

Palomo, Nurth; Machado, Anna Carolina; Sato, Lucas

Research Report

Niñas, niños y adolescentes en movimiento: Dimensión y respuesta pública desde la protección social - un análisis de la migración venezolana en países de América Latina y el Caribe

Research Report, No. 71

Provided in Cooperation with:

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

Suggested Citation: Palomo, Nurth; Machado, Anna Carolina; Sato, Lucas (2022) : Niñas, niños y adolescentes en movimiento: Dimensión y respuesta pública desde la protección social - un análisis de la migración venezolana en países de América Latina y el Caribe, Research Report, No. 71, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265320>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Foto: Greta Granados / Banco Mundial América Latina y el Caribe, 2018 <<https://ibt.ly/3sYHD8>>

Niñas, niños y adolescentes en movimiento: dimensión y respuesta pública desde la protección social – Un análisis de la migración venezolana en países de América Latina y el Caribe

North Palomo, Anna Carolina Machado y Lucas Sato,
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)



Research Report N° 71

Niñas, niños y adolescentes en movimiento: dimensión y respuesta pública desde la protección social – Un análisis de la migración venezolana en países de América Latina y el Caribe

Por Nurth Palomo, Anna Carolina Machado y Lucas Sato

Copyright© 2022

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG),

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

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

Equipo de investigación

Autores

Nurth Palomo (IPC-IG)

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Lucas Sato (IPC-IG)

Coordinadores

IPC-IG

Fábio Veras Soares (Ipea y IPC-IG)

Rafael Osorio (Ipea y IPC-IG)

UNICEF

Yohana Amaya Pinzón (UNICEF LACRO)

Mónica Rubio (Asesora Regional de Políticas Sociales,
UNICEF LACRO)

Gerardo Escaroz (UNICEF LACRO)

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 y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF 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, del Gobierno de Brasil o del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Esta publicación está disponible en www.ipcig.org.

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

Citación recomendada: Palomo, N. Machado, A. C. Sato, L. 2022 Niñas, niños y adolescentes en movimiento: dimensión y respuesta pública desde la protección social. Un análisis de la migración venezolana en países de América Latina y el Caribe. *Research Report* N° 71. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

ISSN: 2526-0499

**NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN
MOVIMIENTO: DIMENSIÓN Y RESPUESTA
PÚBLICA DESDE LA PROTECCIÓN SOCIAL –
UN ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio fue realizado en el marco del acuerdo de colaboración entre el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO).

Este informe fue coordinado por Yohana Amaya Pinzón, Mónica Rubio y Gerardo Escaroz (UNICEF LACRO), y preparado por Nurth Palomo, Anna Carolina Machado y Lucas Freschi Sato (IPC-IG). Expresamos nuestro agradecimiento a las siguientes Oficinas Nacionales de UNICEF y ACNUR, que apoyaron la recolección de información y realizaron aportes al proceso: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago, y la Oficina Nacional de UNICEF Panamá.

Asimismo, del equipo del IPC-IG agradecemos a Patrícia Nabuco Martuscelli, Camila Rolon Pereira y Livia Baesso de Almeida por su colaboración en la investigación, y a Charlotte Bilo, Fábio Veras y Rafael Osório por la revisión final del documento.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC	América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DTM	<i>Displacement Tracking Matrix</i> (Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos)
GCFE	<i>Global Concessional Financing Facility</i> (Mecanismo Mundial de Financiación en Condiciones Favorables)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
R4V	Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	4
LISTA DE ACRÓNIMOS	5
SUMARIO EJECUTIVO	10
1. INTRODUCCIÓN	12
1.1 Contexto de la migración internacional de NNA	14
1.2 Protección social y migración	16
1.2.1 El potencial de la protección social para proteger e integrar a las personas migrantes	16
1.3 Marcos normativos para el acceso de la población migrante a la protección social	20
1.3.1 Marcos normativos internacionales	20
1.3.2 Marcos normativos nacionales de los países del estudio	21
1.4 Experiencias internacionales de integración en los sistemas de protección social	24
2. NNA MIGRANTES VENEZOLANOS Y SUS FAMILIAS EN PAÍSES VECINOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	28
2.1 Contexto de las olas migratorias en ALC: Colombia, Haití y Centroamérica	28
2.1.1 Migración colombiana y las principales acciones regionales	28
2.1.2 Situación migratoria en Haití: respuestas y atención de los países de destino	30
2.1.3 Flujo migratorio en América Central: movimientos desde el Triángulo Norte hacia México y desde Nicaragua hacia Costa Rica	33
2.2 Contexto de la ola migratoria venezolana en ALC	35
2.3 Perfil y acceso a los servicios de la población venezolana	38
2.3.1 Edad y género	38
2.3.2 Acceso a la educación	40
2.3.3 Acceso a la salud	42
2.3.4 Panorama laboral	43
2.3.5 Acceso a la documentación	44
2.3.6 Refugio	49
2.4 Contexto migratorio en la pandemia de COVID-19	51

3. ACCESO DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DEL ESTUDIO	53
3.1 Transferencias monetarias	55
3.1.1 Características de las transferencias monetarias en Brasil y Chile	55
3.1.2 Brasil	56
3.1.3 Chile	57
3.2 Servicios sociales	59
3.3 Programas de alimentación escolar	61
3.4 Programas de emergencia	63
3.5 Los registros sociales	63
4. FINANCIAMIENTO PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EN LOS SERVICIOS	65
4.1 Financiamiento estatal de Brasil y Ecuador	65
4.2 Fondos de la banca multilateral – Colombia	66
4.3 Cooperación internacional – Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V)	67
5. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	69
5.1 Principales hallazgos	69
5.2 Recomendaciones	72
REFERENCIAS	74
ANEXOS	84
Anexo 1. Marcos normativos internacionales y garantías de protección social para los NNA y sus familias	84
Anexo 2. Convenciones y declaraciones regionales relevantes para los NNA en movimiento	87
Anexo 3. Derechos de los NNA migrantes y sus familias – por país y por legislación	88

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos – Colombia	23
Cuadro 2. Experiencias internacionales de integración de la población migrante en los sistemas de protección social	25
Cuadro 3. Otras experiencias de acogida en Ecuador	30
Cuadro 4. El Proceso de Quito	38
Cuadro 5. Consideraciones específicas para los NNA migrantes	43
Cuadro 6. Medidas específicas para la regularización de los NNA en movimiento	47
Cuadro 7. Registros sociales	65
Cuadro 8. El GCFF y la respuesta a la crisis de los migrantes venezolanos en Colombia	68

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICO Y MAPA

Figura 1. Desplazamiento de NNA	15
Figura 2. Esferas programáticas de los sistemas de protección social que tienen en cuenta las necesidades de los niños	17
Figura 3. Grupos de migrantes venezolanos	36
Figura 4. NNA en los sistemas de educación por país	42
Gráfico 1. Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país (hasta oct. de 2020)	49
Mapa 1. Refugiados y migrantes venezolanos por país, en millones, febrero de 2021, y evolución del flujo migratorio 2018-2021	35

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Tipos y definiciones de la migración de NNA	14
Tabla 2. Vulnerabilidades y riesgos en las diferentes etapas del proceso de migración	18

Tabla 3. Principales instrumentos internacionales de protección de los NNA y sus familias y acceso a la protección social	20
Tabla 4. Firma y ratificación de los principales instrumentos internacionales de protección de los NNA migrantes y sus familias – países del estudio	22
Tabla 5. Factores habilitantes que permiten el acceso de los migrantes y la población en situación de desplazamiento forzado a la protección social	27
Tabla 6. Desagregación de migrantes y refugiados venezolanos por país/ subregión, grupo de edad y género	39
Tabla 7. Proceso de registro y matriculación en los sistemas de educación por país	41
Tabla 8. Principales mecanismos de regularización y derechos por país	45
Tabla 9. Servicios disponibles para los solicitantes de asilo y refugiados	50
Tabla 10. Acceso a programas del sistema no contributivo de protección social para migrantes venezolanos regulares por país	54
Tabla 11. NNA venezolanos beneficiados por el PBF-Brasil (Enero 2016-Febrero 2019), por grupo etario y total	56
Tabla 12. Transferencias Monetarias del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile para los NNA	57
Tabla 13. Programas de transferencias monetarias que incluyen a migrantes venezolanos	58
Tabla 14. Oferta de los servicios para NNA por país	60
Tabla 15. Principales características de los PAE por país	63
Tabla 16. Transferencias monetarias de emergencia que permiten el acceso de la población migrante	64
Tabla 17. Financiamiento por país de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V), 2021	70

SUMARIO EJECUTIVO

El presente estudio tiene como objetivo analizar el acceso de la población migrante venezolana, especialmente niños, niñas y adolescentes (NNA) en movimiento – sean migrantes, desplazados internos, refugiados, entre otras categorías - a los sistemas de protección social en los siete países que concentran el mayor número de migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe (ALC): Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago. El estudio también resalta los principales retos para el acceso a la protección social y ofrece una serie de recomendaciones adaptadas a las características de los programas y políticas disponibles para los migrantes venezolanos en la región.

La relevancia de este estudio se justifica por la magnitud de NNA en movimiento en ALC y el potencial de las políticas de protección social para proteger a esta población de las vulnerabilidades a las que están expuestas. Según datos de UNICEF de 2019, 33 millones de los migrantes internacionales en el mundo eran NNA en movimiento. ALC es el destino de alrededor de 11.6 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 19 por ciento son menores de 18 años (UNICEF 2018). El agravamiento de la situación política, económica y social en Venezuela ha hecho que el número de migrantes y refugiados de ese país haya aumentado significativamente en la región. De ser 2.6 millones de venezolanos y venezolanas que vivían en el exterior en 2018, hasta febrero de 2021 eran aproximadamente 5.4 millones de refugiados y migrantes de Venezuela en el mundo, y cerca de 4.2 millones de ellos se encuentran en países de ALC (R4V, 2021c).

En todo el mundo, los NNA en movimiento son un grupo particularmente vulnerable. En las diferentes etapas del proceso migratorio, los NNA corren todo tipo de riesgos que atentan contra su integridad física y mental, haciendo que las acciones para su protección sean cada vez más urgentes. De hecho, los NNA resultan desproporcionadamente afectados por el desplazamiento forzado. Según ACNUR (2019), el número total de personas que se vieron obligadas a abandonar sus hogares pasó de 43.3 millones en el 2009 a 70.8 millones en el 2018, un total mundial que incluye a los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo. Del total global de refugiados, 1 de cada 2 son niños, la mayoría viviendo en un país en desarrollo en África o Asia (ACNUR 2019). Asimismo, cuando se analiza la migración voluntaria (realizada de manera más planeada y ordenada) solo 1 de cada 10 personas es menor de 18 años (UNICEF 2018).

Los países tienen el deber de garantizar a todos los niños y niñas, sin discriminación, los derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que incluyen los derechos a un nivel de vida digno, a la protección social, a la salud y a la educación. Para atender este objetivo, la respuesta pública a la migración desde los sistemas de protección social es importante por su relevancia como instrumento para la mitigación de las vulnerabilidades específicas y por su papel dentro de la Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UNDESA 2018).

Además de presentar un contexto general de la migración de NNA y sus familias informando conceptos clave sobre el tema, el **capítulo de introducción** debate el potencial de las políticas de protección social para proteger contra vulnerabilidades e integrar a las personas migrantes. Ese capítulo también presenta los marcos normativos (internacionales y de los países de estudio) que garantizan el acceso de la población migrante a la protección social. Como principal mensaje, el capítulo muestra que las políticas de asistencia, seguridad social y mercado laboral pueden proteger a los NNA en movimiento y sus familias en diferentes etapas del ciclo migratorio. Los países analizados en ALC han firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales de protección de esas personas (por ejemplo, Convención de Derechos del Niño, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, entre otras). Algunos países como Brasil, Ecuador y Perú se destacan porque reformularon sus políticas migratorias con un enfoque basado en los derechos humanos. A pesar de estos avances en términos de normativas específicas para la protección de la infancia migrante, los NNA venezolanos aún enfrentan barreras de acceso a la protección social vinculadas a la condición irregular de los padres o responsables, o barreras administrativas, normativas y operacionales que impiden su participación en programas de asistencia.

El **segundo capítulo** empieza destacando cómo los flujos de colombianos, de haitianos y los flujos migratorios de Centroamérica ayudaron a construir la gobernanza migratoria en la región. La designación de presupuesto, la incorporación de políticas y guías para la integración de los migrantes y refugiados, así como el trabajo coordinado con los organismos internacionales, sirven como buenas prácticas para el actual contexto venezolano en Sudamérica. Acto seguido, se presenta el contexto de la migración venezolana en ALC, se busca mostrar el perfil demográfico de la población migrante venezolana, la documentación a la que tienen acceso y la determinación del estatus de refugio.

Esos factores son clave para determinar el acceso de los NNA migrantes y sus familias a los servicios, programas y registros sociales, que son abordados en el **tercer capítulo**. Los principales hallazgos se resumen en la siguiente tabla:

<p>Educación</p> 	<p>Acceso universal a la educación en la mayoría de los países analizados, independientemente del estatus migratorio (con excepción de Trinidad y Tobago). No obstante, la participación escolar de esta población continúa siendo baja en la mayoría de los países de acogida. Existen limitaciones prácticas como la baja capacidad técnica, institucional y presupuestaria de las entidades públicas locales para ofrecer más cupos escolares, sobre todo en áreas poco urbanizadas y transfronterizas. Además, la convalidación de los documentos de escolaridad para el ingreso a las escuelas y el reconocimiento de los estudios previos son barreras para el pleno ejercicio del derecho a la educación. Se identificaron buenas prácticas como la flexibilización del acceso a las escuelas, la creación de exámenes estandarizados o medidas de nivelación en Brasil, Chile, Ecuador y Perú.</p>
<p>Salud</p> 	<p>Todos los países del estudio ofrecen atención básica en salud o servicios de emergencia a los NNA venezolanos y sus familias independientemente de su estatus migratorio. Algunos países (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú) ofrecen servicios específicos como salud materno-infantil, vacunas y el tratamiento y control de enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, la población migrante tiene dificultades para acceder a los servicios por diversos factores como su situación migratoria, la falta de información, los costos, y barreras del idioma para casos como los de Brasil y Trinidad y Tobago. En Chile, Colombia y Perú, la población venezolana migrante tiene la posibilidad de acceder al sistema de salud subsidiado, pero existen condiciones para el acceso al registro y a las reglas de focalización de los registros sociales nacionales. En estos casos, los migrantes sin estatus regular pueden ser excluidos del sistema.</p>
<p>Registros sociales</p> 	<p>Existen evidencias de que las familias venezolanas son parte de los sistemas de registro social colombiano, brasileño y chileno, pero los agentes del gobierno local siguen teniendo dificultades para identificar a los más vulnerables, muchas veces a causa de las limitaciones de recursos humanos y de estructura.</p>
<p>Transferencias monetarias</p> 	<p>Brasil y Chile son los únicos países cuyos programas permiten la elegibilidad de familias venezolanas. En ambos países, sin embargo, el acceso se limita a la población en condición regular, es decir, a que estén inscritos en los registros sociales y cumplan con los requisitos de los programas. En los demás países, se han verificado limitaciones normativas, operacionales y administrativas que impiden el acceso de la población migrante.</p>
<p>Alimentación escolar</p> 	<p>El acceso a la educación sin importar la condición migratoria (excepción de Trinidad y Tobago) garantiza que los NNA migrantes tengan acceso a los programas de alimentación escolar. No existen restricciones para la elegibilidad de los NNA migrantes en ninguno de los programas de alimentación escolar en los países del estudio, una vez que los NNA forman parte del sistema educativo.</p>
<p>Servicios sociales</p> 	<p>En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, el carácter universal de los servicios sociales con enfoque en la niñez y la adolescencia ha permitido la atención de los NNA venezolanos.</p>
<p>Programas de emergencia</p> 	<p>En Brasil (<i>Auxílio Emergencial</i>), Chile (<i>Bono COVID-19 e Ingreso Familiar de Emergencia</i>) y Colombia (<i>Ingreso Solidario</i>) se identificó que un grupo pequeño de la población venezolana con estatus regular tuvo acceso a los programas de transferencias de emergencia aún si éstos no formaban parte de las transferencias monetarias regulares.</p>

En el **capítulo cuatro** se presentan diferentes opciones para financiar la inclusión de los migrantes en los sistemas de protección social. Los casos de Brasil y Ecuador se destacan por el financiamiento estatal, incluyendo mecanismos para simplificar la transferencia de recursos del Gobierno Federal a los Estados de acogida y la adopción de créditos extraordinarios para promover la integración de los migrantes venezolanos. El caso de Colombia ilustra el papel de la cooperación internacional para ayudar a financiar la extensión de los sistemas de protección a los migrantes. Desde 2019, el país se beneficia de un fondo multilateral coordinado por el Banco Mundial, *Global Concessional Financing Facility* (GCFF), que ayuda a países de ingresos medios afectados por la afluencia de refugiados. Se destaca también la importancia de la cooperación multilateral por medio de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para la coordinación de la respuesta a los flujos migratorios de venezolanos (R4V).

El **quinto capítulo** del estudio reúne los principales hallazgos y recomendaciones para garantizar el acceso de los NNA venezolanos a la protección social en los países de acogida que fueron analizados. Algunas de las principales recomendaciones incluyen la necesidad de subsanar las barreras operativas y administrativas de acceso a los programas de protección social para la integración de la población migrante (por ejemplo, los requisitos (documentación), los procesos de focalización y registro, los mecanismos de pago, las condicionalidades); fortalecer y adaptar los registros sociales, de manera que permitan la identificación de la población migrante e incluyan metodologías de medición que consideren sus vulnerabilidades, entre otros.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el desplazamiento forzado en América Latina y el Caribe (ALC) se ha incrementado, especialmente debido al agravamiento de la situación económica, política y social en Venezuela. Desde finales del 2015, el deterioro de los medios de subsistencia ha provocado una migración sin precedentes en la región. Hasta abril de 2021, aproximadamente 5.6 millones de venezolanos vivían en el extranjero, de los cuales 4.6 millones en países vecinos (R4V, 2021a), y 1.8 millones de niños y niñas desarraigados y retornados de Venezuela y de comunidades de acogida¹ requirieron asistencia a finales de 2020 (UNICEF, 2020b).

La población migrante en general y los niños, niñas y adolescentes (NNA) en particular, enfrentan diferentes tipos de riesgos por su condición migratoria y por el proceso migratorio en sí, y son un grupo altamente vulnerable. En el proceso de tránsito, las jornadas de viaje que realizan los NNA migrantes comprometen su condición física y mental, y también los expone a riesgos específicos como el abuso y la explotación sexual. En los países de acogida o destino, los NNA y sus familias también se enfrentan a todo tipo de vulnerabilidades provocadas por la falta de políticas públicas adaptadas y por la oferta insuficiente de servicios, además de procesos de discriminación y xenofobia (UNICEF 2019b). Adicionalmente, los NNA no acompañados o separados de sus familias son un grupo particularmente vulnerable y están más expuestos a redes de explotación y trata de personas.

En el contexto de la migración, los países deben garantizar a todos los niños y niñas, sin discriminación, los derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Dentro del marco general de la CDN se destacan como importantes, pero no exclusivos, los derechos a un nivel de vida digno, a la protección social, a la salud y a la educación. Para atender este objetivo, la respuesta pública a la migración desde los sistemas de protección social es importante, por su relevancia como instrumento para la mitigación de las vulnerabilidades específicas y por su papel dentro de la Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (DAES, 2018a).

Precisamente este estudio revisa la respuesta pública a la migración desde los sistemas de protección social, por su relevancia como instrumento importante para la mitigación de las vulnerabilidades (Peterman et al. 2018). En las diferentes etapas del proceso migratorio, la protección social constituye una herramienta estratégica para proteger

1. Estimaciones preliminares que consideran a Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Panamá y Trinidad y Tobago.

a los NNA. Durante el tránsito, los programas de asistencia temporal para las familias y los NNA pueden ser clave para garantizar que lleguen con mayor seguridad a su destino final. Y en el país de acogida o destino, las redes de seguridad social y el acceso a los servicios públicos sin ninguna discriminación son fundamentales para que los NNA migrantes y refugiados tengan sus derechos básicos asegurados (UNICEF, 2017a).

Este estudio realizado conjuntamente por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG, de la sigla en inglés) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene como objetivo presentar una revisión y un análisis del acceso de la población migrante venezolana, especialmente de NNA, a los sistemas de protección social en los siete países que concentran el mayor número de migrantes y refugiados venezolanos en ALC: Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago. El documento también resalta los principales retos para el acceso a la protección social y ofrece una serie de recomendaciones adaptadas a las características de los programas y políticas disponibles para los migrantes venezolanos en la región.

Para el análisis cualitativo y descriptivo se analizaron los sistemas nacionales de protección social y se recopiló información esencial sobre los sistemas de seguridad social de cada país, con especial atención al sistema no contributivo (que incluye por ejemplo las transferencias monetarias a familias con NNA y los mecanismos de afiliación al sistema de salud para hogares pobres y vulnerables). Se realizó un análisis de los marcos jurídicos internacionales y regionales existentes para la protección de los NNA migrantes y refugiados, así como documentos y datos oficiales de gobiernos, organismos internacionales como el propio UNICEF, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y publicaciones académicas que exploran la interrelación entre protección social y migración.

Para complementar la información de la revisión de documentos, también se realizaron entrevistas remotas en 2019 con puntos focales de las oficinas de país de UNICEF y ACNUR en los 7 países seleccionados como estudios de caso. Adicionalmente se llevaron a cabo consultas con representantes de ambas organizaciones en las Oficinas Regionales para América Latina y el Caribe que están involucrados con la respuesta a la crisis migratoria venezolana. En total, se realizaron 19 entrevistas, las cuales fueron todas grabadas y transcritas por el equipo de investigación del IPC-IG. La información que se obtuvo de las consultas y que no estaba disponible en otras fuentes documentales se referenció en el análisis como “comunicación personal”.

Entre varios de los hallazgos del análisis realizado se destaca que la integración de la población migrante en los sistemas de protección social está estrechamente ligada a los marcos normativos nacionales, a los diseños administrativos de los programas y a cuestiones propias de economía política. Los países han tenido importantes avances en el ofrecimiento de algunos derechos, el acceso a los programas de asistencia social y a algunos servicios por parte de los NNA en movimiento, sin embargo, su participación efectiva y la de sus familias presenta limitaciones. Aunque existen algunas buenas prácticas de programas gubernamentales que incluyen a la población migrante, existen desafíos legales, administrativos y políticos para ofrecer un verdadero acceso a la protección social.

La estructura del estudio se organiza de la siguiente forma: En esta introducción se presenta un contexto general de la migración de los NNA y sus familias, aspectos conceptuales sobre vulnerabilidades de la población migrante, los sistemas de protección social y marcos normativos internacionales y nacionales importantes para el reconocimiento de los derechos de la población migrante, particularmente de la migración venezolana. El segundo capítulo describe el contexto de las olas migratorias intrarregionales en ALC, el flujo migratorio de la población venezolana en ALC, y presenta su perfil y su situación de acceso a derechos como: educación, salud, trabajo y documentación. El tercer capítulo revisa el acceso de la población migrante a los programas de protección social, particularmente a las intervenciones de asistencia social como transferencias monetarias, alimentación escolar y servicios sociales en los países del estudio en donde están disponibles. Adicionalmente se destacan los principales retos y buenas prácticas. En la última parte, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones que sintetizan los puntos más relevantes del análisis de la región.

1.1 Contexto de la migración internacional de NNA

La migración es un proceso que históricamente ha configurado las diversas sociedades y ha causado importantes transformaciones sociales y económicas en el mundo. Para 2020 se estimaba que aproximadamente 280 millones de personas vivían en un país diferente de donde nacieron (3.6 por ciento de la población mundial), de las cuales 40 millones eran menores de 18 años (Migration Data Portal, 2020). En comparación con el total mundial de 214 millones de migrantes internacionales en 2010, se observa un aumento significativo en el total del desplazamiento transfronterizo en la última década, que se explica en parte por el aumento de los conflictos y las emergencias humanitarias que han provocado el desplazamiento de miles de NNA y sus familias en condiciones de extrema vulnerabilidad.

En todo el mundo, los NNA² en movimiento son un grupo particularmente vulnerable, y que incluye a los NNA que se desplazan de forma documentada o indocumentada, y que migran dentro de su propio país o a través de las fronteras, solos o con cuidadores. Se refiere a los NNA que salen de su residencia habitual en busca de oportunidades y mejores perspectivas de vida, voluntaria o forzosamente, incluidos aquellos cuyo movimiento implica redes de contrabando o de tráfico (UNICEF, 2017b). En las diferentes etapas del proceso migratorio, los NNA corren todo tipo de riesgos que atentan contra su integridad física y mental, haciendo que la protección de sus derechos sea un reto permanente y un compromiso de los Estados. De hecho, los NNA son desproporcionadamente afectados por el desplazamiento forzado provocado por conflictos, pobreza o desastres naturales. Según ACNUR, el número total de personas que se vieron obligadas a abandonar sus hogares pasó de 41.1 millones en 2010 a 79.5 millones hasta mediados de 2020, un total mundial que incluye a los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo. De éstos se estimaba que entre 30 y 34 millones (40 por ciento) tenían menos de 18 años, siendo una buena parte de ellos NNA no acompañados (ACNUR, 2020a). La Tabla 1 explica algunos conceptos clave para comprender las diferentes categorías de migración de NNA.

Tabla 1. Tipos y definiciones de la migración de NNA

Categoría	Definición
Apátridas	Personas que no son considerados como nacionales por ningún Estado, conforme a su legislación.
NNA migrantes forzados	NNA y sus familias obligados a migrar por causas como conflictos armados, violaciones de los derechos humanos y desastres naturales. Esto puede también ser impulsado por diversos factores que incluyen la fuerza, la coerción o la compulsión.
NNA en movimiento	NNA en movimiento incluye niños migrantes internacionales, refugiados y solicitantes de asilo, así como niños desplazados internos (IDP por su sigla en inglés). Para este estudio se incluyen también las categorías de migrantes como migrantes regulares, indocumentados, pendulares y en tránsito.
NNA “dejados atrás”	NNA que permanecen en sus países de origen cuando sus padres o cuidadores principales deciden emigrar a otros países.
NNA no acompañados y separados	NNA que viajan acompañados por uno de sus padres, un tutor o cualquier otro adulto a quien por ley o por costumbre le corresponde esa responsabilidad. Los menores separados son definidos como aquellos “separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes”.
NNA desplazados internos	NNA y sus familias que se han visto forzados u obligados a huir o a dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido.
NNA retornados	Cuando retornan a sus países de origen o de residencia habitual, los migrantes son llamados retornados o repatriados. Algunos informes diferencian entre aquellos que retornan por su voluntad (retornados) y aquellos que retornan de manera forzada (deportados).
NNA refugiados	NNA y sus familias que se encuentran fuera de su país de origen o de residencia habitual y no puede regresar “debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” (Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951).

Fuentes: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; Center for Gender & Refugee Studies, Programa Migración y Asilo, y Centro de Justicia y Derechos Humanos 2015; Observación General Nº 6 de 2005; Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.).

2. Se considera NNA a toda persona menor de 18 años, como es considerado por la CDN, que se encuentre en situación de movilidad internacional o nacional, por diversas razones, voluntaria o involuntariamente.

Según los datos de UNICEF de 2019,³ aproximadamente 272 millones de personas en el mundo son migrantes internacionales,⁴ la mayoría concentrados en Asia y ALC. De este total mundial, 33 millones son NNA. Adicionalmente, ALC es el destino de alrededor de 11.6 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 19 por ciento son menores de 18 años. La región también es el origen de cerca de 40.4 millones de migrantes internacionales, que corresponde a un 6 por ciento de la población regional. Del total de los refugiados a nivel regional, el 57 por ciento son menores de 18 años (UNICEF, 2019a). Aunque tradicionalmente gran parte de los migrantes se dirigen a América del Norte, el análisis y los datos más recientes indican un nuevo patrón migratorio en la región caracterizado por un mayor flujo migratorio transfronterizo en Suramérica. La Figura 1 muestra algunas cifras principales que resumen la situación de la migración de NNA en ALC y el Mundo.

Figura 1. Desplazamiento de NNA



Fuente: Portal de datos de UNICEF, año más reciente 2019, Tendencias mundiales de ACNUR 2019 y Plataforma Regional R4V 2021.

El panorama migratorio regional también ha cambiado rápidamente en la última década. De ser una migración generalmente laboral, compuesta por jóvenes y adultos que buscan mejores oportunidades de trabajo y medios de vida en otros países (Pizarro y Rivera, 2016), ALC ha pasado a tener un alto flujo migratorio forzado de familias. En la mayoría de los casos estas familias carecen de los medios adecuados para garantizar una migración segura y documentada, impulsada por las crisis en los sistemas políticos y económicos a nivel nacional, además de otros impactos (como los desastres naturales y la incidencia de conflictos).

A pesar de los avances en la negociación de acuerdos de integración económica, tanto a nivel regional como subregional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que habían facilitado la cooperación en materia de movilidad y residencia, se ha progresado poco en la libre circulación de personas, el derecho al trabajo, a la seguridad social, y la igualdad de trato y oportunidades (Carrasco y Suárez, 2018). Más recientemente incluso se han presentado cambios que reconfiguran los procesos de integración regional, como la suspensión de Venezuela del MERCOSUR y el retiro de la mayoría de los países de UNASUR, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay, que repercuten en los acuerdos que existían para la libre movilidad en la región.

En los últimos años el desplazamiento forzado en la región se ha incrementado, especialmente debido al agravamiento de la situación económica y política en Venezuela. La región cuenta con cerca de 4.6 de los

3. Vale la pena señalar que los números del Portal de datos de UNICEF, cuyo año más reciente es 2017, muestran el porcentaje de migrantes menores de 18 años. La información proporcionada por UNICEF, así como el cálculo de la proporción de niños migrantes, se basan en los datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) del año 2017. Los datos de UNDESA sobre migración internacional disponibles para el año 2019 solo muestran los rangos de edad de 0-4; 4-9; 10-14 y 15-19; y no permiten la desagregación directa hasta la edad de 18 años. En esta sección se le dio preferencia a la utilización de los datos de UNICEF, aunque éstos no estén actualizados para el año 2019.

4. Se refiere al número de migrantes internacionales por país de destino, que no toma en cuenta el número de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos.

5.6 millones de venezolanos y venezolanas que han dejado el país hasta abril de 2021 (R4V, 2021a). Antes de esta crisis, Colombia era el país de la región que contaba con el mayor número de personas en situación de desplazamiento, con 8 millones de personas, principalmente desplazados internos según datos de 2018 (ACNUR, 2019a). Existía también la experiencia de desplazamientos motivados por crisis políticas, económicas y desastres naturales en Haití y la situación en Centroamérica, en donde muchas familias son forzadas a migrar como resultado de la incidencia de conflictos y los efectos perversos de la pobreza. Sin embargo, ninguna de esas experiencias había requerido de una rápida respuesta y movilización regional a gran escala.

En la región, preocupa particularmente la situación de los NNA, con por lo menos 1.8 millones de niños y niñas desarraigados y retornados de Venezuela, y de comunidades de acogida⁵ que requieren asistencia (UNICEF, 2020b). La población migrante en general y los NNA en particular, enfrentan diferentes tipos de riesgos por su condición migratoria y por el proceso migratorio en sí, de los que se destacan, (i) la carencia de medios de vida de las familias y/o personas responsables de los NNA; (ii) la falta de documentación; (iii) las barreras para acceder a los servicios y derechos básicos en los países de acogida temporal o de destino final y; (iv) los factores de inseguridad de las rutas migratorias, especialmente cuando dependen de intermediarios (Oficina de investigación de UNICEF - Innocenti, 2019a). En ese sentido, la protección social como el conjunto de políticas y programas que actúa en la prevención, la reducción y la eliminación de los riesgos y vulnerabilidades sociales, se convierte en un importante instrumento para la respuesta y el apoyo a las poblaciones en movimiento (Peterman et al., 2018b; UNICEF, 2019b). Asimismo, la protección social es un objetivo clave para el logro de los ODS que incluyen la disminución de la pobreza (UNDESA, 2018a).

1.2 Protección social y migración

1.2.1 El potencial de la protección social para proteger e integrar a las personas migrantes

Existe una amplia literatura que confirma los efectos positivos de los sistemas de protección social en la reducción de las vulnerabilidades y la lucha contra la pobreza. Los NNA migrantes y sus familias se ven expuestos no sólo a riesgos de naturaleza económica, como el riesgo de caer en pobreza monetaria, sino a aspectos de tipo social, como la exclusión o discriminación (UNICEF, 2019c) que los hace particularmente vulnerables a lo largo del ciclo migratorio (origen, tránsito y acogida). Como respuesta, el fortalecimiento de las redes nacionales de seguridad social, con programas y políticas de reducción de la pobreza, que incluyen, entre otros, programas de transferencias sociales (en efectivo o en especie), además de propiciar el acceso a los servicios de salud y a la educación, puede contribuir a la mitigación de las causas profundas de los fenómenos migratorios en los países de origen y a la integración adecuada de la población migrante en los países de acogida.

Las políticas de protección social pueden aplicarse a través de varios instrumentos. A nivel de país, aunque los sistemas suelen ser heterogéneos, incluyen por lo general programas de asistencia social, seguridad social e intervenciones de mercado laboral. En el marco de UNICEF (2019f) se identifican varias esferas programáticas de los sistemas de protección social en donde las necesidades de los niños y niñas son tomadas en cuenta. La esfera de programas es el centro operativo del sistema, donde se ubican las intervenciones que lo componen y que pueden clasificarse de diferentes maneras entre contributivos y no contributivos. Es así como UNICEF divide los programas en cuatro categorías principales: asistencial social, servicios sociales, seguridad social, trabajo y empleo como se muestra en la Figura 2.

A diferencia de otras categorías de migrantes (como los económicos y los trabajadores migrantes regulares) que cuentan con una mayor integración en los sistemas contributivos de seguridad social, los migrantes de bajos ingresos y las víctimas de desplazamientos forzados generalmente carecen de acceso a programas destinados a reducir la

5. Estimaciones preliminares que consideran a Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Panamá y Trinidad y Tobago.

pobreza y a otros servicios de seguridad social en los países de destino (Long y Sabates-Wheeler 2017). En ese sentido, los sistemas de protección inclusivos pueden prevenir y abordar las diferentes vulnerabilidades que sufren los NNA migrantes y sus familias durante el ciclo migratorio y pueden proporcionar asistencia vital para que no corran el riesgo de revictimización (UNICEF, 2017b).

Figura 2. Esferas programáticas de los sistemas de protección social que tienen en cuenta las necesidades de los niños



Fuente: Elaboración de los autores con base en el Marco programático de protección social de UNICEF (2019).

Y es que cuando se trata de la protección particular de todos los NNA incluyendo a los migrantes, algunas intervenciones de la protección social como las transferencias monetarias han demostrado ser efectivas en la lucha contra la pobreza infantil, en el aumento de la productividad de los hogares, y en los efectos multiplicadores positivos en las economías locales. Asimismo, este tipo de programas han influido considerablemente en su seguridad alimentaria. Frente a sus efectos sobre la salud y la educación, la protección social repercute en el uso de los servicios de salud e influye en las tasas de matriculación y asistencia de los NNA a la escuela. Más aún, cuando se diseñan y aplican programas que cuentan con una perspectiva de género, pueden contribuir con la lucha contra la desigualdad entre niños y niñas (UNICEF, 2019f).

La inclusión de la población migrante en los sistemas de protección social no sólo tiene efectos positivos en su propio bienestar, sino que también al mejorar sus condiciones, los migrantes pueden contribuir al desarrollo de las comunidades de acogida. A mediano y largo plazo, para los países receptores la inmigración puede tener repercusiones económicas positivas mejorando el crecimiento económico y la productividad. Con políticas de integración de la población migrante, como el acceso a la educación y capacitación, la migración puede traer también beneficios macroeconómicos. Adicionalmente, las remesas que éstos envían a sus países de origen ayudan a compensar los efectos potencialmente negativos de la emigración (IMF, 2020)

1.2.2 Vulnerabilidades y riesgos de los NNA migrantes y sus familias

La protección social desde un enfoque inclusivo debe responder también a las necesidades específicas de la población migrante. Los NNA son un grupo que por su propia condición de edad y dependencia requieren de cuidados especiales, que sumado a su condición de migrantes los convierte en un grupo en mayor situación de vulnerabilidad. Conocer los riesgos a los que están expuestos los NNA en movimiento permite un acercamiento específico tanto de los sistemas de protección social como de cualquier otro tipo de intervención. Desde un enfoque de derechos, sin embargo, no debe existir discriminación por su condición migratoria y deben recibir protección y garantías para el acceso a los servicios en cualquier etapa del ciclo migratorio: origen, tránsito y destino.

