción de Protección**

Desde el punto de vista de los propios argumentos, la justificación tiene varias orientaciones. Para el país otorgante, el conceder el estado de temporalmente protegido a los venezolanos permite controlar su entrada usando los pasos fronterizos legales (con el consecuente desestímulo a las actividades ilegales), planificar mejor las políticas públicas y tener un mayor control fiscal de las actividades económicas de los migrantes. Mientras que el decreto de los Estados Unidos no hace referencia a esta situación, el ETP colombiano sí los contiene:

La falta de información completa y en tiempo real de la población migrante venezolana que se encuentra en condición migratoria irregular en el territorio colombiano genera un impacto económico negativo para los recursos del Estado, situación imposible de prever por la falta de mecanismos de planeación y diseño de estrategias para facilitar el acceso a la oferta institucional, para la garantía de sus derechos fundamentales de manera programada y ordenada (ETP, 2021, p. 11).

El ingreso de manera irregular al territorio nacional ha ido en aumento, a pesar de las medidas iniciales de flexibilización migratoria establecidas, ocasionando el surgimiento de una economía ilegal ante el estado de necesidad de la población migrante, mediante la exigencia de pagos u otros beneficios a cambio de ingresar al país, evadiendo los Puestos de Control Migratorio legalmente establecidos en zonas de frontera por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, convirtiéndose en víctimas de delitos como el tráfico ilícito de migrantes, entre otros, de categoría transnacional (ETP, 2021, p. 12).

Otro punto importante de la justificación es la situación interna del país afectado. Tanto Colombia como los Estado Unidos hacen referencia a ello. En el caso colombiano, el argumento en sí es bastante escueto. Es cierto que hacen amplia referencia a las características de la migración venezolana y sus efectos sobre las instituciones colombianas; pero en cuanto al tratamiento de la situación interna venezolana se limita a clasificarla como crítica:

Que a causa de la crisis política, social y económica que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, agudizada y prolongada en el tiempo, la población migrante caracterizada para el año 2017 y frente a la cual fueron proyectadas las medidas de flexibilización antes descritas, ha pasado del ánimo de permanencia transitoria en territorio nacional, a la necesidad de establecerse de manera temporal ante el riesgo que representa para su integridad la opción de retorno a su país de origen (ETP, 2021).

En el caso de los Estados Unidos, por exigencias de la propia INA, el Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*, DHS) hace una evaluación de la situación interna venezolana, que permite clasificar al país dentro del TPS. Las condiciones generales están contenidas en la sección 244.b.1.A-C y su fundamento es que la situación del país afectado (o de una parte de él) sea tal que peligra la seguridad personal de sus ciudadanos. Específicamente, se hace referencia a un (A) conflicto armado, (B.i) desastres naturales, (B.ii) incapacidad del estado para recibir a sus propios nacionales cuando regresan, (B.iii) solicitud del propio estado y (C) cualquier otra circunstancia que impida el regreso seguro de los ciudadanos (excepto en caso de amenaza para la propia seguridad de los Estados Unidos). Para el DHS, el principal responsable de la crítica situación venezolana es Nicolás Maduro y su equipo:

Actualmente, Venezuela enfrenta una severa emergencia humanitaria. Bajo la influencia de Nicolás Maduro, el país “Ha estado en el centro de una severa crisis política y económica por varios años” (DHS, 2021, p. 13576).

El secretario de Seguridad Nacional cita siete elementos de esa crisis que en conjunto hacen necesaria la inclusión de Venezuela en el TPS: crisis económica, crisis política, débil situación de los derechos humanos, crisis sanitaria, inseguridad alimentaria, poco acceso a los servicios básicos, amenaza del crimen y la inseguridad (DHS, 2021, pp. 13576-13577). Estas consideraciones, aunque no hay referencia particular y explícita, pudieran estar englobadas en los apartes 244.b.1.B.ii y C.

El cumplimiento de la legislación interna es un paso importante. Permite justificar la implementación de los estatutos de protección temporal como parte de un ordenamiento interno ya existente. Colombia no posee una legislación específica para el caso general de protección de ciudadanos extranjeros. Es por ello que su aproximación es *ad hoc*; usa la legislación ya existente para elaborar un instrumento de política pública dirigido a resolver un caso específico. El país sudamericano cita, en primer lugar, los preceptos constitucionales justificantes de su actuación (ETP, 2021, pp. 1-2). Estos son:

1. La forma del Estado: Colombia es un Estado Social de Derecho (art. 1).
2. El derecho individual al trabajo (Derecho fundamental y obligación social en la Constitución de Colombia) (art. 25).
3. El derecho social de acceso a la salud (art. 49).
4. El derecho a la igualdad de las personas naturales por el cual los extranjeros “gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley” (art. 100).

