

SITUANDO AL ESTATUTO TEMPORAL DE PROTECCIÓN PARA MIGRANTES DE VENEZUELA EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL

MARÍA GABRIELA TROMPETERO*

Resumen

El análisis sitúa al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela en una perspectiva global al compararlo con los mecanismos de protección temporal turco, estadounidense y europeo para responder al desplazamiento ocasionado por la guerra en Ucrania. El objetivo es entender las especificidades del mecanismo colombiano que ha sido celebrado por diversos actores de la comunidad internacional, los contextos en los que los distintos mecanismos fueron creados, quiénes son sus beneficiarios, los distintos derechos que los estatutos ofrecen, su temporalidad, entre otros criterios. Los resultados indican que, si bien el modelo colombiano cuenta con una serie de innovaciones y ventajas para la población venezolana, hay aspectos que pueden ser mejorados para el bienestar de los desplazados forzosos.

Palabras clave: *protección temporal, migración forzada, refugio, gobernanza migratoria.*

Situating the Temporary Protection Status for Venezuelan Migrants in Colombia from a Global Perspective

Abstract

The analysis places the Temporary Protection Statute for Migrants from Venezuela in a global perspective by comparing it with the Turkish, US American and European temporary protection mechanism to respond to the displacement caused by the war in Ukraine. The objective is to understand the specificities of the Colombian case that has been celebrated by various actors of the international community, the contexts in which the different mechanisms were created, who their beneficiaries are, the different rights that the mechanisms offer, their temporality, among other criteria. The results indicate that, although the Colombian model has a series of innovations and advantages for the Venezuelan population, there are aspects that can be improved for the well-being of the forcibly displaced.

Keywords: *Temporary Protection, Forced Migration, Refugee, Migration Governance.*

Situer le statut de protection temporaire des migrants vénézuéliens en Colombie dans une perspective globale

Résumé

L'analyse place le Statut de protection temporaire des migrants du Venezuela dans une perspective globale en le comparant aux mécanismes de protection temporaire turcs, américains et européens pour répondre aux déplacements causés par la guerre en Ukraine. L'objectif est de comprendre les spécificités du mécanisme colombien qui a été célébré par divers acteurs de la communauté internationale, les contextes dans lesquels les différents mécanismes ont été créés, qui sont leurs bénéficiaires, les différents droits que les statuts offrent, leur temporalité, entre critères. Les résultats indiquent que, bien que le modèle colombien présente une série d'innovations et d'avantages pour la population vénézuélienne, certains aspects peuvent être améliorés pour le bien-être des personnes déplacées de force.

Mots-clés: *protection temporaire, migration forcée, statut de réfugié, gouvernance des migrations.*

Introducción

En las últimas décadas se ha registrado un aumento considerable de personas que son forzadas a huir de sus países por distintos motivos. En el año 2011, la cifra de personas desplazadas a la fuerza no llegaba a los 40 millones, mientras que en el año 2021 hubo 89,3 millones de personas desplazadas en todo el mundo como consecuencia de “persecución, conflicto, violencia, violaciones a los derechos humanos o acontecimientos que alteraron gravemente el orden público” (ACNUR, 2022a:1). De estas personas 27,1 millones son refugiados, 53,2 millones desplazados internos, 4,6 millones solicitantes de asilo y 4,4 millones de venezolanos desplazados en el extranjero, categoría exclusiva que utiliza ACNUR para nombrar a los venezolanos refugiados y desplazados en el extranjero (ACNUR, 2022a), del total de 7,1 millones de personas de Venezuela consideradas refugiadas, migrantes y solicitantes de refugio (RV4, 2022a).

Para responder a estos desplazamientos forzados masivos como los ocasionados en países como Siria y Ucrania por motivo de guerras, o Venezuela debido principalmente a una crisis humanitaria compleja, algunos Estados reaccionan con medidas de protección temporal. Esto se debe, primordialmente, a la imposibilidad de los países receptores de reconocer a todos estos migrantes forzados como refugiados. Bien sea por 1) falta de capacidades institucionales para otorgarles a estas personas el estatus de refugiado de forma individual, como en los casos que serán evaluados en este análisis, 2) porque muchas de estas personas no encajan en la definición de refugiado según la Convención de Ginebra de 1951 al no ser perseguidos directamente en sus países de origen por distintas razones que serán explicadas posteriormente, como en el caso estadounidense, o 3) porque estos países no admitieron la extensión geográfica de la limitación de la Convención del 51, como en el caso turco.

El objetivo de este análisis comparativo, es situar al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela (ETPMV)(1) en Colombia en una perspectiva global, mediante su comparación con otros tres mecanismos de protección temporal contemporáneos, como el Estatuto de Protección Temporal en los Estados Unidos de América (Temporary Protected Status, TPS), el Estatuto Temporal de Protección en Turquía y la recientemente activada Directiva 2001/55/CE europea para responder a los flujos de personas que escapan de la guerra en Ucrania. Se han elegido el caso turco y europeo por ser actualmente los dos países o regiones que han recibido el mayor número de desplazados forzados junto con Colombia. Según cifras de la ACNUR (2022f), Turquía es el mayor país con refugiados con

más de 4 millones, principalmente sirios, seguido por Colombia con 2.477.588 de personas de Venezuela para febrero de 2022 (Migración Colombia, 2022a), y Polonia con 1.246.315 de personas de Ucrania para el 26 de julio de 2022 (ACNUR, 2022b). Desde una perspectiva regional, Europa ha recibido 6.162.309 refugiados ucranianos hasta el 26 de julio de 2022 (ACNUR, 2022b) desde que empezó la invasión rusa en Ucrania el 24 de febrero de 2022, mientras que América Latina y el Caribe han recibido 5,96 millones de personas de Venezuela en los últimos años (R4V, 2022a).

El análisis del ETPMV resulta particularmente interesante porque instituciones como la ACNUR, en cabeza de Filippo Grandi, han descrito el mecanismo colombiano como “el gesto humanitario más importante” en la región desde la década de 1980, así como “un ejemplo para la región y el resto del mundo” (The Guardian, 2021). Además, la respuesta de Colombia se conoce como “el modelo colombiano”, entendido como la forma con la que “se debe atender a las personas en situación de movilidad humana en todo el mundo” (Seile y Chávez, 2020: 155).

El análisis solo pretende analizar estos cuatro mecanismos de protección temporal a rasgos generales y lo que está dispuesto en sus distintos marcos legales y no evaluar si los mecanismos están siendo implementados de forma satisfactoria. En el caso turco y estadounidense ya existe una serie de estudios que analizan la efectividad de la implementación de estos mecanismos (Baban, Ilkan y Rygiel, 2021; Roy y Felter, 2022; Bergeron, 2014; Segerblom, 2007). En los casos colombiano y europeo, es una tarea pendiente ya que estas medidas han sido activadas recientemente, entre 2021 y 2022, por lo que la aplicación de estos mecanismos de protección temporal está en pleno desarrollo. Por su parte, el TPS estadounidense(2) fue seleccionado por ser otro mecanismo utilizado en las Américas en respuesta a la migración venezolana al igual que el ETPMV.

Se parte de la premisa de que existen diferencias claras entre los cuatro contextos como, por ejemplo, los motivos de salida de las personas desplazadas, la experiencia en temas migratorios de los países de acogida que a su vez se relaciona con las capacidades institucionales de las respuestas, el capital económico para responder a estos fenómenos y los marcos jurídicos. No obstante, situar el caso colombiano en el contexto global permitirá observar sus posibles logros y falencias.

El artículo se estructura de la siguiente manera: primero se define qué se entiende por mecanismo de protección temporal. Luego se explica el contexto en el que surge cada modelo de protección temporal analizado. Posteriormente, se realiza la comparación a través de los siguientes criterios: Beneficiarios del mecanismo y requisitos, Acceso a derechos, Temporalidad, Rutas hacia soluciones duraderas y Principio de no devolución. Metodológicamente, la comparación se realizó a través del análisis cualitativo de documentos oficiales, litera-

tura académica existente sobre el tema y consultas con expertos.

