Las personas nacionales frente a las extranjeras en América del Sur

200 AÑOS DE LEYES DE NACIONALIDAD Y MIGRACIONES

DIEGO ACOSTA ARCARAZO

UNAM
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
sb

LAS PERSONAS NACIONALES FRENTE A LAS EXTRANJERAS EN AMÉRICA DEL SUR

200 años de leyes de nacionalidad y migraciones

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1053

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Zeyma M. Lara Sobrevilla
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

DIEGO ACOSTA ARCARAZO

LAS PERSONAS NACIONALES FRENTE A LAS EXTRANJERAS EN AMÉRICA DEL SUR

200 años de leyes de nacionalidad y migraciones

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EDITORIAL SB
México, 2025

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Acosta Arcarazo, Diego, autor.

Título: Las personas nacionales frente a las extranjeras en América del Sur : 200 años de leyes de nacionalidad y migraciones / Diego Acosta Arcarazo.

Otros títulos: The national versus the foreigner in South America. Español.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Editorial SB, 2026. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1053.

Identificadores: LIBRUNAM 2276948 | ISBN 9786075877907 (UNAM) | ISBN 9786316680518 (Editorial SB).

Temas: Ciudadanía -- América del Sur. | Ley de emigración e inmigración -- América del Sur -- Historia.

Clasificación: LCC KH561.A93618 2026 | DDC 342.8083—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación de la Secihti.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Traducción del original en inglés por Diego Acosta Arcarazo.
Título original:
The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law
© 2018. Cambridge University Press.

Primera edición impresa: 13 de febrero de 2026
Primera edición electrónica: 23 de octubre de 2026

DR © 2026. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
www.juridicas.unam.mx

ISBN UNAM (libro impreso): 978-607-587-790-7
ISBN Editorial SB (libro impreso): 978-631-6680-51-8

Inpreso y hecho en México

CONTENIDO

Glosario de acrónimos. XIII

Prólogo XV
Diego Acosta Arcarazo

Capítulo primero
EL ROL CENTRAL DE AMÉRICA DEL SUR EN EL DERECHO MIGRATORIO Y DE NACIONALIDAD 1

I. Introducción 1
II. Contribución a debates académicos 10
III. Los flujos migratorios en América del Sur 14
1. La inmigración sudamericana 14
2. Movilidad regional 17
3. Emigración desde América del Sur 18
4. Retornados y nuevos migrantes, 2005-2023. 20
IV. Actores en sudamérica 24
1. El nivel internacional 25
2. El nivel regional 28
3. El nivel doméstico en América del Sur. 30
V. Debate en Sudamérica 33
VI. Organización del libro 36

PARTE PRIMERA

SIGLOS XIX Y XX

CAPÍTULO SEGUNDO

FRONTERAS ABIERTAS EN EL SIGLO XIX: LA CONSTRUCCIÓN DEL NACIONAL, DEL CIUDADANO Y DEL EXTRANJERO EN AMÉRICA DEL SUR 43

I. Introducción 43
II. La nacionalidad por nacimiento en Sudamérica 46
1. La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 47
2. El *Ius Soli* en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil. 50
III. Nacionales y ciudadanos en el nuevo orden 54
1. La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 54
2. Nacionales y ciudadanos en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil 57
IV. Naturalización de extranjeros. 58
1. La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 60
2. La naturalización de los extranjeros en las Constituciones de las Nuevas Repúblicas y Brasil 61
V. Los derechos de los extranjeros. 69
1. La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 70
2. Los derechos de los extranjeros en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil 71
VI. Discusión. 74
1. La difusión de normas en la construcción sudamericana del extranjero y del nacional 75
2. *Path Dependency* en la construcción jurídica del extranjero y nacional 77
VII. Conclusión 80