Tabla 2. Vulnerabilidades y riesgos en las diferentes etapas del proceso de migración

Etapa del ciclo migratorio	Vulnerabilidades y riesgos	Función de la protección social
Origen /retorno	<ul style="list-style-type: none"> • Separación, inestabilidad familiar y estigma social; • Dificultades en el acceso a permisos oficiales (visas) y documentos de viaje; • Ausentismo escolar y/o trabajo infantil, para ayudar con los ingresos familiares; • Para los retornados, problemas en su reintegración local (estigma) y en los sistemas de servicios públicos nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la cohesión social y actuar como mecanismo para ayudar a mitigar las causas y motivaciones profundas de los fenómenos migratorios, principalmente la migración forzada; • Garantizar su integración y protección en los países de origen cuando son retornados.
Tránsito	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos a la salud física (viajes largos; peligros relacionados con las condiciones ambientales; distancia de los puestos de ayuda humanitaria; difícil acceso a los alimentos) y a la salud mental (exposición al abuso, violencia y presión); • Acceso limitado o nulo a los servicios básicos como la educación, la salud y la protección social; • Riesgos de protección emanados de la acción de las autoridades de migración (detención y deportación; separación del núcleo familiar; violencia); • Ausencia de estatus migratorio definido (indocumentados); • Exposición al accionar de grupos criminales (trata de personas; extorsión; violencia); • Explotación por falta de protección legal o de representación legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer asistencia material temporal para garantizar que lleguen con mayor seguridad a su destino final; • Facilitar el acceso a los servicios sociales como la salud, la educación y los servicios de apoyo; • Favorecer los procesos para la regularización y documentación de la población migrante.
Destino	<ul style="list-style-type: none"> • Salud física (falta de infraestructura y saneamiento en los lugares de residencia; difícil acceso a la alimentación) y salud mental (depresión; automutilación; abuso de sustancias); • Barreras formales e informales para el acceso a los programas de protección social y a los servicios básicos de salud y educación, especialmente para los indocumentados; • Dificultades para regularizar la situación legal; • Estigma, discriminación, xenofobia y exclusión de la vida política y social; • Violencia sexual y de género (matrimonio infantil; matrimonio forzado; violación); • Trabajo infantil, también asociado con un ambiente inapropiado, bajos salarios y condiciones peligrosas; • Inserción laboral precaria de los progenitores o familiares; • Barreras lingüísticas y culturales; • Detención o limitación de la libertad de movimiento de los NNA en movimiento y sus familiares; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeñar un rol fundamental en la inclusión e integración de los NNA migrantes y sus familias en los servicios y programas de los países de acogida; • Contribuir en el ofrecimiento de una vida digna y de calidad a través de apoyos económicos; • Facilitar el registro, la regularización y la documentación de la población migrante; • Luchar contra las barreras que enfrentan los NNA migrantes y sus familias para el acceso a sus derechos en los países de destino.

Fuente: Fuente: Elaboración propia basada en los siguientes documentos: Sabates-Wheeler y Waite (2003); UNICEF (2012); Oficina de investigación de UNICEF — Innocenti (2019b) Valera et al. (2018).

La dimensión del territorio es un aspecto relevante para el análisis de las vulnerabilidades. En los países de origen y retorno, además de crisis, conflictos y pobreza extrema, la falta de sistemas de protección social inclusivos, puede considerarse un factor que causa o aumenta la migración forzada. En los países de tránsito, el acceso a los servicios es clave para la protección de los NNA migrantes y sus familias, quienes suelen realizar travesías peligrosas y prolongadas que afectan su salud física y mental. Las necesidades de los NNA en tránsito incluyen la regularización, el acceso a la atención de emergencia, protección especial y los servicios esenciales (R4V, 2019). En los países

de tránsito es común que las autoridades nacionales que regulan la migración (policía, oficinas de extranjería, ministerios, etc.) y quienes no necesariamente tienen la capacidad técnica para promover los derechos esenciales, sean quienes realicen el único o principal contacto con los NNA en tránsito, lo que provoca que sus necesidades no sean atendidas.

Sin embargo, para garantizar la seguridad de las familias migrantes hasta que lleguen a su destino final, es necesario que se les garantice asistencia temporal como la alimentación, la vivienda, la salud de emergencia y las transferencias en efectivo. Ya en los países de destino, el acceso a los sistemas de protección social y a los servicios públicos debe garantizarse sin discriminación. Estas se convierten en herramientas clave para asegurar que los NNA migrantes tengan el derecho a un nivel de vida digno, permanezcan en la escuela y tengan acceso a los servicios de salud pública. Para ello, es importante que los sistemas nacionales y subnacionales se adapten de tal forma que sean más resilientes y puedan atender no sólo a las familias desplazadas, sino también a las comunidades de acogida.

Además de las vulnerabilidades y riesgos enfrentados por la población migrante a lo largo del ciclo migratorio (Tabla 2), existen también factores sociodemográficos, político-institucionales y de mercado que influyen en el agravamiento de su situación, particularmente para los NNA (Maldonado et al., 2018a).

Los factores sociodemográficos incluyen la etapa del ciclo vital como ser la edad y el género, la pertenencia étnico racial y la condición socioeconómica. La edad es un factor que caracteriza su vulnerabilidad derivada de su grado de dependencia y necesidad de cuidado. Para las mujeres y niñas migrantes el grado de riesgo durante el ciclo migratorio suele ser mayor al ser consideradas múltiplemente vulnerables por pertenecer a varias categorías (mujeres, niñas, refugiadas, separadas o indocumentadas).⁶ La pertenencia étnico racial a grupos como las comunidades indígenas y afrodescendientes se enfrentan de por sí a rasgos de desigualdad y estigma preexistentes que sumados a la condición de desplazamiento agrava su situación (CEPAL, 2019a).

Por otro lado, la condición socioeconómica vinculada con la pobreza monetaria y/o multidimensional afecta gravemente a los NNA y de manera especial a los migrantes. Para los NNA migrantes, las vulnerabilidades inherentes al proceso migratorio los exponen por lo general a niveles de pobreza más altos que la pobreza promedio de las comunidades de acogida (Maldonado et al., 2018).

Los riesgos político-institucionales como la condición migratoria regular e indocumentada afecta de forma más grave a los NNA. Los niños y niñas son particularmente más vulnerables a la separación familiar, la extorsión, el acoso, el fraude, la intimidación y la violencia sexual. La falta de documentación repercute en el acceso a los servicios sociales que incluyen la educación, la salud y la protección social. De hecho, el acceso a la documentación es clave y amplía a los migrantes el ejercicio de sus derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley.

Los riesgos de mercado están estrechamente vinculados con el estatus migratorio regular que le permitiría a la población migrante tener mayores oportunidades de acceder al mercado laboral formal y con ello a la seguridad social. Las barreras que enfrentan los trabajadores migrantes indocumentados los lleva al mercado informal, que generalmente los excluye del sistema de seguridad social, aumentando así su vulnerabilidad al depender de los empleadores. Esta situación repercute directamente en los NNA de estas familias, quienes tampoco se benefician de las prestaciones familiares que hacen parte de los regímenes no contributivos. Más aún, la pérdida de ingresos familiares y la exclusión de los sistemas de educación expone a los NNA migrantes al trabajo infantil y con ello a riesgos de ser víctimas de trabajo forzado, explotación y violencia.

6. Referirse a Martuscelli, P. N., Santos, I. D. C. 2017. Proteção internacional e meninas refugiadas: onde elas estão?. Travessia (São Paulo), v. 80, p. 41-60.

El acceso de la población migrante debe comenzar por su inclusión en marcos normativos que garanticen sus derechos. Es por ello que el enfoque de derechos debe ser la base que asegure su protección y es a través de los marcos normativos internacionales y nacionales que se promueven los principios generales para la inclusión de los NNA migrantes y sus familias en los sistemas de protección social y se garantizan sus derechos.

1.3 Marcos normativos para el acceso de la población migrante a la protección social

1.3.1 Marcos normativos internacionales

Los tratados y convenciones internacionales son instrumentos importantes que sirven como principios rectores para la protección de los NNA migrantes y sus familias. Los tratados de derechos humanos se constituyen en el núcleo central de las garantías esenciales y que, al estar regidos por el principio de no discriminación, funcionan como instrumentos que permiten el amparo legal de las garantías de los derechos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria. Adicionalmente, para los NNA migrantes existe el principio de *interés superior del niño*⁷ y el pronto acceso a la *identidad*⁸ que les ofrece prioridad de protección y reconocimiento como persona ante la ley y es condición indispensable para el acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación.

Respecto a los derechos de los NNA migrantes y sus familias existen además otros principios importantes que son base fundamental para su protección: el principio de igualdad de tratamiento ante la ley, la preservación de la unidad familiar, la no penalización de la migración irregular y el derecho a expresar su opinión y a ser escuchado. Todos estos principios, que están presentes en los instrumentos internacionales (ver Tabla 3) deben ser incorporados en las constituciones, decretos y leyes migratorias de los países con el propósito de garantizar la protección de los NNA migrantes.

Tabla 3. Principales instrumentos internacionales de protección de los NNA y sus familias y acceso a la protección social

Nombre del instrumento jurídico	Año	Nº de países parte
Convención sobre los Derechos del Niño – CDN	1989	196
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	1954	91
Convención para Reducir los Casos de Apatridia	1961	75
Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil	1999	186
Convenio Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños	1996	53
Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	2000	176
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	171
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	173
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967	1951 y 1967	148

Nota: Existen otros instrumentos internacionales relevantes para la protección de la población migrante que no se detallan en la tabla.

Fuente: Colección de Tratados de las Naciones Unidas.

7. Para un análisis sobre el interés superior del niño, consultar: Comité de los Derechos del Niño (CRC) 2013). Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), 29 de Mayo de 2013, CRC/C/GC/14, <<https://www.refworld.org/es/docid/51ef9aa14.html>>.

8. En cumplimiento con los Objetivo de Desarrollo Sostenible, objetivo 16.9 mediante el cual se especifica que se debe proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimiento. Indicador 16.9.1 “Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad”.

La situación de los NNA en movimiento y la necesidad de ofrecerles protección social está presente en la normativa internacional. En ella existen recomendaciones o principios que deben ser seguidos para el caso de la niñez migrante, tomando en consideración su identificación como sujetos vulnerables. De los principales instrumentos se reconocen la **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**; la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas**; el **Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil**; y el **Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños**. La definición y las garantías de estos y otros instrumentos legales se presentan en detalle en el Anexo 1.

Además de las normativas internacionales se reconoce a nivel regional la importancia de adoptar políticas especiales y apropiadas a las necesidades de los NNA en movimiento, que tengan en cuenta la protección de sus derechos y respeten el principio superior de los niños. Se distinguen la **Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano** (2010); los **Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en Casos de Repatriación** (2009) discutidos por los países de América Central, Sur y Norte América; y la más reciente iniciativa de los países parte del Proceso de Quito, un espacio creado para la población migrante y refugiada venezolana, en el cual se revisa el **Protocolo de cooperación regional para la protección de los derechos de los NNA en contexto de movilidad humana** para la cooperación y colaboración fronterizas que permita la protección de los derechos de la infancia y la eventual portabilidad de sus derechos. Algunas de las convenciones y declaraciones regionales relevantes para los NNA migrantes y sus familias se detallan en el Anexo 2.

La mayoría de las recomendaciones y tratados de la OIT se refieren al acceso de los adultos⁹ a la protección social, y su acceso beneficia a los NNA de las familias migrantes, aunque no estén directamente destinadas a ellos. Es importante resaltar que estos instrumentos también establecen que los Estados deben complementar las políticas de seguridad social con políticas activas de mercado laboral. En ese sentido, la importancia de crear oportunidades de trabajo y facilitar la inserción laboral de las familias migrantes beneficia indirectamente a los NNA en movimiento. También se reconoce la importancia de los acuerdos bilaterales y multilaterales mediante los cuales los países crean mecanismos de coordinación relativos a la seguridad social que permitirían la portabilidad de derechos.

Estos tratados y documentos, incluidos los de carácter no obligatorio para los Estados, crean mecanismos periódicos de revisión y cumplimiento de los objetivos. La adhesión de los países a estos mecanismos es de gran importancia para el seguimiento del progreso de los derechos de los migrantes a nivel regional y nacional, así como de los vacíos normativos en la legislación nacional que aún no están alineados con los principios y compromisos firmados en los tratados y convenciones internacionales.

1.3.2 Marcos normativos nacionales de los países del estudio

A nivel nacional los países deben adecuar sus marcos normativos de forma que respondan a los estándares internacionales. Es por ello que todos los países de ALC son signatarios de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Estos instrumentos de aplicación para todos los niños son particularmente importantes frente a los riesgos que corren los NNA migrantes.

Además, la mayoría de los países de la región han adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967 (a excepción de Cuba y Guyana). Sin embargo, de los países del estudio únicamente Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Guyana son signatarios de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Llama la atención que los países parte de

9. Notables excepciones incluyen aquellos convenios que incluyen a jóvenes y niños, como el C138 - Convenio sobre la edad mínima y el C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil

este acuerdo han sido tradicionalmente emisores y sus motivaciones a pertenecer a la convención correspondió en su momento a ese contexto. Actualmente, Colombia y Perú son los principales receptores de la población migrante venezolana en la región, y Brasil, a pesar de no pertenecer al convenio, cuenta con una legislación nacional que garantiza esos derechos para migrantes y refugiados.

Tabla 4. Firma y ratificación de los principales instrumentos internacionales de protección de los NNA migrantes y sus familias – países del estudio

Instrumentos internacionales	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Panamá	Perú	Trinidad y Tobago
Convención de Derechos del Niño	●	●	●	●	●	●	●
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	●	●	●	●	●	●	●
Convención para Reducir los Casos de Apatridia	●	●	●	●	●	●	●
Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil	●	●	●	●	●	●	●
Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	●	●	●	●	●	●	●
Convención Intl. sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	●	●	●	●	●	●	●
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967	●	●	●	●	●	●	●
Pacto Intl. de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	●	●	●	●	●	●	●
Pacto Intl. de Derechos Civiles y Políticos	●	●	●	●	●	●	●

Nota: ● = Ratificación o adhesión; ● = No participa, ratifica o firma el instrumento.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los tratados internacionales de la Colección de Tratados de las Naciones Unidas.

La adhesión y la firma de los instrumentos internacionales por parte de los países del estudio no han sido suficientes para garantizar la protección de los NNA migrantes y sus familias. A pesar de la norma, que ofrece un respaldo jurídico para la protección de los migrantes, éste no ha asegurado el acceso efectivo a esos derechos. Entre algunas de las razones que influyen en el acceso efectivo existen factores como la disponibilidad, la calidad y la capacidad de los servicios en los países de acogida. En el Anexo 3 se detallan las legislaciones por país y las garantías normativas para el acceso a los derechos de los NNA migrantes y sus familias.

Por otro lado, aún persisten vacíos en la inclusión de las orientaciones internacionales en las normativas nacionales. Por ejemplo, Trinidad y Tobago está trabajando en una política de migración laboral y revisando los contratos de trabajo de extranjeros (*Foreign Labour Contracts*). El país todavía no es parte de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, y está pendiente de adoptar una legislación nacional para la protección de los refugiados. El proceso de la determinación de refugio está bajo el mandato de ACNUR, sin embargo, existen inconvenientes para el reconocimiento de los derechos de los refugiados por parte de las autoridades locales (Comunicación personal UNICEF).

Cuando se revisan los marcos normativos sobre el acceso de los no-nacionales a los sistemas de protección social es posible constatar que las constituciones y políticas migratorias garantizan como un derecho el acceso a la seguridad social en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Panamá. Esto representa una garantía para los migrantes regulares y sus familias de acceso a los beneficios y prestaciones del sistema de pensiones y riesgos laborales, entre otros, en las mismas condiciones que los nacionales, lo cual incluye cumplir con los deberes y requisitos establecidos. Sin embargo, en la mayoría de los países del estudio, los aportes a los sistemas se restringen a los trabajadores que participan del mercado formal.

Las políticas migratorias de Brasil, Ecuador y Perú fueron reformuladas en 2017, lo que permitió que se articularan mejor con instrumentos regionales, y tuvieran un enfoque basado en los derechos humanos (Alonso et al., 2018). Trinidad y Tobago cuenta con una ley que data de 1969 (*Immigration Act*) que se concentra en la regularización y demuestra acceso aún limitado a derechos a pesar de las diferentes enmiendas que ha tenido en los últimos años. Colombia y Chile han ido estableciendo un conjunto de instrumentos normativos para responder al fenómeno migratorio. Sin embargo, en ambos países hace falta el establecimiento de una ley articulada que promueva la protección y la garantía de los derechos de la población migrante.

Cuadro 1. Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos – Colombia

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos es un mecanismo de protección que les otorga un beneficio temporal de regularización mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT) por una vigencia de 10 años. Los grupos a los que se aplica el estatuto incluyen a: los titulares del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, y del 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.

Para los NNA además de las categorías mencionadas anteriormente se incluyen a aquellos menores que ingresen al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) o al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) y son exonerados de cumplir algunos de los requisitos para el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT), como antecedentes penales y condenas por delitos dolosos. Estos instrumentos fueron establecidos para garantizar el ejercicio de los derechos de los NNA ante su inobservancia, amenaza o vulneración.

Entre los beneficios se destacan:

- Documento de identificación mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT) que les autoriza a permanecer en Colombia en condiciones de regularidad.
- Ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas las que se derivan de una vinculación o contrato laboral.
- Acceso a la oferta institucional para la garantía de sus derechos fundamentales.
- Posibilidad de solicitar una visa de residente mediante la acreditación de permanencia en el país.

Fuente: Decreto 216 del 1 de marzo de 2021.

Al respecto, se encuentra en discusión el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería en Chile (Boletín N° 8.970-06) y el Proyecto de Ley No. 36 de 2019 en Colombia, los cuales buscan modernizar las normas con marcos más inclusivos y vigilantes de los derechos humanos. En ambos, la protección de los NNA menciona el interés superior del NNA, e incluye medidas específicas para la prevención y reducción de la apatridia para el caso colombiano y la improcedencia

de la expulsión de NNA en Chile. No obstante, aún existen limitaciones de la Ley en Chile al no mencionar la expansión del acceso a los servicios y derechos, y la exclusión de las familias al principio de no-devolución y reunificación familiar.¹⁰ En Colombia, el Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos (ver el Cuadro 1), que fue decretado por el gobierno en marzo de 2021, es un avance importante para el acceso a la documentación de los NNA y sus familias, y con ello el acceso a derechos.

1.4 Experiencias internacionales de integración en los sistemas de protección social

Existen experiencias internacionales que han incluido o promovido la integración de los NNA migrantes y sus familias en los sistemas de protección social. En esta sección se destacan ejemplos de programas y alternativas que promueven el acceso de los niños en movimiento a ciertos derechos y a la protección social con un enfoque en las transferencias monetarias (especialmente las no-contributivas). Cabe señalar que se presentan, en la medida de lo posible, los diferentes niveles de acceso a los derechos de los migrantes documentados (residentes, refugiados, etc.) e indocumentados, teniendo en cuenta también que dichos niveles están determinados por dos factores principales:

1) El estatus migratorio del NNA migrante y su familia. En la mayoría de los países la condición migratoria regular es un prerrequisito para el acceso a los programas contributivos y no contributivos de protección social. Por lo general, tienen acceso a más beneficios sociales y servicios los migrantes con permisos de residencia o estatus de refugio que aquellos en situación indocumentada que corren más riesgos de ser excluidos de los servicios.

2) El grado de desarrollo y sofisticación de los servicios públicos. La situación del acceso a los derechos es más amplia en países con redes de protección social y servicios básicos más estructurados (como en los Estados Unidos y los países de Europa); y es mucho más compleja en las regiones cuyos sistemas públicos nacionales son deficientes, están mal financiados y tienen una baja cobertura efectiva -como es el caso particular de los países de bajos ingresos de Asia y África. También cabe señalar que, en los países con una estructura de servicios más limitada, se crean con mayor frecuencia programas ad hoc/temporales (a menudo con apoyo financiero internacional) para satisfacer las demandas de NNA en movimiento, especialmente en los casos de emergencia.

Asimismo, es posible identificar a los diferentes implementadores: los gobiernos, los actores humanitarios, la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado. Los gobiernos son reconocidos como los principales actores y proveedores de servicios y protección social. Los actores humanitarios, la cooperación internacional, las ONG y el sector privado suelen complementar las respuestas de los países a través de la colaboración, el alineamiento o la ejecución paralela de proyectos. En todos los casos se debe apuntar a acciones coordinadas que permitan ofrecer un apoyo a los NNA migrantes y sus familias. En el Cuadro 2 se resumen las experiencias internacionales de integración de la población migrante en los sistemas de protección social.

En base a una revisión de seis estudios de casos de países¹¹ que han desarrollado sistemas de protección social inclusivos para los migrantes y la población en situación de desplazamiento forzado, Andrade (et al., 2021) identificó algunos factores que permiten que los programas de asistencia social, seguridad social y mercado laboral sean más inclusivos para los migrantes y sus familias. Estos factores habilitantes comprenden aspectos de la legislación y las políticas; la cooperación internacional; la gobernanza de la migración; y la implementación de la protección social. La Tabla 5 a continuación resume estos factores habilitantes en cada uno de estos ámbitos.

10. Comentarios UNICEF, Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería. Segundo Trámite Constitucional. Boletín N° 8.970-06.

11. Turquía, Marruecos y Brasil para los programas de asistencia social; Filipinas para programas de seguridad social; Dinamarca y Colombia para programas de mercado laboral.

Cuadro 2. Experiencias internacionales de integración de la población migrante en los sistemas de protección social

Tipo de intervención	Implementadores	Ejemplo de país
Programas de transferencias monetarias	Gobierno	En Estados Unidos, los migrantes documentados y refugiados pueden tener acceso a beneficios monetarios (ejemplos: <i>Temporary Assistance for Needy Families</i> ; <i>Supplemental Security Income</i> y <i>General Assistance</i>), adicionalmente a otros beneficios, ejemplos: <i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i> (SNAP) y <i>Medicaid/Children`s Health Insurance Program</i> (CHIP).
	Gobierno	En Sudáfrica, los refugiados y migrantes permanentes tienen acceso al programa Disability Grant, una transferencia monetaria no condicionada para ciudadanos sudafricanos, residentes permanentes y refugiados entre los 18 y 59 años que sean considerados como discapacitados. Igualmente, los refugiados y residentes permanentes también tienen acceso a la pensión Older Persons` Grant de la seguridad social, que consiste en una transferencia de renta no condicionada para adultos de 60 años o más que no puedan mantenerse solos, siempre y cuando cumplan con los criterios de elegibilidad estipulados (Tebaldi y Cirillo, 2016).
	Gobierno-actores humanitarios-organizaciones no gubernamentales	En Turquía, los niños refugiados tienen acceso al programa nacional de Transferencia Condicionada de Renta para Educación (CCTE, <i>Conditional Cash Transfer for Education</i>), implementado por el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, gracias a la alianza con UNICEF y la Media Luna Roja de Turquía y con el financiamiento de la Unión Europea y los Gobiernos de Noruega y Estados Unidos. Este programa beneficia con transferencias bimensuales de renta a las familias refugiadas cuyos NNA asisten regularmente a la escuela (European Commission 2019b).
Programas para la promoción del acceso a servicios sociales	Bloque regional	La Unión Europea cuenta con un manual en línea para las escuelas que ofrece, entre otras cosas, información práctica para una educación inclusiva, en especial para la integración de los niños y niñas migrantes (Unión Europea, 2016b).
	Gobierno	Alemania desarrolló cursos de integración para refugiados y cursos obligatorios para que los solicitantes de refugio cuenten con acceso a los beneficios de abrigo, al mercado de trabajo y a las transferencias monetarias del Gobierno (Trines, 2017).
	Gobierno-cooperación internacional	En Jordania, como respuesta a la llegada de refugiados sirios, el Ministerio de Planeamiento y Cooperación Internacional junto con donadores internacionales redactaron y revisaron el Plan Nacional de Resiliencia (NRP por su sigla en inglés) y el Plan Jordano de Respuesta (JRP por su sigla en inglés) 2017-2019 para expandir los servicios sociales a los refugiados y a los nacionales.
Fortalecimiento de marcos normativos	Gobierno-actores humanitarios	En Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública (MEP) lanzó, en colaboración con ACNUR, dos documentos de referencia para la sensibilización de la comunidad educativa que presentan los derechos de los NNA en movimiento, las normas educativas, los procedimientos de matriculación, propuestas de actividades a realizar con esta población, entre otros (ACNUR y Gobierno de Costa Rica, 2018). Asimismo, en el 2018 se estableció un Plan Nacional de Trabajo, firmado por la OIM y el MEP con el fin de desarrollar estrategias para que los docentes combatan la discriminación y la xenofobia en las aulas de clase y para que los NNA migrantes tengan una mayor conciencia de sus derechos (OIM, 2018d).
	Gobierno	Alemania adoptó cambios legislativos (<i>Act to Expedite Asylum Procedures</i>) que entraron en vigor el 24 de octubre de 2015, facilitaron la adaptación y provisión de servicios básicos y fortalecieron los sistemas de integración a la sociedad y al mercado de trabajo de los refugiados y solicitantes de refugio, de forma que pudieran tener la oportunidad de permanecer en el territorio nacional (Unión Europea, 2016a).
	Gobierno	En México, ante el aumento del flujo de migrantes de Centroamérica se estableció en la frontera con Guatemala un programa innovador de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). ¹² Los migrantes regularizados a través de TVRH pueden solicitar su Clave Única de Registro de Población temporal para Extranjeros, que les permite acceder a los servicios públicos de educación y salud, además del derecho a trabajar formalmente en el país (Gobierno de México, 2018).



12. Aunque en su momento correspondió a una acción temporal en la que se emitieron más de 13 mil TVRH (Gobierno de México, 2019c), entre enero y junio de 2018, aún se procesaron 5.949 TVRH pasando a 25.537 en el mismo período de 2019 (Gobierno de México, 2019a). Gracias a ese proceso, los migrantes del Triángulo del Norte han sido los más beneficiados, y entre enero a abril de este año, 13.465 TVRH fueron transmitidas a hondureños; 3.030 a salvadoreños y 2.211 a guatemaltecos (Pérez, 2019).

Tipo de intervención	Implementadores	Ejemplo de país
Acceso a la educación y a la salud	Gobierno-cooperación internacional-organismos no gubernamentales	En Turquía, los refugiados registrados tienen acceso a la educación y a la salud. En el marco del programa <i>EU Facility for Refugees in Turkey</i> existen otros 63 proyectos humanitarios en las áreas de educación, salud, administración migratoria, infraestructura local y apoyo socioeconómico que son ejecutados por 21 organizaciones humanitarias, para ofrecer protección a los refugiados y personas vulnerables.
	Gobierno	En el Líbano, el Gobierno autorizó a las familias sirias a acceder a servicios públicos como salud y cuidado de los NNA (Machado et al., 2018). Sin embargo, la demanda por servicios es muy alta y la población refugiada depende del apoyo de organizaciones internacionales para acceder a los servicios de salud, educación, abrigo, apoyo psicológico y renta. El Gobierno junto con UNICEF y el PMA crearon el Programa <i>No Lost Generation (Min Ila)</i> para que los NNA sirios continúen en la escuela en el Líbano. Este programa consiste en una renta condicionada para compensar a las familias que sufren de una eventual falta de dinero, al enviar a los NNA a la escuela y evitar que trabajen en el periodo vespertino. Frente al impacto y evaluación de este programa, un estudio de De Hoop, Morey, y Seidenfeld (2018) concluyó que éste muestra efectos positivos en la permanencia escolar, pero no impacta en el número de NNA matriculados en la escuela (esto como consecuencia también del número limitado de escuelas frente a la demanda creciente en el Líbano).
	Gobierno	En 25 estados de Estados Unidos se garantiza el acceso de los NNA migrantes documentados a programas de seguro de salud (como Medicaid y CHIP), pero solamente seis estados (Massachusetts, New York, Illinois, Washington, Oregón y California) y el Distrito Federal garantizan los beneficios médicos del programa <i>Medicaid</i> a todos, independientemente de su estatus migratorio. Sin embargo, también hay Estados como Arizona, Oklahoma, Indiana y Georgia en donde los NNA migrantes no tienen acceso a ningún beneficio de salud (Ollive, 2017).
	Gobierno -empresas (público-privadas)	En Alemania hay iniciativas privadas y públicas para auxiliar el acceso de los refugiados a la educación universitaria. Un cambio positivo fue permitir que los jóvenes refugiados cuenten con la ayuda financiera para acceder a la educación mediante los préstamos del Gobierno. Antes de la reforma llevada a cabo en el 2016, los refugiados debían esperar 4 años para poder ser elegibles, ahora pueden aplicar a préstamos de hasta 720 euros a partir de los 15 meses de residir en el país (Trines, 2017).
Asistencia Humanitaria	Gobierno-cooperación internacional	La Unión Europea - Turquía cuentan con el Programa <i>EU Facility for Refugees in Turkey</i> . Entre el año 2016 y 2019 fueron asignados 2.4 billones de euros, y el principal programa de protección social de emergencia, <i>Emergency Social Safety Net (ESSN)</i> (implementado por el PMA en colaboración con la Media Luna Roja Turca y el Gobierno turco) distribuye tarjetas de débito a las familias refugiadas.
	Gobierno-actores humanitarios	En Djibouti, país ubicado en el noreste africano, se ofreció como parte del plan de respuesta humanitaria, una asistencia mensual alimentaria de emergencia a los refugiados. El Programa Nacional de Nutrición del país, el PMA y UNICEF realizaron transferencias mensuales combinadas para ofrecer alimentos y dinero en efectivo en 5 regiones Tadjourah, Obock, Ali Sabieh, Dikhil y Arta (OCAH, 2016).
	Actores humanitarios	En Yemen, antes del conflicto (hasta el 2014), el país contaba con un Programa llamado <i>Yemen's Social Welfare Fund (SWF)</i> creado en 1996 que apoyaba a 1.5 millones de familias, es decir, el 35 por ciento de la población. El programa fue interrumpido debido al conflicto, y UNICEF junto con el apoyo del Banco Mundial está utilizando los datos de los beneficiarios del programa para ejecutar un sistema de transferencia de efectivo de emergencia para los hogares más vulnerables (Tebaldi, 2019). En el primer ciclo, más de 9 millones de nacionales (inclusive desplazados internos) se beneficiaron de las transferencias para comprar alimentos, pagar gastos médicos y deudas (Banco Mundial, 2018b).
	Gobierno-actores humanitarios	En Irán en 2017, mediante aportes del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarrollo, el Gobierno y ACNUR implementaron un proyecto para expandir y mejorar el acceso de los refugiados afganos vulnerables a los servicios de salud pública, el cual ofrece los mismos servicios y tratamiento que a los nacionales iraníes al mismo costo, independientemente de su lugar de residencia o registro. Únicamente reciben apoyo financiero los refugiados vulnerables seleccionados, incluidos los que padecen enfermedades especiales y sus familiares. Igualmente, el proyecto incluyó para la promoción de los derechos de los NNA, el desarrollo de infraestructuras educativas para los estudiantes refugiados e iraníes en los niveles de educación primaria y secundaria (Naciones Unidas, 2017).

Fuente: Elaboración de los autores.

Tabla 5. Factores habilitantes que permiten el acceso de los migrantes y la población en situación de desplazamiento forzado a la protección social

<p>Legislación y política</p>	<p>Cambio progresivo hacia una legislación y políticas más inclusivas basadas en los principios de los derechos humanos.</p> <p>Un marco jurídico nacional inclusivo y completo que establezca explícitamente los derechos a la seguridad social y el derecho al trabajo para todos los residentes, incluidos los migrantes internacionales.</p> <p>Inclusión de los migrantes en el sistema de protección social como parte de una estrategia integral y a largo plazo para gobernar la migración internacional.</p> <p>Ratificación de los convenios que reconocen los derechos de las poblaciones desplazadas por la fuerza y de los trabajadores migrantes, e implementación de las directivas en los marcos normativos nacionales.</p>
<p>Cooperación internacional</p>	<p>Cooperación internacional en la identificación de obstáculos para el acceso a la protección social, y en el establecimiento de normas, políticas y marcos jurídicos para una gobernanza eficaz de la migración internacional.</p> <p>Asociación y alineación entre las respuestas humanitarias y gubernamentales, y las acciones humanitarias que contribuyen directamente al desarrollo del sistema nacional de protección social.</p> <p>Un ambiente económico y político que favorezca la cooperación internacional en materia de migración.</p> <p>Cooperación con otros Estados para financiar una ampliación de las políticas y programas de protección social.</p> <p>Establecimiento de acuerdos laborales y de seguridad social con los países de origen de los migrantes.</p>
<p>Gobernanza de la migración</p>	<p>Creación de estructuras nacionales de gobernanza de la migración y de estructuras de gobernanza para la protección general de los derechos humanos de los residentes, como una agencia nacional, un comité, etc.</p> <p>Organización de las estructuras de gobernanza de la migración según objetivos estratégicos, coordinando con las posturas locales de gobierno según sea necesario.</p> <p>Normativa ejecutiva sobre el acceso de los diferentes grupos de migrantes a la protección social y a los servicios públicos básicos.</p> <p>Desarrollo de la capacidad de los empleados gubernamentales que trabajan en cuestiones de migración para mejorar los servicios y la asistencia ofrecidos a los solicitantes de asilo y a los refugiados.</p> <p>Refuerzo de la capacidad de las estructuras u organismos de asistencia social para brindar asistencia en regiones con un elevado número de migrantes.</p> <p>Promover la participación en el mercado laboral formal de los migrantes internacionales como estrategia para reducir el gasto público en integración y fortalecer las finanzas públicas a través de los ingresos.</p> <p>Promoción de campañas de regularización para los migrantes irregulares.</p>
<p>Implementación de la protección social</p>	<p>Impulsar prácticas coherentes de seguimiento y evaluación de las políticas y programas de protección social en el contexto de la migración internacional.</p> <p>Mejorar el sistema para la identificación de los beneficiarios extranjeros de la asistencia social, utilizando durante las crisis herramientas de registro innovadoras y accesibles desde el punto de vista lingüístico, y estableciendo normas claras de participación mediante canales de comunicación pertinentes que sean accesibles incluso para los migrantes más vulnerables.</p> <p>Aplicación del principio de igualdad de trato para la prestación de la protección social y los servicios públicos básicos.</p> <p>Promoción del empleo formal como forma de integración de las personas desplazadas por la fuerza, incluso mediante políticas activas de mercado laboral y regímenes de contribuciones voluntarias.</p> <p>Formación en los idiomas locales para la orientación al mercado laboral; realización de un examen exhaustivo de las cualificaciones de los solicitantes de asilo, evaluando tanto las cualificaciones formales como las informales; asentamiento de los refugiados y solicitantes de asilo en función de la ubicación geográfica de las ofertas de empleo pertinentes; alineación de las estrategias de integración con los agentes subnacionales, como los municipios; inclusión de las pequeñas empresas en las estrategias de integración.</p>

Fuente: Andrade et al., (2021)

2. NNA MIGRANTES VENEZOLANOS Y SUS FAMILIAS EN PAÍSES VECINOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para analizar el acceso a la protección social de la población migrante venezolana en los países del estudio, es necesario conocer su situación y cómo se inscribe en un contexto más amplio de flujos migratorios en la región. Esta sección comienza describiendo los flujos migratorios tradicionales en ALC, que precedieron a la crisis humanitaria en Venezuela. Posteriormente, ofrece una descripción general de la migración venezolana en la región.

En la subsección 2.3 se describe el perfil de las familias migrantes venezolanas, el acceso a los servicios como la educación, la salud, el trabajo y la documentación, así como las principales vulnerabilidades a las que se enfrentan los NNA venezolanos. Comprender y visualizar su situación permitirá identificar las oportunidades y los factores de mejora que deben abordarse a nivel de políticas y programas de los sistemas de protección social para garantizar la protección e inclusión de esta población en los países de acogida.