1. Mecanismos de protección temporal: definición

Los mecanismos de protección temporal no son nuevos y se han venido desarrollando en distintas partes del mundo como en Asia del Sur durante finales de la década de los 70 e inicios de los 80 o en las guerras de los Balcanes en la década de los 90 (Fitzpatrick, 2000). Estos mecanismos se crean debido a que la Convención de 1951 no aborda todos los retos planteados por el movimiento a gran escala de personas huyendo de los conflictos armados (Ineli-Ciger, 2018), crisis climáticas u otras violaciones de derechos humanos, por lo que surge la necesidad de un régimen de protección temporal.

Según la ACNUR (2014), los mecanismos de protección temporal son:

“herramientas” pragmáticas de protección internacional, que se reflejan en el compromiso y la práctica de los Estados de ofrecer refugio a quienes huyen de crisis humanitarias. Los acuerdos de protección temporal son complementarios al régimen de protección internacional de refugiados y son utilizados en ocasiones para llenar los vacíos en este régimen así como en las capacidades de las respuestas nacionales, especialmente en Estados no firmantes de la Convención [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951]. ACNUR (2014, parr. 3) [corchetes propios].

Por su parte, en lo que respecta a la definición de refugiado, según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, una persona refugiada es aquella que:

debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 1.A.2).

Siguiendo esta definición, de los casos analizados, los EE.UU., la Unión Europea y Turquía se encuentran con la limitante de que la definición en la Convención de 1951 solo incluye a personas que han sido perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas. Por lo tanto, personas que huyan por otros motivos no entran en la categorización.

Por otro lado, ya que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 nace en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, solo los europeos que se convirtieron en refugiados antes de 1951 podían solicitar refugio. Por este motivo, se creó el Protocolo de 1967, que eliminó estas restricciones temporales y geográficas en la definición de refugiado. Desde ese momento, la Convención de 1951 se convirtió en la piedra angular de la protección universal de los refugiados (Ineli-Ciger, 2018).

Ahora bien, el contexto latinoamericano tiene la excepción, al igual que el africano (Kleist 2018), de contar con una expansión de la definición de refugiado que se encuentra en la Declaración de Cartagena de 1984. Nacida en el contexto de los desplazamientos producto de guerras civiles y violaciones de derechos humanos en Centro América (Freier, Berganza y Blouin, 2020), según esta Declaración, además de lo establecido por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, un refugiado es la persona que ha escapado de su país “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, según la Conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena de 1984. Siguiendo esta definición, varios académicos como Freier, Berganza y Blouin (2020), explican que la mayoría de las personas desplazadas venezolanas pudieran ser reconocidas como refugiadas ya que escapan de la violencia generalizada, de la violación masiva de derechos humanos y de diversas circunstancias que han perturbado gravemente el orden público, como asume la Declaración de Cartagena.

Asimismo, bajo los esos argumentos, ACNUR y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han recomendado a los Estados de la región reconocer a la población proveniente de Venezuela como refugiada, bajo la definición ampliada encontrada en la Declaración de Cartagena (Pelacani, Moreno, Dib-Ayesta y Tobón, 2021). No obstante, hasta ahora solo Brasil (ACNUR, 2020) y Paraguay (Infobae, 2019) han reconocido a los ciudadanos venezolanos como refugiados prima facie, y México ha aplicado la Declaración de Cartagena a los venezolanos sólo en algunos casos (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Según cifras de la plataforma R4V (2022b), 971.170 personas venezolanas aún esperan por una respuesta a su solicitud de refugio y tan solo 199.206 han sido reconocidas como refugiadas (R4V, 2022c).

Si bien Colombia es firmante de esta declaración, e incluye esta definición de refugiado en su marco jurídico nacional, no hace el reconocimiento de refugiado para los venezolanos por prima facie, sino que continúa haciendo el reconocimiento de forma individual dentro de un régimen de refugio con grandes deficiencias donde un solicitante puede esperar hasta tres años para

obtener respuesta a su solicitud debido a fallas institucionales. Esta situación representa una gran barrera para el acceso al mercado laboral de los solicitantes de refugio porque durante este tiempo no pueden trabajar legalmente. Este análisis no pretende responder a la pregunta de por qué los países en la región, con la excepción de Brasil y Paraguay, no están reconociendo a los venezolanos como refugiados *prima facie*, sino situar la respuesta colombiana en un contexto global a través del análisis del ETPMV.

2. Contexto de la creación de los distintos mecanismos de protección temporal

2.1 El TPS en los Estados Unidos de América

El TPS es un programa que permite a aquellos migrantes en EE. UU. cuyos países de origen se consideran inseguros, el derecho a vivir y trabajar en ese país durante un periodo temporal, pero prorrogable (Roy y Felter, 2022). El TPS fue establecido por el Congreso de EE.UU. en 1990 como parte de la Ley de Inmigración. Aunque no se les considera residentes permanentes legales ni ciudadanos estadounidenses, muchos de los beneficiarios del TPS han vivido en EE.UU. durante más de veinte años (Roy y Felter, 2022). Para el 16 de febrero de 2022, se estima que 354.625 personas son beneficiarias del TPS estadounidense. Además, aproximadamente 145.800 personas pueden ser elegibles para el mecanismo bajo tres designaciones anunciadas por la Administración Biden en marzo y abril de 2022 (American Immigration Council, 2022).

El secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) decide a qué país se le puede otorgar el TPS, cuando las condiciones en dicho país les imposibilitan a sus ciudadanos regresar a su país temporalmente de manera segura. Este puede ser introducido por una amplia gama de razones, incluyendo los desastres ambientales, el hambre, las epidemias, los conflictos armados no internacionales, así como la violencia (Bergeron, 2014).

2.2 El contexto turco

Antes de la crisis de Siria, Turquía se consideraba a menudo como un país de tránsito migratorio, con la mayoría de los refugiados no europeos viajando a través de este país de camino a otros destinos europeos (İçduygu y Yükseser, 2012). Desde que inicio la guerra civil en Siria en 2011, más de 3,8 millones de sirios han llegado a Turquía (ACNUR, 2022a). Desde ese momento, Turquía se convirtió en el país de destino con la mayor población de refugiados en el mundo. Si bien la respuesta turca tiene una serie de deficiencias, en comparación a la respuesta europea y a la respuesta a los flujos forzosos sirios de otros países vecinos como Líbano y Jordania, el modelo turco ha sido mucho más generoso (Baban, Ilkan y Rygiel, 2021).

Aunque Turquía es firmante de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, mantuvo la limitación geográfica de la Convención, es decir, solo los solicitantes de asilo de Europa reciben el estatus de refugiado. Para los refugiados sirios en Turquía, esto significa que debido a que no provienen de Europa, no son elegibles para solicitar el estatus de refugiado en dicho país bajo la Convención de Refugiados de 1951 (Baban, Ilkan y Rygiel, 2021). Por esta razón, desde 2011 Turquía aplica una política de puertas abiertas con un régimen nacional de protección temporal para proteger a los sirios que huyen de la guerra civil (Ineli-Ciger, 2018). Jurídicamente, la respuesta a los sirios en Turquía se aborda en la Ley de Extranjería y Protección Internacional (LEPI) del 2013 y el Reglamento de Protección Temporal del 2014 (RPT, 2014) (Ineli-Ciger, 2018). Según la LEPI, en su artículo 91, se le concede protección temporal a los extranjeros que se han visto obligados a abandonar su país, no pueden regresar a este y han llegado a Turquía en una situación de afluencia masiva en búsqueda de protección inmediata y temporal.

2.3 El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela (ETPMV) en Colombia

Colombia es el país que ha recibido la mayor cantidad de personas provenientes de Venezuela desde que inició el éxodo masivo desde ese país en 2017. Para el año 2016, Colombia contaba con 23.573 ciudadanos venezolanos y para febrero de 2022, ya se encuentran en Colombia 2.477.588 (Migración Colombia, 2022a).