CAPÍTULO TERCERO

LA CONSTRUCCIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL HISPANOAMERICANO EN EL SIGLO XIX 83

I. Introducción 83
II. La región hispanoamericana como preocupación multilateral . . 87
1. La construcción de una región hispanoamericana en los primeros acuerdos bilaterales (1822-1826) 88
2. La construcción del hispanoamericano en los acuerdos multilaterales (1826-1865) 90
III. El hispanoamericano como preocupación bilateral 95
1. Compartir nacionales y ciudadanos como práctica bilateral . . 95
2. La igualdad de derechos civiles y otras prerrogativas como práctica bilateral 97
3. Acuerdos que desarrollan un aspecto particular de la ciudadanía 98
4. Acuerdos clásicos de navegación y comercio con más derechos . 99
IV. El hispanoamericano como preocupación constitucional 101
V. Discusión. 107
1. Explicación de la construcción del hispanoamericano. 107
2. Aplicación en la práctica 109
3. Influencia en la actualidad 112
VI. Conclusión 114

CAPÍTULO CUARTO
LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO COMO INDESEABLE EN LA AMÉRICA DEL SUR DEL SIGLO VEINTE . 115

I. Introducción 115
II. De la conferencia panamericana de 1889 a la crisis ecónomica de 1929 121
1. Exclusión basada en la raza y en la etnia 122
2. Exclusión basada en ideología política 127
3. Exclusión basada en la moral y otras "insuficiencias" 130
III. La crisis económica de 1929 132
IV. Las dictaduras militares y la doctrina de la seguridad nacional en los años setenta y ochenta. 135
V. Discusión. 139

1. Explicación de la discriminación 141
2. La posición del ciudadano hispano(latino)-americano 143
VI. Conclusión 147

PARTE SEGUNDA

CONSOLIDACIÓN Y TRANSICIÓN HACIA EL SIGLO XXI

I. La transición hacia el siglo XXI: el nuevo constitucionalismo latinoamericano 151
II. El nuevo régimen migratorio sudamericano 156

CAPÍTULO QUINTO

LA CONSTRUCCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR: EL PRINCIPIO DE NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA 161

I. Introducción 162
II. La criminalización de la migración irregular 166
1. La criminalización antes de la entrada en el territorio 167
2. Criminalización durante la estadía 171
3. Criminalización dirigida hacia la expulsión 175
III. Regularización de migrantes en Sudamérica 177
1. La regularización como preocupación unilateral 178
2. La regularización como preocupación bilateral 181
3. La regularización como preocupación multilateral 183
4. La regularización como derecho subjetivo individual 183
IV. Discusión 187
1. Explicaciones legales 188
2. Explicaciones políticas 192
3. Factores sociales sobre el terreno 196
V. Conclusión 197

CAPÍTULO SEXTO

¿EL DERECHO A MIGRAR COMO DERECHO FUNDAMENTAL? LA CONSTRUCCIÓN DEL EXTRANJERO A TRAVÉS DE LA IGUALDAD DE TRATO 201

I. Introducción 201
II. ¿Un derecho de entrada en Sudamérica? 206
1. Reunificación familiar 207
2. Ciudadanos con doble nacionalidad 210
III. El derecho a migrar: ¿igualdad de trato para los residentes? 214
1. Acceso al mercado laboral y cuotas 215
2. Derechos económicos y sociales 217
3. Derechos políticos 219
IV. Estatus de residencia estable, acceso a la ciudadanía y expulsión . . 220
1. Expulsión y deportación 221
2. Acceso a la ciudadanía 224
V. Discusión 229
VI. Conclusión 232

CAPÍTULO SÉPTIMO

FRONTERAS ABIERTAS Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CIUDADANO SUDAMERICANO 235

I. Introducción 235
II. La libre circulación de personas en Sudamérica 237
1. La libre circulación de personas y la CAN 237
2. La libre circulación de personas y el Mercosur 242
3. La libre circulación de personas, la Unasur y la Alianza del Pacífico 246
III. Incongruencias, aplicación y resolución de controversias 248
1. Incongruencia 248
2. Aplicación 250
3. Resolución de controversias 251
IV. Discusión 258
1. ¿Un derecho de entrada para las personas sudamericanas? . . . 259
2. ¿Hacia una nueva ciudadanía de mercado en Sudamérica? . . 260

3. ¿Hacia un *apartheid* sudamericano? 261
4. ¿Migrantes irregulares o ciudadanos sudamericanos? ¿Hacia un régimen regional de movilidad temporal? 263
V. Conclusión 265