5. El reconocimiento de la prevalencia legal de los tratados internacionales que, en materia de derechos humanos, han sido ratificados por el Congreso (art. 93).

La legislación interna referida por el ETP se centra en el desarrollo de estos preceptos constitucionales (incluyendo la legislación internacional). Las áreas tocadas son salud en general y protección de la salud en trabajo, acceso de menores a los derechos fundamentales (Estas dos últimas obligaciones basadas en la *Convención internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*) (ETP, 2021, pp. 2).

La fundamentación de TPS de los Estados Unidos, como ya se ha visto, se hace recurriendo exclusivamente a la sección 244 de la INA, donde se regulan todas las condiciones; mientras que el decreto en sí, lo que hace es desarrollarlas para el caso de Venezuela.

En cuanto a la legislación supranacional Colombia cita expresamente su compromiso con estas normas y el papel de ellas en la legislación interna como elemento motivante del ETP. Los principales documentos nombrados son:

1. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (1966),
2. *Convención americana sobre derechos humanos* (1969),
3. *Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*,
4. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990), y
5. *Pacto global para una migración segura, ordenada y regular* (2018).

Las normas supranacionales no son explícitamente nombradas en el caso de los Estados Unidos. Sin embargo, en su decreto, el DHS hace amplia referencia a documentos cuya fuente son diversas instituciones de las Naciones Unidas, las ONG, e incluso instituciones comunitarias europeas (UE); siendo la diferencia que, en este caso, esos documentos son evaluaciones de la situación venezolana y no normativa aplicable al caso. Por ello, su valor argumentativo es diferente. No se fundamenta la acción en normas internacionales, sino que ellos son prueba de que Venezuela se ajusta a lo citado en la legislación interna estadounidense. A continuación, una lista de esos estudios, contenidos en la sección de justificación (“*Why was Venezuela designated for TPS?*”) del TPS cuya autoría son instituciones internacionales o las ONG:

**Tabla 1**  
**Documentos citados en el TPS provenientes de Organizaciones Internacionales u ONG**  
**(DHS, 2021, 13576-13577)**

Institución	Organismo u ONG	Documento	Año
Center for Disaster Philanthropy	ONG	<i>Venezuelan Humanitarian and Refugee Crisis</i>	2021
Consejo de Derechos Humanos	ONU	<i>Detailed findings of the independent international fact finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela</i>	2020
European Asylum Support Office	UE	<i>Venezuela: Country Focus</i>	2020
Human Rights Watch (HRW)	ONG	<i>World Report</i>	2021
HRW y Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health	ONG y Universidad	<i>Venezuela's Humanitarian Emergency: Large-Scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises</i>	2019
Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS)	ONG	<i>Conflictividad Social 2020</i>	2021
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR)	ONU	<i>Outcomes of the investigation into allegations of possible human right violations of the human rights to life, liberty and physical and moral integrity in the Bolivarian Republic of Venezuela</i>	2020
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	ONU	<i>Venezuela: UN report urges accountability for crimes against humanity</i>	2020

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA),	ONU	<i>Venezuela: Humanitarian Response Plan with Humanitarian Needs Overview</i>	2020
UNOCHA	ONU	<i>Venezuela: Health Emergency 12-month update</i>	2020
Organización de Estados Americanos (OEA)	OEA	<i>Resolution Condemns the Fraudulent Elections in Venezuela</i>	2020
Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa Mundial de alimentos (WFP)	ONU	<i>FAO–WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots</i>	2020

Vista la argumentación de ambos casos, a pesar de la similitud de los instrumentos en sus aspectos técnicos, hay tradiciones jurídicas diferentes. Colombia posee más experiencia en el tratamiento de desplazados internos y trabaja conjuntamente con instituciones de las Naciones Unidas para el apoyo de este grupo. De esta manera, hay una experiencia práctica en el tratamiento de documentos de las Naciones Unidas que, por referencia o analogía, pueden aplicarse a la situación de los migrantes venezolanos. Además, constitucionalmente, incorpora el contenido de los tratados internacionales sobre derechos humanos a su legislación nacional, una vez aprobados por el Congreso. Estados Unidos, por su parte, posee experiencia propia en la incorporación a su territorio de migrantes ilegales, población en condiciones de inseguridad y demandantes de asilo. Ha desarrollado su legislación al respecto, independiente (aunque no contraria) de los instrumentos de las Naciones Unidas.