2.1 Contexto de las olas migratorias en ALC: Colombia, Haití y Centroamérica

La ola migratoria de venezolanos hacia países latinoamericanos se configura como el movimiento migratorio más relevante de la región en la actualidad, dada su magnitud. Sin embargo, los movimientos migratorios intrarregionales no son nuevos. Importantes flujos migratorios con origen en Colombia, Centroamérica y Haití marcaron las últimas dos décadas y provocaron cambios en la gobernanza migratoria latinoamericana. Estos tres casos se presentan en las siguientes subsecciones, así como los cambios en la política migratoria y el acceso a la protección social que han adoptado los principales países receptores (principalmente Ecuador, Brasil, Chile, México y Costa Rica) respecto a estos flujos migratorios.

La respuesta a la **migración colombiana** muestra las acciones que sientan un precedente en la acción regional para los casos de desplazamiento forzado. El **flujo migratorio haitiano** muestra principalmente la flexibilización de los marcos normativos nacionales y la atención a los migrantes vulnerables. Y el caso **centroamericano** presenta ejemplos concretos de mecanismos de respuesta temporal en los países de tránsito y de ajustes en las políticas sociales para la integración de la población migrante. En todos los casos, las medidas adoptadas en cuanto a la designación del presupuesto, la incorporación de políticas y guías para la integración de los migrantes y refugiados, así como el trabajo coordinado con los organismos internacionales, sirven como buenas prácticas para el actual contexto venezolano en Sudamérica.

2.1.1 Migración colombiana y las principales acciones regionales

El conflicto armado que ha provocado la migración forzada de colombianos en las últimas cinco décadas presenta características particulares, que convierten a muchos de los migrantes colombianos en sujetos de protección internacional, por enfrentar situaciones de violación de derechos humanos, como el reclutamiento forzado no sólo de adultos, sino también de NNA, entre otras vulnerabilidades.

Es posible identificar dos flujos migratorios en el país, la migración internacional (que incluye el desplazamiento transfronterizo) y el desplazamiento interno forzado. Desde el año 2015 y hasta el 2019, Colombia fue el país sudamericano con mayor cantidad de emigrantes en el exterior. En 2015, tan sólo en el continente americano esta cifra correspondía a más de 2 millones de personas, de las cuales alrededor de 1.4 millones vivían en ALC y 872.616 en Norteamérica. Entre los países sudamericanos, Venezuela fue el principal país de destino con 973.315 personas (Migration Data Portal, 2019). Esa particularidad resalta a Venezuela como destino tradicional de la migración colombiana y llama la atención ante la actual crisis migratoria venezolana por el número de colombianos que regresan.

La vulnerabilidad de los migrantes colombianos, que ha convertido a muchos de ellos en sujetos de protección internacional y que, como hecho sin precedentes en la región, ha provocado un aumento de las solicitudes de refugio, además de motivar respuestas en los países de acogida, como es el caso de Ecuador, ha tenido un impacto importante en la coordinación y cooperación a nivel regional. La experiencia en la respuesta ecuatoriana se destaca en esta sección, porque a pesar de que **Ecuador** no era el primer destino de los migrantes colombianos, sí se ha convertido en el principal país de acogida de sus refugiados, con 70.500 personas reconocidas como refugiadas en 2020, la mayoría de ellas (97 por ciento) de nacionalidad colombiana (ACNUR, s. f.).

Ante este panorama, por primera vez se produjo un enfoque regional integral de la atención a los migrantes bajo la coordinación de ACNUR. La llamada “Situación Colombia”, que involucró a países receptores como Ecuador, Costa Rica, Panamá y Venezuela, y a otros como Brasil, Chile y Perú, correspondió a lo establecido en el Plan de Acción de México de 2004 para buscar soluciones comunes, especialmente a los problemas de desplazamiento interno y de refugio, mediante la promoción de la solidaridad. En este sentido, se han llevado a cabo procesos de reasentamiento de refugiados, repatriación voluntaria, programas de integración local, promoción de la adopción de procedimientos de refugio, registro, entre otras actividades (ACNUR, 2011).

Cabe destacar dentro contexto migratorio colombiano, las primeras experiencias de procesos ampliados de registro de migrantes y refugiados en la región. Ante la llegada masiva de colombianos a Ecuador y la falta de datos, el gobierno ecuatoriano, junto con ACNUR llevó a cabo el “Registro Ampliado” entre 2009 y 2010, que permitió el registro y la documentación gratuita de familias que, por miedo, falta de recursos o desconocimiento, no habían regularizado su situación migratoria en Ecuador.

El reconocimiento de estos refugiados por parte del gobierno ecuatoriano, que se ha traducido en la concesión de más de 50 mil visas, ha permitido a esta población acceder a la oferta social institucional, especialmente a aquellos derechos establecidos en las normas constitucionales y en los marcos migratorios del país. Esta iniciativa, que consistió en un diagnóstico de la situación de la población colombiana en Ecuador a través de una encuesta y de la instalación de Brigadas Móviles para la solicitud y evaluación del refugio, fue considerada por ACNUR como un ejemplo y un modelo en materia de refugio y protección (Bolívar, 2010).

Además, a nivel legal, destaca la adopción del Estatuto Migratorio Permanente firmado en el año 2000 entre Colombia y Ecuador, que sigue vigente y actualizado, y que permite regularizar su situación a los trabajadores migrantes, verificar su afiliación a la seguridad social, y, como medida para evitar la irregularidad, abre la posibilidad de tránsito de personas entre la frontera.¹³ Esta medida, que podría ser una buena experiencia, podría ampliarse y considerarse en el futuro como respuesta a la llegada masiva de migrantes venezolanos, especialmente los que permanecen entre la frontera colombo-ecuatoriana.

Pero destacan también las acciones complementarias a los Gobiernos por parte de los organismos internacionales. En el caso de Ecuador, los servicios y el propio sistema de protección social del país se han enfrentado a importantes retos financieros y de capacidad para proporcionar atención e integración a las familias colombianas. La coordinación del Gobierno ecuatoriano y de organizaciones como ACNUR, UNICEF y el PMA fue clave en la atención a los migrantes y refugiados. En este sentido, el Modelo de Graduación de ACNUR y las estrategias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del PMA en Ecuador son dos actividades que incluyen componentes de protección social como: transferencias sociales, servicios sociales y la regularización, que pueden considerarse experiencias positivas, las cuales se detallan en el Cuadro 3.

13. Estatuto Migratorio Permanente firmado en el año 2000 entre Colombia y Ecuador, aprobado por la Ley 968 de 2005.

Cuadro 3. Otras experiencias de acogida en Ecuador

<p>Modelo de Graduación Ecuador</p> <p>El Modelo de Graduación Ecuador fue una experiencia de trabajo coordinado entre las entidades locales, las organizaciones internacionales y las ONG. ACNUR y la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS) iniciaron en 2015 el Modelo de Graduación como un programa piloto que trabajó en el desarrollo de una red de seguridad que impulsara a las familias a superar su situación de pobreza extrema. El enfoque de graduación consta de siete bloques fundamentales: selección focalizada, apoyo al consumo, ahorro, transferencia de activos, capacitación y orientación para el empleo y el autoempleo. En el piloto desarrollado en Santo Domingo en 2015 en alianza con el PMA e instituciones del Estado a nivel provincial, participaron 200 familias refugiadas y ecuatorianas. El Modelo de 2016 pretendió beneficiar a 1.500 familias (7.500 personas) incluidos los niños y niñas. Entre las acciones destaca la transferencia monetaria destinada a que las familias puedan asegurar la satisfacción de las necesidades básicas, recibiendo un mínimo de 420 dólares totales en un periodo de un año (para familias de 3 personas) y 960 dólares para familias de más de cuatro miembros según datos de 2016.</p>	<p>Cupones electrónicos</p> <p>En consonancia con las prioridades del Gobierno ecuatoriano, el PMA creó un programa de apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional de los refugiados y de las comunidades ecuatorianas de acogida, haciendo hincapié en las niñas y niños en edad preescolar y escolar, las mujeres jefas de hogar y las personas con discapacidad. Este Programa, que forma parte de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación tuvo una actuación geográfica definida y proporcionó raciones de alimentos y cupones electrónicos durante tres años desde 2014. Es importante señalar que el apoyo incluyó a familias ecuatorianas que no formaban parte del programa Bonos de Desarrollo, el principal programa nacional de transferencias monetarias para familias vulnerables en el país.</p>
---	--

Fuentes: Modelo de Graduación Ecuador, 2016, (ACNUR, 2016). FLACSO Ecuador, 2010, (Bolívar, 2010). Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR), (PMA, 2014).

En resumen, la experiencia migratoria colombiana representa una oportunidad de aprendizaje en la región por dos razones. En primer lugar, porque ha favorecido la adaptación de los marcos jurídicos de los países vecinos que han acogido e integrado a la población migrante vulnerable. Asimismo, las políticas públicas nacionales y otros acuerdos jurídicos regionales se han adaptado principalmente para garantizar la concesión de refugio.

En segundo lugar, porque el enfoque regional adoptado para abordar la situación humanitaria derivada de la crisis colombiana, una experiencia única para la época, creó una base de conocimientos sobre la implementación de programas y la coordinación de los actores gubernamentales y los organismos internacionales, que desarrolló protocolos y mecanismos que pueden adaptarse a crisis similares.

2.1.2 Situación migratoria en Haití: respuestas y atención de los países de destino

Como consecuencia directa del terremoto de 2010, la sociedad haitiana experimentó una crisis generalizada, estrechamente relacionada con la gran destrucción de las infraestructuras del país. Además, la conmoción provocó un empeoramiento de las condiciones de vida en Haití y el consiguiente aumento de la emigración a otros países de la región.

El análisis del perfil de los migrantes haitianos, luego de 2010, muestra una ruptura en el patrón de los flujos migratorios en el país que se había producido hasta entonces, además de los destinos tradicionales de la migración, especialmente Estados Unidos, Canadá y Francia (incluidos sus territorios del Caribe), se produjo un aumento

de los flujos hacia países sudamericanos, especialmente Brasil y Chile (principales destinos), así como Ecuador, Perú y Bolivia (países de tránsito) (OIM, 2014). Asimismo, familias de diversos estratos sociales participaron en el movimiento, muchas de ellas en situación de extrema vulnerabilidad y con poca (o ninguna) documentación para llevar a cabo su desplazamiento a otros países. Ante este contexto, los gobiernos de los países receptores tuvieron que crear mecanismos para responder a la nueva demanda migratoria, que incluía la necesidad de un proceso de acogida que atendiera las especificidades de la población haitiana.

En los destinos tradicionales, las normas de entrada para los haitianos (especialmente en Estados Unidos y Canadá) se relajaron temporalmente. Los países de ALC, por su parte, fueron llamados a adaptarse para recibir y regularizar la situación migratoria de los haitianos que deseaban establecer su residencia en un nuevo destino. En 2010, sólo había unos pocos países de América que no exigían a los nacionales haitianos una visa para entrar en sus países, a saber, Ecuador, Perú, Argentina y Chile (Debandi y Patallo, 2017). Sin embargo, en general, la respuesta de los países sudamericanos fue abierta y receptiva a las familias haitianas que buscaban mejores condiciones de vida en el subcontinente.

En 2010 eran pocos los países que ofrecían protección humanitaria en caso de calamidades a gran escala, como las catástrofes naturales. Por este motivo, los gobiernos de los países receptores tuvieron que crear mecanismos para responder a la nueva demanda migratoria, que incluían un proceso de acogida específico para la población haitiana. Se adoptaron medidas especiales en países como Venezuela, Chile y Ecuador, y otros comenzaron a expedir visas humanitarias a la población que deseaba establecerse en el país (como Argentina y Brasil).

Entre las diversas experiencias de acogida de haitianos en Sudamérica, se reseñan Brasil y Chile por sus prácticas destacadas de regularización, que permitieron la integración de la población migrante, y por su apertura a la adopción de medidas que garantizan el acceso a los derechos sociales, en particular de los NNA en movimiento.

Entre 2010 y 2016, **Brasil** fue el principal destino de los haitianos en Sudamérica, cuando al menos 67 mil personas entraron al país. Antes de que se aprobara en Brasil la Ley de Migración (2017), el Estatuto del Extranjero (ley de migración brasileña vigente desde 1980) no contemplaba prerrogativas legales para la acogida y la regularización de los migrantes procedentes de emergencias humanitarias. Poco después del terremoto, los haitianos no tenían muchas vías legales para salir del país y asegurar su entrada regular en Brasil, lo que provocó un aumento del flujo a través de rutas informales (Debandi y Patallo, 2017).

Entre las primeras medidas de respuesta, el gobierno brasileño estableció un grupo de trabajo del Gobierno federal en las zonas fronterizas de entrada de haitianos para recibir solicitudes de refugiados y emitir los documentos (Silva y Macedo, 2018). Sin embargo, las barreras institucionales dificultaron la regularización de la población haitiana en el país. A pesar de que Brasil forma parte de la Declaración de Cartagena y ha adoptado a nivel nacional¹⁴ la prerrogativa de aceptar solicitudes de refugio basadas en la “violación grave y generalizada de los derechos humanos,” el CONARE (*Comitê Nacional para Refugiados*) no marcó la situación de los haitianos como merecedora de la condición de refugiado “*prima facie*” (condición de refugiado basada en circunstancias objetivas y evidentes en el país de origen del solicitante). Además, su escasa capacidad para procesar las solicitudes provocó un retraso en la tramitación de las mismas, lo que llevó a Brasil a adoptar medidas especiales de regularización (Debandi y Patallo, 2017).

En 2012 se estableció la Visa Humanitaria Permanente,¹⁵ que luego se consolidaría legalmente en la Ley de Migración de 2017. La visa expedida por las autoridades consulares brasileñas en Puerto Príncipe tenía un límite

14. Lei nº 9.474/1997 – Lei do Refúgio [Ley de Refugio].

15. Resolución Normativa 97 de abril de 2013.

de 1.200 visas al año (100 visas al mes). Ante la gran demanda, en 2013 se suprimió la cuota mensual¹⁶ y la capacidad de procesamiento aumentó gradualmente de 2013 a 2015. A partir de 2014, aumentó el número de casos migratorios de reagrupación familiar y, en noviembre de 2015, una nueva ley del gobierno brasileño concedió la regularización definitiva a más de 44 mil haitianos que habían entrado en Brasil mediante una solicitud de refugio (Silva y Macedo, 2018). A través de la solicitud de refugio, los haitianos pudieron obtener los documentos básicos que dan acceso a los servicios públicos, la protección social y el trabajo (Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social). Asimismo, a través de la Visa Humanitaria es posible obtener documentos de identificación y permisos de trabajo.

En cuanto al financiamiento, la Ordenanza 90/2013 del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, actualmente Ministerio de la Ciudadanía) reguló el Servicio de Protección en Situaciones de Desastres y Emergencias Públicas, y simplificó la transferencia de recursos del Gobierno federal a los Estados (en este caso, el Estado de Acre, principal puerta de entrada de los haitianos) para financiar los servicios de respuesta a la situación migratoria. Aproximadamente 4 millones de reales fueron transferidos a los gobiernos estatales entre 2013 y 2014, con el objetivo de dar una respuesta de emergencia y apoyar las acciones realizadas por el gobierno local (como los albergos temporales) (Silva y Macedo, 2018). A partir de 2018 se han adoptado medidas similares para responder a la situación migratoria de los venezolanos en la región norte, como se detalla en las siguientes subsecciones del estudio.

Por último, cabe señalar que, en beneficio de los NNA migrantes y sus familias, los servicios de educación, salud y asistencia social son universales en Brasil, y la Constitución Federal de 1988 garantiza que no haya discriminación entre nacionales y no nacionales en estos ámbitos. Aunque la norma constitucional ya establece estos derechos, las resoluciones emitidas a partir de 2014 sobre la igualdad de trato para los migrantes fueron fundamentales para facilitar el acceso de los haitianos a los servicios básicos. En cuanto a la protección social, un documento oficial de la Secretaría Nacional de Asistencia Social y de la Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía¹⁷ deja claro que no debe haber obstáculos para que los migrantes accedan a los programas de reducción de la pobreza, como el “*Bolsa Família*” (PBF). Aun así, en el 2016, el MDS publicó la guía titulada “El papel de la asistencia social en la atención a los migrantes” (Silva y Macedo, 2018). Los documentos anteriormente mencionados sirven de orientación a los funcionarios de asistencia y pueden considerarse actualmente fundamentales para legitimar el derecho a la protección social de las familias extranjeras en Brasil.

En **Chile**, entre 2011 y 2015, se expidieron aproximadamente 18 mil visas temporales, casi todas ellas en el área metropolitana de Santiago. Esta cifra ha aumentado recientemente y entre 2017 y 2018 se expidieron 171 mil visas temporales, además de permanencias definitivas (Gobierno de Chile, 2020). El perfil de los migrantes es mayoritariamente joven, y más del 80 por ciento de la población con visa emitida durante el período (temporal y permanente) tenía entre 15 y 44 años (Debandi y Patallo, 2017). Hasta 2015, la principal vía de entrada al país para los haitianos era la aérea, y muchos podían solicitar la residencia mediante una visa de trabajo.¹⁸

En el año 2018, el país comenzó a exigir visas de turista a los nacionales haitianos y también estableció la Visa Humanitaria de Reunificación Familiar para cónyuges e hijos menores de edad o que estén estudiando (hasta los 24 años), que permite la residencia temporal de familiares de haitianos que ya residen en Chile. Sin embargo, el documento sólo puede solicitarse en el consulado chileno en Puerto Príncipe y se ha establecido un límite de 10 mil visados humanitarios al año (Gobierno de Chile, 2018), lo que aumenta la probabilidad de que haya casos de inmigrantes haitianos indocumentados en el país.

16. Resolución Normativa 102 del 23 de abril de 2013.

17. Oficio Circular Conjunto SENARC/SNAS n° 2/2014, del 11 de febrero de 2014.

18. Es importante señalar que los indicadores del trabajo formal en Chile es el más alto del promedio de la región. De acuerdo con la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del 2015, el 81,4% de la población migrante mayor de 15 años es asalariada, mientras la media nacional es del 77,5%.

Impulsado por la demanda de la migración haitiana, el gobierno chileno inició una serie de acciones destinadas a ampliar la garantía de los derechos de los NNA en movimiento. Sin embargo, cabe señalar que la adopción de estas medidas no se debió únicamente al contexto haitiano, ya que intentaron responder a otros grandes flujos migratorios que también incluyen a colombianos, peruanos y bolivianos.

Como parte de una acción dirigida a reducir los casos de irregularidad migratoria entre los niños y a aumentar su acceso a la educación, el gobierno central puso en marcha el programa “La Escuela Somos Todos;” que apoya a los gobiernos regionales y locales para aumentar el número de registros de nacimientos no nacionales y promover acciones positivas para regularizar la situación migratoria de los niños en edad escolar (Debandi y Patallo, 2017). El programa pretendía garantizar el acceso de todos los niños al sistema educativo, independientemente de su situación migratoria, y abrió una vía de cooperación directa entre los gobiernos central y locales en materia de migración.

También se implementaron medidas para proteger el derecho de los NNA migrantes a la salud y al trato digno. En 2014, en el seno del Ministerio de Salud, se creó el equipo Asesor Sectorial de Salud de Inmigrantes. Asimismo, se implementó el Programa de Acceso a la Salud de los Migrantes, con el que el gobierno comenzó a impulsar acciones específicas, de las que destacan: la difusión de los derechos y deberes de la población migrante, la contratación de mediadores y traductores culturales (especialmente de francés), y la creación de instancias de consulta y participación de los migrantes en los servicios.

En materia legal, se establecieron mecanismos para que los extranjeros (sin importar su condición migratoria) tuvieran acceso a la categoría de seguro de salud para personas de bajos recursos, dentro del llamado régimen del Fondo Nacional de Salud (FONASA),¹⁹ adicional a la expedición de una nueva resolución en 2015 que comenzó a garantizar el pre y post operatorio hasta los 12 meses de nacido a las mujeres embarazadas y a los NNA hasta los 18 años sin costo alguno.²⁰ Además, el gobierno garantizó el suministro de vacunas, el tratamiento y el control de enfermedades de transmisión sexual a la población migrante²¹ (Gobierno de Chile, 2017b).

Adicionalmente, en 2015 se puso en marcha un proyecto del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) denominado “sello migrante;” que tiene como objetivo incentivar a los gobiernos locales a crear servicios de atención específicos enfocados a la atención e inclusión de esta población. En el Gran Santiago, ocho gobiernos comunales crearon áreas específicas para atender a los migrantes y solicitantes de refugio, cuyas actividades, entre otras, están dirigidas a apoyar a los extranjeros en su búsqueda de empleo, acceso a la vivienda, a la salud, a la educación, así como a promover cursos de idiomas y actividades culturales (Debandi y Patallo, 2017).

Las buenas prácticas en materia de salud y educación desarrolladas por el país en respuesta a la migración haitiana y a otros flujos migratorios que han estado recibiendo son esenciales para que Chile esté mejor preparado para recibir a los migrantes. De esta manera, muchos de los mecanismos establecidos entre 2011 y 2015 se están utilizando hoy en día para dar respuesta a los NNA venezolanos, como se detalla más adelante en este estudio.

2.1.3 Flujo migratorio en América Central: movimientos desde el Triángulo Norte hacia México y desde Nicaragua hacia Costa Rica

En diciembre de 2020, se registraron un total de 580 mil refugiados y solicitantes de asilo procedentes de países centroamericanos y de México en el mundo (ACNUR, 2020a). Una cifra representativa que lleva a esta sección a revisar las migraciones transfronterizas en el Triángulo Norte-México y Nicaragua-Costa Rica, por ser las de

19. Circular A15 No. 04, de 13 de junho de 2016 do Ministério de Salud.

20. Circular A15 No. 06, de 6 de junio de 2015, del Ministerio de Salud, sobre “Atención de salud de personas inmigrantes”.

21. Complementa el Ordinario A 14 N°3229.

mayor número de migrantes y por corresponder a un fenómeno particular, donde los países que acogieron a estos migrantes no son necesariamente los países tradicionales de destino. Esta característica, además de propiciar la creación de mecanismos de respuesta temporal, también provocó ajustes en las políticas nacionales para implementar procesos de integración de la población migrante.

En **México**, ante el creciente flujo de migrantes procedentes de Centroamérica, se estableció en la frontera con Guatemala, un programa innovador de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), que incluye a los NNA no acompañados y a las mujeres embarazadas que viajan en caravanas migrantes.²² El documento está previsto en la Ley de Migración de 2011²³ y tiene una validez de un año con posibilidad de renovación. Los migrantes regularizados a través de las TVRH pueden solicitar su Clave Única de Registro de Población temporal para Extranjeros, que les permite acceder a los servicios públicos de educación y salud, además del derecho a trabajar formalmente en el país (Gobierno de México, 2018). Asimismo, y como un avance en materia de inclusión, el programa de apoyo económico para niños en edad escolar (Becas Benito Juárez) ha publicado en las reglas de 2020 que las personas migrantes, refugiadas y/o en condición de desplazamiento forzado interno, también pueden incorporarse a las becas de acuerdo con lo establecido en su documentación (Gobierno de México, 2014). Además, la legislación mexicana²⁴ garantiza el derecho a la educación a todas las personas en el territorio nacional, y las directrices del gobierno no dificultan el acceso de los inmigrantes indocumentados a las escuelas por falta de documentación obligatoria (Gobierno de México, s. f.).

Costa Rica, por su parte, ha sido históricamente destino de las principales crisis migratorias en América²⁵, y cuenta con una importante comunidad nicaragüense, estimada en 296 mil personas en 2019 (Migration Data Portal, 2019). Desde abril de 2018 hasta febrero de 2020, más de 103 mil nicaragüenses han solicitado refugio en países vecinos, la mayoría en Costa Rica (ACNUR, 2020b).

Los solicitantes de refugio en Costa Rica tienen derecho por ley a acceder a la salud, a la educación y al trabajo después de tres meses de haber presentado la solicitud. La Unidad de Refugiados expide un permiso de trabajo mediante el cual los extranjeros pueden cotizar a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que da acceso al sistema nacional de salud. Sin embargo, si los extranjeros no trabajan y no cotizan en la CCSS, la atención de salud se limita únicamente a las urgencias, la atención prenatal y los casos de VIH y enfermedades de transmisión sexual. Por otro lado, cabe señalar que el elevado costo de la tramitación del carné de refugiado definitivo (con un valor aproximado de USD \$98 para los adultos y USD \$68 para los NNA) puede limitar el ejercicio de los derechos, ya que éstos están directamente relacionados con el acceso a la documentación. Pero una vez que reciben su carné provisional en el momento de la solicitud, los NNA solicitantes de refugio tienen acceso a la salud y a la educación (ACNUR, 2019b).

Costa Rica tiene buenas prácticas en materia de educación primaria, ya que incluye a más de 40 mil NNA extranjeros en su sistema (OIM, 2018d). En este contexto, el Ministerio de Educación Pública (MEP) lanzó, en colaboración con ACNUR, dos documentos de referencia para sensibilizar a la comunidad educativa²⁶ presentando los derechos de los NNA en movimiento, las normas educativas, los procedimientos de matriculación, las propuestas

22. Aunque en su momento correspondió a una acción temporal en la que se emitieron más de 13 mil TVRH (Gobierno de México 2019c), entre enero y junio de 2018, aún se procesaron 5.949 TVRH pasando a 25.537 en el mismo período de 2019 (Gobierno de México 2019a). Gracias a ese proceso los migrantes del Triángulo del Norte han sido los más beneficiados, y entre enero a abril de este año, 13.465 TVRH fueron transmitidos a hondureños; 3.030 a salvadoreños y 2.211 a guatemaltecos (Pérez 2019).

23. Artículo 52(V) único párrafo de la Ley de Migración de 25 de mayo de 2011.

24. Art. 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación de 1993.

25. Costa Rica también ha jugado un papel importante como país de refugio para personas de los países del Triángulo Norte, Colombia y Venezuela.

26. Son ellos: "la educación, un derecho de todos y todas: compendio de normas sobre el derecho a la Educación de la población migrante y refugiada" y "Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense".

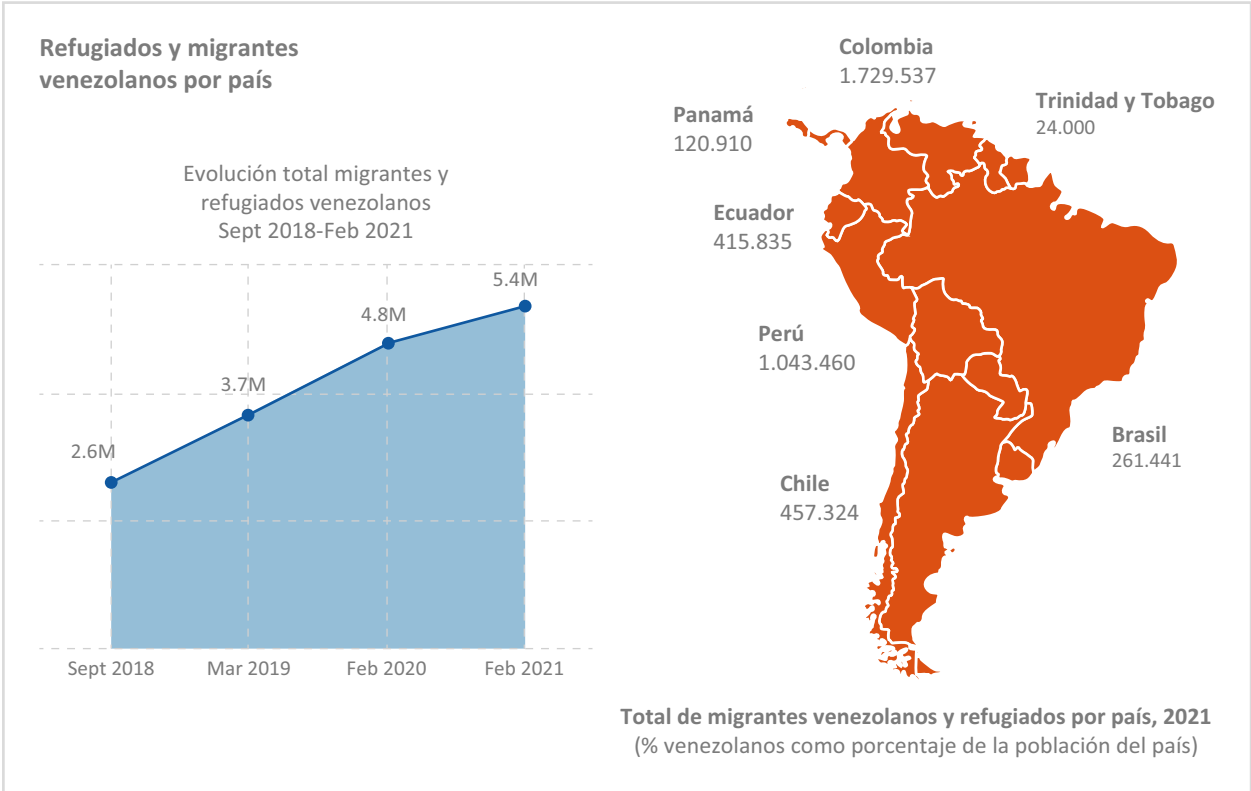
de actividades a realizar con esta población, entre otros (ACNUR y Gobierno de Costa Rica, 2018). Asimismo, en 2018, se estableció un Plan Nacional de Trabajo, firmado por la OIM y el MEP, de modo de desarrollar estrategias para que los docentes combatan la discriminación y la xenofobia en las aulas y para que los NNA migrantes conozcan mejor sus derechos (OIM, 2018d).

2.2 Contexto de la ola migratoria venezolana en ALC

Con el agravamiento de la situación política, económica y social en Venezuela, el número de migrantes y refugiados de ese país ha aumentado significativamente en la región. De ser 2.6 millones de venezolanos y venezolanas que vivían en el exterior en 2018, hasta febrero de 2021 sumaron aproximadamente 5.4 millones de refugiados y migrantes de Venezuela en el mundo, y cerca de 4.2 millones de ellos se encuentran en países de la región (R4V, 2021c).

Colombia continúa siendo el país de ALC que más ha recibido inmigrantes venezolanos, con aproximadamente el 40 por ciento del total de 4.2 millones que viven en la región, es decir, 1.8 millones de personas. Perú con 1 millón de venezolanos se convierte en el segundo destino de la migración venezolana, de los cuales alrededor de 500 mil son solicitantes de refugio, convirtiéndose en el principal receptor de solicitudes de asilo en la región. El tercer país de acogida es Chile, con aproximadamente 457 mil personas, seguido por Ecuador, con 415 mil, y Brasil con más de 260 mil. Todos estos países además se han constituido en importantes rutas de tránsito del flujo migratorio. En Centroamérica, Panamá es el principal destino de los venezolanos con 120 mil, y Trinidad y Tobago concentra en el Caribe la mayor población de migrantes venezolanos con 24 mil personas (R4V, 2021c).

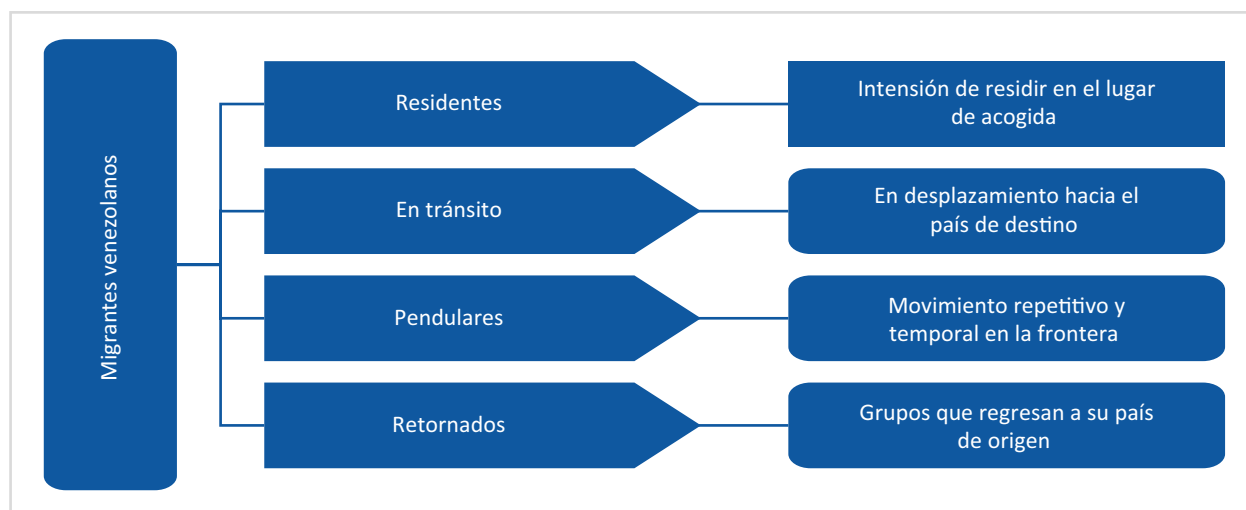
Mapa 1. Refugiados y migrantes venezolanos por país, en millones, febrero de 2021, y evolución del flujo migratorio 2018-2021



Fuente: Elaboración de los autores con base en las informaciones publicadas en la Plataforma R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región.

El flujo migratorio venezolano es heterogéneo y su vulnerabilidad está estrechamente ligada a su perfil y ciclo migratorio. La migración venezolana está integrada por grupos de venezolanos y venezolanas que buscan residencia en los países de acogida; movimientos pendulares de personas entre Venezuela y otros países, por ejemplo, entre Venezuela y Colombia o Venezuela y Brasil, únicamente para tener acceso a servicios generales, solicitar atención en salud y/o comprar alimentos; individuos y familias en tránsito que se encuentran en un país antes de llegar a su destino, y grupos de retornados²⁷ que regresan a Venezuela (Figura 3).

Figura 3. Grupos de migrantes venezolanos



Fuente: Elaboración de los autores con base en los grupos vulnerables identificados por la Plataforma R4V.

Al inicio del flujo migratorio se identificaron inmigrantes económicos, constituidos por grupos de hombres jóvenes que salían en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. Una vez establecidos en los lugares de destino, se dio un proceso importante de reunificación familiar que podría haber influenciado el aumento del flujo migratorio con la presencia de mujeres, NNA, y adultos mayores (USAID, 2019). Se suman a estos grupos, NNA no acompañados, comunidades indígenas y afrodescendientes, y personas LGBTQI+, quienes también han formado parte del éxodo y requieren una atención especial que considere sus características, vulnerabilidades y tradiciones.

El territorio donde se asienta la población migrante puede influenciar sus oportunidades y/o crear limitaciones para su integración en los países de acogida. Los millones de venezolanos y venezolanas que han salido del país lo han hecho principalmente por vía terrestre y se concentran en las zonas urbanas de las comunidades de acogida. El primer punto de salida es la frontera entre Colombia y Venezuela, y aunque una gran parte que ingresa permanece en Colombia o realiza movimientos pendulares, otros continúan su viaje por el denominado Corredor Andino (Ecuador, Perú, Chile) donde aproximadamente 400 mil personas transitan de un lugar a otro (R4V, 2020c).

En Brasil, la mayoría de los venezolanos ingresan por la frontera en la región norte (sobre todo por el municipio de Pacaraima, en el Estado de Roraima). Muchos de los que ingresaron, aproximadamente 500 mil desde 2017, no permanecieron en el país, ya sea porque hacen parte de los movimientos pendulares, o porque están en tránsito

27. Es preciso señalar también que existe un movimiento de retornados, integrado por colombianos que regresan de Venezuela, los cuales vivieron en ese país y hoy en día su estructura familiar está compuesta por familias mixtas colombo-venezolanas. Estos constituyen una migración mixta integrada también por inmigrantes económicos y solicitantes de refugio (Banco Mundial, 2018a).

y desean llegar a otros países (especialmente Argentina, Chile y Uruguay).²⁸ En Perú, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aproximadamente el 90 por ciento de los venezolanos que vivían en el país en el año 2018 ingresaron a través del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de Tumbes, ubicado al norte, y la mayoría tardó al menos un mes en llegar al país, viajando principalmente por tierra (Gobierno del Perú, 2019).