CAPÍTULO OCTAVO
RESPUESTAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS A LA EMIGRACIÓN VENEZOLANA 269
I. Introducción 269
II. Respuestas jurídicas a la emigración venezolana 271
1. Aplicación de la definición de refugiado de Cartagena 271
2. Aplicación de los Acuerdos de Residencia Mercosur 273
3. Aplicación de permisos de residencia *ad hoc* 276
4. Introducción de visados de entrada 281
5. Aplicación de regularizaciones 283
6. Aplicación de las leyes de nacionalidad 284
III. Discusión y conclusión 287

CAPÍTULO NOVENO
CONCLUSIÓN: CONSTRUYENDO Y DECONSTRUYENDO AL EXTRANJERO. ¿UN VERDADERO ENFOQUE INNOVADOR Y EXCEPCIONAL? 291
I. Introducción 291
II. Las leyes de migración y nacionalidad en los siglos XIX y XX . . 293
III. Las leyes de migración y ciudadanía en la actualidad 298
IV. Preguntas abiertas en la literatura académica 301
1. Nacionales y extranjeros 301
2. La desaparición de la ciudadanía 303
V. ¿Sudamérica como un modelo de influencia global? 309

Bibliografía 313

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAN	Comunidad Andina
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMW	Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EE.UU.	Estados Unidos
ICMW	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
Mercosur	Mercado Común del Sur
NTP	Nacionales de terceros países
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCyP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

PRÓLOGO

En 2018 publiqué el libro *The National versus the Foreigner. 200 Years of Migration and Citizenship Law* (Cambridge University Press). La obra que tiene usted entre sus manos representa no solo una traducción de dicha monografía, sino también una actualización y ampliación de esta.

En primer lugar, supone una actualización, porque se han tenido en consideración las normas adoptadas por los diez países hasta el 31 de diciembre de 2023. En segundo lugar, supone una ampliación, porque se incorpora un nuevo capítulo octavo, en el cual se analizan las respuestas jurídicas y políticas que los restantes nueve países de América del Sur que son objeto de este libro han usado para regular la llegada de nacionales de Venezuela.

También cabe señalar que, al estar la obra actualizada hasta el 31 de diciembre de 2023, no se incluyen desarrollos jurídicos posteriores, como el Decreto 942/2024 que modifica la Ley de Refugiados en Argentina, ni el DNU 366 de 2025 en Argentina, que altera aspectos clave de la Ley de Migraciones.

Tanto la traducción como la ampliación de la obra han sido posibles gracias al enorme trabajo de Ignacio Odriozola y de Paula Nimbriotis. Agradezco también a la Universidad de Bristol por haberme otorgado los fondos para poder contratar a ambos investigadores. Agradezco también a la editorial de Cambridge University Press por haber permitido la publicación de este libro en castellano sin ningún coste adicional. Por último, agradezco a la editorial de la UNAM en México por el interés en publicar esta obra en castellano.

Cualquier error u omisión es, por supuesto, responsabilidad exclusiva mía como autor.

Diego Acosta Arcarazo
Madrid, 15 de enero de 2025

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

CAPÍTULO PRIMERO

EL ROL CENTRAL DE AMÉRICA DEL SUR EN EL DERECHO MIGRATORIO Y DE NACIONALIDAD

> El derecho humano a la migración y el reconocimiento de las personas migrantes como Sujetos de Derecho, debe estar en el centro de las políticas migratorias de los países. En ese sentido, la CSM reivindica el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familiares y condena todo acto de xenofobia, discriminación y racismo, así como el tratamiento utilitarista de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, y rechaza todo intento de criminalización de la migración irregular.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Las leyes de migración y de ciudadanía, o de nacionalidad, son las que definen quién pertenece jurídicamente a una sociedad específica, quién está facultado a acceder a determinados derechos y bienes públicos y quién puede ser discriminado legalmente en ciertos contextos. Las leyes migratorias y de nacionalidad transforman la pertenencia política y el vínculo entre las fronteras, el territorio y la población.[2] "Los ciudadanos y no ciudadanos no son seres que puedan ser encontrados en la naturaleza sino que están

[1] La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas, Buenos Aires, 28 de agosto de 2013, p. 2, firmada por los doce países de la región.