Entre los diversos mecanismos *ad hoc* que creó el Estado colombiano para manejar este fenómeno de movilidad humana se encuentran la Tarjeta de Movilidad Fronteriza y el Permiso Especial de Permanencia (PEP). El primero, creado en 2016, sirve para identificar a las personas que desean transitar zonas específicas fronterizas colombo-venezolanas. El PEP, que fue habilitado en nueve oportunidades, les permitió a 737.430 personas de Venezuela tener acceso a la oferta institucional colombiana en las áreas de salud y educación, y en el mercado laboral formal por al menos dos años (Conpes, 2022). El PEP ayudó a mejorar la integración de la población venezolana, como lo indica un informe del Banco Mundial, donde se concluye que los inmigrantes con PEP tuvieron mejor bienestar general que otros inmigrantes. Los titulares del PEP consumieron más per cápita, ganaron más dinero, estuvieron más sanos física y mentalmente y tuvieron mejor acceso a los mercados financieros y a las redes de seguridad. Gracias a la amnistía, los migrantes con PEP fueron más autosuficientes que los que no la tenían (Ibañez et al, 2022).

No obstante, el PEP contó con una serie de barreras para los migrantes, por ejemplo, la incertidumbre que generaba en los beneficiarios su corta duración o la imposibilidad de poder acceder a otro mecanismo de

regularización migratoria más estable como una visa de residencia. Adicionalmente, los migrantes solo podían solicitarlo si ingresaron al país sellando su pasaporte (con algunas excepciones como el PEP-RAMV en 2018), entre otros retos (Aksakal y Trompetero, 2021).

Además, si bien para el 31 de enero de 2021, se otorgaron 720.113 PEP en todas sus fases (Decreto 216, 2021), Colombia llegó a tener casi un millón de venezolanos en situación irregular (Migración Colombia, 2021). Esta dificultad, aunada a la continuación de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela, llevó al gobierno del presidente Iván Duque a crear el ETPMV. Aprobado por decreto presidencial el primero de marzo de 2021, el ETPMV permite a sus beneficiarios acceder al sector salud, educativo, financiero y al mercado laboral por un periodo de diez años, entre otros beneficios (GIFMM y R4V, 2021).

2.4 Directiva europea de protección temporal en el marco de la guerra en Ucrania

La Directiva entró en vigor con carácter inmediato el 4 de marzo de 2022 para ofrecerle protección inmediata y un estatuto jurídico claro a las personas que huyen de la guerra en Ucrania (Comisión Europea, 2022a). Si bien esta directiva se aprobó en 2001 para reaccionar al desplazamiento forzoso en el contexto de las guerras en la antigua Yugoslavia, nunca había sido activada hasta la invasión de Rusia en Ucrania, a pesar de las distintas solicitudes para que fuese utilizada para responder a los desplazamientos forzados durante la Primavera Árabe en la década del 2010 o los conflictos en Afganistán, Libia o Siria (Carrera, Ineli-Ciger, Vosyliute y Brumat, 2022). La Directiva “permite acceder a una protección inmediata y otorgar permiso de trabajo y residencia a personas ucranianas, apátridas y nacionales de terceros países con residencia legal en Ucrania que no puedan regresar a su país” (ACNUR, 2022e: parr. 2).

Una de las principales críticas que ha generado la activación de la Directiva, en el contexto de la invasión a Ucrania, es que esta solidaridad demostrada por los países de la UE con la población ucraniana, no se mostró con la misma magnitud con otros flujos de desplazados forzados como los del 2015, o el hecho de que personas de otras nacionalidades que también han escapado a la guerra en Ucrania no han recibido la misma solidaridad que los ciudadanos ucranianos (Global Detention Project, 2022; Carrera et al., 2022).

3. Beneficiarios y requisitos

Sobre el TPS en los EE.UU., como se explicó previamente, el secretario del DHS decide a qué país se le puede otorgar el TPS, cuando las condiciones en dicho país les imposibilitan a sus ciudadanos regresar a su país temporalmente de manera segura. Para julio de 2022, los nacionales de Afganistán, Myanmar, Camerún, El Salvador, Haití, Honduras, Nepal, Nicaragua, Siria, So-

malia, Sudán, Sudán del Sur, Ucrania, Venezuela y Yemen que se encontraban en los EE. UU. en el momento de la designación del TPS, son elegibles para este mecanismo de protección temporal (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, 2022)

Los requisitos para obtener el TPS son haber residido continuamente en EE.UU. desde la fecha especificada para el país, presentar los formularios respectivos, mostrar evidencia de identidad y nacionalidad, de fecha de entrada y de residencia continua, y pagar las tarifas de los formularios. Sobre la evidencia de identidad y nacionalidad se recomienda que se presente la evidencia primaria como pasaportes o partidas de nacimiento. No obstante, en caso de no tenerlos, existen alternativas para probar la identidad, lo mismo sucede con la evidencia sobre la fecha de entrada (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, 2022).

En el caso colombiano, según el artículo 4 del Decreto 2016 de 2021, los beneficiarios del ETPMV son aquellas personas venezolanas que hayan entrado a Colombia de forma regular o irregular antes del 31 de enero de 2021, aquellas personas en situación regular titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y los venezolanos que entren de forma regular al país durante los primeros dos años de vigencia del ETPMV. Sobre este último punto, el artículo 2, único parágrafo, de la citada norma, establece que el gobierno podrá prorrogar o dar por finalizado ese periodo de dos años.

Según Migración Colombia (2022), para febrero de 2022 había en este país 295.038 personas venezolanas en situación irregular. Considerando que antes de la aplicación del estatuto había en Colombia para el 31 de enero de 2021, 983.343 personas venezolanas en situación irregular lo que representaba el 56% de la población venezolana en Colombia, y ahora el porcentaje de personas en situación irregular representa el 11,9% de la población venezolana en ese país, el proceso de regularización ha sido bastante exitoso. No obstante, es necesario que se habilite un mecanismo para la regularización de las personas venezolanas que no pudieron entrar a Colombia después de 31 de enero de 2021 de forma regular ya que en Venezuela continúan las dificultades para la obtención de pasaportes, como su precio, que a septiembre de 2022 es de USD 215, y los problemas constantes de acceso a la página web donde se hace el registro para obtener el documento y la falta de representación diplomática del régimen de Nicolás Maduro en algunos países como EE.UU. y Colombia (Bolívar y Rodríguez, 2021) (3)

Otro aspecto que ha sido criticado por distintas organizaciones de la sociedad civil es que a los solicitantes de refugio se les exija elegir entre continuar con su solicitud de refugio o arrojarse por el ETPMV. Sobre este punto, Pelacani et al. (2021: 33) indican que esto:

supone un dilema perverso, pues la persona debe decidir entre la protección internacional, pero con un limitado acceso a derechos mientras sea portador de un salvoconducto, y el acceso a derechos por medio del PPT [Permiso por Protección Temporal2], pero sin reconocimiento de su necesidad de protección internacional y sin garantías frente al principio de no devolución.

Por el contrario, en el caso estadounidense, un aspecto positivo del TPS es que sus beneficiarios no están obligados a renunciar a su solicitud de refugio, si acceden al mecanismo de protección temporal (Ineli-Ciger, 2018).

En el caso de la Directiva europea ante la guerra en Ucrania, una de las mayores críticas, en relación con los posibles beneficiarios, ha sido que los países miembros de la UE tienen “un amplio margen de maniobra para excluir o no a todas las personas no ucranianas de la protección temporal” [Traducción propia] (Carrera et al., 2022: 13). En el caso turco, solo los sirios, los refugiados palestinos y los apátridas que viven en Siria son los posibles beneficiarios del mecanismo de protección temporal. Como ya se explicó, al no ser europeos, los sirios en Turquía no pueden aplicar al refugio de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951. Asimismo, los sirios que han sido devueltos desde Grecia a Turquía también pueden optar por la protección temporal. El encargado de decidir qué país puede ser beneficiario de la protección temporal en Turquía es el Consejo de Ministros, tras una propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores (Ineli-Ciger, 2018). Los sirios que lleguen a Turquía vía un tercer país no pueden aplicar a la protección temporal (Asylum Information Database, 2022a).

4. Acceso a derechos

4.1 Acceso al trabajo formal

Que los beneficiarios de los estatutos de protección temporal tengan derecho a acceder al mercado laboral brinda beneficios importantes tanto para el país de acogida como para los beneficiarios de estos mecanismos. Si los beneficiarios pueden trabajar y ganarse la vida por sí mismos, se disminuye en el largo plazo la carga financiera de los Estados de acogida (Frelick y Kohlen, 1995). Además, gracias a su trabajo, estas personas contribuyen con la economía de los países de acogida y se tornan personas autosuficientes, lo que genera que el período de protección deje de ser un tiempo lleno de incertidumbre para transformarse en una actividad productiva (Gibney, 2000).