Las jornadas de viaje que realizan los NNA migrantes venezolanos y sus familias por los países de la región comprometen su condición física y mental. Los niños en movimiento enfrentan diversas situaciones de vulnerabilidad principalmente en los cruces de fronteras y rutas hacia otros países, que los coloca en riesgo de sufrir violencia, xenofobia, explotación y abuso, tanto en los países de tránsito como en los de destino. Estos riesgos aumentan cuando cruzan por pasos no oficiales, en donde pueden sufrir accidentes, robos, extorsión y acoso por parte de bandas criminales (R4V, 2020c).

Una vez en los países de destino, las familias venezolanas tienden a asentarse en las ciudades principales de cada país en donde la disponibilidad de empleos y servicios públicos es mayor. En Colombia, aproximadamente el 20 por ciento (333 mil venezolanos) se han asentado en su capital Bogotá D.C., otro 20 por ciento en las zonas fronterizas del Norte de Santander y la Guajira, y 18 por ciento en dos de los departamentos económicamente más importantes del país, Atlántico, y Antioquia (Gobierno de Colombia, 2020c). En Chile, la región metropolitana de Santiago acoge al 69 por ciento de los migrantes venezolanos (Gobierno de Chile, 2020); en Panamá, 90 por ciento vive en la Provincia de Panamá (UNICEF, 2018); y en Perú, el 85 por ciento de la población venezolana se estableció en áreas urbanas de las ciudades capitales de los departamentos de Tumbes (punto de entrada al país en la frontera con Ecuador), La Libertad, Lima-Callao, Arequipa y Cusco (Gobierno de Perú, 2019a). Se destaca como una excepción el caso de Brasil, en donde la mayoría de los venezolanos permanecen en las ciudades de la región norte (debido a la dimensión del territorio y al alto costo de desplazamiento hacia otras regiones). Ante esa situación, el Gobierno brasileño junto con organismos internacionales implementaron una estrategia de interiorización con la que se ofrece apoyo para el transporte y el establecimiento inicial en otras ciudades o regiones del país; entre abril de 2018 y enero de 2020, unas 27,200 personas fueron beneficiadas (OIM y Gobierno de Brasil 2019).

Debido a la pandemia de COVID-19 que llevó a la implementación de restricciones de movimiento y causó impactos socioeconómicos en todos los países, el flujo migratorio presentó durante varios meses un proceso de retorno de la población migrante venezolana. El acceso limitado a los territorios a través de cruces fronterizos ha representado un desafío para la protección de la población migrante y para la obtención de mecanismos de regularización como refugio, visas o permisos. Para el tránsito y el retorno, en Colombia se creó un corredor humanitario hacia Venezuela, y según cifras de Migración Colombia, aproximadamente 130 mil personas habían regresado a Venezuela hasta septiembre de 2020 (Gobierno de Colombia, 2020a). Este proceso, sin embargo, ha ido disminuyendo y algunos venezolanos y venezolanas están regresando a los países de acogida (R4V, 2021b).

Ante el desafío de promover una respuesta ordenada a la situación migratoria venezolana y garantizar los derechos de los migrantes y refugiados venezolanos, los países latinoamericanos iniciaron el “Proceso de Quito” en septiembre de 2018. Desde el primer encuentro ya se han realizado seis reuniones que han dado como resultado la consolidación de planes de trabajo y declaraciones que representan la base para la coordinación de los gobiernos frente a la crisis migratoria (Miller y Panayotatos, 2019). En el Cuadro 4 se detallan las principales acciones.

28. Según datos de la encuesta de monitoreo del flujo migratorio venezolano de la OIM (DTM), hay un cambio significativo en la intención de la población migrante de Venezuela de permanecer en Brasil. En la primera ronda (DTM 1), de enero/marzo de 2018, el 52 por ciento de los venezolanos entrevistados señalaron a Brasil como un país de tránsito, reportando como destino final a naciones vecinas. Ya en octubre del mismo año (DTM 3), la gran mayoría de los inmigrantes entrevistados (92 por ciento) manifestó su intención de permanecer en el país (OIM, 2018a, 2019).

Cuadro 4. El Proceso de Quito

El Proceso de Quito es una iniciativa de los países de la región para coordinar y fortalecer la cooperación y las políticas nacionales que permitan crear consensos sobre la respuesta de los países que reciben a la población migrante y refugiada venezolana. A través del proceso se prevén acciones en tres áreas principales: la permanencia regular de los nacionales venezolanos; la cooperación regional con Venezuela; y la cooperación internacional con organizaciones internacionales (ONU, CAN/MERCOSUR, OEA, CRM, Conferencia Suramericana de Migraciones y la CEPAL).

En las reuniones se resaltan los progresos en materia de atención de las personas en situación de vulnerabilidad, haciendo mención directa a los NNA. Se ha destacado también la importancia de prestar apoyo técnico y financiero a los esfuerzos de los países anfitriones, invocando el principio de la corresponsabilidad para instar a la comunidad internacional a que proporcione fondos más rápidamente y con carácter prioritario. Entre los compromisos adquiridos por los Estados se destaca el fortalecimiento de las políticas públicas en las áreas de salud, educación, asistencia, protección social, movilidad y control migratorio. El instrumento también establece propuestas de proyectos de cooperación para complementar y fortalecer los procesos de documentación y registro a nivel nacional. El Proceso de Quito continúa el diálogo para la inclusión e integración de los migrantes y refugiados en las políticas y programas de protección a nivel nacional.

La reunión de septiembre de 2020 representó un importante avance en el compromiso de los Estados Miembros de proteger a los NNA. Entre los compromisos se destacan:

- I. fortalecer la protección de los derechos de los NNA;
- II. trabajar en pro de la reunificación familiar;
- III. garantizar el derecho a la educación;
- IV. fortalecer las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONARE) de los Estados, combatir la trata de personas, así como impulsar la coordinación y el trabajo en red entre los distintos espacios de apoyo.

En el marco del proceso de Quito, los organismos internacionales como UNICEF promueven el “Protocolo de Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de los NNA en Contexto de Movilidad Humana”, que está alineado a los marcos normativos internacionales y busca apoyar la colaboración entre los países y promover la transferibilidad de los derechos.

Fuentes: <<https://procesodequito.org/>> y UNICEF comunicación personal.

2.3 Perfil y acceso a los servicios de la población venezolana

2.3.1 Edad y género

El perfil de la población migrante venezolana varía en los países del estudio. A pesar de no existir una metodología integrada que permita hacer una comparación precisa entre países y cada uno utilice diferentes estándares de medición, las encuestas y estudios disponibles dan luces de las edades, el género y las características socioeconómicas de esta población.

En los países del estudio se destaca una población joven compuesta en su mayoría por adultos en edad de trabajar. En Chile, alrededor del 70 por ciento de la población venezolana tiene entre 18 y 40 años (Gobierno de Chile, 2020). En Perú, los migrantes venezolanos entre 18 y 44 años representan el 71,8 por ciento (Gobierno de Perú, 2019b). En Colombia, los venezolanos en una franja similar (18 y 39 años) constituyen el 58 por ciento (Gobierno de Colombia, 2020d). En Ecuador, más de la mitad tienen entre 19 y 35 años (Banco Mundial, 2020b).

Las consideraciones relacionadas con el género y la edad permiten acciones con perspectiva que atiendan las vulnerabilidades específicas enfrentadas por la población migrante. Integrar esas consideraciones son componentes clave en todas las fases de la respuesta, tanto de los gobiernos como de los organismos que trabajan en ayuda humanitaria. A nivel regional se presentó un avance en la segregación de los datos por género para la planificación del Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados (RMRP 2021).²⁹ Las proyecciones señalan que la migración venezolana regional está compuesta por 34,2 por ciento de mujeres, 34 por ciento de hombres, 15,2 por ciento son niñas y 16,6 por ciento niños. En los países del estudio los NNA representan el 26 por ciento de todos los migrantes, con países con una alta representación, como Colombia, con el 39 por ciento del total. En la Tabla 6 se presenta la desagregación por género de la población proyectada por país y subregión.

Tabla 6. Desagregación de migrantes y refugiados venezolanos por país/subregión, grupo de edad y género

		Total LAC	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Caribe	Centro América y México
Pop. total proyectada (Dec. 2021)	Total	8.130.000	381.000	479.000	5.100.000	613.000	1.170.000	224.000	265.000
Mujeres	Total	2.780.460	110.490	207.886	1.596.300	242.135	443.430	86.912	106.265
	%	34,2%	29,0%	43,4%	31,3%	39,5%	37,9%	38,8%	40,1%
Niñas	Total	1.235.760	60.960	29.698	953.700	66.817	99.450	30.464	29.415
	%	15,2%	16,0%	6,2%	18,7%	10,9%	8,5%	13,6%	11,1%
Hombres	Total	2.764.200	140.970	211.239	1.509.600	241.522	511.290	73.696	98.845
	%	34,0%	37,0%	44,1%	29,6%	39,4%	43,7%	32,9%	37,3%
Niños	Total	1.349.580	68.580	30.177	1.040.400	62.526	115.830	32.928	30.475
	%	16,6%	18,0%	6,3%	20,4%	10,2%	9,9%	14,7%	11,5%

Fuente: Elaboración de los autores con las informaciones disponibles sobre la desagregación por edad y género que incluye las proyecciones de la población, definida con la población necesitada y el objetivo (R4V, 2021b).

Frente a la protección a los riesgos asociados al desplazamiento, se identifican algunas acciones específicas para los NNA migrantes, promovidas por gobiernos y organizaciones internacionales en los países del estudio. En Brasil, los casos de NNA no acompañados cuentan para su protección con el apoyo de los agentes de la Defensoría Pública de la Unión y del Consejo tutelar (organización gubernamental). Mediante la Operación Acogida,³⁰ la población migrante, particularmente familias extremadamente vulnerables, recibe alojamiento y alimentación, además de ofrecerles sitios de acogida (gestionados por ACNUR con el apoyo y los recursos del gobierno federal). En Ecuador existe el “Protocolo de Procedimiento de atención para los NNA y sus familias en contextos de movilidad humana,” cuyo enfoque en la protección de los derechos humanos que vela por el principio del interés superior del niño permite la atención y garantía de los derechos de esa población, distribuyendo acciones y directrices a las instituciones del Estado.³¹

29. El Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados Venezolanos (RMRP, por sus siglas en inglés) es una hoja de ruta coordinada de acción para responder a las necesidades urgentes de la población venezolana. Este documento cuenta con la participación de más de 95 organizaciones en 16 países.

30. La Operación Acogida (Operação Acolhida) es una respuesta de emergencia y humanitaria en la que las Fuerzas Armadas brasileñas, en asociación con otros órganos del gobierno federal y local, las organizaciones internacionales y las ONG, organizaron puestos de recepción y atención dirigidos a la población venezolana en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista (capital del estado de Roraima).

31. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Acuerdo Ministerial No. 95 de 2019. Ecuador.

2.3.2 Acceso a la educación

La educación es un derecho fundamental, que en el contexto de la migración se convierte en una importante herramienta de integración de los NNA en movimiento y una medida que puede contribuir a la disminución de las desigualdades y vulnerabilidades de los NNA. Asimismo, el acceso de los NNA a una educación inclusiva y de calidad (objetivo 4 de los ODS) promueve el desarrollo de las capacidades, que puede en un futuro impactar en la productividad y el desarrollo de los países de acogida.

A pesar de que en la región los NNA venezolanos tienen derecho a la educación independientemente de su estatus migratorio, la participación escolar de esta población continúa siendo baja en la mayoría de los países de acogida. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú ofrecen el acceso a la educación a los niños y niñas migrantes como un derecho fundamental. Por el contrario, en Trinidad y Tobago el acceso a la educación está únicamente disponible para los hijos e hijas de inmigrantes con un permiso de trabajo regular, excluyendo con ello el acceso de los indocumentados. En la Tabla 7 se detallan los procesos de registro y matriculación en los siete países analizados, así como las barreras que estos procesos pueden imponer a los migrantes.

Al observar las tasas de participación de los menores en los sistemas de educación, el panorama es preocupante. De la información disponible, se identificó que en Ecuador el 56 por ciento de los NNA venezolanos no estaban inscritos en el sistema de educación, pues a septiembre de 2019, tan sólo había 17.602 estudiantes de ese país registrados en los planteles ecuatorianos (Banco Mundial, 2020a). En Colombia, de 460.000 NNA con necesidades escolares, aproximadamente 200.000 están matriculados en los diferentes niveles (preescolar, básica primaria, primaria, básica secundaria y secundaria) en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, 260.000 aún permanecen por fuera del sistema educativo (Mineducación, 2020a; Renne, 2020). En Perú,³² el 74,7 por ciento de los niños y niñas entre 3 y 5 años no asisten al colegio, el 54 por ciento entre 6 y 11 años y el 59,8 por ciento entre 12 y 16 años tampoco participaban del sistema educativo en 2018 (Gobierno de Perú, 2019a). En Brasil existían aproximadamente 20.000 alumnos matriculados en las escuelas primarias y secundarias brasileñas hasta finales de 2019, la mayoría concentrada en los estados de Roraima y Amazonas, que junto con San Paulo suman el 80 por ciento del total. Cerca del 70 por ciento de los NNA venezolanos en edad escolar (1 a 17 años) no asisten a la escuela (ACNUR, 2020b). La Figura 4 destaca algunas cifras disponibles sobre la inclusión de los migrantes venezolanos en los sistemas educativos.

Aunque los NNA migrantes venezolanos han tenido acceso a los sistemas de educación formal en casi todos los países del estudio, existen algunas brechas y desafíos para el pleno ejercicio de su derecho a la educación, y los bajos números de participación escolar son muestra de ello. Una primera brecha continúa siendo el reconocimiento de los títulos académicos y certificados. A pesar de que países como Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela son parte del Convenio Andrés Bello,³³ mediante el cual los países miembros reconocen los estudios de primaria y secundaria a través de tablas de equivalencia, los requisitos para el proceso de convalidación dificultan su solicitud, particularmente ante la imposibilidad de los migrantes venezolanos de contar con certificados y otros documentos.

En toda la región se identifican también desafíos en la infraestructura educativa, ya que con una mayor demanda por parte de los NNA migrantes existe más presión en los sistemas, lo cuales ya contaban con cupos limitados en las escuelas, incluso para la población local. Las barreras socioeconómicas también influyen en la asistencia de los NNA migrantes al colegio por los costos asociados, como matrículas, material educativo y transporte. Asimismo, existen desafíos relacionados con la falta de información sobre los requisitos necesarios para acceder a la educación y desconocimiento de los marcos normativos legales que ofrecen el acceso como un derecho. Por último, hay

32 Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en Perú (ENVOPE), aplicada en el 2018 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

33. El Convenio Andrés Bello favorece la movilidad de los estudiantes en el exterior que hayan realizado estudios de educación básica y media o secundaria en los países miembros. 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: Bolivia, México, Colombia, Panamá, Chile, Paraguay, Cuba, Perú, Ecuador, República Dominicana, España y Venezuela.

limitaciones en la capacidad de las escuelas para responder a las necesidades socioemocionales de los NNA migrantes frente a episodios de xenofobia y discriminación (R4V, 2020c).

Tabla 7. Proceso de registro y matriculación en los sistemas de educación por país

	Proceso de registro y matriculación
Brasil	Los NNA necesitan un documento de identificación y los certificados de estudios ya realizados para matricularse. Aunque no es necesario que los documentos estén traducidos al portugués, muchas familias no tienen acceso a los documentos escolares de su país de origen. En estos casos, un comité de profesores puede evaluar el nivel del estudiante para que pueda ser incluido en el sistema de educación brasileño. ³⁴
Chile	En Chile tienen derecho a la educación pública y gratuita (ya sea en escuelas municipales o particulares-subvencionadas), a matricularse en cualquier momento del año y recibir los beneficios disponibles para los estudiantes, como un pase escolar, seguro escolar y cupones de alimentos en igualdad de condiciones que los niños nacionales (Gobierno de Chile, 2017a). En el país existe además un convenio firmado entre el DEM y el Ministerio de Educación que prevé el acceso al sistema educativo de todos los hijos de migrantes residentes en Chile, así como mecanismos para facilitar la regularización de los NNA indocumentados. ³⁵
Colombia	Los NNA migrantes tienen acceso a la educación básica, primaria y media sin restricciones de tipo legal o por el estatus migratorio, sin embargo, aún se enfrentan a problemas prácticos relacionados con la convalidación y acreditación de sus estudios previos. Hasta 2020, los alumnos venezolanos no podían inscribirse y presentar exámenes de validación del bachillerato; mediante una resolución se establecieron reglas especiales de identificación que permitieron el uso de la cédula venezolana para que pudieran presentar el examen, y una vez que aprueban, los NNA venezolanos pueden obtener su título de bachiller. ³⁶
Ecuador	El país permite el acceso de los NNA al sistema educativo independientemente de su nacionalidad y de su situación migratoria. ³⁷ Los NNA pueden inscribirse en el sistema educativo público presentando el documento de identidad del padre o representante legal, identificación del menor, comprobante de domicilio, libreta de calificaciones o certificado del último año escolar, y si no cuenta con este último, puede realizar un examen de ubicación ³⁸ (Gobierno de Ecuador, 2018a).
Panamá	Los NNA que viven en el país pueden disfrutar legalmente del derecho y la obligación de recibir educación, sin ningún tipo de discriminación. En el caso de los refugiados reconocidos y solicitantes de refugio, no se les puede impedir por ley el acceso al sistema educativo por falta de documentos ³⁹ y se crearon directrices para facilitar su ingreso a la escuela. Los NNA migrantes indocumentados, sin embargo, enfrentan obstáculos cuando los centros de registro del MEDUCA requieren documentos como certificado de nacimiento; tarjeta de control de vacunación; boletines o créditos escolares; y certificado original de colegios anteriores, los cuales deben ser legalizados por un consulado panameño, por MEDUCA, o contar con la apostilla del país de procedencia, además de un pasaporte válido (Balboa Academy s. f.).
Perú	Los NNA migrantes tienen garantizado el acceso a la educación pública, sin embargo, el reconocimiento de los estudios realizados en Venezuela sigue siendo un proceso largo y exigen la presentación de documentos de escolaridad expedidos en el país de origen, lo que constituye una barrera para muchas familias extranjeras. El Ministerio de Educación ofrece una prueba de nivelación, la cual se puede realizar en las escuelas públicas de todo el país. A partir del año escolar 2019, el sistema comenzó a aceptar documentos más simplificados (como el carné de identidad venezolano) para inscribir a los niños en los centros escolares (Comunicación Personal UNICEF, 2019).
Trinidad y Tobago	En Trinidad y Tobago, el derecho a la educación pública no se extiende a todos los NNA no nacionales. El acceso a las escuelas exige la presentación de un permiso de estudiante (sólo disponible para los hijos de aquellos que tienen un permiso de trabajo regular), lo que limita el acceso de muchos NNA extranjeros, especialmente los indocumentados. ⁴⁰ Ante las restricciones formales impuestas a los NNA migrantes para acceder a los servicios de educación en Trinidad y Tobago, las organizaciones internacionales (especialmente UNICEF y ACNUR) han creado una plataforma de educación en línea completamente gratuita, disponible para los NNA migrantes y nacionales.

Fuentes: Comunicación personal con Oficinas nacionales de UNICEF Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago, 2019; Comunicación personal ACNUR, 2019; (Gobierno de Chile 2017a); (Gobierno de Ecuador, 2018a); (Balboa Academy s. f.).

34. Recomendación N° 10/2017 del Ministerio Público Federal; Resolución N° 8/2015 del Consejo del Estado de Educación de Roraima.

35. Oficios Circulares No. 1179 del 18 de enero de 2003 y No. 6232 del 26 mayo de 2003, del Departamento de Extranjería y Migración.

36. Resolución 000298 del 10 de julio de 2020. Esta flexibilización para la validación de los estudios, sin embargo, no genera ningún tipo de regularización migratoria y se presentan aún obstáculos para la recepción de los resultados de los exámenes al solicitar la presentación de cualquier documento, certificado o acto administrativo expedido por una autoridad colombiana o autoridad venezolana para la comprobación de su identidad.

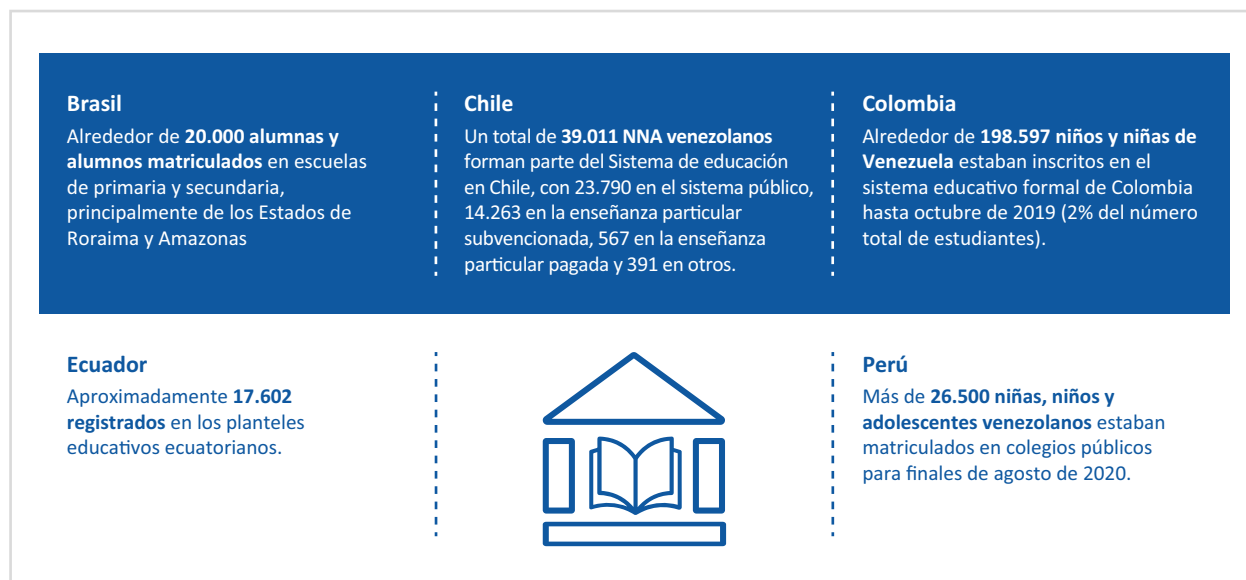
37. Acuerdo Ministerial 042, Gobierno de Ecuador.

38. Hasta septiembre de 2018, más de 4 mil 700 NNA venezolanos estaban matriculados en el sistema de educación pública y aproximadamente 12 mil se habían inscrito para noviembre del mismo año (Gobierno de Ecuador, ACNUR, y OIM 2018).

39. Decreto Ejecutivo no. 1.225 de 2015.

40. National Child Policy 2018-2028 of the Republic of Trinidad and Tobago, from the Office of the Prime Minister (Gender and Child Affairs).

Figura 4. NNA en los sistemas de educación por país



Fuentes: Brasil: (R4V, 2020c); Chile: (El Mercurio, 2019); Colombia: (Mineducación, 2020a); Ecuador: (Banco Mundial, 2020a); Perú: (R4V, 2021b).

Nota: De acuerdo con la información disponible.

Existen sin embargo algunos ejemplos de países que han trabajado en la superación de las barreras que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación. Se reconocen los esfuerzos de países como Brasil, Chile, Ecuador y Perú para ofrecer exámenes alternativos para la reubicación de los NNA migrantes en los grados escolares correspondientes. Y existen también buenas prácticas de inclusión en Chile con el Identificador Provisorio Escolar (IPE), un mecanismo para facilitar la regularización de los niños y niñas que permite el acceso al sistema de educación, y la guía “Orientaciones Técnicas para la Inclusión Educativa de Estudiantes Extranjeros,” la cual presenta instrucciones generales para la construcción de propuestas educativas con un enfoque multicultural (Gobierno de Chile, 2017d). En Perú se destaca el acceso a la educación a nivel local, con el programa “Lima Aprende” de la Dirección Regional de Educación en Lima Metropolitana lanzado en el 2019, el cual difunde y ofrece cupos en las escuelas públicas para aquellos niños y niñas que aún no están inscritos en la educación básica (inicial y primaria); su inscripción además puede realizarse de manera virtual (Gobierno del Perú, s. f.).

2.3.3 Acceso a la salud

En todos los países del estudio, los NNA y sus familias pueden acceder a la atención básica en salud o servicios de emergencia, independientemente del estatus migratorio. Igualmente, las familias venezolanas que llegan a países como Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú han contado con el ofrecimiento de vacunas a enfermedades infecciosas⁴¹ y tratamiento y control de enfermedades de transmisión sexual. Existen sin embargo restricciones al acceso a servicios médicos especializados en la mayoría de los países, con excepción de Brasil, en donde el Sistema Único de Salud (SUS) ofrece protección universal e integral a los migrantes regulares e indocumentados en las mismas condiciones que a sus nacionales.

41. Los servicios de vacunación son especialmente importantes para garantizar los derechos de los niños a la protección y control de enfermedades infecciosas. Ante el reto de promover una acción regional que evite la revacunación durante el tránsito y el control de las dosis ya aplicadas, la acción coordinada de los Ministerios de Salud de los diferentes países culminó con la implementación, a finales de 2019, de la Tarjeta Unificada de Vacunación (TUV) que sirve para registrar el historial de vacunación de la población migrante. Disponible en cuatro idiomas y dos versiones (una para adultos y otra para NNA), la TUV ya es aceptada en Argentina, Estados Unidos, Perú, República Dominicana, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay, Colombia, Costa Rica y Guatemala. Otros países receptores (entre ellos Brasil, Chile, México y Guyana) ya están estudiando mecanismos para aceptar el nuevo carné de vacunación. A finales de 2019, se habían distribuido alrededor de 275 mil tarjetas infantiles a niños y 91 mil a adultos.

Los niños y niñas migrantes dentro del rango de la primera infancia (incluso si son indocumentados) tienden a tener mayor acceso a servicios de salud integrales en comparación con los NNA de otros grupos de edad. Aunque, los menores de 5 años y las mujeres embarazadas en algunos países cuentan con garantías legales que protegen su derecho a la salud, aún se presentan limitaciones para el acceso efectivo. El Cuadro 5 a continuación presenta consideraciones específicas para los NNA.

Cuadro 5. Consideraciones específicas para los NNA migrantes

En **Perú** y **Panamá** los niños menores de 5 años cuentan con la garantía legal de gratuidad para todos los servicios de salud; en el caso peruano esa cobertura universal también se aplica a las mujeres embarazadas y personas con VIH. Además, entre los países del estudio con regímenes subsidiados, **Chile** es el único que ha invertido, desde 2016, para garantizar plenamente el pre y postoperatorio de las mujeres embarazadas hasta los 12 meses del nacimiento y de los NNA hasta los 18 años, sin costo alguno (independientemente de su condición migratoria).

Fuente: Elaboración de los autores.

Dentro de las opciones para la atención médica, los sistemas de salud en Chile, Colombia y Perú ofrecen acceso subsidiado a los migrantes venezolanos. En Chile, aunque por tiempo determinado (un año), los extranjeros carentes de recursos independientemente de su situación migratoria pueden acceder sin costo al sistema de salud público denominado FONASA (Gobierno de Chile, 2017c). En Colombia, los venezolanos documentados pueden afiliarse al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En Perú, el Seguro Integral de Salud (SIS) dirigido a los pobres y extremadamente pobres y el “SIS Independiente”- para las personas que no califican como pobres pero que no cuentan con un seguro médico - están disponibles para los migrantes con Permiso Temporal de Permanencia y carné de extranjería (Sí, da Vida, 2019).

Las cifras exactas y la información oficial sobre el acceso efectivo de la población venezolana en los países de acogida son limitadas. Tan sólo en Colombia, a junio de 2019, solo el 25,6 por ciento (158.829 personas) que contaban con el Permiso Especial de Permanencia (total 597.583 personas) estaban afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (R4V, 2020c). De la información disponible existen encuestas de país realizadas a la población migrante sobre la atención médica. De acuerdo con las encuestas *Displacement Tracking Matrix* (DTM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el 91 por ciento de los encuestados en Brasil dijeron que recurrían a los sistemas públicos de salud, 80 por ciento en Trinidad y Tobago, 47 por ciento en Chile, y 44 por ciento en Ecuador (Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020a).

A pesar del acceso a la salud en los países del estudio, existen barreras que dificultan que la población migrante reciba atención médica. Se reconocen brechas en los sistemas nacionales de salud, como ser dificultades para acceder a los servicios de salud mental, sexual y reproductiva. Adicionalmente, en los países del estudio, los sistemas presentan capacidades limitadas, infraestructura deficiente y poco acceso a la información sobre los servicios disponibles (R4V, 2020c). Se suma a esta situación el miedo que tienen las familias migrantes sin documentación regular, quienes por temor a ser deportadas no acceden a los servicios de salud pública, a pesar que la atención primaria esté disponible en la mayoría de los países.

2.3.4 Panorama laboral

La población migrante venezolana se caracteriza por un limitado acceso al mercado laboral formal, como se evidencia en las altas tasas de informalidad, desempleo y pagos inferiores que existe en los países de la región (OIT, 2020), y que se traduce también en un bajo acceso a las prestaciones contributivas del sistema de protección

social de los trabajadores y sus familias. En los países del estudio con información disponible, se evidenció que el 90.2 por ciento de los venezolanos trabajan en la informalidad en Colombia (ACDI/VOCA, 2020), y que el 88.5 por ciento de los trabajadores venezolanos dependientes en Perú, el 60 por ciento en Ecuador y el 31.1 por ciento en Chile no tenían contrato formal (Banco Mundial, 2020a; Gobierno de Perú, 2019a; INE, 2020). En Brasil, datos específicos de Roraima -la principal región receptora de la migración venezolana- mostraron que en 2019 el 71 por ciento de los migrantes venezolanos que tenían un empleo no había firmado un contrato de trabajo (OIM, 2020). En Trinidad y Tobago más del 60 por ciento de la población venezolana entrevistada en 2019 participaba en la economía informal (Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020a) y en Panamá las encuestas también informaron que el 85 por ciento de las personas afirmaron trabajar sin un contrato laboral (OIM, 2018b).

La integración económica es uno de los principales retos que enfrenta la población venezolana. La situación informal de los venezolanos y venezolanas se vincula con la falta de estatus migratorio regular que les permita tener acceso al trabajo formal, a pesar de contar con niveles altos de escolaridad. Adicionalmente, existen dificultades con la convalidación de títulos profesionales que les impide ejercer su profesión. Las informaciones disponibles de encuestas realizadas en 2019 por la OIM muestran que los migrantes venezolanos con educación universitaria o superior era del 74 por ciento en Chile y del 20 por ciento en Ecuador y Perú. En estos dos últimos países, el 9 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente, tenían títulos técnicos. En países vecinos como Colombia, Brasil y Trinidad y Tobago el nivel más alto de los encuestados llega a ser la escuela secundaria (Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020b).

A pesar de las dificultades para el acceso al mercado formal de trabajo, un ejemplo de integración laboral ha sido el acceso de los migrantes venezolanos con cédula de extranjería y Permiso Especial de Permanencia en Colombia a los servicios de gestión y colocación de empleo de la Agencia Pública de Empleo (APE) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)⁴². Dentro de las acciones se destacan el registro de sus hojas de vida en las agencias del país; la orientación profesional y la capacitación. Esta estrategia como parte de la atención a la migración venezolana (CONPES 3950) ha permitido además la creación de proyectos con entidades nacionales y organismos internacionales para el acceso de venezolanos y venezolanas a empleos formales (Gobierno de Colombia, 2020b).

2.3.5 Acceso a la documentación

El acceso a los mecanismos de permanencia regular, identificación y documentación son clave para el pleno ejercicio de los derechos y protección de la población migrante. Los NNA migrantes, además de enfrentar riesgos específicos durante el trayecto migratorio, tienen mayores dificultades en los países de destino para acceder a servicios como la salud y la educación, especialmente cuando se encuentran en situación indocumentada (UNICEF, 2016). Adicionalmente, la carencia de documentación tanto en los países de tránsito como de acogida expone a la población migrante a problemas legales (procesos judiciales o administrativos, multas, deportación) y a sufrir abusos y vejaciones (Maldonado et al., 2018b).

A pesar de ser la dimensión normativa un respaldo jurídico importante para la protección de la población migrante, la condición migratoria regular generalmente ofrecida a migrantes mediante visas o diversas categorías de permisos, no es una garantía plena del acceso a los derechos y servicios. La estructura institucional de cada país es la que determina las reglas, deberes y derechos de acuerdo con cada categoría de visado y a su propia capacidad. Un ejemplo es la situación de los turistas, refugiados y residentes cuyos derechos varían por su condición de vulnerabilidad o incluso estancia en el país. En la mayoría de los países, sin embargo, el acceso efectivo a los programas y servicios por parte de los NNA migrantes varía en función de su situación migratoria específica, o de la de sus responsables legales. Los migrantes con permisos de residencia o estatus de refugio reconocido tienden a acceder a más beneficios sociales y servicios, sean estos no contributivos o financiados por aportes de los empleados y empleadores (UNDESA, 2018b).

42. Circular 115 de 2019 del Servicio Nacional de Aprendizaje — SENA.

En el contexto de la migración venezolana, los países de la región han adoptado mecanismos de regularización *ad-hoc* como visas especiales y procesos de registros que ofrecen documentación y dan acceso a diversos servicios. En la Tabla 8 se sintetizan los principales mecanismos para los siete países del estudio.

Tabla 8. Principales mecanismos de regularización y derechos por país

País	Mecanismos de regularización	Tiempo	No. de permiso/visados	Derechos					
				Educación	Salud	Trabajo	Servicios sociales	Seguridad social	Otros
Brasil	Visa de Residencia temporal	2 años	124.000	●	●	●	●	●	●
	Permiso Especial Permanente (PEP)	90 días (2 años)	612.449	●	●	●	●	●	●
Colombia	Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)	2 años	4.98 millones de TMF	●	●	●	●	●	●
	Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos	10 años	NA	●	●	●	●	●	●
Chile	Visa de Responsabilidad Democrática	1 año	19.244 visas otorgadas	●	●	●	●	●	●
	Visa especial de carácter temporal para NNA	1 año	NA	●	●	●	●	●	●
Ecuador	Visa Humanitaria para venezolanos (no vigente)	2 años	28.000 visas Humanitarias 178.246 permisos de residencia	●	●	●	●	●	●
Panamá	Procedimiento de Regularización Migratoria General	1 año	17.344 regularizaciones 76.297 permisos de residencia	●	●	●	●	●	●
Perú	Permisos de residencia	Variable	477.060 permisos	●	●	●	●	●	●
Trinidad y Tobago	Venezuelan Migrant Registration Process	1 año	16.000 registrados	●	●	●	●	●	●

Nota: Esta tabla no incluye la población venezolana que cuenta con otros mecanismos de regularización como visas permanentes o de refugio.

● Derecho garantizado por el mecanismo de regularización.

● Derecho no garantizado por el mecanismo de regularización.

Fuente: Elaboración propia con informaciones disponibles mediante los marcos normativos migratorios nacionales, los datos de los gobiernos y la plataforma R4V.

En Brasil, gran parte de la población venezolana regulariza su estatus de dos maneras: solicitando refugio (con base en la Ley 9.474 de 1997) o solicitando una visa de residencia temporal por 2 años (que puede convertirse posteriormente en un permiso de residencia por tiempo indefinido). En los últimos 3 años se ha facilitado la solicitud de residencia, y aunque se trata de un proceso que cobra tarifas administrativas, actualmente las familias que no tienen suficientes recursos económicos para pagarlas pueden estar exentas del pago (Alvim, 2018). Una vez realizada la solicitud de asilo o residencia temporal, los venezolanos pueden solicitar la Tarjeta de Registro Nacional Migratorio (*Carteira de Registro Nacional Migratório*), la cual constituye el principal documento de identificación de

los extranjeros en el país y el CPF (registro de personas físicas), documento esencial para abrir una cuenta bancaria y acceder a los programas públicos de asistencia social (a través del CadÚnico descrito más adelante), además de tener derecho a todos los servicios públicos básicos, en particular los servicios de salud y educación (Gobierno de Brasil y OIM, 2019b).