[2] Castles, Stephen y Davidson, Alastair, *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*, New York, Routledge, 2000.

articulados y desarticulados a través de leyes y políticas y su articulación y desarticulación puede tener consecuencias trascendentales".[3] Este es precisamente el interés de este libro en una región, América del Sur, que cuenta con dos siglos de experiencia en la regulación de temas migratorios y de nacionalidad.[4]

La migración se ha convertido en uno de los desafíos más debatidos y que generan mayor disputa política. Esto se puede ver a diario en casos como el Brexit, la respuesta a la llegada a Europa de refugiados ucranianos o las propuestas para construir un muro entre Estados Unidos y México. Los actuales debates sobre migración y ciudadanía pueden ser contextualizados dentro de las transformaciones resultantes de la globalización. Los Estados han perdido el control de varios aspectos a nivel global que afectan a su capacidad de toma de decisiones como entidades soberanas, especialmente en cuanto se refiere a temas financieros.[5] Por tanto, las leyes de migración y de nacionalidad han sido caracterizadas por Dauvergne como "el último bastión de la soberanía",[6] a través del cual los gobiernos tratan de ofrecer "una apariencia de control" a sus ciudadanos.[7] Debido a los constantes cambios en los marcos legislativos a nivel mundial, el evaluar si el panorama general se está tornando más abierto o más restrictivo resulta todo un reto. Sin embargo, hay una percepción general de que las políticas migratorias se han vuelto más restrictivas, tanto en el Norte como en el Sur global, especialmente desde los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001. En algunos casos, también se percibe a la migración como un problema de seguridad, y algunas veces se acompaña dicha percepción de una creciente

---

[3] Bosniak, Linda, "Persons and citizens in constitutional thought", *International Journal of Constitutional Law*, 8, núm. 1, enero 2010, pp. 9-29.

[4] Este libro hace referencia a Sudamérica como un área geográfica que se encuentra ubicada entre Colombia y Venezuela en el norte, y que se extiende hasta Argentina y Chile en el sur. Sin embargo, y como se explica más abajo en la nota a pie de página número 10, este libro no estudia ni a Guyana ni a Surinam. En ocasiones, se hace referencia a América Latina, lo cual incluye a Centroamérica, México y las antiguas colonias españolas en el Caribe, es decir, Cuba y República Dominicana. Algunos académicos también incorporan a Haití en esta enumeración. Cualquier referencia a Hispanoamérica en este libro incluye a todas las antiguas colonias de España en América y, por tanto, excluye a Brasil y Haití. Véase sobre esto: Mignolo, Walter D., *The idea of Latin America,* Oxford, Blackwell Publishing, 2005, pp. 51-94.

[5] Sassen, Saskia, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization,* Nueva York, Columbia University Press, 1996.

[6] Dauvergne, Catherine, *Making people illegal. What globalization means for migration and law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 2.

[7] Massey, Douglas S. *et al.*, *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 288.

ideología antiislámica.[8] La apertura que se observa respecto de ciertas categorías de no nacionales, tales como estudiantes o trabajadores altamente cualificados, se solapa con el cierre, al menos retórico, respecto de otras categorías tales como familiares o migrantes indocumentados. Este discurso restrictivo se reproduce a nivel global, pero con menor énfasis en América del Sur.[9]

Este libro analiza la construcción jurídica del nacional y del extranjero en diez países de Sudamérica durante un periodo de doscientos años, y sitúa a la región en el centro de los debates académicos sobre migración y nacionalidad.[10] Desde inicios del siglo XXI, los gobiernos de América del Sur, así como diversos organismos regionales, han adoptado en términos generales un discurso de mayor apertura sobre la materia que el que puede observarse a nivel mundial.[11] Dicha apertura se ha traducido en la adopción de nume-

[8] Dauvergne, Catherine, *The New Politics of immigration and the end of settler societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; Goodman, Sara y Howard, Marc Morjé, "Evaluating and explaining the restrictive backlash in citizenship policy in Europe", *Studies in Law, Politics and Society*, vol. 60, 2013, pp. 111-139; Rubio-Marín, Ruth, "Introduction: Human rights and the citizen/non-citizen distinction revisited", en Rubio-Marín, Ruth (ed.), *Human Rights and Immigration*, Oxford University Press, Collected courses of the Academy of European Law, vol. XXI/2, 2014, pp. 1-18.