En los cuatro casos analizados, se les permite a los beneficiarios de los mecanismos de protección temporal el acceso al trabajo formal, no obstante, en el caso turco este no fue siempre el caso. A pesar de que la entrada masiva de personas desde Siria con motivo de la guerra en ese país empezó en 2011 y Turquía empezó a implementar la política de protección temporal ese mismo año, no fue sino hasta 2016 que el Estado turco aprobó

la regulación sobre permisos de trabajo para extranjeros con protección temporal. Esta regulación le permite a las personas provenientes de Siria, bajo protección temporal, tener acceso al mercado laboral. Los sirios trabajando en los sectores de agricultura o ganadería no necesitan aplicar al permiso de trabajo (Carrera et al, 2022: 25).

Ese paso fue significativo ya que, previo a la medida, los sirios en Turquía que trabajaban en el mercado informal recibían pagos inferiores al sueldo mínimo, lo que fue cambiado con el permiso de trabajo (Carrera et al, 2022). No obstante, entre 2016 y 2019, solo 132.497 permisos de trabajo fueron otorgados a las personas sirias en Turquía, principalmente debido a que solo los empleadores pueden aplicar al permiso en nombre de los empleados sirios. Esto se asemeja a la idea del PEP para el Fomento de la Formalización en Colombia que tampoco resultó ser tan efectivo como se esperaba (Aksakal y Trompetero, 2021). Otro reto para obtener el permiso de trabajo en el caso turco son los costos, los complejos y largos procedimientos (Carrera et al, 2022).

Que el Estado turco se haya tardado tanto tiempo en brindarles a los refugiados sirios la posibilidad de insertarse al mercado laboral, trajo una serie de consecuencias negativas para esta población. Muchos sirios encontraron trabajos mal pagos o con salarios diarios sin derechos de seguridad laboral. Por su parte, muchas mujeres que cuidan de sus familias por sí solas se vieron en la necesidad de prostituirse, mendigar u obligar a sus hijos menores a trabajar (Ineli-Ciger, 2018). La imposibilidad de las personas sirias de trabajar hasta 2016 no solo significó una barrera para que lograran la autosuficiencia, sino que posiblemente también fue una de las razones por la que tantos sirios arriesgaron sus vidas para llegar a Europa. Allí radica la importancia de garantizarle el derecho al trabajo a los beneficiarios de los mecanismos de protección temporal (Ineli-Ciger, 2018).

Otro tema importante en el caso turco es que el derecho para acceder al mercado laboral no es absoluto, debido a que los permisos de trabajo pueden estar vinculados con un área geográfica específica en Turquía, como por ejemplo, las ciudades donde residen los sirios o fueron registrados después de su llegada, según lo establece el artículo 7 de la Regulación sobre permisos de trabajo para extranjeros con protección temporal de 2016. Otras barreras incluyen la existencia de cuotas para poder contratar a las personas de Siria. Por ejemplo, en una empresa con menos de 10 empleados, solo una persona siria puede ser contratada, a menos de que el empleador pueda comprobar ante la autoridad correspondiente que no hay personas turcas que puedan realizar este trabajo, según el artículo 8 de la Regulación. A pesar de estas barreras, Ineli-Ciger (2018) evalúa de forma positiva que ahora los sirios en Turquía puedan trabajar legalmente, tengan acceso al sistema de seguridad social turco y deban recibir al menos el salario mínimo.

Por su parte, el ETPMV colombiano les permite a sus beneficiarios:

ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas (Decreto 216 de 2021, artículo 11).

Asimismo, con el estatuto es posible contribuir con el sistema de seguridad social, abrir una cuenta bancaria y/o la creación de empresas ante la Cámara de Comercio (Pelacani et al, 2021). En comparación con el caso turco, los beneficiarios del ETPMV en Colombia no cuentan con cuotas para poder acceder al mercado laboral y pueden trabajar en el lugar que deseen.

Por otro lado, en el caso estadounidense las personas que han aplicado al TPS por primera vez deben solicitar un EAD (Employment Authorization Document) para poder ingresar al mercado laboral. El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos revisará cada caso para determinar si la persona es elegible para trabajar antes de tomar una decisión final sobre la solicitud de TPS. Si se determina que es elegible tras la revisión inicial de la solicitud de TPS (elegible prima facie), la persona recibirá un EAD. De lo contrario, es posible apelar la decisión (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, 2022). El caso estadounidense demuestra la importancia de la inclusión laboral de los beneficiarios del TPS ya que la mayoría tienen tasas de participación en la fuerza laboral superiores al 80% y contribuyen anualmente con unos \$14 mil millones al PIB nacional. (FWD.US, 2022).

La Directiva de protección temporal europea les ofrece a sus beneficiarios el acceso inmediato al mercado laboral. La Comisión Europea (2022b) ha presentado una serie de recomendaciones para que los estados miembros de la UE busquen que los desplazados forzados ucranianos consigan un empleo de acuerdo con sus capacidades, que se promueva la mejora de sus habilidades existentes y puedan desarrollar nuevas para que tengan éxito en el mercado laboral y en su proceso de integración social.

4.2 Derecho a la educación

Sobre el acceso a la educación, todos los mecanismos le ofrecen educación a todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) beneficiarios de los distintos estatus de protección. De hecho, en los casos estadounidense, turco y colombiano, la educación primaria es un derecho para todos los NNA independientemente de su estatus migratorio. Por ejemplo, en el caso turco, el artículo 42 de la Constitución establece que “nadie será privado del derecho a la educación”, por ello, los solicitantes de asilo, los titulares del estatuto de protección internacional y sus familias tienen acceso a la educación primaria

y secundaria en Turquía, como lo establece el artículo 89 de la Ley de Extranjería y Protección Internacional (2013). Lo mismo ocurre en el caso colombiano donde este derecho también se establece en la Constitución Política de Colombia (1991) en los artículos 44 y 45. Esto no significa que en la práctica no existan barreras para el acceso a este derecho, pero al menos legalmente el derecho debería estar garantizado. Por ejemplo, en el caso colombiano los NNA cuentan con tasas de inasistencia escolar debido a las barreras para acceder a internet y dificultad para acceder a la educación superior, entre otros retos (Conpes, 2022).

Por su parte, la Directiva de protección temporal europea les ofrece a sus beneficiarios la igualdad de acceso a la educación de los menores de edad y los derechos de unificación familiar y ningún país miembro de la UE puede ofrecer menos derechos que los previamente mencionados (Carrera et al, 2022)(4).

4.3 Derecho a la salud

Sobre el derecho a servicios de salud en casos de emergencia todos los mecanismos permiten que sus beneficiarios tengan acceso a este derecho legalmente (Ineli-Ciger, 2018 (caso estadounidense y turco); Ministerio de Salud, 2022; European Commission, 2022). En el caso colombiano, el beneficiario puede acceder al régimen contributivo en caso de contar con un trabajo formal o ser trabajador independiente con capacidad de pago, o afiliarse al régimen subsidiado en caso de no tener “capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Régimen Contributivo y no tiene las calidades para estar en el Régimen Especial o de Excepción, y/o está clasificado en el SISBÉN” (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) (Ministerio de Salud, 2022). El caso turco es similar y tanto los solicitantes de la protección internacional como los beneficiarios que no estén cubiertos por algún seguro médico o no tengan los medios económicos suficientes para costear un seguro son cubiertos por el régimen de seguridad social de Turquía, lo que les permite acceder gratuitamente a los servicios de atención sanitaria prestados por los proveedores públicos (Asylum Information Database, 2020).

4.4 Derecho a la reunificación Familiar

Según las Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia de ACNUR (2014: 6), uno de los estándares mínimos de tratamiento de los mecanismos de protección internacional es el “respeto por la unidad familiar y la búsqueda de familiares, y oportunidades para la reunificación con los familiares separados”.

En el caso de la Directiva europea, la reunificación familiar es posible. En el artículo 15 se incluyen esposos o parejas en relaciones estables, hijos menores de edad que no estén casados, y otros parientes cercanos que vivan de la familia y dependan de la persona que

aplica (Carrera et al, 2022: 15). El mecanismo de protección temporal turco también permite el acceso a los mecanismos de unificación familiar para esposos, hijos menores de edad e hijos dependientes de cualquier edad (Refugee Rights Turkey, 2017).