En Chile se introdujo en 2018 la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD), la cual proporciona un mayor número de derechos (como al trabajo, a la salud, a la educación y a la protección social) y la visa temporal de trabajo (Visa Temporal de Oportunidades), ahora suspendida, que les permitía a sus solicitantes trabajar en el país hasta por 12 meses. En 2019, el gobierno estableció la visa de turismo que limitó la entrada con requisitos de solicitud antes de entrar al país. A pesar de los esfuerzos del gobierno para promover la regularización de los migrantes, los requisitos documentales y el alto valor de las tasas de los procesos de regularización (90 dólares por persona) limitan el acceso de las familias más vulnerables.

En Colombia, el gobierno adoptó desde el 2017 el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para facilitar la permanencia regular de los migrantes venezolanos que estuvieran en el país. El PEP es un documento de expedición gratuita que sirve de identificación a los nacionales venezolanos en Colombia y es válido para permanecer en el territorio nacional. Ese permiso facilita la permanencia regular de los migrantes venezolanos que se encuentren en el país y da el acceso al sistema de salud y a la educación pública, y establece que los NNA pueden acceder a la oferta institucional en los niveles nacional, departamental y municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto número 1.288 de 2018.⁴³ El 1 de marzo el gobierno colombiano adoptó la implementación del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos como mecanismo de regularización con una vigencia de 10 años y que permite realizar cualquier actividad u ocupación legal y acceder a servicios y derechos en condiciones de igualdad.⁴⁴

Ecuador, a pesar de haber sido reconocido como un país de puertas abiertas que permitió la entrada y circulación regular de más de 1.7 millones de venezolanos entre el 2016 y 2019 (R4V, 2020c), estableció en ese mismo año que las familias venezolanas que quieran ingresar al país deben solicitar una visa de turismo, una visa de residencia temporal, una visa humanitaria o cualquier otra que esté establecida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.⁴⁵ La visa humanitaria se había convertido en el principal mecanismo ofrecido por el gobierno para la regularización y garantía del acceso a los derechos básicos y servicios hasta su vigencia en agosto de 2020. La visa UNASUR había sido otra posibilidad de visa para los venezolanos a pesar de la salida del país de la unión, sin embargo, con la reforma de la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada a finales de 2020, el país dejará de tramitar ese tipo de visa. Además de la visa humanitaria y UNASUR (ahora sin vigencia), existen otras categorías migratorias establecidas en la legislación actual, pero los requisitos, documentos y costos de las visas de residencia temporal o permanente (de 50 a 250 dólares) podrían explicar el poco reconocimiento regular de la población venezolana en el país.

En Panamá, la entrada y permanencia regular de los migrantes venezolanos incluye la presentación de una visa o permisos de residencia (permisos provisionales, residencia permanente, residencia temporal, visitantes temporales y extensiones) (OIM, 2018c). En 2018 fue creada la “Oficina de Asuntos Humanitarios para los Residentes Venezolanos” para gestionar las solicitudes de reunificación familiar con fines humanitarios y de unificación familiar.⁴⁶ Las medidas que habían promovido los procesos de regularización migratoria extraordinaria (como el Crisol de Razas) que beneficiaron directamente a los nacionales venezolanos, permitiendo que siendo indocumentados regularizaran su situación mediante el otorgamiento de permisos de residencia provisional,⁴⁷ fueron cancelados en 2019.

43. Resolución 5797 de 2017.

44. Decreto 216 del 1 de marzo de 2021.

45. Decreto 826 del 25 de julio de 2019.

46. Decreto N°612 del 22 de octubre de 2018.

47. Decreto Ejecutivo n. 547 del 25 de junio de 2012 y Decreto Ejecutivo 167 del 3 de junio de 2016.

Cuadro 6. Medidas específicas para la regularización de los NNA en movimiento

Chile se destaca por sus esfuerzos para adaptar sus normas y proteger a los NNA migrantes mediante el programa “Chile Te Recibe,” que ofrece una visa temporal para NNA totalmente gratuita, la cual tiene una duración de un año, que puede ser renovada con la opción de solicitar posteriormente la permanencia definitiva. Entre los beneficios y los derechos de los NNA en ese país, se destacan el acceso a la salud (que incluye programas como el control de crecimiento para niños hasta los cuatro años) y a la educación con sus beneficios estatales, como el pase escolar, seguro escolar, beca de alimentación y textos escolares, en igualdad de condiciones que sus pares nacionales (Gobierno de Chile, 2017a).

Además, la **visa especial de carácter temporal para NNA** en Chile establece, mediante la Circular N°16 del 26 de julio de 2017, que los NNA -que ya se encuentren en Chile- tienen derecho a una **visa especial** de carácter temporal de 1 año prorrogable por una vez. La visa no puede extenderse a los miembros de la familia. Permite otorgar regularidad migratoria a los NNA independientemente de la situación de los padres y es de carácter gratuito. Los requisitos para postular son: cumplir con los requisitos generales de la visa temporaria, y adjuntar el certificado de nacimiento 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. Cuando se trata de NNA no acompañados por sus padres, los solicitantes deben presentar la documentación que acredite la tutoría o custodia, debidamente legalizada. A través de esa visa los menores de edad pueden acceder a becas estudiantiles, a la protección social y al Registro Social de Hogares.

En **Brasil**, los NNA migrantes o apátridas que no estén acompañados o estén separados pueden solicitar directamente un permiso de residencia y tener acceso al Registro Nacional Migratorio. En estos casos, el límite de residencia debe ampliarse hasta los 18 años, y el individuo puede solicitar una residencia por tiempo indeterminado cuando sea mayor de edad (Orden No. 197 del 6 de marzo de 2019).

En **Ecuador**, en lo que respecta a los NNA, la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece dentro de sus principios rectores el Interés superior del NNA, el cual toma en cuenta normativas internas como el Código de la Niñez y Adolescencia (2003),⁴⁸ y sigue los estándares internacionales que se refieren a otros principios, como el derecho a tener una familia, a la convivencia familiar, a ser consultado en todos los asuntos que le afecten, entre otros. Igualmente, su artículo 48 establece el derecho a la integración de los NNA extranjeros o hijos de personas extranjeras que residen en el Ecuador, con el propósito de garantizar la integración a la sociedad ecuatoriana. La Ley Orgánica de Movilidad Humana cuenta con especificaciones sobre el refugio, de las que se destacan las garantías procedimentales y la prioridad que debe ser otorgada a los casos de NNA solicitantes de esa condición,⁴⁹ especialmente a los NNA no acompañados y víctimas de tortura, abuso sexual o violencia por motivos de género.⁵⁰ La condición de refugiado en Ecuador ofrece el derecho a la unidad familiar, mediante el cual los cónyuges, hijos o hijas menores de edad y otros familiares dependientes pueden recibir la condición de refugiado.

Fuente: Elaboración propia con informaciones disponibles mediante los marcos normativos migratorios nacionales y datos de los gobiernos.

Perú, con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP),⁵¹ otorga la residencia por un período de un año con derecho a trabajar formalmente en el país y acceder a los servicios de educación, salud y justicia. Los venezolanos con este

48. El Código de la Niñez y Adolescencia (2003) en su artículo 15 incluso dispone que los NNA extranjeros que se encuentren bajo jurisdicción del Ecuador, gozarán de los mismos derechos reconocidos a los ecuatorianos.

49. En materia de refugio, Ecuador ratificó desde 1958 la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en 1969, su Protocolo Adicional,

50. Decreto Presidencial No. 1182, del 30 de mayo de 2012.

51. Decreto Supremo No. 001-2018-IN.

documento tienen una vía de fácil acceso para solicitar la residencia permanente.⁵² Debido al alto flujo de migrantes venezolanos en 2019, el gobierno también hizo uso de la visa humanitaria para personas refugiadas y migrantes de Venezuela, un mecanismo parte de la Ley de Migraciones (Art.27.1) que ofrece la permanencia por 183 días con posibilidad de prorrogarse, mediante la cual el portador puede laborar y acceder a servicios.

En Trinidad y Tobago, hasta junio de 2019 los venezolanos que llegaban al país sólo necesitaban un documento de identificación (pasaporte) para entrar al país. Sin embargo, y ante las pocas opciones para regularizar la residencia de los inmigrantes, una gran parte de la población venezolana terminó en una situación migratoria irregular después de que se venció el permiso de turismo. Para responder a dicha situación, el Ministerio de Seguridad Nacional realizó un proceso de regularización masiva para la población venezolana, que tuvo lugar entre el 31 de mayo y el 14 de junio de 2019 (Gobierno de Trinidad y Tobago, 2019). El gobierno expidió a los solicitantes un documento de identificación y una “exención de permiso de trabajo” (*exemption from work permit*), válido por un año y renovable por el mismo periodo. Aunque el gobierno anunció su intención de inscribir a unos 28.000 venezolanos con la medida, sólo 16.523 personas pudieron inscribirse en ese período (Gobierno de Trinidad y Tobago, 2019; UNICEF, 2019e).

Para el caso particular de los NNA migrantes existen algunas medidas específicas en los países del estudio que merecen mención. Se trata de la adopción de normas específicas de protección que pueden aparecer en las políticas migratorias y que protegen a grupos vulnerables como los NNA migrantes o apátridas que no estén acompañados o estén separados, y medidas especiales de regularización como visas. En el Cuadro 6 se detallan los casos.

Asimismo, los países cuentan con una diversidad de permisos y categorías de visas estipuladas en las políticas migratorias que también otorgan acceso a la documentación. Mediante acuerdos bilaterales y multilaterales se reconocen en Ecuador, la Visa de Residencia Temporal el Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela (vigente) y la visa UNASUR que fue remplazada por la visa humanitaria para los venezolanos, tras la salida efectiva de Ecuador de la UNASUR. Antes de la suspensión de Venezuela del Mercosur,⁵³ los nacionales de ese país podían recurrir a las visas temporales ofrecidas a los integrantes del bloque. En Colombia también se ofrece la visa de residente (tipo R) que pueden solicitar los venezolanos cuyos padres sean colombianos y tengan hijos colombianos o realicen algún tipo de inversión extranjera directa registrada ante el Banco de la República. Asimismo, la visa de migrante (tipo M) puede ser solicitada por aquellos que cuenten con un empleo fijo o de largo plazo en Colombia o estén matriculados o admitidos en una institución educativa en el país⁵⁴. En 2020, el gobierno colombiano creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF), el cual busca fomentar la regularidad migratoria de nacionales venezolanos mediante contratos laborales o contratos de prestación de servicios. Este nuevo mecanismo les ofrece la oportunidad de acceder al Sistema Financiero, al Sistema de Salud, al Sistema General de Seguridad Social, y a los Mecanismos de Protección al Cesante siempre que cumplan con los requisitos.⁵⁵

A pesar de los mecanismos y estrategias de regularización, el acceso a la documentación de la población venezolana continúa siendo un desafío. El número de venezolanos y venezolanas con estatus migratorio regular en los países de la región y particularmente del estudio, continúa siendo bajo. Si se considera únicamente el número de beneficiarios de los permisos y visas que se muestra en la Tabla 8 y se compara con la población total estimada en cada país, la diferencia es abrumante. Las encuestas realizadas a muestras específicas de la población venezolana

52. Directiva “Lineamientos para la obtención de Calidad Migratoria Especial para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”, de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú del 30 de enero 2018.

53. Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR del 5 de agosto de 2017. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/download/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>.

54. Resolución Número 6045 del 2 de agosto de 2017.

55. El permiso está a cargo del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultar más detalles en: <<https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/pepff>>.

son también prueba de esta situación. De acuerdo con las encuestas DTM de 2019,⁵⁶ el 46 por ciento de los migrantes venezolanos contaban con residencia en Brasil, y el 70 por ciento con visa temporal válida (turismo, estudio, etc.) en Chile y Guyana, lo que les permite permanecer legalmente por un periodo definido en el país (Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020b). En otros países como Ecuador y Colombia la situación es diferente. A pesar de los mecanismos de regularización que ofrecen permanencia regular y acceso al trabajo, la educación y la salud como la visa humanitaria en Ecuador, el 70 por ciento de los migrantes carecen de estatus regular, y en Colombia, de los más de 1.7 millones de venezolanos y venezolanas en el país, únicamente 650 mil contaban con el Permiso Especial de Permanencia (Gobierno de Colombia, 2020e). El poco acceso a estos mecanismos podría deberse a los trámites, costos y requisitos para el proceso de regularización.⁵⁷

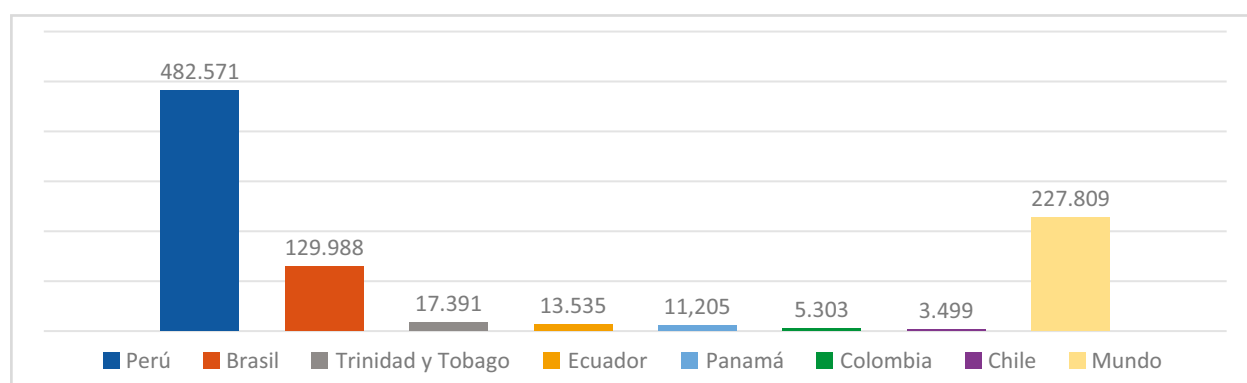
2.3.6 Refugio

La introducción de requisitos de visas en varios países (Chile, Perú, Ecuador y Trinidad y Tobago) que modificaron la libre movilización y el tránsito del flujo migratorio a partir de 2019 está correlacionada, por un lado, con el aumento de los cruces fronterizos irregulares y, por el otro, con el aumento considerable de las solicitudes de refugio en países en donde otros mecanismos de regularización son más complicados.

Las visas tuvieron un impacto directo para las familias migrantes más vulnerables, como las que se encontraban en tránsito. En la mayoría de los casos, las solicitudes de visa deben realizarse desde Venezuela o lugares retirados de las fronteras, un proceso que puede extenderse hasta su emisión. Es así como el refugio se convirtió en una categoría importante de protección frente a la vulnerabilidad de las familias venezolanas.

Hasta marzo de 2020, Venezuela era uno de los principales países de origen de solicitantes de la condición de refugio, con más de 806 mil presentadas alrededor del mundo (R4V, 2020b). En la región y particularmente en los siete países del estudio, las solicitudes pendientes de la condición de refugiado son significativas. De acuerdo con la información de la Plataforma R4V (2021), Perú (496.095), Brasil (96.556) y Ecuador (29.078) concentran el mayor número de solicitudes de refugio. Frente a la exigencia de presentar un pasaporte para ingresar al país y de las visas, el número de solicitudes de refugio fueron en aumento en el Perú a partir de 2018. A continuación, en el Gráfico 1 se presentan las solicitudes por país.

Gráfico 1. Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país (hasta oct. de 2020)



56. De acuerdo con la tabulación realizada para la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos (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).

57. A ese respecto, Brasil se destaca por no cobrar tasas por los procesos de regularización de los venezolanos y exime de tarifas a 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 Perú (para el Permiso de Permanencia Temporal).

Si bien la región contaba con experiencias importantes sobre la protección de las personas vulnerables debido al conflicto armado en Colombia, que causó el desplazamiento forzado de alrededor de 8 millones de personas (acumulado histórico 1985-2017), la llegada masiva de migrantes venezolanos en un periodo reducido supuso un desafío aún mayor para las estructuras gubernamentales responsables de realizar el registro y el procesamiento de las solicitudes, las cuales para dar respuesta requerirían de un aumento de su capacidad financiera y técnica.

Al revisar los datos del número de solicitudes (Gráfico 1) se destacan países como Colombia y Chile, primer y tercer país con mayor proporción de migrantes venezolanos. Entre las razones que podrían explicar esas cifras está el ofrecimiento de otros mecanismos de regularización (PEP-Colombia VRD-Chile), y/o las limitaciones de los derechos que otorga la condición de solicitante de refugio o refugiado. En Colombia, hasta 2019, los solicitantes y a aquellos que se les rechazaba la solicitud de refugio no podían trabajar. Con la creación del Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) pueden ejercer ahora cualquier actividad u ocupación legal, incluidas aquellas desarrolladas bajo un contrato laboral.⁵⁸

El proceso de solicitud de refugio puede ser largo en la mayoría de los países analizados y los solicitantes de asilo no siempre disfrutaban de los derechos básicos. En ese sentido, ACNUR creó la plataforma Help,⁵⁹ que ofrece información para los refugiados, solicitantes de refugio y apátridas sobre sus derechos, deberes, programas y posibilidades de protección en cada país. En la Tabla 9 que se presenta a continuación se resumen los servicios disponibles para los solicitantes de asilo y refugiados en los países del estudio de acuerdo con la plataforma HELP de ACNUR.

Tabla 9. Servicios disponibles para los solicitantes de asilo y refugiados

País	Servicios públicos y beneficios de acuerdo con la plataforma Help (ACNUR)	
	Solicitantes de asilo	Refugiados
Brasil	Educación, salud, trabajo, asistencia legal gratuita, abrir cuentas bancarias	Educación, salud, trabajo, reunificación familiar, documento de viaje, asistencia legal gratuita, abrir cuentas bancarias, naturalización
Colombia	Salud, educación	Trabajo, salud, reunificación familiar, educación y seguridad social
Chile	Salud, educación y trabajo	Salud, educación y trabajo, reunificación familiar
Ecuador	Asistencia legal, educación, trabajo, salud, acceder a la justicia	Reunificación familiar, asistencia legal, educación, trabajo, salud, acceso a la justicia, servicios bancarios
Panamá	Salud, educación y vivienda	Salud, educación, trabajo, vivienda, reunificación familiar
Perú	Educación, trabajo, salud	Educación, trabajo, salud, reunificación familiar, naturalización
Trinidad y Tobago	Servicios bancarios, salud, educación privada (Equal Place ofrecida por agencias internacionales)	Servicios bancarios, salud, educación privada, reunificación familiar

Nota: Es posible que los refugiados y los solicitantes de refugio tengan acceso a otros servicios que no están listados en esta plataforma, pero estos son los principales.

Fuente: Plataforma Help de ACNUR.

58. Resolución 3548 de 2019.

59. En la plataforma hay informaciones para refugiados, solicitantes de refugio y apátridas de diferentes países. Ver: <<https://help.unhcr.org/>>. Consultado el 15 de marzo de 2021.

El acceso a la documentación, ya sea mediante mecanismos de regularización especiales, visas de residencia o refugio, enfrenta desafíos que han impedido la plena regularización de la población venezolana. A pesar de los esfuerzos gubernamentales por flexibilizar los requisitos que permiten la aceptación de pasaportes y documentos de identificación venezolana vencidos, que les da acceso a derechos y servicios, existen factores externos como la imposibilidad que tienen los nacionales venezolanos de renovar o solicitar documentos en su país, y barreras a nivel interno en cada país, como los trámites administrativos, los costos y documentos que dificultan el acceso a estos mecanismos.

La condición migratoria indocumentada de la población venezolana en la región puede darse como consecuencia de que las familias migrantes crucen por puntos fronterizos no autorizados - al no contar con documentación- o porque ingresando de manera regular a los países su estatus migratorio cambia con el vencimiento de los permisos y visas. Los riesgos que enfrenta la población indocumentada durante el ciclo migratorio van desde la trata, tráfico, explotación y/o abuso, hasta casos de violencia, xenofobia y discriminación en los países de destino. Adicionalmente, el no contar con documentación coloca barreras para el acceso a los derechos y a los servicios en los países de destino.

2.4 Contexto migratorio en la pandemia de COVID-19

Los efectos de la pandemia impactan a los NNA migrantes y sus familias no sólo de forma directa como consecuencia de la crisis sanitaria y económica, sino por su posible exclusión de las respuestas implementadas para disminuir la vulnerabilidad de los grupos afectados.

En el ciclo migratorio los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes se ven exacerbados a causa de la pandemia. En los países de origen tienen impactos en la recepción de las remesas que apoyan los ingresos de millones de familias. En los países de tránsito se enfrentan a una mayor exposición frente a riesgos como tráfico, trata, expulsiones, falta de refugio y al propio virus. En los países de acogida o destino, la falta de una condición migratoria regular representa un obstáculo adicional para el acceso a los derechos, incluidos la salud especializada y la protección social; enfrentan además la pérdida de empleo o sus labores se ven limitadas por las restricciones de movilidad, hacinamiento, racismo, discriminación, entre otros (CEPAL, 2020b).

De acuerdo con UNICEF (2020a) tres factores hacen que los migrantes incluidos los NNA y sus familias sean particularmente vulnerables durante la crisis: i) los migrantes trabajadores se concentran de forma desproporcionada en empleos precarios, informales, mal pagados y con malas condiciones laborales; ii) la pérdida de empleo y de salarios entre los trabajadores migrantes está provocando un dramático descenso de las remesas, con efectos devastadores para millones de niños y sus familias; y iii) los migrantes indocumentados particularmente están excluidos por lo general de las medidas nacionales de protección social para mitigar los impactos sociales y económicos por la pandemia.

Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia afectan principalmente los ingresos de los migrantes trabajadores y tienen impactos devastadores para toda la familia. En la región, la población migrante venezolana tiene una alta participación en el mercado laboral informal, el cual está caracterizado por su precariedad y exclusión de las prestaciones sociales. Debido a la crisis, sectores como el de servicios y el de la construcción, en donde muchos trabajadores migrantes se desempeñan, fueron de los más afectados, ocasionando que algunos perdieran el empleo o simplemente no pudieran trabajar por causa de las restricciones.

Muchos de los NNA migrantes más pobres dependen de los ingresos de sus padres o responsables para mejorar su nutrición, desarrollo, salud y tener acceso a la educación. La falta de ingresos de los trabajadores migrantes significa que existen más probabilidades de caer en la pobreza y enfrentar explotación y riesgos a su salud al verse obligados a salir a trabajar aún bajo las restricciones. En los países de ALC, se estima que la pobreza infantil podría alcanzar al 51.3 por ciento de esta población debido a la crisis por COVID-19: uno de cada dos NNA en la región (CEPAL, 2020a).

En la región existen además factores como la discriminación estructural de los mercados laborales, en donde los migrantes venezolanos tienen grandes desventajas por la inserción laboral precaria, el menor acceso a los sistemas de protección social, la falta de redes de apoyo en su país de origen, la discriminación y la exclusión legal (CEPAL, 2019b). La pandemia además ha hecho que las mujeres migrantes enfrenten también una doble carga de cuidados, trabajos no remunerados y un aumento de la probabilidad de sufrir violencia doméstica. En los países del estudio se ha observado que las mujeres migrantes venezolanas realizan trabajos domésticos muchas veces mal remunerados, aun cuando tienen mejores niveles educativos que los hombres venezolanos. Existen reportes de un aumento en la violencia basada en el género, principalmente violencia de pareja, expareja o familiar entre la población migrante durante los confinamientos adoptados para evitar la propagación del virus (R4V, 2021b).

Existen además riesgos de tipo normativo y legal. Con las restricciones de movimiento, el confinamiento y la pérdida de empleo por la pandemia, la población migrante puede quedar sin estatus regular. La falta de documentación influye directamente en el acceso o no a los servicios y a los programas, incluyendo aquellos ofrecidos como respuesta a la crisis. En los países de estudio, sin embargo, se llevaron a cabo adaptaciones normativas como extensión y prórroga de los documentos, adaptación de los procesos migratorios, eliminación de sanciones y multas, y el ofrecimiento de servicios de protección.⁶⁰

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.⁶¹

Para los NNA el cierre de las escuelas por la crisis de la pandemia puede afectar su desarrollo cognitivo y las oportunidades a las que podrían tener acceso a mediano y largo plazo. El ofrecimiento de la modalidad de enseñanza a distancia para los estudiantes, aunque fue una opción de los países de acogida para continuar la educación, representó un desafío ante los recursos limitados de muchas de las familias migrantes venezolanas quienes tienen poco acceso a materiales y conectividad. Esto no sólo revela la brecha digital y de acceso a la educación, sino que retrasa la educación de los NNA más vulnerables (R4V, 2021b). Adicionalmente, la pandemia impidió el ofrecimiento de los espacios amigables que eran ofrecidos a los NNA migrantes y de las comunidades acogidas para su protección y bienestar (R4V, 2020d).

Además, los grupos de la población migrante venezolana se encuentran en condiciones de hacinamiento o viven en casas precarias y carecen de suficiente infraestructura como acceso al agua, saneamiento, luz eléctrica o acceso a servicios básicos que incluyen la salud (R4V, 2021b).

Respecto a la salud, la pandemia afectó gravemente la prestación de atención médica primaria, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva y salud mental para la población migrante de Venezuela. Entre los principales trastornos identificados en países como Perú están la ansiedad y los episodios depresivos, que afectan principalmente a las mujeres migrantes (R4V, 2021b).

En lo que se refiere a los programas de vacunación contra el virus COVID-19, existe un llamado internacional para que la población migrante sea incluida independientemente de su nacionalidad y situación migratoria.

60. Ver la Respuesta al COVID-19 – Regional de la Plataforma R4V disponible en: <<https://r4v.info/es/working-group/248?sv=39&geo=0>>.

61. 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 venezolano 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).

En ese sentido, los Estados deben tener en cuenta las vulnerabilidades, los riesgos y las necesidades de los migrantes más expuestos y vulnerables al coronavirus a la hora de elaborar sus listas de prioridades para la vacunación (CMW et al., 2021).

En la ALC, Perú, el segundo receptor de la migración venezolana, contempla en su programa de vacunación contra el COVID-19 la inmunización de los extranjeros residentes en el territorio nacional. En otros países como Chile y Argentina, los migrantes y refugiados serán inmunizados independientemente de su situación migratoria. Cabe señalar que la población venezolana ha tenido también un papel importante en esta emergencia con la incorporación de venezolanos y venezolanas⁶² dentro de personal de la salud (CNN, s. f.; Migravenezuela, 2020a; Saludconlupa, 2021).

3. ACCESO DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DEL ESTUDIO

En la región, los sistemas de protección social de los países son, por lo general, bastante amplios, con políticas de reducción de la pobreza de alcance nacional como puede verse, por ejemplo, en los programas de transferencias monetarias destinadas a las familias con hijos, en Brasil, Argentina, México y Chile (Barrientos, 2013). Con sistemas administrativos relativamente desarrollados, esos países tienen un amplio potencial para utilizar los mecanismos existentes de modo de movilizar una respuesta rápida y eficaz a las situaciones de crisis como la actual situación migratoria de venezolanos, sin necesidad de recurrir por completo a mecanismos paralelos para la prestación de ayuda humanitaria. De hecho, en los países del estudio, Ecuador y Perú han adaptado sus programas de transferencias monetarias frente a contextos derivados de fenómenos naturales; y todos los países del estudio lo han hecho para responder a la pandemia de COVID-19. En todos los casos, esta adaptación tiene en su mayoría como beneficiarios a la población nacional, y utiliza las plataformas tecnológicas para llevar a cabo los registros, los procedimientos y la infraestructura de las instituciones a cargo de los programas sociales (IPC-IG et al., 2021; Rubio et al., 2020a, 2020b).

Los países del estudio cuentan con sistemas de protección social heterogéneos que incluyen programas de asistencia social, seguridad social e intervenciones de mercado laboral. Dentro de dichos sistemas, la asistencia social hace parte de los componentes no contributivos que se destinan a las familias más vulnerables para mitigar los riesgos y las vulnerabilidades a los que se enfrentan a lo largo del ciclo de vida. Por la naturaleza vulnerable de la población migrante venezolana, el estudio se enfoca en las transferencias monetarias, los programas de alimentación escolar y los servicios sociales, particularmente destinados a los NNA.

Los 7 países del estudio cuentan con programas para combatir la pobreza con especial enfoque en la niñez y la adolescencia, cuya coordinación en su mayoría está a cargo de los ministerios sociales o entidades responsables de políticas y programas de desarrollo e inclusión social. Asimismo, la gestión y la operación de muchos de los programas recaen principalmente en los gobiernos regionales y locales, quienes a su vez implementan y ofrecen otros programas y servicios. Cabe señalar no obstante, que el diseño y los arreglos institucionales de los programas de cada país son heterogéneos y que la organización de los sistemas puede variar.

Existen factores que favorecen la expansión de los sistemas de asistencia social en pro de la inclusión de la población migrante, como marcos normativos universales en donde no existen discriminación por nacionalidad, políticas migratorias basadas en un enfoque de derechos, mecanismos de regularización que ofrecen documentación e inclusión en los registros sociales. Estas características no excluyentes son por lo general observables en algunos de los países en donde existe un mayor acceso de los migrantes y refugiados a la oferta de servicios y de protección social.

62. Aproximadamente 5.600 profesionales en Perú, 1.800 en Colombia, 780 en Chile.

Además de las transferencias monetarias, los servicios sociales y los programas de alimentación escolar a los cuales los NNA migrantes tienen acceso en los países del estudio, se reconoce también el acceso a mecanismos de protección social como el seguro de salud, que considera el acceso ofrecido a través de los sistemas de salud subsidiada, y se incluyen los programas de transferencias de emergencia usados para responder a la crisis socioeconómica causada por la pandemia de COVID-19. Su acceso aunque excepcional es importante al abrir un primer camino para la inclusión regular de la población migrante a mediano y largo plazo. En la Tabla 10 se resume el acceso a los programas por país.

Tabla 10. Acceso a programas del sistema no contributivo de protección social para migrantes venezolanos regulares por país

País	Programas de transferencias no contributivas	Programas de transferencias de emergencia por COVID-19	Servicios sociales infantiles	Salud subsidiada	Programa de alimentación escolar
Brasil	Bolsa Familia (PBF) Beneficio de la Prestación Continua (BPC)	Auxilio Emergencial	Servicios sociales disponibles en el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)	Sistema de salud universal	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)
Chile	Chile Seguridad y Oportunidades (o El Ingreso Ético Familiar)	Bono COVID-19 Ingreso Familiar de Emergencia	Chile Crece Contigo	Sistema FONASA	Programa de Alimentación Escolar (PAE) — JUNAEB
Colombia	No	Ingreso Solidario	Hogares infantiles, Centros de desarrollo infantil y Hogares comunitarios	Sistema subsidiado en Salud	Programa de Alimentación Escolar (PAE)
Ecuador	No	No	Centros de Desarrollo Infantil y modalidad ambulatoria del programa Creciendo con Nuestros Hijos	Sistema de salud público	Programa de Alimentación Escolar
Panamá	No	No	Sin información disponible	Gratuito en los refugios para migrantes SIS gratuito (automático para gestantes)	NA
Perú	No	No	Cuna Más	SIS semicontributivo (incluye SIS Independiente, Emprendedor, Microempresas. Costo por usuario del SIS)	Qali Warma
Trinidad y Tobago	Conjunto de programas para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad	Asistencia (COVID-19 <i>Social Assistance</i>)	Sin información disponible	Nacionales o extranjeros con residencia en el país	<i>School Nutrition Programme</i> Únicamente NNA con permiso de estudiante

Fuentes: Elaboración de los autores apoyándose en las informaciones de la base de datos de los programas de protección social no contributiva disponible en <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc> y los programas de respuesta al COVID-19 para la población venezolana del IPC-IG et al (2021).

Existen factores de economía política que pueden influir en las estrategias de integración de la población migrante en los sistemas de protección social de los países de acogida. Se identifica el impacto fiscal por el aumento del presupuesto destinado a la protección social, las tensiones sociales generadas por la inclusión de la población migrante, y las consecuencias de tipo político que a nivel de gobierno pueden acarrear ese tipo de decisiones (IPC-IG, UNICEF LACRO, PMA, 2021).

3.1 Transferencias monetarias

De los programas de **transferencias monetarias** se evidencia que en todos los países existen programas no contributivos dirigidos a las familias con niños y niñas, los cuales se entregan bajo el cumplimiento de condicionalidades o corresponsabilidades en materia de salud y educación. Sin embargo, de los países del estudio únicamente **Brasil y Chile permiten que la población migrante tenga acceso a los programas**. En ambos casos su participación está estrechamente ligada a la condición migratoria y su inclusión en los registros sociales. A continuación se presentan las características de los programas de transferencias en Brasil y Chile.

3.1.1 Características de las transferencias monetarias en Brasil y Chile

La inclusión de los NNA migrantes y sus familias en los programas de Brasil y Chile son dos claros ejemplos de la integración de esta población en las transferencias monetarias destinadas a las familias con hijos. Las características de estos programas ofrecidos para la superación de las vulnerabilidades y de la pobreza los hacen aún más relevantes para las familias migrantes. Aunque con montos variables, los bonos como Bolsa Familia en Brasil por BRL 89 (USD 36,15) y el Bono de protección de Chile por CLP 13.187 (USD 26,85) constituyen ingresos que promueven la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y pueden beneficiar a los NNA migrantes.

Frente al diseño de las transferencias monetarias, las condicionalidades de los programas asociadas a los controles médicos y a la asistencia a la escuela pueden promover el acceso de los NNA migrantes a la red de servicios públicos, en particular a la salud, a la educación, a la seguridad alimentaria y a la asistencia social. Sin embargo, debe considerarse que también existen barreras a las que la población migrante se enfrenta para acceder a los sistemas de educación o a la salud. Factores como la poca estructura de las comunidades de acogida o aspectos sociales como la xenofobia también pueden comprometer el cumplimiento de dichas condicionalidades y por ende excluirlos de los programas.

Los métodos de focalización utilizados en los programas pueden influir en la inclusión o exclusión de la población migrante. Para los casos de Brasil y Chile se identificó que la clasificación socioeconómica es utilizada para el acceso a los programas. Para una correcta clasificación de métodos como la comprobación de medios indirectos (*proxy means test*) usado en Chile, se requiere de datos detallados y empíricos de alta calidad, información que en el contexto migratorio de la población venezolana ya constituye una barrera si se considera que en muchos casos las familias más vulnerables no están incluidas en los datos administrativos y/o no forman parte de las encuestas de hogares.

Los registros sociales como bases que consolidan los datos administrativos y definen la condición socioeconómica de las familias son un instrumento para la selección de los beneficiarios de la oferta institucional. Sin embargo, para la inscripción, aspectos como la condición migratoria regular y el acceso a la documentación son factores clave para cumplir con los requisitos. Otras consideraciones de tipo operativo también son importantes, como el conocimiento sobre el proceso o la claridad de la información, la capacidad institucional para ofrecer orientación a la comunidad migrante, la flexibilidad de los requisitos y procedimientos. Cabe señalar que la inclusión en los registros no garantiza su participación en los programas sociales.

Las modalidades de pago de los programas de transferencias monetarias de Brasil y Chile incluyen transferencias bancarias y retiros en efectivo. Para la recepción de los beneficios es importante la inclusión de la población migrante en el sistema financiero. Este proceso de bancarización está por lo general sujeto a documentación y requisitos como comprobante de residencia. En Brasil es un derecho garantizado por ley⁶³ que incluye el ofrecimiento de cuentas sin cobros administrativos.

63. Ley de Migración, n° 13445/2017.

Por último, se identifica que la adaptación de los marcos legales y de las reglas de los programas que definen su funcionamiento también es importante para la inclusión de la población migrante. A pesar de existir unos marcos normativos nacionales (Constitución, leyes migratorias, etc.) que garantizan el derecho a los servicios y programas, la inclusión efectiva de los NNA migrantes y sus familias dentro de los programas es necesaria. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno emitió un documento desde el Ministerio de Desarrollo Social (ahora Ministerio de la Ciudadanía)⁶⁴ con aclaraciones sobre la inscripción de extranjeros en el Registro Unificado de Políticas Sociales para el acceso al Programa Bolsa Familia y una Circular conjunta entre varios órganos del gobierno con las directrices para el acceso de los migrantes al Registro Unificado de Programas Sociales.⁶⁵

3.1.2 Brasil

Bolsa Familia (PBF) de Brasil consiste en una transferencia condicionada dirigida a familias pobres y extremadamente pobres. Las normas del programa no diferencian entre familias nacionales y extranjeras, pero éstas tienen que estar regulares en el país, y cumplir con los requisitos para recibir la prestación (Maciel, 2014). Alrededor de 16.707 venezolanos y venezolanas, es decir 6.5 por ciento de la población venezolana en el país, eran beneficiarios del PBF entre enero de 2017 y enero de 2020. De éstos, el 60 por ciento vive en los estados de Roraima y Amazonas y 25 por ciento en San Pablo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande del Sur (ACNUR, 2020b). La Tabla 11 indica el número de NNA venezolanos beneficiados por el PBF por grupo de edad.