[9] De Haas *et al.* ha señalado la manera en que las políticas migratorias se han hecho menos restrictivas desde 1945, aunque con variaciones respecto de las categorías de migrantes en concreto. Los autores concluyen que Sudamérica presenta una excepción histórica por haber vivido un proceso de apertura de sus regímenes migratorios desde la década de 1990. En su análisis, América Latina (Sudamérica junto con México) se valora como la región menos restrictiva a nivel global. De Haas, Hein *et al.*, "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies", *International Migration Review*, vol. 52, núm. 2, 2018, pp. 324-367.

[10] En orden alfabético: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Surinam y Guyana han sido excluidos debido a que tuvieron un proceso de colonización completamente diferente. Estos Estados no obtuvieron su independencia hasta 1966 y 1975, respectivamente, lo que ha afectado en gran medida a sus decisiones normativas en la materia, así como también a su baja asociación con los procesos de integración regional. Estos países no son miembros plenos del Mercado Común de América del Sur (Mercosur), ni de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es por este mismo motivo que este libro ha omitido a México, Centroamérica y las antiguas colonias españolas en el Caribe, en concreto, Cuba y República Dominicana. Ninguno de estos países (a excepción de la pertenencia de México en la Alianza del Pacífico) es un miembro de los procesos de integración que se llevan a cabo en Sudamérica: Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Mercosur y CAN. Por tanto, aunque algunos de estos países tienen una historia colonial similar, no han participado en la construcción de una libre movilidad de personas y el eventual establecimiento de una ciudadanía regional, lo cual solo se ha dado en América del Sur. A pesar de todo ello, en este libro se podrán encontrar varias referencias a estos y otros países cuando sea necesario.

[11] "Abierta" en este contexto se refiere a las políticas que buscan asegurar los derechos de

rosas leyes y políticas tanto a nivel nacional como regional, lo cual representa un fenómeno importante en perspectiva comparada global. En contraste con Estados Unidos, Europa y otros países y regiones, gran parte de los políticos sudamericanos y los funcionarios públicos destacan la importancia de la universalidad de acceso a los derechos y la ineficacia de medidas restrictivas.[12] Existen tres principios centrales que guían este enfoque: la no criminalización de migrantes indocumentados, la consideración de la migración como un derecho humano y, finalmente, la política de fronteras abiertas. Estos tres principios forman parte de un entendimiento más amplio del trato igualitario entre nacionales y extranjeros en un proceso que, al menos en ciertos discursos, aspira acercarse a una ciudadanía universal. Si bien es cierto que algunos principios son similares a los ofrecidos para ciertas categorías de migrantes en otros sistemas legales, por ejemplo, para ciudadanos europeos en la Unión Europea, lo que distingue a América del Sur es la aspiración por una aplicación universal de dichos preceptos.

En un momento en que ciertas medidas restrictivas parecen ir en aumento alrededor del mundo, los hacedores de políticas públicas de América del Sur, así como los académicos, han definido a los posicionamientos de universalidad de acceso a derechos como constituyentes de un "nuevo paradigma" tanto innovador como excepcional, así como parte de un proceso vanguardista de formulación de políticas públicas con un carácter moral superior.[13] El objetivo de este libro es ofrecer una evaluación crítica del marco normativo de migración y ciudadanía en la región a través de un análisis histórico comparativo, máxime ahora que la llegada de números enormemente importantes de nacionales venezolanos a varios países ha hecho tambalearse gran parte del discurso de apertura precedente. Este análisis comparado e histórico va a permitir medir si lo ocurrido en América del Sur durante el siglo XXI constituye realmente un proceso innovador y

---

los migrantes y que están a favor de la libre movilidad para todos, sin discriminación alguna. Por su parte, "apertura" se refiere a cualquier cambio en las políticas para reducir el control o para implementar menores restricciones a la migración.