### Permiso de residencia

En ambos documentos el permiso de residencia es el primer paso para para la incorporación social de los habitantes de Venezuela que se encuentren en Colombia o los Estados Unidos. En el EPT y el TPS no importa que la persona no tenga la documentación en regla. Sin embargo, sí hay fechas de ingreso que deben ser respetadas.

Como vimos, el decreto colombiano nombra este instrumento de regularización como *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal* (ETP, 2021, art. 1). Este estatuto consta de dos instrumentos:

1. Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), y
2. Permiso por Protección Temporal.

Es de hacer notar que estos mecanismos legales son continuación de otros ya creados desde el momento en que Colombia comenzó su política de control e incorporación de la migración venezolana en 2017. El primer “Permiso Especial de Permanencia” fue creado en julio de ese año, con validez limitada hasta octubre y evolucionó en diversas variantes. Nueve meses después (21 de marzo de 2018), se creó el “Registro administrativo de migrantes venezolanos” (Colombia, 2018). Los permisos fueron ampliándose en vigencia temporal y alcance conceptual, incluyendo a aquellos que solicitaban refugio (3 de julio de 2019) o permanecían de manera irregular en Colombia (28 de enero de 2020). Ahora, el EPT intenta ser el único instrumento legal para el registro de venezolanos, incluyendo:

1. Poseedores de permisos de permanencia en varias modalidades,
2. Solicitantes de condición de refugiado,
3. Irregulares hasta el 31/01/2021,
4. Migrantes legales nuevos hasta dos años después de entrar en vigencia el estatuto, y
5. Menores vulnerables o en el sistema penal (EPT, 2021, art. 4).

La incorporación al registro es un deber para los migrantes venezolanos establecidos en Colombia y que no han accedido a una visa de residencia.

En el caso de los Estados Unidos, no existe un registro exclusivo para venezolanos. En este caso hay que aplicar por el Estado de Protección Temporal que, como vimos, es general para los países en él incluidos.

### **Permiso de Trabajo e Incorporación al Sistema Legal del País de Acogida**

Luego de que el migrante venezolano se ha inscrito en el RUMV, él puede acceder al siguiente paso, que es el régimen de protección propiamente dicho. Con esta protección se pretende que los migrantes regularicen su situación, obtengan un documento identificativo, y puedan incorporarse efectivamente al circuito económico.

**Naturaleza jurídica del Permiso por Protección Temporal (PPT).** Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas (EPT, 2021, art. 11, resaltado en el original).

Para lograr este resultado, el EPT tuvo que reformar el decreto vigente en materia de permisos para extranjeros (*Decreto único reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores 1067 de 2015*) y agregar el PPT exclusivo para el caso venezolano. Igualmente, el mismo decreto fue reformado para coordinar esta nueva forma legal con los permisos durante la solicitud de refugio.

En este punto es importante recordar que uno de los objetivos del EPT colombiano es poder disponer de instrumentos legales que permitan a la administración pública una planificación eficiente. Por lo que hay una conjunción de las medidas humanitarias: la obligación de proteger y las necesidades propias de un estado.

En los Estados Unidos, la incorporación legal al circuito económico nacional se obtiene mediante el *Employment Authorization Document* (EAD), al cual se puede aplicar de manera simultánea con la solicitud de TPS. A diferencia de Colombia, donde se intentó acoplar toda la legislación sobre la migración venezolana en un solo instrumento, Estados Unidos cuenta, como vimos, con una mayor tradición jurídica al respecto. Es por ello que no contempla una amnistía de hecho. Los venezolanos en condición irregular en los Estados Unidos estaban previamente amparados por el *Memorandum* del 19 de enero de 2021 que implementa el diferimiento de la salida forzada (*Deferred Enforced Departure*, DED). Las personas en esta situación también pueden aplicar por el EAD.

## Autoridad

En Colombia, el EPT es un decreto del poder ejecutivo firmado por el presidente de la República (Constitución de Colombia, 1991, art. 189, 11) y la ministra de Relaciones Exteriores como autoridad competente en la materia. En Estados Unidos, la Secretaría de Seguridad Interior sin acompañamiento de ninguna otra autoridad ha emitido el decreto. Sin embargo, en su despliegue hace referencia al papel de las relaciones exteriores y su dirección por el presidente del país. El punto particular es cuando se hace referencia al DED, pues este es un *Memorandum* firmado por el presidente en cuanto responsable de las relaciones exteriores del país y que no está acompañado con la firma del secretario de Estado. Como se aprecia, no hay un criterio homogéneo en las administraciones públicas de los países y, ciertamente, la

migración masiva puede ser vista como tema de orden interno o externo según el interés de cada país y su ordenamiento interno.