Tabla 11. NNA venezolanos beneficiados por el PBF-Brasil (Enero 2016-Febrero 2019), por grupo etario y total

Grupo etario	Número de NNA venezolanos beneficiarios del PBF
0-5 años	830
6-11 años	954
12-17 años	599
Total	2.383

Fuente: Datos de la Secretaría Nacional de Renda de Ciudadania (SNARC) — Marzo de 2019.

En Brasil, todo extranjero residiendo de manera regular en el país tiene acceso al Registro Unificado de Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico) y al Registro Nacional de Información Social (CNIS) como potencial beneficiario de las prestaciones del sistema brasileño, en condiciones de igualdad con los nacionales. El CadÚnico funciona como un instrumento para la caracterización e identificación de las familias de bajos ingresos. Para realizar el registro, las familias deben buscar un centro de asistencia social cerca de su lugar de residencia y es necesario que presenten el CPF (registro de personas físicas) y un documento de identificación de los miembros de la familia.

Dentro de los factores positivos que propician la inclusión de la población migrante en el sistema brasileño se reconocen la fortaleza de sus marcos normativos que favorecen el acceso a la identidad y su capacidad institucional para promover el acceso a los derechos. De los marcos normativos se distinguen el acceso universal a los derechos en base a los principios de igualdad⁶⁶ y el reconocimiento extendido de la definición de refugio de la Declaración de Cartagena — Ley nº 9.474/1997, *Lei do Refúgio* (Ley de Refugio). También se destacan la flexibilización de los documentos y trámites para acceder a los mecanismos de regularización, como las consideraciones especiales de los NNA migrantes o apátridas que no estén acompañados o estén separados para que puedan recibir el permiso de residencia. Por último, se notan las acciones específicas para garantizar los derechos, como las directrices

64. Circular conjunta nº 2/2014 SENARC/MDS y SNAS/MDS.

65. Oficio circular conjunto nº 2/2014 SENARC/ MDS y SNAS/MDS, del 11 de febrero de 2014.

66. Art. 5º de la Constitución de Brasil de 1988.

publicadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario⁶⁷ que definen el acceso y los requisitos para que los migrantes y refugiados accedan a los programas más fácilmente.

A pesar del acceso al PBF, existen barreras estructurales que impiden ampliar y mantener la cobertura de las prestaciones de asistencia a la población venezolana. Además de las barreras iniciales de acceso a la información para que las poblaciones más vulnerables conozcan su derecho a las prestaciones sociales, los requisitos exigidos por las condicionalidades del programa para el caso del PBF (como la asistencia a la escuela) se ven limitados por la falta de cupos en las escuelas de los municipios más afectados, lo que puede comprometer la continuidad en el programa. Las condicionalidades tampoco tienen en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas venezolanos. Adicionalmente, el desplazamiento de la familia a otras ciudades puede generar problemas no sólo para el seguimiento de las condicionalidades, sino también para el seguimiento de la solicitud de beneficios.

3.1.3 Chile

En Chile, la población migrante que posee el RUN (Rol Único Nacional) o cédula de identidad chilena vigente definitiva o temporal, puede recibir beneficios del subsistema Chile Seguridad y Oportunidades (o El Ingreso Ético Familiar)⁶⁸ que tiene como objetivo apoyar a las familias más vulnerables mediante acciones coordinadas de seguimiento y acceso a los servicios y prestaciones sociales (Gobierno de Chile, 2019). Además, el programa ofrece diferentes tipos de bono para las familias con niños en situación de extrema pobreza, en particular el Bono de Protección; el Bono de Base Familiar; el Bono por Control Niño Sano, y el Bono por Asistencia Escolar. Existe, sin embargo, un grupo mayor de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile que permite la inclusión de los NNA migrantes y sus familiares como se detalla en la Tabla 12.

Tabla 12. Transferencias Monetarias del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile para los NNA

Transferencias monetarias del sistema intersectorial de protección social	Monto promedio por beneficiario mensual (CLP \$)	Monto promedio por beneficiario anual (CLP \$)	NNA como beneficiarios directos
Bono Protección **	13.187 (USD 26,85)	158.241 (USD 322,12)	No
Bono Base Familiar **	27.722 (USD 56,43)	332.665 (USD 677,21)	No
Bono Control Niño Sano **	7.378 (USD 15,02)	88.533 (USD 180,23)	Sí
Bono Asistencia Escolar **	9.082 (USD 18,49)	108.990 (USD 221,87)	Sí
Bono Logro Escolar *	4.019 (USD 8,18)	48.224 (USD 98,17)	Sí
Subsidio Único Familiar – SUF **	30.854 (USD 62,81)	370.245 (USD 753,72)	Sí
Subvención Pro Retención Escolar *	12.943 (USD 26,35)	155.312 (USD 316,17)	Sí
Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) *	19.567 (USD 39,83)	234.802 (USD 477,99)	Sí

Nota: *Se paga anualmente por única vez. ** Se paga mensualmente.

Fuente: UNICEF Chile.

El Registro Social de Hogares está gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y es la principal puerta de entrada para acceder a las prestaciones sociales disponibles en el sistema chileno. El sistema de información recoge datos para la realización de la clasificación socioeconómica de la familia, que permite postular y acceder a los beneficios. El Registro Social de Hogares (RSH) está abierto a los extranjeros, pero sólo se pueden registrar y

67. Oficio circular conjunto n° 2/2014 SENARC/MDS y SNAS/MDS, del 11 de febrero de 2014.

68. Ley 20.595 de 2012.

postular a las prestaciones sociales las familias migrantes que cuenten con estatus de residente y cuyos miembros tengan el RUN (Rol Único Nacional), un número de identificación único que deben poseer tanto los chilenos como los extranjeros que estén de manera temporal o permanente en el país (Gobierno de Chile, s. f.-c).

Frente a la focalización y selección de los programas de transferencias se evidencia que Chile utiliza la comprobación de medios indirectos para la identificación de las familias en situación de pobreza de acuerdo a su clasificación socioeconómica.⁶⁹ Para ello, deben formar parte del RSH al cual pueden acceder extranjeros con estatus regular y que cuentan con el RUN, una vez inscritos reciben la evaluación de la clasificación socioeconómica.

Tabla 13. Programas de transferencias monetarias que incluyen a migrantes venezolanos

	Brasil	Chile
Programa	Bolsa Familia (PBF)	Seguridad y Oportunidades (Bono de Protección; Bono de Base Familiar; Bono por Control Niño Sano y Bono por Asistencia Escolar)
Beneficiarios	Familias en condición de pobreza integradas por mujeres embarazadas y NNA entre 0 y 17 años	Familias en condición de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de edad. Bono control niño sano (0 a 6 años) Bono Asistencia Escolar (6 a 18 años)
Monto transferencias por beneficiario	BRL 89 (USD 36,15)	Bono de protección: CLP 13.187 (USD 26,85) CLP 7.378 – (USD 15,02) -Bono Niño Sano CLP 9.082 – (USD 18,49) - Bono Asistencia Escolar
Registro	Registro Unificado de Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico) y Registro Nacional de Información Social (CNIS)	Registro Social de Hogares. Este se utiliza en gran parte de la oferta pública y no es sólo usado para las transferencias
Periodicidad	Mensual	Variable por bono
Cobertura total nacional	14 millones de familias	3.3 millones de familias
Cobertura (% de la población)	21,2%	54%
Focalización	Familias con ingreso per cápita menor a la línea de pobreza	Comprobación de medios indirectos
Condicionalidades	Asistencia escolar. Salud: vacunación, controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes	Controles de salud; Asistencia escolar
Requisitos migrantes	CadÚnico debe contar con al menos un documento de identificación (registro de nacimiento o matrimonio; RG, CPF o cartera de trabajo) Inscripción normal	Poseer el RUN (Rol Único Nacional) La solicitud del formulario de ingreso al RSH es realizada por el Ejecutor de la comuna de residencia del Solicitante

Nota: Para la cobertura de la población el monto mensual de cada transferencia se multiplicó por el número de integrantes del hogar de acuerdo con la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) Continua, divulgación anual, 1ª visita, 2019 para Brasil y estimación de la Encuesta Suplementaria de Ingreso (ESI), 4º trimestre de 2018. Los valores en dólares de cada país corresponden a la conversión de la moneda local en valores de 2020 a dólares internacionales de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: Elaboración propia con las informaciones de la base de datos de los Programas de Protección Social no contributivos en América Latina y el Caribe (CEPAL [s.d.]) e información de los programas sociales de cada país.

69. La literatura especializada sobre mecanismos de focalización sin embargo señala como principal desafío de los PMT la necesidad de datos detallados y empíricos de alta calidad (García-Jaramillo e Mirantini 2015), los cuales son aún más complicados de obtener en el contexto de la migración. Igualmente, los fallos en el cálculo pueden provocar tanto errores de inclusión como de exclusión (Budlender 2014; Brown, Ravallion, e van de Walle 2016).

Para el acceso de la población migrante venezolana a los servicios y programas del sistema chileno ha sido clave la introducción de programas de regularización como “Chile Te Recibe” y la visa especial de carácter temporal para NNA, mediante la cual los menores han podido obtener la documentación necesaria para acceder a becas estudiantiles, a la previsión social y a la inscripción en el Registro Social de Hogares. En la Tabla 13 se presentan en detalle los dos principales programas de transferencias que permiten el acceso de la población migrante venezolana en Brasil y Chile.

En los demás países, aunque cuentan con programas consolidados, con experiencia y cobertura que los haría también susceptibles de una rápida adaptación o expansión para nuevos beneficiarios como el programa Más Familias en Acción de Colombia, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador y el programa Juntos de Perú, la población venezolana no tiene acceso. En estos países existen, primero, limitaciones administrativas para la inscripción en los registros sociales; segundo, las reglas de los programas no especifican el acceso de no nacionales y la exigencia de documentación recae en la condición migratoria; y tercero, existen obstáculos operacionales que incluyen poca flexibilidad respecto a los requisitos de elegibilidad de los programas, la documentación, y la normatividad. Se reconocen también desafíos como el cumplimiento previo de años de domicilio en el país, problemas de focalización, así como impedimentos administrativos y culturales.

Por último, para la respuesta a la migración venezolana se han presentado algunas experiencias de alineación entre los programas de transferencias nacionales y la asistencia humanitaria. A nivel regional, los organismos y agencias internacionales como ACNUR, UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos, entre otros, han implementado transferencias monetarias de emergencia o las denominadas Intervenciones en efectivo (CBI por sus siglas en inglés — *Cash-based interventions*). En Colombia, para el ofrecimiento de las transferencias monetarias el gobierno preparó unas directrices generales a nivel de su implementación. En ellas se destacan la complementariedad que dichos programas deben tener con las acciones del Estado, el monto y pago de las transferencias establecidos con valores parecidos a los ofrecidos por el gobierno y la articulación con los mecanismos locales de coordinación y las autoridades locales (en aspectos clave como: el objetivo de la transferencia, los criterios de selección, la duración, el valor, la frecuencia, la condición (si existiera), la forma de pago/entrega, las causas de suspensión, los mecanismos de peticiones, quejas y reclamos) (Gobierno de Colombia, 2018a).

3.2 Servicios sociales

La participación de la población migrante venezolana en los programas de servicios sociales muestra un panorama más inclusivo. En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú el carácter universal de sus servicios sociales con enfoque a la niñez y a la adolescencia, en donde no se discrimina entre nacionales y extranjeros, ha permitido la atención de los NNA venezolanos.

La oferta de servicios está integrada por programas y proyectos de carácter especializado, que se ofrecen a las familias e individuos que se encuentran en situación de riesgo personal y social y con vulnerabilidad de sus derechos, características que suele tener la población migrante vulnerable. En países como Brasil esos programas son ofrecidos bajo los principios de universalidad, gratuidad, integralidad de protección social y equidad (Gobierno de Brasil, 2016).

En Brasil, los servicios sociales disponibles en el *Sistema Único de Asistencia Social* (SUAS) son universales y están disponibles para no nacionales (Silva y Macedo, 2018). El SUAS es un sistema público que organiza los servicios de asistencia social y ofrece los servicios en varias instancias públicas como el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS); el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS); el Centro para la Población en Situación de Calle (Centro POP), y en las instancias públicas no estatales, como por ejemplo, las residencias Inclusivas y las unidades de acogida de los Centros Día, entre otros. A través del CRAS los migrantes son dirigidos para su inclusión en programas federales como el Servicio de Protección y Asistencia Integral a la Familia (PAIF), el Servicio Comunitario y Fortalecimiento de los Vínculos (SCFV), la Subvención Familiar y los programas de cualificación profesional como el PRONATEC (Programa Nacional de Acceso al Empleo) (ICMPD, 2016).

Tabla 14. Oferta de los servicios para NNA por país

País	Institución	Servicios principales
Brasil	Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Protección y Asistencia Integral a la Familia (PAIF) • Servicio Comunitario y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV) • Subsidio Familiar • Abrigos y casas de paso • Servicios especializados • Fortalecimiento de los Cuidados Prenatales • Plan de salud personalizado • Talleres prenatales y visita a la maternidad (hospital)
Chile	Subsistema de protección social Crece Contigo	<ul style="list-style-type: none"> • Atención personalizada del nacimiento • Programa de Apoyo al Recién Nacido • Promoción de una paternidad activa • Prestaciones de acceso preferente • Fonoinfancia
Colombia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la primera infancia, niñez y adolescencia, y nutrición- Acceso a los Hogares infantiles • Centros de desarrollo infantil • Hogares comunitarios, entre otros • Centros de Desarrollo Infantil
Ecuador	Servicio de Desarrollo Infantil Integral	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Creciendo con Nuestros Hijos • Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje • Misión Ternura
Perú	Programa Nacional Cuna Más	<ul style="list-style-type: none"> • Para migrantes ofrecen sólo el Servicio especial de emergencia como espacios lúdicos • Servicio de Cuidado Diurno • Servicio de Acompañamiento a las Familias

Fuente: Elaboración de los autores con informaciones disponibles de los servicios nacionales.

En Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), principal institución encargada de la protección de los NNA, ha adaptado los servicios establecidos en su política de atención integral de la primera infancia (Ley 1804 de 2016) para atender a los NNA venezolanos y colombianos retornados. El ICBF ha desarrollado labores de nutrición y desarrollo de la primera infancia, niñez y adolescencia, que en el 2018 habían beneficiado a alrededor de 61.938 NNA venezolanos (Gobierno de Colombia, 2019a). Adicionalmente, el ICBF ha ejecutado otros programas y acciones para la primera infancia y se ha permitido el acceso a los hogares infantiles, centros de desarrollo infantil y hogares comunitarios, además de apoyar el procedimiento para la inscripción de niños y niñas venezolanos nacidos en Colombia y los procesos de reunificación familiar (Gobierno de Colombia, 2019b).

En Chile, el subsistema de protección social Crece Contigo ofrece un paquete de servicios de monitoreo y desarrollo para niños de hasta 9 años y es una de las principales acciones del país para la primera infancia (Gobierno de Chile, s. f.-b). El acceso a este programa se facilita especialmente a las mujeres embarazadas y a los niños migrantes, ya que una vez que empiezan a recibir atención en un centro de atención primaria de la red de salud pública pueden disfrutar de todos sus beneficios. Esto incluye atención personalizada al proceso del parto, talleres prenatales, materiales educativos, acceso al Programa de Apoyo al Recién Nacido y a otras modalidades para fortalecer el desarrollo integral de los niños.

En Ecuador, el ingreso al Servicio de los Centros de Desarrollo Infantil, en donde los niños y niñas de entre 1 y 3 años reciben alimentación, cuidados de salud y actividades de desarrollo, permite que los extranjeros puedan beneficiarse del programa y los requisitos para padres y niños de nacionalidad extranjera pueden realizarse presentando únicamente el pasaporte o los documentos de identidad originales.⁷⁰ El proceso no especifica condiciones o excepciones por estatus migratorio y sí en cambio menciona su acceso sin discriminación, cuya base legal se ampara en el Código de la Niñez y Adolescencia y en la Constitución. Hasta septiembre de 2018, se registraron más de mil niños y niñas venezolanos atendidos en los Centros de Desarrollo Infantil y a través de la modalidad ambulatoria del programa Creciendo con Nuestros Hijos, dirigido a niñas y niños menores de 3 años y mujeres gestantes para que reciban atención domiciliar con consejería nutricional, estimulación temprana y atención de salud (Gobierno de Ecuador, 2018b).

En Perú, el Programa Nacional Cuna Más para el desarrollo infantil destinado a menores de 36 meses de edad en localidades en situación de pobreza y pobreza extrema amplió el servicio de atención de emergencia a niños hijos de migrantes venezolanos, principalmente en la región fronteriza. Aunque de manera general se ofrecen servicios de Cuidado Diurno y servicios de Acompañamiento a Familias, para la población migrante se realiza a través de un servicio especial de emergencia en donde se han ofrecido espacios lúdicos.

En la región, los niños y niñas venezolanos menores de dos años y las mujeres embarazadas y lactantes están dentro de los grupos más afectados por trastornos nutricionales (R4V, 2020c). Para estos grupos que no forman parte de la focalización de los programas de alimentación escolar, las intervenciones nutricionales a nivel gubernamental que suelen realizarse desde los servicios sociales y los programas nacionales de nutrición son fundamentales.

En todos los casos, la presentación de ciertos documentos continúa siendo una barrera para el acceso efectivo a los programas. Frente a esto, se destaca Chile, que ha creado una visa especial de carácter temporal (“visa temporaria por embarazo”) para gestantes y NNA, que les permite por un año tener acceso a las prestaciones del programa Chile Crece Contigo y a derechos como la salud y la educación (Gobierno de Chile, s. f.-a). A pesar de ello, aún existen desafíos para que los NNA tengan acceso a los sistemas nacionales de protección de la infancia a fin de obtener servicios básicos (R4V, 2020c).

3.3 Programas de alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar (PAE), como parte de los sistemas de protección social más integrales que apoyan a las familias vulnerables, han sido reconocidos además de por los beneficios para el aprendizaje, el estado nutricional y la salud de los beneficiarios, por su importante labor en el aseguramiento de la educación de millones de NNA. A corto plazo los PAE constituyen redes importantes de seguridad para los NNA y sus familias, y a largo plazo ayudan a romper los ciclos intergeneracionales del hambre y la pobreza (PMA, 2013).

Adicional a las transferencias monetarias y servicios sociales, la población migrante también puede beneficiarse de los programas de alimentación escolar, que están estrechamente ligados al acceso a la educación que tienen los NNA en la mayoría de los países del estudio, independientemente del estatus migratorio (IPC-IG et al., 2021). El acceso a los programas de alimentación puede ser determinante en la estrategia para mejorar los problemas de salud y nutrición de la población infantil venezolana que se encuentra inscrita en el sistema de educación.

70. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Ingreso al Servicio de Centros de Desarrollo Infantil para niñas y niños de 1 a 3 años de edad. Ver: <<https://www.gob.ec/index.php/mies/tramites/ingreso-al-servicio-centros-desarrollo-infantil-ninas-ninos-1-3-anos-edad>>.

Como se muestra en los marcos normativos, los NNA tienen acceso universal en todos los países a excepción de Trinidad y Tobago, en donde deben contar con un permiso de estudiante. En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago existen programas nacionales de alimentación escolar, sin embargo, el acceso depende también de la focalización y de las reglas de elegibilidad de los programas.

Para la población migrante venezolana que presenta generalmente un impacto negativo en sus patrones alimentarios en la mayoría de los países de acogida, la alimentación escolar ofrecida a los NNA migrantes que se encuentran en los sistemas de educación ha ayudado a mitigar los riesgos de desnutrición. Este tipo de programas sin embargo, se restringen a los NNA que están inscritos en las escuelas y dependen de la focalización de los programas. En los países del estudio, la baja participación de los NNA venezolanos en los sistemas educativos demuestra un panorama preocupante frente al ejercicio del derecho a la educación y por ende, al acceso a los programas de alimentación escolar.

Los programas de alimentación escolar fueron una pieza importante dentro de la respuesta a la pandemia por COVID-19. Durante la crisis que derivó en el cierre de las escuelas, los PAE realizaron ajustes y adaptaciones de diseño que les permitió continuar ofreciendo el beneficio a los NNA y a sus familias.

Tabla 15. Principales características de los PAE por país

País	Programa	Focalización	Requisitos para los NNA en Movimiento	No. de NNA venezolanos
Brasil	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)	Enfoque universal	Ser estudiantes de educación infantil, primaria, secundaria y educación de jóvenes y adultos matriculados en escuelas públicas, entidades filantrópicas y comunitarias	20 mil alumnos en el sistema de educación
Chile	Programa de Alimentación Escolar (PAE) — JUNAEB	60% de las familias más vulnerables o con mayor desventaja socioeconómica Focalización geográfica e individual	Estar inscritos en el Registro Social de Hogares, y encontrarse dentro de los grupos focalizados (60% vulnerable)	n.d.
Colombia	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Focalización categórica y socioeconómica	Ser estudiantes del sistema público de educación que forme parte de la cobertura del programa a nivel local	152 mil estudiantes venezolanos (Mineducación, 2020b)
Ecuador	Programa de Alimentación Escolar	Enfoque universal	Aportar documentos de acreditación de nivel	10.730 (R4V)
Perú	Programa Qali Warma	Enfoque nacional nivel inicial y primario; Geográfico: poblaciones indígenas nivel inicial, primario y secundario	Niveles inicial y primaria de las escuelas públicas (todo el país — enfoque universal); nivel secundario	11.438 (para marzo de 2019) (PMA)
Panamá	Estudiar sin Hambre (fase piloto 2020)	Focalización geográfica (300 corregimientos más pobres del país)	Estudiantes de centros educativos oficiales	n.d.
Trinidad y Tobago	School Nutrition Programme	Focalización socioeconómica determinada por las escuelas	Estudiantes matriculados en las escuelas preescolares, primarias, secundarias y especiales	n.d.

Fuente: Elaboración de los autores con base en las informaciones disponibles de los Programas nacionales de Alimentación Escolar por país y fuentes secundarias como encuestas del PMA, informes de la Plataforma R4V y documentos oficiales de los gobiernos. Panamá: Proyecto de Ley 5 de XXX de 2019.

3.4 Programas de emergencia

La situación de crisis socioeconómica que enfrentan los países debido a los efectos de la pandemia de COVID-19, aunque impactó negativamente a todos los grupos de la población, permitió la expansión de los programas de protección social de manera temporal. Durante la respuesta, los 7 países del estudio crearon principalmente programas de transferencias monetarias de emergencia para el ofrecimiento de apoyo de ingresos a las familias más afectadas, sin embargo, tan sólo en Brasil, Chile y Colombia la población migrante venezolana tuvo acceso a ese beneficio.

En los países del estudio se identificó que un grupo pequeño de la población venezolana con estatus regular tuvo acceso a los programas de transferencias de emergencia aún si éstos no formaban parte de las transferencias monetarias regulares. Ese es el caso del programa Ingreso Solidario en Colombia, que benefició a alrededor de 40 mil familias venezolanas (2 por ciento del total de beneficiarios del programa) (Migravenezuela, 2020b) que integraban el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), al cual se inscribe la población migrante para acceder a la salud subsidiada o a los servicios sociales. En Brasil, los migrantes regulares pudieron acceder al programa Auxilio emergencial por dos vías: (i) si recibían el programa Bolsa Familia o formaban parte del registro social CadÚnico; o (ii) mediante la solicitud del beneficio a través de la plataforma en línea disponible a través del gobierno.⁷¹ En Chile, el Ingreso Familiar de Emergencia y el Bono COVID-19 ofrecieron apoyo a la población migrante. En ambos casos las familias venezolanas que se encontraban en el Registro Social de Hogares recibían el beneficio automáticamente porque pertenecían a los programas focalizados o porque podían realizar la solicitud (IPC-IG et al., 2021).

Tabla 16. Transferencias monetarias de emergencia que permiten el acceso de la población migrante

País	Programa	Descripción	Migrantes beneficiados
Brasil	Auxilio Emergencial	Ayuda monetaria mensual de BRL 600 (USD 243,73) durante 9 meses para desempleados, trabajadores del sector informal y trabajadores domésticos.	Población migrante parte del CadÚnico. O realizar una solicitud en línea.
	Bono Covid-19	Ayuda monetaria de CLP 50.000 (USD 101,79) para personas con SUF, Familias del SSy00 y Hogares del 60% más vulnerables.	Venezolanos parte del SUF o SSy00.
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia	Entrega de la transferencia de efectivo de CLP 100.000 (USD 203,57) durante tres meses para hogares que reciben ingresos informales y formales insuficientes.	Estar inscritos en el Registro Social de Hogares y que corresponda a la clasificación del programa.
Colombia	Ingreso Solidario	Ayuda monetaria de COP 160.000 (USD 107,48) a 3 millones de personas identificadas a través del SISBEN.	40 mil familias venezolanas beneficiarias que formaban parte del SISBEN y clasificaban para el beneficio.

Fuentes: IPC-IG y UNICEF, de próxima publicación.

3.5 Los registros sociales

Los registros sociales son considerados componentes de la gestión y prestación integrada de servicios de la protección social (UNICEF, 2019b), los cuales facilitan la consolidación de los datos administrativos que son usados para la selección de posibles beneficiarios de la oferta institucional, como los programas sociales y los servicios de salud para algunos casos. A pesar que los programas sociales cuentan con criterios y reglas propios para la selección de los beneficiarios, los registros son usados para establecer la clasificación socioeconómica que es determinante para la inclusión o exclusión en los programas.

71. Programa Auxilio Emergencial. Disponible en: <<http://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>>.

En algunos países como Chile, el RSH es usado para acceder a gran parte de la oferta del Estado que incluye las transferencias monetarias, el programa de alimentación escolar y el sistema subsidiado de salud. En otros países como Colombia y Perú, los migrantes regulares pueden inscribirse en el registro con el fin de calificar para la salud subsidiada.

Existen evidencias de que las familias venezolanas forman parte de los sistemas de registro social colombiano, brasileño y chileno, pero los agentes del gobierno local siguen teniendo dificultades para identificar a los más vulnerables, muchas veces a causa de las limitaciones de recursos humanos y de estructura. Aunque existen condiciones para el acceso al registro y a las reglas de focalización de los registros sociales nacionales, los migrantes sin estatus regular están excluidos del sistema. La pandemia de COVID-19 ha demostrado la necesidad de identificar e incluir a la población migrante en los registros sociales. En algunos países, esto ha sido clave para el ofrecimiento más rápido y seguro de los beneficios de emergencia. El Cuadro 7 sintetiza las principales características de los registros sociales y si permiten o no el acceso de extranjeros.

Cuadro 7. Registros sociales

- En **Brasil**, el CadÚnico y el Registro Nacional de Información Social (CNIS) permiten el acceso de extranjeros a las prestaciones del sistema brasileño, en condiciones de igualdad con los nacionales.
- En **Chile**, los no nacionales tienen derecho a adherirse al RSH, utilizado para acceder a gran parte de la oferta pública que incluye transferencias monetarias, alimentación de JUNAEB y el sistema de salud subsidiado. Para ello deben contar con estatus regular para inscribirse y postularse a las prestaciones sociales.
- En **Colombia**, el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) permite que los extranjeros residentes realicen la encuesta, y aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad, como es el caso de los venezolanos, pueden recibir beneficios para la primera infancia y acceder al régimen de salud subsidiado, entre otros servicios.
- En **Ecuador**, el Registro Social (SIIRS) permite que los migrantes y refugiados con residencia puedan adquirir la cédula de identidad la cual es un requisito para que puedan acceder al registro.
- En **Perú**, el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) no tiene restricciones para la inscripción de familias migrantes y su clasificación socioeconómica les permite acceder al Seguro Integral de Salud gratuito.
- En **Panamá**, de acuerdo con la legislación, además de los nacionales, únicamente los refugiados reconocidos tienen derecho a la protección social; sin embargo, en la práctica, enfrentan problemas que complican su elegibilidad a los programas.
- En **Trinidad y Tobago**, el acceso a los programas sociales está abierto a nacionales o extranjeros con residencia en el país, siempre y cuando cumplan con las reglas de elegibilidad de cada programa, los cuales generalmente prevén la presentación de una larga lista de documentos que dificulta no sólo el acceso efectivo de las familias nacionales, sino también de las familias extranjeras más vulnerables.

Fuentes: Chile: (Gobierno de Chile [s.d.]); Colombia: (Gobierno de Colombia [s.d.]); Panamá: (UNICEF 2019c); Trinidad y Tobago: (Gobierno de Trinidad y Tobago 2016). Entre las principales barreras de la población migrante a los registros sociales se identifican, primero, la condición migratoria regular que les daría acceso a la documentación necesaria para cumplir con los requisitos para la inscripción; segundo, el desconocimiento para realizar el proceso de inscripción cuando son permitidos; tercero, su propia condición de desplazados que les impide demostrar residencia fija; cuarto, los procesos y costos asociados al proceso y; por último, factores sociales y culturales como el estigma y la discriminación (Barca y Hebbbar, 2020).

4. FINANCIAMIENTO PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EN LOS SERVICIOS

Una de las consideraciones importantes de economía política sobre los procesos migratorios es el financiamiento de las respuestas de atención a la población migrante, particularmente de los más vulnerables en los países de acogida. En el contexto regional, la respuesta a la migración venezolana ha recaído principalmente en las finanzas estatales. De la información disponible se observa la adaptación de los recursos de Brasil y Ecuador, el apoyo de la banca internacional a Colombia, y el apoyo de la cooperación internacional a través de la respuesta regional con la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V).

4.1 Financiamiento estatal de Brasil y Ecuador

En Brasil, para financiar los servicios de respuesta a la situación migratoria se reguló el Servicio de Protección en Situaciones de Desastres y Emergencias Públicas, y se simplificó la transferencia de recursos del Gobierno federal a los Estados (en este caso, el Estado de Acre).⁷² Aproximadamente BRL 4.000.000 (USD 1.624.844,46) fueron transferidos a los gobiernos estatales entre 2013 y 2014, con el objetivo de proporcionar una respuesta de emergencia y apoyar las acciones realizadas por el gobierno local (como los albergues temporales) (Silva y Macedo, 2018). A partir de 2018 se adoptaron medidas similares para responder a la situación migratoria de los venezolanos en la región norte.

Para la atención de la población migrante venezolana, el apoyo proviene principalmente de los Ministerios de Salud, Ciudadanía (antes Ministerio de Desarrollo Social) y de los créditos extraordinarios que el gobierno envía al Ministerio de Defensa para financiar las acciones de la Operación Acogida.⁷³ Hasta octubre de 2019, el monto total de los recursos autorizados para la Operación fue de BRL 504.090.000 (USD 204.766.960,61), de los cuales se desembolsó el 67 por ciento (BRL 342.000.000 o USD 138.924.201,09) (Fundación Getúlio Vargas 2020).

Desde el 2016, el Ministerio de Salud ha puesto a disposición del estado de Roraima BRL 176.000.000 (USD 71.493.156,12) para mejorar los servicios de atención básica, ampliar los equipos y llevar a cabo acciones de inmunización (Gobierno de Brasil, 2018). Frente a la prestación de asistencia, se transfirieron recursos del Gobierno Federal para el mantenimiento de los sitios de acogida y para el fortalecimiento de las acciones de ayuda, tanto para el gobierno del estado de Roraima como para el municipio de Pacaraima. En el año 2018, el estado de Roraima recibió BRL 1.900.000 (USD 771.801,12) del MDS, mientras que la ciudad de Pacaraima recibió BRL 600.000 (USD 243.726,67) (Gobierno de Brasil, 2019b). Más recientemente, en diciembre de 2019, se enviaron BRL 8.500.000 (USD 3.452.794,47) del Ministerio de Ciudadanía a la financiación de acciones de asistencia social para estados y municipios que participan en el programa de interiorización (entre ellos, Amazonas, Pará, Maranhão y Pernambuco) (Gobierno de Brasil, 2019a).

Un estudio publicado por la Fundación Getúlio Vargas (2020) presenta una estimación consolidada del saldo fiscal (relación entre ingresos y gastos) del Estado brasileño para los inmigrantes venezolanos en el año 2018. Según el informe, el gasto total agregado (que incluye la asistencia social, la salud y la educación pública, además del gasto en el sistema penitenciario) representa alrededor de BRL 105.300.000 (USD 42.774.030,34); esta cifra debe

72. Ordenanza 90/2013 del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, actualmente Ministerio de la Ciudadanía).

73. El Gobierno de Brasil adoptó una política de puertas abiertas y en 2018 estructuró la Operación Acogida (Operação Acolhida), una respuesta de emergencia humanitaria en la que las Fuerzas Armadas brasileñas, en asociación con otros órganos del gobierno federal y local, las organizaciones internacionales y las ONG, organizaron puestos de recepción y atención dirigidos a la población venezolana en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista (capital del estado de Roraima) (Gobierno de Brasil 2019b).

evaluarse en comparación con los ingresos de BRL 104.500.000 (USD 43.449.061,44) procedentes de inversiones, contribuciones a la seguridad social e impuestos sobre la renta y el consumo. El resultado de este análisis para el 2018 indica, por lo tanto, que el impacto fiscal de la migración venezolana en Brasil es relativamente bajo (de BRL 810.900 o USD 329.396,59) considerando que el aumento de los gastos con los servicios públicos estuvo acompañado de un aumento de la recaudación de impuestos y de los ingresos generados (para más detalles sobre el análisis, véase el capítulo 4 de dicho informe).

En Ecuador, de acuerdo con el “Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las Personas Venezolanas en Situación de Movilidad Humana”, documento importante por tratarse de un primer cálculo y respuesta a la crisis, el país requería un total de 550 millones de dólares para atender hasta 2021 a 600 mil personas, aproximadamente 300 mil corresponden a personas en situación de movilidad y 300 mil de las comunidades de acogida.

De esa proporción, 3.2 millones de dólares son para el fortalecimiento del sistema de protección social y 65 millones para el acceso a los servicios de inclusión social, con énfasis en la protección especial y el desarrollo infantil (Gobierno de Ecuador, 2018b). El Marco de cooperación internacional elaborado por el gobierno ecuatoriano donde se menciona el presupuesto destinado para atender las necesidades de la población venezolana constituye sin duda una herramienta importante para la identificación de las necesidades del financiamiento nacional. Asimismo, cabe mencionar que el gobierno ecuatoriano expresó su interés de ingresar al Mecanismo Mundial de Financiación en Condiciones Favorables (*Global Concessional Financing Facility, GCFF*), que ayuda a países de ingresos medios afectados por la afluencia de refugiados, tal como lo hizo Colombia, que se convirtió en el primer país de la región en ser beneficiario de ese mecanismo de financiamiento internacional (Banco Mundial, 2019b).

4.2 Fondos de la banca multilateral – Colombia

Los mecanismos de financiación como los créditos ofrecidos por la banca multilateral constituyen algunas de las fuentes de recursos usadas para responder al contexto migratorio venezolano. El GCFF del Banco Mundial ha sido utilizado en el pasado para proyectos que facilitan la integración de la población migrante. Esta iniciativa se ha destinado a tres países (Líbano, Jordania y, más recientemente, Colombia) y ha movilizado más de 3.000 millones de dólares en proyectos, de los cuales 584 millones han sido en forma de donaciones (Banco Mundial, 2019a). Entre las áreas a las que se dirigieron los recursos del fondo que más beneficiaron a los NNA y sus familias se destacan la salud (con intervenciones para ampliar los servicios en el Líbano), la educación (con la reforma del programa educativo jordano) y los proyectos para la generación de ingresos y la creación de empleo.