Por su parte, el TPS en los EE.UU. no otorga este beneficio. Esto ha sido criticado por varios autores (Messick y Bergeron, 2014; Ineli-Ciger, 2018), especialmente al considerar que los ciudadanos de El Salvador, Honduras y Nicaragua han contado con TPS por hasta 20 años, lo que genera que las parejas e hijos de estas personas no se puedan reunificar con sus familias por años (Ineli-Ciger, 2018).

En el caso colombiano, una de las barreras del ETPMV es que no ofrece el derecho a la reunificación familiar, como sí es posible en el caso de las visas tipo M, R o salvoconducto (SC-2). Esta limitación es sobre todo preocupante para NNA, “personas con discapacidad y personas de la tercera edad o cualquier integrante de la familia que por alguna razón no satisfaga los requisitos establecidos en el Decreto y, por tanto, pudiera ser devuelto a su país de origen” Pelacani et al (2021: 15).

4.5 Derecho a la movilidad internacional

Una de las grandes ventajas del ETPMV colombiano es que las personas venezolanas se pueden ausentar del territorio nacional por hasta 180 días (Gobierno de Colombia, 2021). Esta medida se considera positiva para aquellas personas cuyas vidas no corren peligro en Venezuela y desean transitar entre ambos países por motivo de visitas familiares, lo que es bastante común en el caso de la migración venezolana en Colombia.

Las personas que poseen un TPS en los EE.UU. solo pueden viajar cuando se les aprueba una autorización de viaje (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, 2022). En el caso de la directiva europea, sus beneficiarios podrán trasladarse a otro país de la UE, antes de la expedición de un permiso de residencia, y circular libremente por países de la UE, distintos del Estado miembro de residencia, durante 90 días en un periodo de 180 días tras la expedición de un permiso de residencia en el país de la UE de acogida (European Commission, 2022). Por su parte, en Turquía, de regresar a Siria, a los beneficiarios del mecanismo de protección temporal se les elimina la protección. Si desean ir a otro país deben solicitar un permiso de salida ante el *Directorate General of Migration Management* (Refugee Rights Turkey, 2017).

5. Temporalidad

Una de las características de los mecanismos de protección temporal es, como su nombre lo indica, que el tiempo durante el cual sus beneficiarios pueden gozar de acceso a derechos debería ser transitorio, mientras la crisis en el país de origen se resuelve y/o se encuentran soluciones duraderas para estas personas (Fitzpatrick,

2000). En el caso turco, si bien el gobierno mantuvo una política de puertas abiertas por muchos años desde el 2011, casi 11 años después de inicio del desplazamiento, las personas sirias aún se apoyan en un mecanismo de protección temporal sin fecha exacta de fin. Además, el Consejo de Ministros de Turquía tiene la facultad de ordenar el retorno de todos los grupos bajo protección sin considerar cualquier criterio de retiro objetivo incluyendo aquellas cláusulas de cesación de la Convención de 1951 (Ineli-Ciger, 2018).

El TPS en los EE. UU. también cuenta con una serie de limitantes temporales ya que se otorga por un tiempo máximo de entre 6 a 18 meses, y la duración de la protección puede extenderse más si la situación en el país de origen no cambia. Además, la ley no define el término “temporal” ni limita el tiempo durante el cual un país puede tener una designación de TPS (American Immigration Council, 2022). Según Segerblom (2007), el hecho de que el TPS no tenga un límite de tiempo máximo y se otorgue, en algunos casos, por más de 18 años devalúa el estatus y deja a los titulares de TPS en el limbo, lo que va en contra del objetivo de la introducción del estatus que era proporcionar un alivio temporal de la deportación. Según Ineli-Ciger (2018), muchos expertos argumentan que, cuando la duración del TPS se extiende por más de 5 años, los titulares de TPS deberían poder recibir un estatus más seguro y, por lo tanto, se debe introducir un límite de tiempo máximo para el TPS. La introducción de una duración máxima para el TPS puede hacer que la protección sea más eficiente y humana, así como restaurar su carácter temporal.

En el caso venezolano, por ejemplo, el TPS fue aprobado el 8 de marzo de 2021 para aquellos venezolanos que hubiesen entrado a los EE.UU. antes del 8 marzo de 2021. Estas personas, aproximadamente 343.000 (Homeland Security, 2022) tenían la posibilidad de aplicar al mecanismo hasta el 9 de septiembre de 2022 y hasta esta fecha se daba la protección (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, 2021). Si bien el 11 de junio se aprobó la extensión de la fecha de aplicación de estas personas desde el 10 de septiembre de 2022 hasta el 10 de marzo de 2024, así como la duración del TPS hasta el 10 de marzo de 2024, aquellas personas venezolanas en situación irregular que hayan entrado a EE.UU. después del 8 de marzo de 2021 no tienen acceso al mecanismo (Homeland Security, 2022). Esta situación ha sido criticada por diversos sectores en los EE.UU. pues un número de venezolanos seguirá viviendo en la irregularidad. Esta es precisamente una de las críticas a este mecanismo, que no beneficia a aquellas personas que lleguen a los EE.UU. después de la fecha en la que se reconoce la crisis, sino solo a aquellos que ya estaban en el país (Fitzpatrick, 2000; Human Rights Watch, 2020).

Por su parte, la Directiva europea provee una protección prima facie inmediata otorgándole un permiso de residencia a sus beneficiarios por un periodo inicial

de un año que podrá ser extendido por períodos de seis meses hasta por dos años, cuando las razones para tener la protección temporal persistan (Carrera et al 2022). Si bien aún es muy pronto para saber el destino de la guerra en Ucrania, basados en la experiencia turca, Carrera et al (2022) recomiendan que los mecanismos de protección temporal no duren más de 3 años. Por ello, de extenderse la guerra en Ucrania, los académicos recomiendan que la UE cuente con un plan de largo plazo para culminar la protección temporal y se garantice la inclusión socioeconómica de los beneficiarios del mecanismo de protección temporal, por ejemplo, a través de la aprobación de la figura del refugio (Carrera et al, 2022).

Finalmente, una de las características más notorias del ETPMV colombiano es que sus beneficiarios contarán con 10 años de protección y durante este tiempo podrán dar el paso a la adquisición de la residencia permanente y, posteriormente, de así desearlo, a la nacionalidad colombiana, de contar con los requisitos necesarios (GIFMM y R4V, 2021). Según Pelacani et al (2021: 19), para darle acceso a las personas que hayan ingresado a Colombia fuera de los términos establecidos por el ETPMV, un escenario similar al del PEP donde se daban “aperturas periódicas y discrecionales de la posibilidad de acceder al mecanismo” es imaginable. No obstante, según las autoras, si bien esto le brindaría protección a la población afectada, “seguiría creando una situación de inseguridad jurídica” que dejaría a dicha “población a la merced de la voluntad del gobierno de turno” (Pelacani et al., 2021: 19). Este tema también ha sido criticado en el contexto del TPS estadounidense, donde la situación es aún más grave, ya que la administración de turno puede condicionar si los TPS se renuevan o no cada 18 meses. Esto genera momentos de angustia a sus beneficiarios, como lo indica Ade Ferro, directora ejecutiva del Venezuelan American Caucus (VAC), en entrevista para la elaboración de este análisis.

6. Ruta hacia soluciones duraderas

En el caso colombiano, el ETPMV “permitirá al migrante venezolano acreditar su permanencia en Colombia para los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a una Visa Tipo R, en los términos y bajo las condiciones establecidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante acto administrativo”, según el artículo 11, parágrafo 1 del Decreto 216 de 2021). A partir del primero de junio de 2023, los beneficiarios del estatuto que ya hayan acumulado cinco años en Colombia con el PEP o el PPT podrán aplicar a la visa de residente (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022). Uno de los mayores retos para las personas venezolanas será el costo de estas visas que puede llegar hasta USD 443 (Cancillería de Colombia, 2022). Después de un año de haber adquirido la Visa Tipo R, el beneficiario podrá solicitar la nacionalidad por adopción. Esta medida representa un gran avance ya

que permitirá el tránsito a una solución duradera lo que no era posible con el PEP.