### **La Protección Temporal según la nomenclatura de la ACNUR**

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados es una organización de amplio espectro que, desde sus inicios como agencia para la atención de los refugiados europeos de la Segunda Guerra Mundial, ha expandido sus funciones buscando ocuparse de aquellos grupos humanos desplazados por diversas razones (migrantes forzados: *forced migrants*, o personas en movimiento: *people on the move*). En este proceso ha construido una nomenclatura que le ha permitido intervenir en diversas crisis humanitarias. Dos rasgos importantes de esta clasificación es que no todos sus términos están definidos en el derecho internacional público y que estas definiciones muchas veces se superponen entre sí. Siguiendo a Crisp (2007, p. 74), podemos hacer referencia a los siguientes términos:

1. Apátridas (*Stateless People*). La ACNUR fue encargada de este grupo en 1975.
2. Desplazados internos (*Internally Displaced People*, IDP).
3. Migración irregular (*Irregular Migration*): “personas en movimiento sin los documentos y autorización requeridos”. Aplicado a movimientos de refugiados.
4. Migrantes varados (*Stranded Migrants*): “personas atrapadas en países de tránsito y vulnerables a violaciones de derechos humanos”. Aplicado a movimientos de refugiados.
5. Migrantes de supervivencia (*Survival Migrants*): “personas que no pueden reclamar el estatus de refugiados pero que se mueven en respuesta a situaciones de serio estrés económico, social y político” (Crisp, 2007, p. 74). De manera similar, Betts (2010, p. 322) los califica como “personas fuera de su país de origen debido a una amenaza existencial para la cual ellas no tienen acceso a un remedio o solución interno”.
6. Población afectada por el cambio climático (*Populations Affected by Climate Change*).
7. Víctimas de desastres naturales (*Natural Disaster Victims*).
8. Palestinos no atendidos por la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA).

Bajo esta clasificación, los migrantes venezolanos entran en la categoría de “migrantes de supervivencia”. Dejando de lado los perseguidos políticos, la gran mayoría no es un grupo que abandona el país por sus opiniones políticas, religión o pertenencia a una etnia. Son víctimas de un desplome en la convivencia nacional producto de la dejación de los gobernantes de aquellas funciones que se asignan a los Estados modernos y que previamente existían en algún grado en Venezuela.

En términos generales, la ACNUR ha preferido usar el término “personas de interés” (*people of concern*) y, sin añadir explícitamente una nueva categoría, habla de desplazados y migrantes (*displaced, migrants*) como un grupo añadido a los refugiados; pero sin distinguirlos conceptual o fácticamente (ACNUR, 2019, 100). La ACNUR tampoco profundiza en los agentes humanos que propician los movimientos de personas. Para el caso del continente americano se refiere a la búsqueda de seguridad y liberación de la violencia; mientras que en los casos del Mediterráneo hace referencia a los traficantes de personas.

### **Conclusión: alcance de la comparación**

Dado el volumen de la migración y el desarrollo de los documentos, los estatutos de protección temporal de Colombia y los Estados Unidos son los dos instrumentos más importantes hasta este momento para atender el caso de los migrantes venezolanos. Debido a ello, pueden constituirse en una guía para otros países donde la migración por necesidad se haya convertido en un asunto de importancia para la política pública.

Más allá de la importancia estatal de un control interno de sus habitantes, las experiencias colombiana y estadounidense contienen dos elementos valiosos en el desarrollo de un instrumento que cumpla con los derechos humanos a escala internacional. Ambos estados parten de la evaluación de unos hechos que trascienden sus fronteras. El primero es la capacidad de valorar la calidad de otros gobiernos, de forma velada o explícita, en el trato a sus nacionales y tomar decisiones consecuentes con esta apreciación. El segundo aspecto es más importante, pues su aspecto global hace de los derechos humanos no solamente una responsabilidad interna, sino que los encausa como parte del sistema mantenedor del balance internacional. Consiste este aspecto en la responsabilidad de un estado contemporáneo de cumplir con la protección de su población. Efectivamente, la comunidad internacional no puede existir sin el mutuo reconocimiento de que hay unos límites en la manera que las políticas internas afectan a otros miembros. Un aumento en la conflictividad internacional puede tener varios orígenes y la migración por necesidad es uno de ellos; pues los estados, en términos generales, no tienen una capacidad de absorción inmediata de gran cantidad de personas. Adicionalmente, estos flujos migratorios crean problemas políticos internos que antes no existían o eran marginales. En definitiva,

el mantenimiento de los derechos humanos es no solamente un imperativo moral; en tanto que forma parte de la responsabilidad estatal de proteger a sus habitantes, se convierte en un instrumento que disminuye la conflictividad interestatal.