El gobierno colombiano adelantó labores para aumentar los fondos de cooperación internacional de organismos internacionales y mecanismos de financiación como créditos de la banca multilateral. De acuerdo con el Banco Mundial, el costo anual de la acogida de la migración venezolana supone para Colombia el 0.4 por ciento de su PIB (Banco Mundial, 2019a). A inicios de 2019 se anunció la elegibilidad de Colombia para el GCFF, de modo de poder recibir financiamiento para los proyectos y programas destinados a la población venezolana y las comunidades de acogida. Los detalles de la solicitud del GCFF se presentan a continuación en el Cuadro 8.

El gobierno colombiano mediante su “Estrategia para la Atención de la Migración Desde Venezuela” CONPES 3950 de 2018 presentaba como necesidad de financiamiento un estimado de COP 400.000.000.000 (USD 268.693.596,64) para algunas de las instituciones involucradas en las acciones (los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Relaciones Exteriores, el ICBF, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, entre otras), para realizar sus acciones entre 2018 y 2021 (Gobierno de Colombia, 2018b, p. 103). Sin embargo, es importante destacar que en ese valor no están incluidos los costos de la afiliación al régimen subsidiado de salud, uno de los principales e importantes servicios demandados por la población venezolana vulnerable que pretende permanecer en el país.

Cuadro 8. El GCFF y la respuesta a la crisis de los migrantes venezolanos en Colombia

Colombia fue el tercer país a nivel global en ser considerado elegible para recibir apoyo del GCFF, en su caso en el contexto de la crisis migratoria venezolana. Al igual que el Líbano y Jordania, Colombia es el principal receptor de migrantes ante una grave crisis regional y está experimentando tensiones en sus servicios públicos debido a la afluencia masiva de población en situación de vulnerabilidad. En 2018 se estimó que el costo fiscal para Colombia para responder a la crisis fue de entre el 0.26 por ciento y el 0.41 por ciento del PIB nacional (Banco Mundial, 2019a).

Ante este escenario, Colombia solicitó al Banco Mundial, en diciembre de 2018, que la incluyera entre los países cubiertos por el GCFF. En enero de 2019 el país fue aceptado como País Beneficiario y en abril del mismo año se aprobó el primer proyecto con el apoyo del GCFF, denominado *Second Fiscal Sustainability, Competitiveness, and Migration Development Policy Loan*. El programa tiene un costo estimado de 718 millones de dólares, de los cuales 31.5 millones serán aportados por el GCFF.

El objetivo es garantizar la integración de los migrantes y mejorar las condiciones de vida de las comunidades de acogida a través de: i) el apoyo a las medidas de sostenibilidad fiscal y la mejora de la gestión de los pasivos contingentes; ii) la promoción de la productividad y el crecimiento en los sectores no extractivos, fortaleciendo el marco normativo para la facilitación del comercio, la regulación empresarial, la innovación y el crecimiento ecológico; y iii) el apoyo a la regularización de más de 260 mil migrantes y la promoción de su integración (Banco Mundial 2019a; 2019b). Al igual que Colombia, la crisis migratoria en América Latina ha llevado también a Ecuador a buscar financiamiento en el GCFF en 2019 (Banco Mundial, 2018a).

Fuente: (Banco Mundial, 2019a).

Para el Estatuto de Protección Temporal para Migrantes que beneficiaría a alrededor de 1.7 millones de venezolanos que están en el país, el gobierno colombiano necesita COP 20.000.000.000 (USD 13.434.679,83). Dentro de los componentes se requiere presupuesto para temas como el registro, la identificación y el control, que permitirían el ofrecimiento de documentación a la población venezolana y con ello el acceso a la oferta de servicios institucionales (valoranalitik, 2021).

4.3 Cooperación internacional – Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V)

Mediante la cooperación internacional los gobiernos han recibido apoyo para la respuesta a la crisis migratoria venezolana desde 2018 cuando inició el mayor flujo de movimientos. Con la colaboración de agencias y organizaciones internacionales, de recursos recibidos a través de donaciones y contribuciones directas, los recursos de organizaciones regionales o bilaterales, o fondos privados (empresas y donaciones de individuos), han sido destinados a los países de acogida para atender las principales necesidades de la población venezolana. Entre las principales organizaciones que trabajan con niños migrantes se destacan los organismos de las Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Internacional para las Migraciones.

Para enfrentar la crisis venezolana en 2021, la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial⁷⁴ estimó la necesidad de 1.44 billones de dólares para ser utilizados en la atención en salud, educación, seguridad alimentaria, protección social, protección especial, entre otras áreas, de los migrantes venezolanos y las comunidades de

74. La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V) fue creada en abril de 2018 por ACNUR y la OIM por solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas. Este espacio tiene como objetivo dirigir y coordinar la respuesta de los actores de desarrollo y la ayuda humanitaria para los refugiados y migrantes de Venezuela. Actualmente, la Plataforma articula las respuestas de 17 países en ALC, y está integrada por 41 organizaciones participantes, incluidos 17 organismos de la ONU, 15 ONG, cinco donantes, dos instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja. Mediante la articulación de estos actores, la Plataforma R4V desarrolla estrategias a nivel regional, además de brindar apoyo directo a los países receptores a través de la cooperación con los gobiernos nacionales; gestiona la información con la publicación periódica de informes actualizados; facilita la comunicación interinstitucional y la movilización de recursos.

acogida, que suman un total de 7.2 millones de personas necesitadas. De ese presupuesto aproximadamente 414 millones son requeridos para las respuestas ante el COVID-19. Hasta marzo de 2021, la plataforma sólo había recaudado el 2 por ciento del financiamiento (R4V, 2021c).

Tabla 17. Financiamiento por país de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V), 2021

País/ subregión	Total de financiamiento*	Integración	Transferencias multi-propósito	Abrigo	WASH	Protección	Seguri-dad Alimentaria	Salud	Educación	
Total ALC	Monto*	1.440,0	265	248	70,1	42,4	142	191	213	84,0
	%	100%	18%	17%	5%	3%	10%	13%	15%	6%
Brasil	Monto*	98,1	17,6	11,3	12,5	10,5	8,78	3,15	7,9	5,44
	%	100%	18%	12%	13%	11%	9%	3%	8%	6%
Chile	Monto*	46,1	13,3	9,51	4,68	2,29	7,95	2,33	1,3	1,02
	%	100%	29%	21%	10%	5%	17%	5%	3%	2%
Colombia	Monto*	641	72,6	121	21,6	17,9	36,3	111	145	45,5
	%	100%	11%	19%	3%	3%	6%	17%	23%	7%
Ecuador	Monto*	237	75,6	30,3	12,6	4,51	26,6	41,2	9,83	15,2
	%	100%	32%	13%	5%	2%	11%	17%	4%	6%
Perú	Monto*	274	52	60,2	9,44	5,21	38,8	27,3	37,7	11,7
	%	100%	19%	22%	3%	2%	14%	10%	14%	4%
Caribe	Monto*	40,7	6,62	5,04	3,37	0,88	9,13	1,72	4,3	2,04
	%	100%	16%	12%	8%	2%	22%	4%	11%	5%
Centro América	Monto*	24,1	6,49	4,58	0,89	0,09	5,01	1,0	2,45	0,84
	%	100%	27%	19%	4%	0%	21%	4%	10%	3%

Nota: *En millones de dólares.

Fuente: (R4V, 2021b).

Los presupuestos de Colombia y Perú son los más altos del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes (PRRM),⁷⁵ por ser los países que reciben gran parte del flujo migratorio venezolano. Dado el grado de vulnerabilidad de la población venezolana por país, algunas áreas constituyen las áreas prioritarias de la respuesta. Se destacan las transferencias multipropósito que buscan cubrir las necesidades básicas; en algunos países estas transferencias son usadas para cubrir los gastos de tránsito e instalación. La protección abarca el acceso al estatus regular y el apoyo y orientación para casos de violencia de género, protección de la infancia, trata y tráfico de personas.

La integración socioeconómica se enfoca en las medidas para la generación de ingresos y el acceso al trabajo regular y decente. Las iniciativas desarrolladas con los gobiernos buscan también facilitar el reconocimiento de títulos académicos y profesionales, la capacitación y la inclusión laboral. Se reconocen esfuerzos de este tipo en Colombia y Perú.

La seguridad alimentaria es un área primordial en la nutrición de los grupos vulnerables como las mujeres embarazadas y lactantes, las niñas y los niños, y los enfermos crónicos. Por lo general, las acciones de este tipo se complementan o realizan en coordinación con los Ministerios de Salud.

Y finalmente, existen áreas como el alojamiento y el transporte humanitario que forman parte de las necesidades prioritarias de la población migrante en tránsito, quienes enfrentan un grado alto de vulnerabilidad durante el ciclo migratorio.

75. El Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés) es una hoja de ruta coordinada de acción para responder a las necesidades humanitarias urgentes de los refugiados y migrantes de Venezuela desarrollada por la Plataforma R4V con las contribuciones de 95 organizaciones en 16 países. Dicho plan ha servido como una convocatoria para que donantes, instituciones financieras internacionales y actores de desarrollo apoyen las acciones ejecutadas en los países de acogida.

5. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A pesar de que la migración internacional no es un fenómeno nuevo, el aumento del número de personas que se ven obligadas a emigrar en la última década la ubica cada vez más como un asunto preponderante en la agenda regional. Considerando que el 40 por ciento de los refugiados en el mundo tiene menos de 18 años y, en el caso particular para ALC, hasta el año 2019 al menos uno de cada tres refugiados era un niño (ACNUR, 2020a), se vuelve cada vez más relevante la protección de los NNA en movimiento en cada etapa del ciclo migratorio.

Hacia 2021 existían en la región de ALC cerca de 4.2 millones de venezolanos establecidos principalmente en países de Suramérica y el Caribe (R4V, 2020a), de los cuales por lo menos 1.8 millón eran niños y niñas desarraigados y retornados de Venezuela, y de comunidades de acogida⁷⁶ que requieren asistencia (UNICEF, 2019d, 2019g).

La protección social como instrumento para la prevención, reducción y eliminación de los riesgos y vulnerabilidades sociales y económicas durante el ciclo de vida se consolida como una de las principales herramientas para la protección de los NNA en movimiento y sus familias. La inclusión de la población migrante en los diversos programas, particularmente de asistencia social, es clave para atender la vulnerabilidad a la que están expuestos en cualquier fase del ciclo migratorio.

5.1 Principales hallazgos

Principales riesgos y vulnerabilidades de los NNA migrantes venezolanos

- En los países del estudio se identificó que los NNA en movimiento venezolanos enfrentan **vulnerabilidad y riesgos en todo el ciclo migratorio y factores sociodemográficos, políticos institucionales y de mercado que agravan su situación** (Maldonado, Martínez, y Martínez 2018b). A nivel de la edad y del género se presentan casos de violencia basada en género, trata y tráfico de personas, trabajo infantil, reclutamiento de grupos armados y otras formas de explotación y abuso, sobre todo en países como Trinidad y Tobago y Colombia (R4V, 2020c).
- A pesar de que existen normativas específicas para la infancia migrante, los **NNA venezolanos continúan enfrentando riesgos asociados a la falta de documentación, y aquellos que viajan no acompañados o separados corren riesgos aún mayores** de sufrir abuso y explotación (R4V, 2020c).
- **Existen barreras para el acceso a la protección social, a pesar de que los NNA migrantes cuentan con mayores garantías que los migrantes de otros grupos etarios.** Por un lado, la condición irregular de los padres o responsables que los lleva a participar en el mercado informal de trabajo es un factor que los excluye de los esquemas de seguridad social que benefician a las familias de los trabajadores migrantes. Y por el otro, los programas de asistencia social, particularmente las transferencias monetarias, presentan barreras normativas, administrativas y operacionales que les impide participar.
- **La integración económica es uno de los principales retos que enfrenta la población venezolana.** La participación en el mercado informal de trabajo por parte de la mayoría de los venezolanos y venezolanas está estrechamente vinculada con la falta de estatus migratorio regular que les permita tener acceso al trabajo

76. Estimaciones preliminares que consideran a Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Panamá y Trinidad y Tobago.

formal. A pesar de contar con niveles altos de escolaridad, existen dificultades para la convalidación de títulos profesionales que les impiden ejercer su profesión.

- La crisis socioeconómica por **la pandemia de COVID-19 ha dejado a los NNA migrantes y sus familias expuestas a una mayor vulnerabilidad**. Los padres o responsables de los NNA migrantes se concentran de forma desproporcionada en empleos precarios, sufrieron consecuencias más graves por la pérdida de ingresos y por lo general quedaron por fuera de las medidas nacionales de protección social para mitigar los impactos sociales y económicos de la pandemia.

La importancia de los marcos jurídicos internacionales y nacionales para la protección de los NNA en movimiento

- **La regularización migratoria es un aspecto central del acceso de los NNA a los derechos y servicios esenciales** pues constituye un elemento clave para el acceso de la población migrante a la documentación, la identidad, la nacionalidad y otros servicios. A pesar de los diferentes mecanismos de regularización disponibles para la población migrante venezolana, el elevado número de venezolanos y venezolanas en situación indocumentada es un aspecto crítico que los restringe de acceder a sus derechos. Incluso cuando se encuentran en situación regular, las categorías de visas y permisos ofrecidos presentan limitaciones para el ofrecimiento de documentos que les otorguen el acceso a los servicios y derechos que tendrían por ley, como en Trinidad y Tobago, donde los mecanismos de regularización de venezolanos no permiten acceso a la educación, a la salud, a los servicios sociales y a la seguridad social; o la Visa especial de carácter temporal para los NNA en Chile, que no permite a los NNA acceder a los servicios sociales, entre otras (ver Tabla 8).
- **El acceso a la documentación es crucial para la protección, el reconocimiento ante la ley y el acceso a los derechos fundamentales como la salud y la educación**. El derecho a tener un registro de nacimiento y la prevención de la apatridia son clave para la garantía de los derechos de la infancia. En la región, los países cada vez más reconocen la importancia de adoptar políticas especiales y apropiadas a las necesidades de los NNA migrantes, las cuales además de alinearse con las normativas internacionales, fortalecen los procesos de colaboración regional como la Declaración de Brasilia, los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en Casos de Repatriación, y el Protocolo de cooperación regional para la protección de los derechos de los NNA en contexto de movilidad humana.
- **La solicitud de asilo y la condición de refugiado se convirtió en una categoría importante para la protección de las familias venezolanas**. La vulnerabilidad de esta población, en muchos casos ante la falta de documentación y recursos, las obliga a recurrir a esa figura. Asimismo, la adaptación de visas para el ingreso de los ciudadanos venezolanos a algunos países y los requisitos para acceder a algunos mecanismos de regularización incrementaron las solicitudes de refugio en países como Perú y Ecuador. Existen además mecanismos específicos de protección que dan prioridad a los casos de NNA no acompañados solicitantes en Brasil, Ecuador y Chile.

Lecciones de olas migratorias pasadas

- **La respuesta de los países latinoamericanos a las olas migratorias de colombianos, haitianos y centroamericanos muestra el potencial que tienen los países de recibir adecuadamente a los migrantes venezolanos en sus países, facilitando su acceso a la protección social y otros servicios**. La respuesta a la migración colombiana favoreció la adaptación de los marcos jurídicos, la adaptación de las políticas públicas nacionales y contribuyó a los conocimientos sobre la implementación

de los programas. La respuesta al flujo migratorio haitiano muestra la importancia de flexibilizar los marcos normativos nacionales frente a una emergencia. Por último, la respuesta a la ola migratoria centroamericana presenta mecanismos de respuesta temporal que pueden ayudar a integrar a la población migrante en el país. En todos los países, las buenas prácticas como la designación del presupuesto a la respuesta, la creación de políticas y guías enfocadas en los migrantes y la coordinación con los organismos internacionales son esenciales para establecer una mejor respuesta a la migración venezolana.

Acceso de los NNA migrantes venezolanos a los servicios

- **Los NNA migrantes gozan de garantías de acceso universal a la educación en la mayoría de los países independientemente de su estatus migratorio**, no obstante, la participación escolar de esta población continúa siendo baja en la mayoría de los países de acogida. Trinidad y Tobago es el único país donde los NNA migrantes deben contar con un permiso especial de estudiante para acceder a la escuela (lo que en la práctica es una barrera burocrática). A pesar de ese acceso, existen limitaciones prácticas como la baja capacidad técnica, institucional y presupuestaria de las entidades públicas locales para ofrecer más cupos escolares, sobre todo en áreas poco urbanizadas y transfronterizas.
- De conformidad con el Tratado de Derechos Humanos, todos los países del estudio sean éstos de tránsito o destino ofrecen **atención básica en salud o servicios de emergencia a los NNA venezolanos y sus familias independientemente de su estatus migratorio**. Los servicios específicos como la salud materno-infantil, las vacunas y el tratamiento y control de enfermedades de transmisión sexual también son servicios que se brindan en países como Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú. Sin embargo, la población migrante tiene dificultades para acceder a los servicios por factores como su situación migratoria, la falta de información, los costos, y las barreras del idioma para los casos como Brasil y Trinidad y Tobago; o incluso algunas barreras sociales que resultan en prácticas discriminatorias.
- En el ciclo migratorio los **riesgos y vulnerabilidad que enfrentan los NNA migrantes y sus familias se ven exacerbados a causa de la pandemia de COVID-19**, debido a sus condiciones preexistentes de falta de acceso a los servicios, al trabajo y a la protección social. El acceso aún más limitado a los servicios básicos, a la seguridad alimentaria, al desempleo y a la generación de ingresos son algunos de los principales impactos.
- A pesar del acceso que los NNA venezolanos tienen a la educación, **la convalidación de los documentos de escolaridad** para el ingreso a las escuelas y el reconocimiento de los estudios previos son barreras para el pleno ejercicio de ese derecho. Ciertas limitaciones como la presentación de documentos han llevado a que en algunos países se flexibilice el acceso y se creen exámenes estandarizados o medidas de nivelación que permitan la inscripción de los NNA venezolanos - y se destacan como buenas prácticas Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Sin embargo, en otros países el reconocimiento de los estudios y diplomas al finalizar los cursos, principalmente de los NNA indocumentados, continúa siendo un problema (especialmente en Colombia).
- La población venezolana migrante tiene la posibilidad de **acceder al sistema de salud subsidiado**, particularmente en Chile, Colombia y Perú, pero existen condiciones para el acceso al registro y a las reglas de focalización de los registros sociales nacionales. En estos casos, los migrantes sin estatus regular pueden ser excluidos del sistema, como en el caso de Colombia, donde solamente se ha permitido la aplicación de la encuesta que da acceso a los venezolanos registrados con el Permiso Especial Permanente (Banco Mundial 2018a).

- Los **programas de transferencias monetarias destinadas a las familias con hijos presentan limitaciones** normativas, operacionales y administrativas **para el acceso de la población migrante** en la mayoría de los países. **Brasil y Chile son los únicos países cuyos programas permiten la elegibilidad de las familias venezolanas.** En ambos países, sin embargo, el acceso se limita a la población en condición regular inscrita en los registros sociales y que cumpla con los requisitos de los programas.
- Los programas de **alimentación escolar** podrían considerarse uno de los **principales componentes de la asistencia social al que tienen acceso los NNA migrantes.** En los países del estudio, el acceso a la educación sin importar la condición migratoria propicia el ofrecimiento de las raciones escolares, la única excepción es Trinidad y Tobago donde deben contar con el permiso de estudiante. Aunque los programas cuentan con mecanismos de focalización diferenciados, no existen restricciones para la elegibilidad de los NNA migrantes en ninguno de los países del estudio una vez que éstos forman parte del sistema educativo.
- El **carácter universal de los servicios sociales** con enfoque en la niñez y la adolescencia ha permitido la atención de los NNA venezolanos en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Se debe sin embargo avanzar en el ofrecimiento de este tipo de servicios independientemente del estatus migratorio.

5.2 Recomendaciones

- **Revisar el nivel de acceso a los derechos de los mecanismos ad hoc adoptados para regularizar a los venezolanos.** Las visas o documentos ofrecidos no siempre cuentan con una reglamentación detallada, y no especifican el nivel de acceso a los servicios. Los NNA en movimiento bajo estatus legales temporales cuentan con menos garantías que las ofrecidas a través de las visas de residencia o solicitudes de refugio.
- Es esencial que también se **revisen y actualicen otros instrumentos nacionales en el área de la salud, la educación y la asistencia social para garantizar el acceso normativo de los NNA migrantes y refugiados.** Países como Ecuador, Chile y Brasil cuentan con buenos ejemplos de las normas y políticas emitidas por el poder ejecutivo que establecen claramente el acceso de los NNA en movimiento y sus familias a los servicios y programas disponibles en los sistemas nacionales de protección social.
- **Identificar y subsanar las barreras operativas y administrativas de acceso a los programas de protección social para la integración de la población migrante.** Estas medidas deben incluir la revisión del diseño de los programas, tales como las reglas, los requisitos (documentación), los procesos de focalización y registro, los mecanismos de pago, las condicionalidades, entre otros.
- **Integrar las responsabilidades compartidas y exclusivas en los niveles nacionales y locales de las políticas públicas para la atención y protección de los NNA migrantes.** Particularmente los niños y adolescentes no acompañados deben contar con lineamientos nacionales que respeten los protocolos y convenios internacionales. Esto implica también la definición de la coordinación y competencias a nivel nacional y local.
- **Fortalecer la elaboración de guías específicas para los NNA migrantes, que aboguen por la ampliación del acceso a los servicios y la reducción de la discriminación.** Países como Panamá, mediante su Ministerio de Educación y en colaboración con UNICEF, han estado trabajando en el área de la prevención y la aprobación de protocolos para enfrentar el acoso y la xenofobia en las escuelas. Países como Perú, Brasil, Chile y Trinidad y Tobago pueden beneficiarse de esas experiencias y desarrollar proyectos similares, con el

objetivo de que se propicie una integración de los NNA en el sistema escolar, que va más allá de las medidas de expansión de los cupos en los colegios.

- **Fortalecer y adaptar los registros sociales**, de manera que permitan la identificación de la población migrante e incluyan metodologías de medición que consideren sus vulnerabilidades. La evidencia demuestra que las familias venezolanas que son parte de los registros sociales tienen más oportunidades de ser consideradas para los programas de asistencia social, los sistemas subsidiados de salud y los programas de respuesta de emergencia (como en los casos de Brasil y Chile).
- **Destinar recursos financieros para la ampliación gradual de la cobertura de los sistemas de protección social**. Este proceso incluye la consolidación de planes financieros, la adaptación de marcos normativos, la simplificación de los procesos de transferencias de recursos desde el gobierno central a las administraciones locales, como lo hizo Brasil en el caso haitiano y recientemente en el caso venezolano (Silva y Macedo, 2018). Existen también los mecanismos de la Banca multilateral que han sido ofrecidos a países como Colombia.
- **La consolidación e integración de los datos de la población migrante**, principalmente de los NNA, son fundamentales para la adopción, la planificación y la integración en las políticas sociales de los países y el acceso a los servicios de salud y educación. De este modo, es importante ampliar la cooperación regional entre los Ministerios para que las políticas sean más coordinadas, especialmente en áreas transfronterizas.
- **Observar la situación de los NNA ‘dejados atrás’ en el proceso de migración**. Aunque el presente informe se ha centrado en la situación de la migración infantil en los países de tránsito y de acogida, reconoce la importancia de llevar a cabo estudios futuros específicos sobre el retorno y los derechos de los niños que se quedan sin apoyo familiar después de la migración de sus cuidadores, o que tienen dificultades para integrarse en la sociedad una vez que regresan a su país de origen.
- **Alinear gradualmente las políticas de protección social desarrolladas por actores no gubernamentales con las políticas nacionales**. En este sentido, se debe reconocer y fortalecer el trabajo de la Plataforma R4V, como una institución capaz de promover la cooperación de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dar respuesta a la situación venezolana.

REFERENCIAS

- ACDI/VOCA. (2020). *ABC de la Integración Económica para la población venezolana*. <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00X7Z4.pdf>.
- ACNUR. (s. f.). *ACNUR Ecuador*. UNHCR. Recuperado el 10 de diciembre de 2021, de <<https://www.acnur.org/ecuador.html>>.
- ACNUR. (2011). *Situación Colombia* (p. 4) [Panorama Regional]. ACNUR. <<https://bit.ly/3pSyp6R>>.
- ACNUR. (2016). *Modelo de Graduación Ecuador*. ACNUR y HIAS. <<https://bit.ly/3vUPWPn>>.
- ACNUR. (2019a). *Global Trends—Forced Displacement in 2018* (p. 76). ACNUR. <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>.
- ACNUR. (2020a). *UNHCR Global Trends 2019* (p. 84). UNHCR The UN Refugee Agency. <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>.
- ACNUR. (2020b). *Venezuelanos no Brasil: Integração no mercado de trabalho e acesso a redes de proteção social* (p. 4). UNHCR The UN Refugee Agency. <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/Estudo-sobre-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Refugiados-e-Migrantes-da-Venezuela-no-Brasil.pdf>>.
- ACNUR. (2019b). *UNHCR Submission on Costa Rica*. 13. <<https://www.refworld.org/docid/5ccabb157.html>>.
- ACNUR. (2020a). *Situación de Centroamérica y México*. <<https://bit.ly/3CwZUYo>>.
- ACNUR. (2020b). *UNHCR Americas Monthly Report—Febrero 2020*. <<https://bit.ly/3pScIca>>.
- ACNUR y Gobierno de Costa Rica. (2018). *Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense* (p. 48). Ministerio de Educación Pública. <<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/guia-personas-refugiadas.pdf>>.
- Alonso, M. A., Meza, M. J. y Valenzuela, P. (2018). *Estudio de Análisis Comparativo Regional de las Regulaciones Migratorias en América Latina* (p. 60). Espacio Público. <<https://bit.ly/3vS1Auv>>.
- Alvim, R. P. (2018, noviembre 6). *O trabalho da DPU na defesa dos direitos dos migrantes venezuelanos*. Consultor Jurídico. <<https://bit.ly/3HYw2Wd>>.
- Andrade, M., Sato, L. y Hammad, M. (2021). *Improving social protection for migrants, refugees and asylum seekers in Egypt: An overview of international practices* (Research Report No. 57; p. 82). International Policy Centre for Inclusive Growth and the United Nations Children's Fund (UNICEF). <<https://bit.ly/3hSe7G0>>.
- Balboa Academy. (s. f.). *Pasos para Realizar el Trámite de Convalidación en el Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA) para estudiantes que provienen del extranjero*. Balboa Academy. Recuperado el 28 de enero de 2020, de <<https://www.balboaacademy.org/wp-content/uploads/2018/04/MEDUCA-Procedure.pdf>>.
- Banco Mundial. (2018a). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*. <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>.

Banco Mundial. (2018b, marzo 21). *Building Resilience and Protecting Vulnerable Yemenis Through Cash Transfers*. World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/03/21/building-resilience-and-protecting-vulnerable-yemenis-through-cash-transfers>>.

Banco Mundial. (2019a). *Colombia—Second Fiscal Sustainability, Competitiveness, and Migration Development Policy Financing Project* (p. 102). World Bank Group. <<https://bit.ly/3hSXv0G>>.

Banco Mundial. (2019b). *Más Allá de las Fronteras: Una Mirada al Éxodo Venezolano* (p. 8). Grupo Banco Mundial. <<https://bit.ly/3tNpfcT>>.

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

Barca, V. y Hebbar, M. (2020). *On-demand and up to date? Dynamic inclusion and data updating for social assistance*. (p. 57). GIZ. <<https://bit.ly/3vVY6Y0>>.

Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press.

Bolívar, J. C. M. (2010). El registro ampliado: Implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador. *Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (SIMA)*, 2, 4.

Carrasco, I. y Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina* (Políticas Sociales, p. 66). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43947/1/S1800526_es.pdf>.

CEPAL. (2019a). *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>>.

CEPAL. (2019b). *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>>.

CEPAL. (2020a). *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: Un imperativo frente a los impactos del COVID-19*. CEPAL. <<https://bit.ly/3pSesg6>>.

CEPAL. (2020b). *Los efectos del COVID 19: Una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. CEPAL. <<https://bit.ly/368aPvO>>.

Chaves-González, D. y Echeverría-Estrada, C. (2020a). *Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe*. <<https://bit.ly/3vV2LJI>>.

Chaves-González, D. y Echeverría-Estrada, C. (2020b). *Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe*. <<https://www.migrationpolicy.org/research/perfil-regional-migrantes-refugiados-venezolanos-america-latina-el-caribe>>.

CMW, ACNUR e IACRH. (2021). *Joint Guidance Note on Equitable Access to COVID-19 Vaccines for All Migrants*. <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/JointGuidanceNoteCOVID-19-Vaccines-for-Migrants.pdf>>.

CNN. (s. f.). *La pandemia en Chile ayudó a médicos venezolanos a obtener empleo luchando contra el covid-19— CNN Video*. Recuperado el 28 de marzo de 2021, de <<https://www.cnn.com/videos/spanish/2020/07/17/coronavirus-en-chile-ayudo-medicos-venezolanos-obtener-empleo-vida-contagios-reduccion-pkg-ulloa.cnn>>.

DAES. (2018a). Promoting inclusion through social protection. UNDESA Naciones Unidas.

DAES. (2018b). Promoting inclusion through social protection. UNDESA Naciones Unidas.

De Hoop, J., Morey, M. y Seidenfeld, D. (2018). *No Lost Generation: Supporting the School Participation of Displaced Syrian Children in Lebanon* (p. 38) [Working Paper]. UNICEF Office of Research - Innocenti. <<https://bit.ly/3pSUmCE>>.

Debandi, N. y Patallo, M. F. (2017). *Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana* (p. 170). OIM y IPPDH-MERCOSUR. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/diagnostico_regional_sobre_migracion_haitiana.pdf>.

El Mercurio. (2019). Colegios públicos consolidan aumento de su matrícula, impulsado por alumnos extranjeros. *El Mercurio*. <<http://www.elmercurio.com/blogs/2019/08/16/71733/Colegios-publicos-consolidan-aumento-de-su-matricula-impulsado-por-alumnos-extranjeros.aspx>>.

FMI. (2020). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>>.

Fundación Getúlio Vargas. (2020). *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano—Evidências e subsídios para políticas públicas*. (p. 146). Fundação Getulio Vargas - Diretoria de Análise de Políticas Públicas. <<http://dapp.fgv.br/publicacao/a-economia-de-roraima-e-o-fluxo-venezuelano/>>.

Gobierno de Brasil. (2016). *Sistematização do debate sobre o papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. Secretaria Nacional de Assistência Social.

Gobierno de Brasil. (2018, diciembre). *Migração Venezuelana para o Brasil*. 8a. Reunião Comitê Federal de Assistência Emergencial, Brasília, Brasil.

Gobierno de Brasil. (2019a). *PORTARIA Nº 2.379, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019—PORTARIA Nº 2.379, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019—DOU - Imprensa Nacional*. <<http://www.in.gov.br/web/dou>>.

Gobierno de Brasil. (2019b, diciembre 3). *Presidência da República—Casa Civil: Operação Acolhida*. Casa Civil. <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/operacao-acolhida/historico/historico>>.

Gobierno de Brasil. (2020). *Operação Acolhida—Histórico*. Casa Civil. <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>.

Gobierno de Brasil y OIM. (2019a). *Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos—Relatório de Movimentos Assistidos* (p. 1). OIM.

Gobierno de Brasil y OIM. (2019b). *Guía de Orientación en Derechos Humanos: Para Venezolanas y Venezolanos en el Contexto de la Respuesta Humanitaria de Brasil*. Organización Internacional para las Migraciones y Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos. <<https://bit.ly/3hQTRoi>>.

Gobierno de Chile. (s. f.-a). *¿Cómo acceden a los beneficios sociales y de salud gestantes y niños(as) migrantes? Chile Crece Contigo/ Perguntas Frequentes*. Recuperado el 10 de diciembre de 2021 de <<https://www.crececontigo.gob.cl/faqs/como-acceden-a-los-beneficios-sociales-y-de-salud-gestantes-y-ninosas-migrantes/>>.

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

Gobierno de Chile. (s. f.-c). *Los extranjeros, ¿Pueden ingresar al Registro Social de Hogares?* Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Recuperado el 14 de agosto de 2019, de <http://www.registrosocial.gob.cl/public_faqs/los-extranjeros-que-no-cuentan-con-cedula-de-identidad-chilena-pueden-ingresar-al-registro-social-de-hogares-2/>.

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

Gobierno de Chile. (2017b). *Política de Salud de Migrantes Internacionales*. Ministerio de la Salud - FONASA.

Gobierno de Chile. (2017c). *Política de Salud de Migrantes Internacionales*. Ministerio de la Salud - FONASA.

Gobierno de Chile. (2017d). *Orientaciones Técnicas para la Inclusión Educativa de Estudiantes Extranjeros*. Ministerio de Educación. <<https://bit.ly/3tDAqVe>>.

Gobierno de Chile. (2018). *Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. <<https://bit.ly/34xB9iu>>.

Gobierno de Chile. (2019). *¿Qué es Chile Seguridades y Oportunidades?* Chile Seguridades y Oportunidades. <<http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/que-es>>.

Gobierno de Chile. (2020). *Estadísticas Migratorias—Registros Administrativos del Departamento de Extranjería y Migración*. Departamento de Extranjería y Migración. <<https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>>.

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

Gobierno de Colombia. (2018b). *Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.

Gobierno de Colombia. (2019a). *Informe de Gestión del ICBF 2018* (p. 411). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_icbf_enero_31_de_2019.pdf>.

Gobierno de Colombia. (2019b). *Informe de Gestión del ICBF 2019* (p. 484) [Informe de Gestión 2019. Bienestar Familiar]. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_icbf.pdf>.

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://www.sena.edu.co:443/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=3602>>.

Gobierno de Colombia. (2020c). *Radiografía Venezolanos en Colombia. Migración Colombia. Obtenido de*. <<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-abril-de-2020>>.

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://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Se-inicia-proceso-de-renovacion-de-mas-de-281-mil-permisos-especiales-de-permanencia-para-venezolanos-200707.aspx>>.

Gobierno de Ecuador. (2018a). *Folleto Informativo sobre Derechos, Obligaciones y Servicios para Personas en Situación De Movilidad Humana en Frontera Norte y Sur*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/10/folleto_informativo_mh.pdf>.

Gobierno de Ecuador. (2018b). *Marco de Cooperación Internacional para la Respuesta Nacional a las Personas Venezolanas en Situación de Movilidad Humana en Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf>.

Gobierno de México. (s. f.). *Preguntas frecuentes para el ingreso de los estudiantes al Sistema Educativo Nacional*. Mexterior. Recuperado el 18 de julio de 2019, de <<https://www.mexterior.sep.gob.mx/pfrecuentes.html>>.

Gobierno de México. (2014, 28 de diciembre). *Otorgan seguro popular a migrantes*. *Secretaría de Salud*. <<http://www.gob.mx/salud/prensa/otorgan-seguro-popular-a-migrantes-7519>>.

Gobierno de México. (2018). *El INAMI entrega Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias a Miembros de la Caravana Migrante*. *Instituto Nacional de Migración*. <<https://www.gob.mx/inm/prensa/el-inami-entrega-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias-a-miembros-de-la-caravana-migrante>>.

Gobierno de México. (2019a). *Estadísticas Migratorias — Síntesis 2019* (p. 52). Secretaría de Gobernación. <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2019.pdf>.

Gobierno de México. (2019b). *Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020* [Gobierno de México]. <<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-reglas-de-operacion-2020-para-el-programa-becas-para-el-bienestar-de-educacion-basica>>.

Gobierno de México. (2019c, 12 de febrero). *Finaliza Programa Emergente de emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias*. *Instituto Nacional de Migración*. <<http://www.gob.mx/inm/es/articulos/finaliza-programa-emergente-de-emision-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias?idiom=es>>.

Gobierno de Perú. (2019a). *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. (2019b). *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 Trinidad y Tobago. (2019, 4 de noviembre). *Venezuelan Registration Policy Gets Green Light*. Office of the Prime Minister, Republic of Trinidad and Tobago. <<https://www.opm.gov.tt/venezuelan-registration-policy-gets-green-light/>>.

Gobierno del Perú. (s. f.). *Lima aprende, ni un niño sin estudiar*. Dirección Regional de Educación en Lima Metropolitana. Recuperado el 7 de agosto de 2019, de <<http://www.dreilm.gob.pe/dreilm/matriculajunio2019/>>.

Gobierno del Perú. (2019). *Condiciones de Vida de la Población Venezolana que reside en Perú— Resultados del ENPOVE 2018* (p. 207). Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/>.