En el caso estadounidense, según el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (2022), registrarse para el TPS no impide aplicar a otro tipo de estatus migratorio. Para obtener cualquier otro beneficio migratorio la persona “tiene que cumplir todos los requisitos de elegibilidad para dicho beneficio en particular”. Sin embargo, en líneas generales, a pesar de algunas excepciones, si una acción especial del Congreso les permite a ciertos beneficiarios del TPS adquirir la residencia permanente, la ley actual en EE.UU. no lo permite (Ineli-Ciger, 2018), es decir, el TPS es un beneficio temporal que no conduce al estatus de residente permanente ni confiere ningún otro estatus migratorio. Para Ade Ferro, esta es una de las principales barreras del TPS en EE.UU.

Recientemente, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración aprobó un permiso de viaje para que las personas que entraron a los EE.UU. de forma irregular y adquirieron un TPS puedan salir y volver a entrar a este país de forma regular. Esto les permitiría a los beneficiarios del TPS casados con un ciudadano estadounidense o que sean padres de un estadounidense mayor de 21 años, y que entraron de forma irregular, solicitar una *green card* a través del patrocinio familiar (Barros, 2022). Además, actualmente hay un proyecto de ley en discusión (*American Dream and Promise Act of 2021*) para que los beneficiarios del TPS, entre otros grupos como los *Dreamers*, puedan acceder a la residencia permanente si cumplen con ciertos requisitos, como por ejemplo haber sido elegibles para el TPS antes del 17 de septiembre de 2017. Esto excluiría a los beneficiarios de Birmania y Venezuela a quienes se les concedió el TPS en marzo de 2021 (National Immigration Forum, 2021).

En el caso turco, según la Ley de Extranjería y Protección Internacional (2013), ni a los titulares del estatus de protección internacional, ni a los beneficiarios de la protección temporal se les conceden permisos de residencia. La ley establece que su permanencia en Turquía se basa en la duración indefinida de estos mecanismos de protección (Asylum Information Database, 2020). Sobre la obtención de la ciudadanía, la única forma de acceso para los beneficiarios de protección temporal que llegaron después de 2011 es el matrimonio con un ciudadano turco o a través del procedimiento de circunstancias excepcionales. Esta última se otorga de acuerdo con determinados perfiles y criterios, como las aptitudes que puedan contribuir a Turquía, lo que corresponde generalmente a sirios altamente calificados (Asylum Information Database, 2020).

En el caso europeo, una de las propuestas de Carrera et al (2022) es que la UE genere un plan en caso de que la guerra en Ucrania se prolongue y los beneficiarios de la directiva puedan acceder a otros mecanismos como el reconocimiento de la condición de refugiado prima

facie o de protección subsidiaria. El caso ucraniano es particular ya que las personas huyen de un país democrático que ha sido invadido por otro país, por lo tanto, aquí puede jugar un rol la búsqueda de soluciones conjuntas entre las autoridades ucranianas y la UE.

7. Principio de no devolución

El principio de no devolución es una de las características clave del refugio y se encuentra en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En los casos estadounidense y europeo, los beneficiarios del TPS (American Immigration Council, 2021) y las personas protegidas bajo la Directiva europea de protección temporal no pueden ser deportadas (Carrera et al, 2022). Así las cosas, en estos casos los mecanismos de protección temporal también pueden enmarcarse como mecanismos complementarios al refugio pues también cumplen con uno de sus principios más importantes, ya que, según ACNUR (2000), los mecanismos de protección complementarios deberían incluir el principio de no devolución.

En el caso turco, el artículo 6 del *Temporary Protection Regulation* (2014) garantiza la protección contra la devolución a las personas a las que se les ha concedido protección temporal. Sin embargo, en octubre de 2016 se introdujo una excepción a esta norma mediante un decreto de urgencia que se consolidó mediante la Ley 7070 en 2018. Dicha ley establece que la decisión de expulsión “podrá adoptarse en cualquier momento del procedimiento de protección internacional” por motivos de: 1) liderazgo, pertenencia o apoyo a una organización terrorista o a un grupo delictivo orientado a la obtención de beneficios; 2) amenaza para el orden o la salud pública o 3) relación con organizaciones terroristas definidas por instituciones y organizaciones internacionales. Desde 2018, las decisiones de deportación se han emitido cada vez más a los sirios sobre la base de las disposiciones mencionadas (Asylum Information Database, 2022b).

Por su parte, el ETPMV colombiano no garantiza el principio de no devolución como sí lo ofrece el refugio en Colombia (GIFMM y R4V, 2021), al no ser un mecanismo de protección complementario al refugio, sino un mecanismo de protección temporal (Pelacani et al, 2021). Esto ha generado críticas por parte de abogados y defensores de los DD.HH. al considerar que los solicitantes de refugio no pueden ser protegidos por el estatuto si desean esperar por la respuesta a su solicitud de refugio ya que durante este tiempo no pueden trabajar, y se ven ante la difícil situación de elegir entre un mecanismo como el refugio que sí les garantiza la no devolución y el estatuto que sí les permite trabajar (Pelacani et al, 2021).

Conclusiones

El objetivo de este análisis fue situar al Estatuto de Protección Temporal para Migrantes de Venezuela con la

finalidad de identificar sus especificidades en una perspectiva global a través de su comparación grosso modo con el TPS estadounidense, la Directiva de protección europea y el mecanismo de protección temporal turco.

En comparación con los otros mecanismos de protección analizados, el ETPMV resalta principalmente por tres aspectos. El primero es su temporalidad ya que, a diferencia de los otros mecanismos, sus beneficiarios serán protegidos en Colombia por diez años, cinco veces más del tiempo que ofrecen los modelos estadounidense y europeo. Esto es positivo para los migrantes debido a que un marco de diez años puede ser suficiente para desarrollar planes de corto y mediano plazo, e incluso a largo plazo si acceden a la residencia permanente. El segundo aspecto es la posibilidad con la que cuentan los beneficiarios del ETPMV de transitar a una solución duradera como una visa de residente o la ciudadanía, mientras que en los casos estadounidense y turco el paso a soluciones duraderas es mucho más complicado. Tercero, es sobresaliente que en tan solo un año el Estado colombiano haya regularizado a 1.511.058 personas venezolanas para el primero de agosto de 2022 (Migración Colombia 2022b), muchas de las cuales eran invisibles ante el Estado colombiano por su situación de irregularidad.

No obstante, el ETPMV no está exento de retos. En primer lugar, el estatuto colombiano pudiese seguir el camino del TPS estadounidense al no exigirle a sus beneficiarios que renuncien a sus solicitudes de refugio. El ETPMV sería el instrumento ideal para que las personas que esperan por una respuesta a su solicitud de refugio, aproximadamente 42.000 de las cuales la mayoría son venezolanas (Conpes, 2022), puedan trabajar. El caso turco muestra como el hecho de que los beneficiarios de la protección temporal no pudieron ingresar al mercado formal entre 2011 y 2016 generó una serie de dificultades, no solo para los desplazados sirios sino también para el Estado turco que pudo haber obtenido beneficios gracias a la autosuficiencia de estas personas, lo cual no fue posible debido a la imposibilidad de trabajar formalmente durante ese periodo.

Segundo, el derecho a la reunificación familiar también pudiese ser garantizado. Siguiendo el ejemplo turco, el Estado colombiano pudiese crear un mecanismo para que los beneficiarios del estatuto pudiesen reunificarse con sus familiares, sobre todo cuando se trata de personas con altos niveles de vulnerabilidad como NNA, adultos mayores y personas con discapacidades. Tercero, es necesario idear una política para que las personas venezolanas que no puedan arroparse con el estatuto puedan hacerlo, y que esta medida no dependa de la discrecionalidad del gobierno de turno. Finalmente, ante la tendencia global del aumento de los desplazamientos forzados, el estatuto se pudiese activar para grupos de otras nacionalidades que necesiten protección y a quienes se les dificulte obtener el refugio.