El complemento de esta síntesis es una evaluación de la situación política interna que permita predecir la posibilidad de implementación de estatutos semejantes. Como ya dijimos, esto supera la capacidad de este estudio preliminar; aunque pueden hacerse algunas precisiones. Los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos se han opuesto en la arena internacional a las acciones de Nicolás Maduro y quienes lo apoyan en Venezuela y cabría preguntarse en qué medida los estatutos son parte de esta conflictividad, poniendo como pretexto la situación de migración por necesidad y posando como salvadores de en una amplia campaña de desprestigio. Por el contrario, los gobiernos aliados de Maduro, pudiera pensarse, no tendrían interés en ofrecer una solución como el estatuto que perjudicaría la imagen de su aliado. Estas consideraciones superan la mera discusión de la utilidad de los estatutos y nos colocan como espectadores de un conflicto de imágenes. No debemos pensar por ello que la imagen lo es todo. La presencia de los migrantes crea conflictos objetivos que pueden desencadenar en olas de xenofobia con consecuencias políticas, entre las cuales la electoral es de gran importancia para quienes toman las decisiones.

Como comentamos al inicio, este escrito formaría parte de un plan más amplio que incluyera de forma comparada las soluciones adoptadas para las migraciones por necesidad en diferentes regiones del planeta. Más importante aún, el análisis de las causas que llevaron a los diversos desenlaces es el punto central de una investigación que busca proveer guías para la acción práctica. De forma general, se puede decir que el liderazgo en sus diferentes niveles, la constelación de fuerzas políticas y la conformación de la opinión pública son las variables que inicialmente deben ser observadas. Cuáles son sus visiones, qué intereses están en juego, cómo el ciudadano común juzga lo que sucede a su alrededor. Estas son algunas de las preguntas válidas en esta etapa. Esto se debe complementar con una descripción del carácter particular que toma la migración en cada país; pues las condiciones materiales seguramente han dado carácter propio a cada grupo. La conjunción de toda esta información apuntaría a un plan que permitiera diseñar hojas de ruta para la consecución de mecanismos de integración viables.

## Bibliografía

Betts, A. (2010). Survival migration: A new protection framework. *Global Governance*, 16(3), 361-382.

Copi, I.; Cohen, C. y McMahon, K. (2014). *Introduction to logic*. Pearson Education Limited.

Colombia, República de (1991). *Constitución política de Colombia*.

Colombia, República de (2018). *Decreto número 542 21 marzo 2018 Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria*.

Colombia, República de (2021). *Decreto número 216 1 de marzo de 2021 Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria*.

Crisp, J. (2009). Refugees, persons of concern, and people on the move: The broadening boundaries of UNHCR, *Refuge*, 26(1), 73-6.

Eberle, E. (2011), The methodology of comparative law. *Roger Williams University Law Review*, 16(1), 56-72.

Estados Unidos, Departamento de seguridad interna, Servicio de ciudadanía e inmigración de los Estados Unidos (2021a). Designation of Venezuela for Temporary Protected Status and Implementation of Employment Authorization for Venezuelans Covered by Deferred Enforced Departure. *Federal Register*, 86(44), 9 de marzo.

Estados Unidos, Departamento de seguridad interna, Servicio de ciudadanía e inmigración de los Estados Unidos (2021b) *Immigration and Naturalization Act*. <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>

Hoecke, M. v. (2015), Methodology of comparative legal research. *Law and Method*, December, 1-35.

Naciones Unidas (2018a), *Global Compact on Refugees*. [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf)

Naciones Unidas (2018b), *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195)

Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Refugiados (2019). *Global Report 2019*. ACNUR, Ginebra.

Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Refugiados (2021). *Operational Data Portal. Refugees Situation*. [https://data2.unhcr.org/population/get/sublocation/root?&fromDate=1900-01-01&sv\\_id=39&population\\_group=5160,5081,5122,4969&geo\\_id=11879](https://data2.unhcr.org/population/get/sublocation/root?&fromDate=1900-01-01&sv_id=39&population_group=5160,5081,5122,4969&geo_id=11879).

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (DASENU) (2021). *World population prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

Neustadt, R. y May, E. (1986), *Los usos de la historia en la toma de decisiones*. Grupo Editor Latinoamericano.

Paris, M-L (2016), The comparative method in legal research. En Cahillane, L. y Scheppe, J. (Eds). *Legal research methods*. Clarus Press.