ICMPD. (2016). *Guía Prático de Atendimento aos Migrantes, Refugiados, Vítimas de Tráfico de Pessoas e Brasileiros Retornados, em situação de vulnerabilidade e em áreas de fronteira*. <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/guia_pratico_de_atendimento_ao_migrante_final.pdf>.

ICMPD. (2016). *Guía Prático de Atendimento aos Migrantes, Refugiados, Vítimas de Tráfico de Pessoas e Brasileiros Retornados, em situação de vulnerabilidade e em áreas de fronteira*. <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/guia_pratico_de_atendimento_ao_migrante_final.pdf>.

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

IPC-IG, UNICEF y PMA. (2021). *Protección social y migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19*.

Machado, A. C., Bilo, C., Soares, F. V. y Osorio, R. G. (2018). *Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region through a Child and Equity Lens* (p. 346). International Policy Centre for Inclusive Growth and United Nations Children's Fund Middle East and North Africa Regional Office.

Maciel, C. (2014, 8 de diciembre). *Cadastro vai permitir que imigrantes recebam Bolsa Família e outros benefícios*. Agência Brasil. <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/cadastro-vai-permitir-que-imigrantes-accessem-bolsa-familia-e-outros>>.

Maldonado, C., Martínez, J. y Martínez, R. (2018a). *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).

Maldonado, C., Martínez, J. y Martínez, R. (2018b). *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. (2020a). *Más de 1.800 profesionales venezolanos de la salud, listos para trabajar en Colombia. Proyecto Migración Venezuela*. <<https://migravenezuela.com/web/articulo/medicos-venezolanos-esperan-pronta-autorizacion-del-gobierno-para-ejercer-en-el-pais/2067>>.

Migravenezuela. (2020b). *¿Qué deben hacer los venezolanos para recibir el Ingreso Solidario?* Proyecto Migración Venezuela. <<https://migravenezuela.com/web/articulo/que-deben-hacer-los-venezolanos-beneficiarios-del-ingreso-solidario/1907>>.

Miller, S. y Panayotatos, D. (2019). *Quito III: What Regional Governments Must Do to Help Displaced Venezuelans* (p. 9) [Issue Brief]. Refugees International.

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

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

Naciones Unidas. (2017). *Enhancing service delivery in health and education for refugees in Iran by supporting their incorporation into public services provided by the Government of the Islamic Republic of Iran*. United Nations Peace and Development Trust Fund. <<https://www.un.org/en/unpdf/sdg-2016-06.shtml>>.

OCAH. (2016). *Humanitarian Response Plan—Djibouti* (p. 34) [Response Plan]. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ocha_hrp_djibouti_hr_250416.pdf>.

OIM. (2014). *La Migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos* (N° 6; Cuadernos Migratorios, p. 123). Organización Internacional para las Migraciones - Oficina Regional para América del Sur.

OIM. (2018a). *DTM Brasil – N°1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano* (Displacement Tracking Matrix, p. 5). OIM y Ministerio de Derechos Humanos de Brasil.

OIM. (2018b). *Panamá—Situación de la Población Refugiada y Migrante de Venezuela en Panamá (Agosto 2018) | Flow monitoring*. <reports/panama-situacion-de-la-poblacion-refugiada-y-migrante-de-venezuela-en-panama-1-septiembre-2019>.

OIM. (2018c). *Tendencias Migratorias en las Américas—Julio 2018* (p. 16). OIM.

OIM. (2018d, 2 de septiembre). *Costa Rica to Promote Migrants' Right to Education without discrimination*. IOM UN Migration. <<https://rosanjose.iom.int/SITE/en/news/un-migration-agency-costa-rica-promote-migrants-right-education-without-discrimination?page=90>>.

OIM. (2019). *DTM Brasil – N°3 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano* (Displacement Tracking Matrix, p. 6). OIM y Ministerio de la Ciudadanía de Brasil.

OIM. (2020). *Brasil—Monitoreo de Flujo de Población Venezolana—Rodada 5 (Novembro 2019) | DTM* (N.º 5). <<https://bit.ly/3sWQWk6>>.

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>.

Olove, M. (2017, 8 de agosto). *More Immigrant Children in U.S. Illegally to Receive Health Care*. Pew Research Centre. <<http://pew.org/2wBwIMH>>.

Pérez, L. A. (2019). *Hondureños reciben 600% más Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias. Aristegui noticias*. <<https://bit.ly/3KvfSVL>>.

Peterman, A., De Hoop, J., Cuesta, J. y Yuster, A. (2018a). *Evidence on Social Protection in Contexts of Fragility and Forced Displacement* (Innocenti Research Brief N° 2018-22; p. 7). UNICEF Office of Research – Innocenti. <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IRB-2018-22.pdf>>.

Peterman, A., De Hoop, J., Cuesta, J. y Yuster, A. (2018b). *Evidence on Social Protection in Contexts of Fragility and Forced Displacement* (Innocenti Research Brief N° 2018-22; p. 7). UNICEF Office of Research – Innocenti. <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IRB-2018-22.pdf>>.

Pizarro, J. M. y Rivera, C. O. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. CEPAL y OIM. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf>.

PMA. (2013). *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2013—WFP*. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp257485.pdf>>.

PMA. (2014). *Asistencia a Refugiados y Afectados por el Conflicto Colombiano—Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (PRRO)* (p. 2). Programa Mundial de Alimentos. <https://cdn.wfp.org/wfp.org/publications/prro_2014_es.pdf?_ga=2.13391282.425337237.1557779193-882404327.1557779193>.

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. (2019). *Total Number of International Migrants at mid-year 2019*. Migration Data Portal. <https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019&m=1>.

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. (2020). *Global Migration Data Portal*. Migration Data Portal. <<https://migrationdataportal.org/>>.

R4V. (2019). *RMRP 2020—Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela* (p. 180) [Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela]. R4V. <<https://r4v.info/es/documents/download/72254>>.

R4V. (2020a). *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región—Marzo 2020*. R4V. <<https://r4v.info/es/documents/download/74431>>.

R4V. (2020b). *Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. <<https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>>.

R4V. (2020c). *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>>.

R4V. (2020d). *RMRP 2020—Revisión (COVID-19)*. <<https://data2.unhcr.org/es/documents/details/77581>>.

R4V. (2021a). *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región—Abril 2021*. <<https://r4v.info/es/documents/details/86168>>.

R4V. (2021b). *RMRP 2021—Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (enero—diciembre 2021)—Resumen—World* (p. 252) [Regional Refugee and Migrant Response Plan January - December 2021]. <<https://rmrp.r4v.info/>>.

R4V. (2021c). *Situación Respuesta a los Venezolanos*. <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

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>>.

Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A. C., Palomo, N. y 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/3pS4CLu>>.

Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A. C., Palomo, N., Vargas, L. y 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://socialprotection.org/discover/publications/protecci%C3%B3n-social-y-respuesta-al-covid-19-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-iii>>.

Sabates-Wheeler, R y Waite, M. (2003). *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. 63.

Saludconlupa. (2021,9 de febrero). *Hay más de 5 mil 600 venezolanos en la primera línea que serán vacunados*. Salud con lupa. <<https://bit.ly/3hYntQF>>.

Sí, da Vida. (2019). *Guía informativa para personas extranjeras viviendo con VIH en Perú* (p. 16) [Guía]. Sí, da Vida. <http://sidavida.org.pe/2019/05/21/la_ruta_de_la_salud/>.

Silva, J. G. C. M. y Macedo, F. V. A. B. de. (2018). *Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil* (p. 22). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Tebaldi, R. (2019). *Building Shock-Responsive National Social Protection Systems in the Middle East and North Africa (MENA) Region* (p. 120). International Policy Centre for Inclusive Growth and UNICEF Middle East and North Africa Regional Office. <https://ipcig.org/pub/eng/RR30_Building_Shock_Responsive_National_Social_Protection.pdf>.

Tebaldi, R. y Cirillo, C. (2016). *Social protection in Africa: Inventory of non-contributory programmes* (p. 200). International Policy Centre for Inclusive Growth, UNICEF. <https://ipcig.org/pub/eng/Social_Protection_in_Africa.pdf>.

Trines, S. (2017, 2 de mayo). *Lessons from Germany's Refugee Crisis: Integration, Costs, and Benefits*. WENR. <<https://wenr.wes.org/2017/05/lessons-germanys-refugee-crisis-integration-costs-benefits>>.

UNICEF. (2012). *Integrated Social Protection Systems—Enhancing equity for children* (p. 129). UNICEF.

UNICEF. (2016). *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*. UNICEF. <<https://doi.org/10.18356/6ce019a6-en>>.

UNICEF. (2017a). *A child is a child—Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation* (p. 64). UNICEF. <https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf>.

UNICEF. (2017b). *The Global Programme Framework on Children on the Move*. <<https://www.unicef.org/documents/global-programme-framework-children-move>>.

UNICEF. (2018). *Migration flows in Latin America and the Caribbean 2018 Report No. 1* (Situation Report N.º 1; Migration Flows in Latin America and the Caribbean, p. 18). UNICEF. <<https://uni.cf/3sVVzLq>>.

UNICEF. (2019a). *Child Migration*. UNICEF DATA. <<https://bit.ly/37nCREh>>.

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

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

UNICEF. (2019d). *Migration flows in Latin America and the Caribbean 2019 Report No. 1* (Situation Report N.º 1; Migration Flows in Latin America and the Caribbean, p. 24). UNICEF. <<https://bit.ly/3ME7yVF>>.

UNICEF. (2019e). *Migration flows in Latin America and the Caribbean 2019 Report No. 9—January—December 2019* (Situation Report N.º 9; Migration Flows in Latin America and the Caribbean, p. 16). UNICEF. <<https://bit.ly/34tNMuM>>.

UNICEF. (2019f). *UNICEF - Política económica y social—Marco estratégico de protección social*. <https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_62058.html>.

UNICEF. (2019g). *UNICEF Venezuela Situation Report—September 2019*. UNICEF. <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Venezuela%20Situation%20Report%20-%20September%202019.pdf>>.

UNICEF. (2020a). *Social Protection for Children and Families in the Context of Migration and Displacement during COVID-19* (p. 9). <<https://www.unicef.org/documents/social-protection-children-and-families-context-migration-and-displacement-during-covid>>.

UNICEF. (2020b). *UNICEF LACRO Situation Report (Migration flows in Latin America and the Caribbean): Year-End 2020 - Colombia*. ReliefWeb. <<https://reliefweb.int/report/colombia/unicef-lacro-situation-report-migration-flows-latin-america-and-caribbean-year-end>>.

UNICEF Office of Research - Innocenti. (2019a). *No Mother Wants Her Child to Migrate—Vulnerability of children on the move in the Horn of Africa* (p. 107). UNICEF Office of Research - Innocenti.

UNICEF Office of Research - Innocenti. (2019b). *No Mother Wants Her Child to Migrate—Vulnerability of children on the move in the Horn of Africa* (p. 107). UNICEF Office of Research - Innocenti.

Unión Europea. (2016a). *The role of social protection systems in facilitating the social inclusion of refugees and asylum-seekers* (SPPM Thematic Reviews, p. 26) [Policy Discussion]. Comité de Protección Social de la UE. <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17240&langId=en>>.

Unión Europea. (2016b). *Medidas en curso que contribuyen a la protección de los niños en la migración*. Comisión Europea. <www.ipex.eu/IPEXL.../082dbcc552ec87f20152f16e1ead0482.do>.

Unión Europea. (2019). *Turkey* [Text]. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. <https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en>.

USAID. (2019). *Venezuela Regional Crisis. En Fact Sheet. USAID. Obtenido de* <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/04.10.19_-_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_2.pdf>.

Valera, C. M., Pizarro, J. M. y 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.

valoranalitik. (2021, 11 de febrero). *Colombia necesita financiación para Estatuto de Protección para Migrantes. Valora Analitik*. <<https://www.valoraanalitik.com/2021/02/11/colombia-necesita-financiacion-para-estatuto-de-proteccion-para-migrantes/>>.

ANEXOS

Anexo 1. Marcos normativos internacionales y garantías de protección social para los NNA y sus familias

Instrumento internacional	Año	Consideraciones para los NNA
Convención sobre los Derechos del Niño — CDN	1989	En el Sistema Internacional de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño es, hasta la fecha, el tratado más ratificado. Compuesto por 54 artículos, recoge los derechos y garantías de todos los NNA en base a los principios de: no discriminación; la adhesión al interés superior del menor; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el derecho a la participación. En este sentido, resulta fundamental que se respete la normativa internacional para la efectiva protección de los menores migrantes.
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	1954	Los principales instrumentos internacionales que regulan la situación de las personas apátridas en el mundo y que promueven las garantías para la nacionalidad de los NNA migrantes son: la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961) y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954). Si bien en ninguno se menciona específicamente a los menores de edad, en ambos casos se establecen derechos y garantías para las personas apátridas. En el artículo 1 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961) se dispone que los Estados deben adoptar medidas para reducir el número de apátridas en el mundo, como por ejemplo garantizar la nacionalidad para las personas que nacen en sus territorios y que serían consideradas apátridas.
Convenio Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños	1996	Este Convenio busca la protección de las personas menores de edad (artículo 2: de 0 a 18 años de edad) que se encuentran en situaciones de carácter internacional. En él, los Estados signatarios se comprometen a la ejecución y armonización de medidas para la protección de los NNA. El convenio tiene un doble ámbito de aplicación, por un lado el carácter civil en el que se recogen las órdenes relativas a la responsabilidad parental o al derecho de visitas, y por otro lado, las medidas de carácter público donde se tipifican las instituciones y normas aplicables para la protección de las personas menores de edad teniendo como principio fundamental el interés superior del menor.
Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	2000	Este protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por lo que han de ser analizados de forma conjunta. De acuerdo con el artículo 2 tiene por objetivo: <i>a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.</i> El Protocolo adopta un enfoque amplio e internacional y reconoce que este tipo de delitos va asociado a movimientos migratorios por lo que se busca una cooperación entre los países de origen, tránsito y destino.
Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano	2010	La aplicación geográfica de esta Declaración se limita a los Estados firmantes ⁷⁷ del continente americano. Esta Declaración reconoce la necesidad de ofrecer protección internacional (reconocimiento como refugiados) a las víctimas de la trata de personas y promover la evaluación de las necesidades de protección de los NNA separados o no acompañados, incluyendo su necesidad de protección internacional como refugiados y la importancia de establecer mecanismos nacionales que determinen el interés superior de los NNA. Se insta a los Estados a intercambiar buenas prácticas y lecciones aprendidas con el fin de encontrar soluciones sostenibles para las personas migrantes y desplazadas.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Reconoce el derecho a trabajar y el derecho de toda persona a la seguridad social que incluye por supuesto el seguro social y las prestaciones familiares.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	Partiendo del reconocimiento que la dignidad es inherente a todas las personas y que los derechos que convienen en este pacto son inalienables y han de reconocerse <i>sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social</i> (artículo. 2). El Pacto parte de la base que el disfrute de los Derechos Humanos sólo es alcanzable si las personas pueden gozar de sus derechos civiles y políticos, al igual que los derechos económicos, sociales y culturales.



⁷⁷. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela.

Instrumento internacional	Año	Consideraciones para los NNA
Pacto Mundial para los Refugiados	2018	Los principios rectores del Pacto Mundial sobre los Refugiados se asientan en la necesidad de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países receptores. En este contexto, el pacto tiene por objetivo trabajar en cuatro ejes que son: a) Aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados; b) Desarrollar la autosuficiencia de los refugiados; c) Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias; y, d) Fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad. En el párrafo 76, el Pacto reconoce que la mitad de la población refugiada son personas menores de edad por lo que considera las diferencias en la condición de vulnerabilidad, edad, género, diversidad y reconoce las necesidades específicas de grupos como los NNA no acompañados y separados. En el documento la idea de protección social está directamente relacionada con la seguridad alimentaria e incluye, de forma importante, la recomendación de ofrecer apoyo y acceso a las transferencias en efectivo y a los sistemas nacionales de protección social. Así mismo, el Pacto reconoce la necesidad de identificación y documentación de los refugiados para garantizar la asistencia y el acceso a protecciones básicas, y sugiere la creación de plataformas de apoyo.
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967	1951 y 1967	Estos instrumentos legales son los principales cuerpos normativos destinados a garantizar los derechos de las personas refugiadas. Tanto la Convención como el Protocolo son jurídicamente vinculantes y los Estados signatarios han de garantizar los derechos a todos los refugiados incluyendo el derecho a la no discriminación, a solicitar refugio independientemente de su entrada documentada o no, a no ser retornados a un país donde su vida y dignidad estén amenazadas (<i>non-refoulement</i>) y otros como el derecho a la religión, a expresarse, a la asociación, a la educación, a la propiedad, al trabajo, a la seguridad social y a la asistencia pública.
La Declaración de Nueva York	2016	La Declaración expresa la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial en beneficio de los refugiados, los migrantes, las personas que los ayudan y los países y las comunidades de acogida. Para la efectiva protección de los NNA migrantes y refugiados resulta necesario velar por sus derechos y libertades reconociendo las diferentes necesidades y vulnerabilidades de las niñas y mujeres principalmente durante el viaje. El acceso a los servicios, incluida la educación, es una garantía importante de la Declaración, así como el reconocimiento que la detención va en contra del interés superior de los niños y que no deben ser penalizados ni sometidos a medidas punitivas por su estatus migratorio ni por el de sus padres. El punto 83 de la Declaración de Nueva York reconoce la importancia de su inclusión en los sistemas nacionales de protección social y el Marco Integral de Respuesta para los Refugiados (en el Anexo 1 de la Declaración) también menciona a los NNA en movimiento y adiciona cuatro áreas de respuesta: medidas de recepción y de admisión; apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes; apoyo a los países y comunidades de acogida; y promoción de oportunidades para soluciones duraderas.
Pacto Mundial para la Migración	2018	Aunque se trata de un instrumento jurídicamente no vinculante, se basa en los valores de la soberanía del Estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos, y reconoce la necesidad de aplicar un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración sin desestimar los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. A través de 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular, el Pacto adopta una perspectiva de género y un enfoque sensible a la infancia y a la adolescencia. ⁷⁸ Este documento reconoce la necesidad de garantizar la nacionalidad a los NNA apátridas; dar acceso de los NNA a una educación inclusiva, equitativa y de calidad; facilitar la reunificación familiar; proteger a los NNA migrantes en todos los sistemas de protección infantil y garantizar protección y servicios a los NNA no acompañados y separados. ⁷⁹



78. Por ejemplo: "nos comprometemos además a defender en todo momento el interés superior del niño como consideración primordial en las situaciones que afectan a menores, y aplicar un enfoque con perspectiva de género al abordar la vulnerabilidad, incluso al responder a las corrientes migratorias mixtas" (párr. 23); y a "velar porque los procesos de regreso y readmisión de menores se lleven a cabo únicamente cuando se haya determinado el interés superior del niño y se tengan en cuenta el derecho a la vida familiar y la unidad de la familia" (párr. 37(g)).

79. "Proteger a los menores no acompañados y separados en todas las etapas de la migración mediante el establecimiento de procedimientos especiales para identificarlos, derivarlos, prestarles cuidados y reunificar a las familias, y darles acceso a los servicios de atención sanitaria, incluida la salud mental, la educación, la asistencia jurídica y el derecho a ser escuchado en los procesos administrativos y judiciales, incluso designando cuanto antes a un tutor legal competente e imparcial, como medio esencial para hacer frente a su particular vulnerabilidad y discriminación, protegerlos de todas las formas de violencia y facilitar el acceso a soluciones sostenibles que tengan en cuenta su interés superior" (párr. 23(g)).

Instrumento internacional	Año	Consideraciones para los NNA
La Recomendación 202 de la OIT sobre los pisos de protección social (2012), y el Convenio sobre la seguridad social (1952)	2012 y 1952	<p>La Recomendación 202 de la OIT y el Convenio de 1952 reconocen que el sistema de seguridad social es una herramienta eficaz para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social; animan a que los Estados promuevan políticas inclusivas y fomentan la transición del empleo informal al empleo formal.</p> <p>La OIT reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho humano y establece como principios la universalidad de la protección social y el fortalecimiento de los “pisos nacionales de protección social”, como garantías básicas de los individuos para cada etapa del ciclo de vida. En referencia a los menores de edad, el documento establece que el acceso a un nivel mínimo de ingreso es recomendable con el fin de garantizar la alimentación, la educación y los cuidados especiales.</p>
Declaración de Cartagena sobre los Refugiados	1984	<p>De aplicación en países de América Latina y el Caribe, este instrumento jurídico adquiere especial relevancia por ampliar el concepto de refugio previamente establecido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. La Declaración menciona que las personas que huyen porque su vida, su seguridad o su libertad se encuentran amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos, entre otras situaciones análogas tienen causas justificables para solicitar refugio. Además, señala que los Estados deben promulgar leyes nacionales de protección para los refugiados y promover la coordinación regional. Igualmente, resalta la importancia de fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos como la salud, la educación, el trabajo y la seguridad (Ítem 2).</p>
Declaración y Plan de Acción de Brasil	2014	<p>El ámbito de aplicación geográfica se limita a América Latina y el Caribe. La Declaración reconoce que los países de la región han ido adaptando sus normas con el fin de ir incorporando una perspectiva de protección con un enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad; sin embargo, la importancia de introducir medidas complementarias de protección para aquellos que no se clasifican como refugiados (principalmente con el aumento de los flujos mixtos), la necesidad de responder a los desafíos del cambio climático y de los desastres naturales, así como de reducir los casos de apatridia en la región, siguen siendo áreas de mejora que se pretenden introducir especialmente en el Plan de Acción. Así mismo, destaca la atención especial para los NNA en movimiento al mencionar las causas de las migraciones forzadas, principalmente aquellas que motivan la migración de los NNA acompañados y no acompañados de países como El Salvador, Honduras y Guatemala, y reitera que los NNA son sujetos de derechos con protección especial, donde la privación de su libertad por razón de la migración irregular es considerada como arbitraria. La adopción de políticas públicas aparece como necesaria para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y laborales, que consideran los diferentes niveles de vulnerabilidad de la población refugiada.</p>

Anexo 2. Convenciones y declaraciones regionales relevantes para los NNA en movimiento

Área	Relevancia	Instrumentos destacados
Desplazamiento forzado	<p>Debido a la ampliación de las causas del desplazamiento forzado (como las crisis humanitarias y los desastres ambientales), las definiciones tradicionales de refugio que figuran en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 ya no son suficientes para que los países proporcionen protección a todos aquellos que necesitan cruzar las fronteras. Nuevos instrumentos son importantes para que la definición de refugio incluya a las personas que salen de su país por violaciones de derechos humanos.</p> <p>Igualmente, cada vez es más importante la adopción de instrumentos internacionales para la protección y asistencia de los desplazados internos, que tomen en cuenta como causas del desplazamiento los conflictos, desastres naturales, etc. y que reconozcan la protección de las personas desplazadas con necesidades específicas como los niños separados y no acompañados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En América Latina la Declaración de Cartagena (1984) y • En África la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados (1969). Existe también la Convención de Kampala (2009) para la protección y asistencia de los desplazados internos.
NNA no acompañados, separados y apátridas	<p>Nuevos documentos reconocen la importancia de adoptar políticas especiales y adaptadas a las necesidades de los NNA en movimiento, teniendo en cuenta la protección de sus derechos y respetando el principio superior de los niños.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010); • Los Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en Casos de Repatriación (2009) discutidos por los países de América Central, Sur y Norte América; • El Plan de acción sobre los menores no acompañados en Europa (2010 - 2014).
Garantía de los derechos de los NNA en movimiento independientemente de su estatus migratorio	<p>Estos documentos reconocen los derechos de los NNA como derechos humanos y admiten la situación de desventaja en la que los NNA migrantes se encuentran por causa de los riesgos relacionados al proceso migratorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión Consultiva número 21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos y garantías de las niñas y los niños en el contexto de la migración (2014) y; • De la Directiva de la UE para la Promoción y Protección de los derechos del Niño (2017).
Garantía de acceso a los programas y servicios de protección social por parte de los migrantes	<p>Estos documentos reconocen el derecho a la protección social de los NNA en movimiento y sus familias, proporcionando líneas de acción para los países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Acción de Brasil (2014) que, aunque se enfoca en los refugiados, menciona la importancia de los “servicios públicos solidarios” y reconoce la importancia de medidas complementarias de protección para aquellos que no clasifican como refugiados (principalmente con el aumento de los flujos mixtos), así como la necesidad de responder a los desafíos del cambio climático y de los desastres naturales. • La Declaración Conjunta de la UE y África sobre Migración y Desarrollo (2006) que resalta la importancia de promover la cooperación entre los países en temáticas como empleo y políticas sociales. • La Carta Social Europea (1996) que garantiza el derecho a la asistencia social, a la asistencia médica y a los servicios de bienestar a todas las personas de los países miembros de la Unión Europea, incluyendo a los migrantes, sean estos regulares o no.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los instrumentos jurídicos destacados.

Anexo 3. Derechos de los NNA migrantes y sus familias – por país y por legislación

País	Ley	Año	Principio de Igualdad ante la Ley	Principio de interés Superior del Niño y del Adolescente migrante	Principio de no penalización de la migración irregular/ no sanción por ingreso irregular	Garantía del derecho a la protección social	Garantía del derecho a la salud	Garantía del derecho a la educación	Garantía del derecho al trabajo
Brasil	Constitución Federal de 1988	1988	Art. 5 y Art. 6 (a)	Art. 5 y Art. 227 (b)	(c)	Art. 5, Art. 6, Art. 194/ Parágrafo único/ I	Art. 5, Art. 6 y Art. 196	Art. 5, Art.6, Art. 205 y Art. 206	Art.6
	Ley nº 13.445, establece la Ley de Migración; Decreto nº 9.199, regula la Ley nº 13.445	2017	Art.3 y Art. 4	Art. 3 / XVII	Art. 3 / III y IV	Art. 3 / XI y Art. 4/VIII	Art. 4 / VIII	Art. 3 / XI y Art. 4 / X	Art. 3 / XI
	Ley nº 9.474, Implementación de los Estatuto de los Refugiados de 1951	1997	Art. 5 y Art. 22(d)	-	Art. 10	Art. 5 (e)	Art. 5	Art. 5	Art. 21
Colombia	Constitución Política	1991	Art. 100 (f)	Art. 44	-	Art. 44, Art. 48 y Art. 100 (f)	Art. 44 (g) y Art. 100 (f)	Art. 44 (g) y Art. 100 (f)	Art. 25 y Art. 100 (f)
	Ley nº 1.098, Código de la Infancia y la Adolescencia	2006	Título I, Cap. I/ Art. 1	Título I, Cap. I/ Art. 8	-	Título I/ Cap. I/ Art. 10, Título II/ Cap. I/ Art. 39, Art. 41, Art. 46, Cap. II/ Art. 52, Título II/ Cap. V/ Art. 127	Título I/ Cap. / Art. 17, Art. 27, Art. 29, Título II/ Cap. I/ Art. 36, Art. 39, Art. 41, Art. 46, Art. 52	Título I/ Cap. I/ Art. 10, Título I/ Cap. II/ Art. 17, Art. 28, Art. 29, Art. 36, Art. 39, Art. 42	-
	Decreto 1067, expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, Título 3. Asuntos Relativos a la Condición de Refugiado	2015	Art. 2.2.3.1.6.20 (h)	Art. 2.2.3.1.6.5.	(i)	-	-	-	-



País	Ley	Año	Principio de Igualdad ante la Ley	Principio de interés Superior del Niño y del Adolescente migrante	Principio de no penalización de la migración irregular/ no sanción por ingreso irregular	Garantía del derecho a la protección social	Garantía del derecho a la salud	Garantía del derecho a la educación	Garantía del derecho al trabajo
Chile	Constitución Política de la República de Chile	1980 (actualizada en 2010)	Art. 19/ II	-	-	Art. 19/II y XVIII (j)	Art. 19/II y IX (j)	Art. 19/ II y X	Art. 19/ II y XVI
	Decreto de Ley n° 1.094, establece normas sobre extranjeros en Chile	1975	-	-	-	-	-	-	-
	Ley n° 20.430, establece disposiciones sobre la protección de los refugiados	2010	Art. 13	-	Art. 6	(k)	Art. 13	Art. 13	Art. 13
Ecuador	Constitución de la República de Ecuador	2008	Art. 3, Art. 9 y Art. 11/II	Art. 35, Art. 42 y Art. 44	Art. 40	Art. 3, Art. 34 y Art. 45 (l)	Art. 3, Art. 32 y Art. 45 (l)	Art. 3, Art. 26, Art. 28 y Art. 45 (l)	Art. 33 (m)
	Ley Orgánica de Movilidad Humana y Decreto Ejecutivo 111. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana	2017	Art. 2	Art. 2 y Art. 99	Art. 113 (n)	Artículo 51.	Artículo 52.	Art. 91 (o)	Artículo 51.- y Art. 91
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá	1978	Art. 15, Art. 17 y Art. 20 (p)	Art. 56 (q)	-	Art. 20 (p) y Art. 113	Art. 20 (p) y Art. 56 (q) y Art. 109	Art. 20 (p) y Art. 91	Art. 20 (p)
	Decreto Ejecutivo n° 5	2018	Art. 4	Art. 13	Art. 9	Art. 82 y 83	Art. 82 y 83	Art. 82 y 83	Art. 82 y 83; Decreto Ejecutivo 20 de 2019



País	Ley	Año	Principio de Igualdad ante la Ley	Principio de interés Superior del Niño y del Adolescente migrante	Principio de no penalización de la migración irregular/ no sanción por ingreso irregular	Garantía del derecho a la protección social	Garantía del derecho a la salud	Garantía del derecho a la educación	Garantía del derecho al trabajo
Perú	Constitución política de Perú	1993	Art. 2	Art. 4 [s]	-	Art. 2, Art. 10 y Art. 11	Art. 2, Art. 7 y Art. 11	Art. 2, Art. 16 y Art. 17	Art. 2, Art. 22 y Art. 26
	Decreto Legislativo n°. 1.350 de Migraciones	2017	Art. 9	Título preliminar – Art. VI	Título preliminar – Art. VII	(t)	Título I – Art. 9	Título I – Art. 9	-
	Ley n°. 27.891 de 2002, Ley del Refugiado	2002	Art. 20	-	Art. 31, Art. 35 y Art. 36	-	Art. 20 [u]	Art. 20	Art. 20
	Reglamento de la Ley del Refugiado	2002	Art. 2 [v]	- Art. 5 [w]	Art. 3	Art. 2 [v], Art. 12, Art. 37 [x]	Art. 2 [v], Art. 12, Art. 37	Art. 2 [v], Art. 12	Art. 41 [y]
	Ley del Refugiado, Decreto Supremo No 119-2003-RE	2003	Art. 20	- Art. 5 [w]	Art. 3	Art. 12 y Art. 37 [x]	Art. 12 y Art. 37	Art. 12	Art. 14.2 y Art. 26 [z]
Trinidad y Tobago	Constitución de la República de Trinidad y Tobago	1976	Art. 4	-	-	-	-	-	-
	Ley de inmigración	1969	-	-	-	-	[aa]	[ab]	-

Observación: Para las garantías del derecho a la protección social, a la salud, a la educación y al trabajo en las Constituciones se destacan principalmente las referencias a los artículos que establezcan la universalidad del acceso o a la no discriminación basada en el origen o el estatus legal.

Notas: (a) Mientras que el Art. 5 establece que los extranjeros tienen los mismos derechos que los brasileños, el Art. 6 establece los derechos a la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y de la infancia y a la asistencia a los indefensos.

(b) Mientras que el Art. 5 garantiza la igualdad de la ley para extranjeros en Brasil, el Art. 227 no menciona explícitamente a los NNA migrantes, pero garantiza el interés superior de los NNA en general.

(c) El Art. 109 establece que es la responsabilidad de los jueces federales juzgar al crimen del ingreso o permanencia irregular de extranjeros.

(d) El Art. 5 establece que las personas con el estatus de refugiado gozarán de derechos y estarán sujetas a los deberes de los extranjeros en Brasil. El Art. 22 establece que, mientras que un extranjero esté solicitando asilo en Brasil, éste estará sujeto a las leyes sobre extranjeros. Al mismo tiempo, el Art. 22 garantiza la igualdad de derechos para estas personas y para brasileños.

(e) Extiende a los refugiados los derechos y deberes de los extranjeros en Brasil y en los convenios internacionales de los que Brasil es signatario.

(f) El Artículo 100 de la Constitución destaca que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”.

(g) Disposiciones del Artículo 44 sobre los derechos fundamentales de los niños.

(h) Los refugiados tienen los mismos derechos que otros extranjeros legales, incluso el derecho a no ser discriminados. Los solicitantes de refugio tienen derechos fundamentales que deben ser respetados.

(i) El Art. 2.2.3.1.3.2. establece que, cuando una persona solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado no presente su solicitud de forma regular, “dará lugar a las acciones disciplinarias correspondientes”.

- (j) Pueden ser servicios ofrecidos por instituciones públicas o privadas, pueden haberse establecido cotizaciones obligatorias y el Estado supervisará el adecuado ejercicio del derecho a la protección social.
- (k) Igualdad de derechos prevista en el artículo 13, no obstante, sin referencia inmediata al derecho a la protección.
- (l) El Art. 45 habla específicamente de los NNA.
- (m) El Art. 33 no habla específicamente de extranjeros, pero el Art. 9 establece que estos tienen los mismos derechos que los ecuatorianos.
- (n) El Art. 113: “A la persona solicitante, mientras se encuentre en dicha situación o cuando se le ha reconocido como apátrida, no se le impondrá sanción por motivo de ingreso o permanencia irregular al país.”
- (o) “Su reconocimiento como persona sujeta a protección internacional garantiza que pueda ejercer actividad laboral de forma independiente o bajo relación de dependencia, así como iniciar o continuar sus estudios en cualquiera de los niveles del sistema educativo.”
- (p) A pesar que los extranjeros y los panameños sean iguales ante la Ley, el Art. 20 establece que “por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional,” los extranjeros pueden ser sometidos a condiciones especiales o tener negado “el ejercicio de determinadas actividades.” Este artículo también establece que el Estado puede tomar medidas que afecten exclusivamente a determinados grupos de extranjeros.
- (q) El Art. 56 no especifica explícitamente el principio de interés superior de los niños, pero establece que el Estado es responsable por los derechos de los niños a la salud, a la educación y a la previsión social.
- (r) Art. 73: “Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional.”
- (s) La Constitución no menciona explícitamente el principio de interés superior del niño, pero el Art. 4 establece que los niños y adolescentes como grupos a ser especialmente protegidos.
- (t) El Artículo 11 (11.1) destaca que Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajarán con autoridades competentes para la aplicación de acciones administrativas y jurídicas destinadas a la protección y la asistencia de poblaciones extranjeras en situación de vulnerabilidad (Traducción propia).
- (u) El Artículo 20 de la Ley del Refugiado garantiza al refugiado el acceso a los mismos derechos que disfrutaban los extranjeros residentes, tal como se describen en la Constitución del Perú y en otras leyes, sin perjuicio de los derechos establecidos en la Convención sobre el Estatuto del Refugiado.
- (v) No menciona la protección social explícitamente, pero establece que otras leyes peruanas “vigente[s] sobre la materia” sean tomadas en consideración al interpretar esta ley. No estoy segura, pero supongo que esto incluya a la Constitución, que garantiza a extranjeros los mismos derechos que a los peruanos.
- (w) El Art. 5 no menciona explícitamente el principio de interés superior del niño, pero establece que los NNA refugiados tienen derecho a la “protección especial reconocida en la Constitución Política del Perú.”
- (x) Estos artículos no hablan explícitamente de la protección o de la seguridad social, pero los derechos garantizados en estos pueden ser interpretados como componentes de la protección social.
- (y) El Artículo 47 del Reglamento de la Ley extiende el derecho al trabajo al solicitante desde el momento de la solicitud, permitiendo el derecho al trabajo hasta la decisión definitiva sobre la protección solicitada.
- (z) Art. 14.2: El documento provisional de trámite autoriza al solicitante a trabajar provisionalmente. Art. 26: No se aplican las medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros, a los refugiados reconocidos por el Estado.
- (aa) Limitado a extranjeros que son parte de la *Caribbean Community Skilled Nationals*.
- (ab) Disposiciones educativas limitadas para quienes migran con la intención de estudiar en Trinidad y Tobago.



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