Como se evidenció al inicio del análisis, los flujos

de personas desplazadas van en aumento a nivel global y todo indica que los mecanismos de protección temporal son cada vez más utilizados como una alternativa para superar las dificultades de la evaluación individual de la solicitud de refugio, así como las limitantes de la definición de la Convención de 1951. ¿Son estos mecanismos positivos para los desplazados forzosos o se crean en detrimento de su derecho a la protección internacional? ¿A qué se debe que cada vez más los Estados recurran a alternativas como los mecanismos de protección temporales y no a la figura de refugio? ¿Cuáles están siendo los vacíos de implementación entre lo que está establecido oficialmente en los documentos y el acceso a derechos de los beneficiarios de estos mecanismos de protección temporal en los casos colombiano y europeo? Estas preguntas quedan abiertas para un futuro análisis más que necesario en un mundo donde todo apunta a que los conflictos y el cambio climático van a generar más desplazamientos forzosos. Finalmente, este artículo no analizó todos los posibles criterios comparativos como acceso a la vivienda, ayudas socioeconómicas y psicológicas para los beneficiarios, entre otros, por ello se recomienda su estudio.

Notas

- 1 Esta es la tarjeta de identificación que obtienen los beneficiarios del ETPMV.
- 2 Este texto fue elaborado antes de que se emitiera el “humanitarian parole” en octubre de 2022 en los Estados Unidos para la población venezolana, por ello, no forma parte del análisis. Con este permiso las personas de Venezuela podrán trabajar por dos años en este país. Para poder aplicar se debe contar con un patrocinante en los EE.UU., tener pasaporte válido, contar con una serie de vacunas, no tener doble nacionalidad, ni residencia permanente o estatus de refugiado en otro país. Tampoco es posible aplicar de haber entrado de forma irregular a los EE.UU., México o Panamá después del 19 de octubre de 2022. Además, solo se ofrecerán 24.000 permisos. Las personas venezolanas que intenten entrar a los EE.UU. de forma irregular serán devueltas a México por Título 42. Debido a todas estas barreras, el mecanismo ha sido criticado por distintos especialistas y organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes y refugiados. (Para más detalles ver: Trompetero, M. (2022), “Medida migratoria en EE.UU. resalta el valor de la respuesta colombiana”, en línea, <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/medida-migratoria-de-eeuu-resalta-el-valor-de-la-respuesta-colombiana/>(consulta 27.10.2022).

- 3 A la fecha de la elaboración de este análisis, el presidente electo de Colombia, Gustavo Petro, quien empezará a ejercer funciones en agosto de 2022, ha indicado que reanudará las relaciones consulares y diplomáticas con el régimen de Nicolás Maduro.
- 4 Por limitantes de espacio, en las secciones de derecho a la salud y a la educación no se profundiza en cada caso ya que los cuatro mecanismos ofrecen estos derechos, al menos desde una perspectiva legal.

Referencias

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2000), Formas Complementarias de Protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional, en línea: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf> (consulta 31.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2014), Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia, en línea: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59560f154> (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2020), Brasil reconoce a otras 7.700 personas venezolanas como refugiados, en línea: [https://www.acnur.org/noticias/press/2020/8/5f4994cc4/brasil-reconoce-a-otras-7700-personas-venezolanas-como-refugiados.html#:~:text=BRASILIA%2C%20Brasil%20%E2%80%93%20La%20Agencia%20de,para%20los%20Refugiados%20\(CONARE\)](https://www.acnur.org/noticias/press/2020/8/5f4994cc4/brasil-reconoce-a-otras-7700-personas-venezolanas-como-refugiados.html#:~:text=BRASILIA%2C%20Brasil%20%E2%80%93%20La%20Agencia%20de,para%20los%20Refugiados%20(CONARE)) (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2022a), Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2021, en línea: https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2022b), Ukraine Refugee Situation, en línea: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2022d), Refugees and Asylum Seekers in Turkey,

- en línea: <https://www.unhcr.org/tr/en/refugees-and-asylum-seekers-in-turkey> (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2022e), ACNUR aplaude la ágil y amplia implementación de la directiva de Protección Temporal para refugiados de Ucrania en España, en línea: <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/6230c3ad4/acnur-aplaude-la-agil-y-amplia-implementacion-de-la-directiva-de-proteccion.html> (consulta 24.07.2022).
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2022f). UNHCR Turkey - Fact Sheet February 2022, en línea: https://reliefweb.int/report-turkey/unhcr-turkey-fact-sheet-february-2022-entr?gclid=Cj0KCCQjwof6WBhD4ARIsAOi65aj76nhDXM-JwzmPBgXtd7VNpBlrwUkIXBdAIH1TkA1nwcglIZ2YLpNuAqKXEALw_wcB (consulta 24.07.2022)
- ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cecile, and FREIER, Luisa (2019), “La emigración venezolana: respuestas Latinoamericanas”. *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 3* / 2019.
- AKSAKAL, Mustafa y TROMPETERO, María (2021), “¿De lo global a lo local? El rol del Pacto Mundial en las políticas colombianas hacia la migración venezolana.” En Nejamkis, Lucila; Conti, Luisa y Aksakal, Mustafa (editores), *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis*. Guadalajara, México, Calas y Clasco. pp 83-112.
- AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL (2022), Temporary Protected Status: An Overview, en línea: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/temporary-protected-status-overview> (consulta 23.06.2022).
- ASYLUM INFORMATION DATABASE (2020), Country Report Turkey, en línea: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-TR_2020update.pdf (consulta 24.07.2022)..
- ASYLUM INFORMATION DATABASE (2022a), Eligibility Criteria. Türkiye., en línea: <https://asylumineurope.org/reports/country/turkiye/temporary-protection-regime/qualification-temporary-protection/eligibility-criteria/>(consulta 24.07.2022).
- ASYLUM INFORMATION DATABASE (2022b), Protection from Refoulement, Türkiye, en línea: <https://asylumineurope.org/reports/country/turkiye/content-temporary-protection/status-and-residence/protection-from-refoulement/> (consulta 24.07.2022)
- BABAN, Feyzi, ILKAN, Suzan y RYGIEL, Kim (2021), *The Precarious Lives of Syrians: Migration, Citizenship, and Temporary Protection in Turkey*. Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- BARROS, Aline (2022), US Restores Path to Green Card for Some TPS Holders, en línea: <https://www.voanews.com/a/us-restores-path-to-green-card-for-some-tps-holders-/6659070.html> (consulta 12.06.2022)
- BERGERON, Claire. (2014). “Temporary Protected Status after 25 Years: Addressing the Challenge of Long-Term “Temporary” Residents and Strengthening a Centerpiece of US Humanitarian Protection”. *Journal on Migration and Human Security*, vol.2, no. 1, pp. 22-43.
- CANCILLERÍA DE COLOMBIA (2022), Realice aquí su solicitud de visa en línea. En línea: https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/costos-medios-pago-oficinas-atencion (consulta 01.08.2022).
- CARRERA, Sergio; INELI-CIGER, Meltem; VOSYLIUTE, Lina y BRUMAT, Leiza (2022), “The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine”. *CEPS Policy Insights*, no. 2022-09, March 2022.
- COMISIÓN EUROPEA (2022a), Refugiados de Ucrania: Directrices operativas para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Directiva sobre protección temporal, en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1727(consulta 24.07.2022)
- COMISIÓN EUROPEA (2022b), Ucrania: la Comisión presenta orientaciones para ayudar a las personas que huyen de la guerra a conseguir trabajo y acceder a la formación y al aprendizaje de adultos, en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3620 (consulta 15.10.2022)
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA [CONPES] (2022), Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país. Documento CONPES 4100, en línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf> (consulta 30.07.2022)
- CONSTITUCIÓN DE TURQUÍA (1982), Turkey’s Constitution of 1982 with Amendments through 2017, En línea: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en (consulta 24.07.2022)

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). En línea: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf> (consulta 24.07.2022).
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS [CONVENCIÓN DE GINEBRA] (1951). En línea: https://eacnur.org/files/convenccion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf (consulta 24.07.2022).
- DECRETO 216 DE LA PRESIDENCIA DE COLOMBIA. 1º de marzo de 2021. En línea: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf> (consulta 24.07.2022).
- DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS (1984). Adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. En línea: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf> (consulta 24.07.2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2022), *Temporary protection*. En línea: <https://bit.ly/3FMpyKX>
- FITZPATRICK, Joan (2000), “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime.” *The American Journal of International Law*, vol. 94, no. 2 (Apr., 2000), pp. 279-306.
- FREIER, Luisa, BERGANZA, Isabel y BLOUIN, Cécile (2020), The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America. *International Migration*. Le Grand-Saconnex, IOM.
- FRELICK, Bill y Kohnen, Barbara (1995), “Filing the Gap: Temporary Protected Status.” *Journal of Refugee Studies*, vol. 8, no. 4, 19. pp. 339–363.
- FWD.US. (2022), Temporary Protected Status (TPS): 5 Things to Know. En línea <https://www.fwd.us/news/temporary-protected-status-tps-5-things-to-know/> (consulta 15.10.2022)
- GIBNEY, Matthew (2000), “Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe”. *Georgetown Immigration Law Journal*, vol.14, no. 2, pp. 689-709.
- GRUPO INTERAGENCIAL SOBRE FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS [GIFMM] Y PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA [R4V] (2021), Preguntas y Respuestas: Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela,. En línea: <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-preguntas-y-respuestas-sobre-el-estatuto-temporal-de-proteccion-para> (consulta 24.07.2022)
- GLOBAL DETENTION PROJECT (2022), The Ukraine Crisis Double Standards: Has Europe’s Response to Refugees Changed. En línea: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-crisis-double-standards-has-europe-s-response-refugees-changed> (consulta 24.07.2022)
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2021), Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos En línea: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf (consulta 24.07.2022)
- HUMAN RIGHTS WATCH (2020), What’s Wrong with Temporary Protected Status and How to Fix It. En línea: <https://www.hrw.org/news/2020/03/01/whats-wrong-temporary-protected-status-and-how-fix-it> (consulta 24.07.2022)
- HOMELAND SECURITY (2022), DHS Announces Extension of Temporary Protected Status for Venezuela. En línea: <https://www.dhs.gov/news/2022/07/11/dhs-announces-extension-temporary-protected-status-venezuela> (consulta 24.07.2022)
- IBAÑEZ, Ana; MOYA, Andrés; ORTEGA, María; ROZO, Sandra y URBINA, María (2022), *Life out of the Shadows Impacts of Amnesties in the Lives of Refugees*. Washington D.C., Banco Mundial.
- İÇDUYGU, Ahmet y YÜKSEKER, Deniz (2012), “Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Representation in the Creation of a Migratory Phenomenon.” *Population, Space and Place*, vol. 18, pp. 441– 56.
- INELI-CIGER, Meltem (2018), *Temporary Protection in Law and Practice*. Leiden, Brill.
- INFOBAE (2019), Paraguay otorgó el estatus de refugiado a 720 venezolanos. En línea: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/29/paraguay-otorgo-el-estatus-de-refugiado-a-720-venezolanos/> (consulta 24.07.2022)
- KLEIST, Olaf. (2018). “The Refugee Regime: Sovereignty, Belonging and the Political of Forced Migration”. En *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, editado por Pott, Andreas; Rass, Christoph y Wolff, Frank. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden. pp.167–185.

- LEY DE EXTRANJERÍA Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE TURQUÍA(2013), Law No: 6458. En línea: <https://en.goc.gov.tr/kurumlar/en.goc/Ingilizce-kanun/Law-on-Foreigners-and-International-Protection.pdf> (consulta 30.07.2022).
- MESSICK, Madeline y BERGERON, Claire (2014). *Temporary protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that is Less than Permanent*. Washington D.C., Migration Policy Institute.
- MIGRACIÓN COLOMBIA (2021), Distribución de venezolanos en Colombia, 31 de enero de 2021. En línea: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021> (consulta 24.07.2022)
- MIGRACIÓN COLOMBIA (2022a), Distribución de venezolanos en Colombia. Febrero, 2022. En línea: <http://fronteraysociedad.org/portfolio-item/migracion-colombia-distribucion-de-venezolanos-en-colombia-febrero-2022/> (consulta 01.08.2022) (2022b), Visibles, en línea: <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles> (consulta 24.07.2022)
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2022), Resolución número 5477 por el cual se dictan disposiciones en materia de visas En línea: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/5477%20del%2022%20de%20julio%20de%202022.pdf> (consulta 30.07.2022)
- MINISTERIO DE SALUD DE COLOMBIA (2022), Población Migrante Venezolana. En línea: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/afiliacion-al-sistema-de-seguridad-social-en-salud-de-extranjeros-y-colombianos-retornados.aspx> (consulta 30.07.2022)
- NATIONAL IMMIGRATION FORUM (2021), Bill Summary: American Dream and Promise Act of 2021. En línea: <https://immigrationforum.org/article/bill-summary-american-dream-and-promise-act-of-2021/> (consulta 30.07.2022)
- PELACANI, Gracy; MORENO V., Carolina; DIB-AYESTA, Laura y TOBÓN OSPINO, Mairene (2021), “Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria”. *Informes CEM*. Informe 3-2021. Centro de Estudios en Migración (CEM). Agosto del 2021.
- PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA [R4V] (2022a), R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región – Septiembre 2022. En línea: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulta 15.10.2022).
- PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA [R4V] (2022b), Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país. En línea: <https://www.r4v.info/es/solicitudes> (consulta 24.07.2022)
- PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA [R4V] (2022c), Refugiados venezolanos reconocidos. En línea: <https://www.r4v.info/es/Refugiados> (consulta 24.07.2022)
- REFUGEE RIGHTS TURKEY (2017), Registration and Status for Syrians Refugees and Other Persons Under Temporary Protection. En línea: <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-2.pdf> (consulta 24.07.2022)
- REGULACIÓN SOBRE PERMISOS DE TRABAJO PARA EXTRANJEROS CON PROTECCIÓN TEMPORAL, (Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection) (2016), Decision Number: 2016/8375. En línea: <https://www.refworld.org/docid/582c71464.html> (consulta 30.07.2022)
- ROY, Diana y FELTER, Claire (2022), What Is Temporary Protected Status? En línea: <https://on.cfr.org/3hPVaaz> (consulta 30.07.2022)
- SEELE, Andree y CHÁVEZ, Diego (2020), “Important Advances and Pending Challenges of the “Colombian Model.” Editado por Gobierno de Colombia, *Welcome, Integrate and Grow*. Bogotá, Gobierno de Colombia. pp. 155-159.
- SEGERBLOM, Eva (2007), “Temporary Protected Status: An Immigration Statute That Redefines Traditional Notions of Status and Temporariness”. *Neveda Law Journal*, vol. 7, no. 2, pp. 664-684.
- SERVICIO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS (2021), Designation of Venezuela for Temporary Protected Status and Implementation of Employment Authorization for Venezuelans Covered by Deferred Enforced Departure. En línea: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/09/2021-04951/designation-of-venezuela-for-temporary-protected-status-and-implementation-of-employment> (consulta 24.07.2022)

SERVICIO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS (2022), Estatus de Protección Temporal. En línea: <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/estatus-de-proteccion-temporal> (consulta 20.07.2022)

TEMPORARY PROTECTION REGULATION (2014), Part One: Objective, Scope, Basis, and Definitions, en línea: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (consulta 01.08.2022)

THE GUARDIAN (2021), 'I can build a real life': Colombia to grant legal status to Venezuelan migrants. En línea: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/11/i-can-build-a-real-life-colombia-to-grant-legal-status-to-venezuelan-migrants> (consulta 20.07.2022)

TROMPETERO, María (2022), Barreras para la identidad. En línea: <https://revistasic.org/barreras-para-la-identidad/> (consulta 20.07.2022)

***María Gabriela Trompetero Vicent**

Candidata a Doctora en Sociología y Maestría en Estudios Interamericanos, Bielefeld Graduate School in History and Sociology, Universidad de Bielefeld, Alemania.

Licenciada en Idiomas Modernos, Universidad Central de Venezuela

Asistente de investigación, Facultad de Sociología de la Universidad de Bielefeld y del Instituto de Políticas Migratorias, Alemania Líneas de investigación: procesos de categorización de las personas en situación de movilidad humana, los regímenes de refugio y migración, la gobernanza migratoria, el desplazamiento forzoso en América Latina y Europa y los retos institucionales para responder a estos flujos.

Correo-e: Gabriela.trompetero@uni-bielefeld.de

Orcid: 0000-0002-3495-1846

**Fecha de recepción: agosto de 2022.
Fecha de aprobación: octubre de 2022.**