[12] Véanse referencias y discusiones sobre la dicotomía entre el discurso y su aplicación en Sudamérica en: Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up-side down? Populist liberalism and discursive gaps in South America", *International Migration Review*, vol. 49, núm. 3, 2015, pp. 659-664.

[13] Por supuesto, hay ejemplos de enfoques críticos a este llamado "nuevo paradigma". Véase, entre otros, a: Domenech, Eduardo, "Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano". La gobernabilidad migratoria en Argentina", *Polis Revista Latinoamericana,* vol. 12, núm. 35, 2013, pp. 1-20; Ceriani, Pablo, "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana", *Nueva Sociedad*, núm. 233, mayo-junio 2011, pp. 68-86.

excepcional, así como evaluar la viabilidad, fortalezas, debilidades y contradicciones de las políticas y normas adoptadas. En los siguientes capítulos se interpreta la historia de la regulación de la migración y la ciudadanía en diez países de América del Sur a través de una investigación descriptiva y exploratoria. De este modo, se muestra no solo cómo las leyes de ciudadanía y migración han funcionado durante los últimos dos siglos, sino también los motivos que han llevado a los Estados a optar por ciertas medidas regulatorias. La construcción jurídica del nacional y del extranjero como categorías legales resulta de una decisión política. Si tenemos en cuenta el papel protagónico de América del Sur, tanto como destino y como fuente de flujos migratorios, así como el hecho de que dispone de un bagaje de doscientos años de discusiones legales y políticas sobre el tema, podemos entender que cualquier estudioso de los debates sobre migración y ciudadanía a escala mundial ha de tener en cuenta a esta región.

En el siglo XIX, los países de América del Sur se convirtieron en precursores de la idea de fronteras abiertas para los individuos. Sus Constituciones introdujeron cláusulas que garantizaban a los extranjeros el derecho a entrar y residir en sus territorios, así como a recibir un trato igual al de los nacionales. La política de fronteras abiertas fue originalmente un proyecto de civilización en un esfuerzo por crear Estados nación a partir de Estados débiles que habían ganado la independencia muy recientemente. Los agentes de este proceso de civilización debían de ser industriosos hombres blancos. El migrante ideal debía de poblar regiones que se presentaban como desiertas, traer las industrias necesarias para participar en mercados internacionales y contribuir con el blanqueamiento de poblaciones de diversas razas. A diferencia de lo que se pudiera imaginar en la actualidad, el motivo detrás de la apertura de fronteras no tuvo que ver en ningún caso con un proyecto humanista, sino con uno utilitarista.

América del Sur se distinguió desde el principio de otras sociedades postcoloniales como los Estados Unidos.[14] Por ejemplo, los países sudamericanos abolieron la esclavitud mucho más rápido; también otorgaron la nacionalidad a aquellos nacidos en el territorio a través del principio de *ius soli*, el cual incluía a todos aquellos que hubieran nacido en el territorio, y no solo a las personas blancas libres. A pesar de las numerosas contradicciones, este enfoque permitió construir "naciones formalmente inclusivas, pero establecidas sobre bases profundamente jerárquicas".[15] Sin embargo, la per-

[14] Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting: The lost history of immigration and citizenship in the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

[15] Loveman, Mara, *National colors: Racial classification and the state in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, p. 5.

tenencia no fue necesariamente estructurada alrededor de la nacionalidad. Por ejemplo, los hispanoamericanos, categoría que incluía a quienes provenían de las antiguas colonias españolas en América del Sur, Centroamérica, México y el Caribe, disfrutaban de un trato privilegiado respecto del resto de extranjeros. Por tanto, América del Sur se convirtió en un fascinante experimento de procesos de construcción del Estado nación a través de las interacciones entre gobierno, territorio y población.

A pesar de sus esfuerzos, América del Sur no logró inicialmente atraer migrantes. No obstante, entre 1870 y 1930, la región se convirtió en el segundo receptor de migración a nivel global tan solo por detrás de Estados Unidos. Millones de migrantes llegaron de manera espontánea, principalmente de Europa, aunque algunos miles también viajaron con pasajes subsidiados a países como Argentina o Brasil.[16] Durante este periodo, empezaron también a surgir dudas sobre la apertura hacia los extranjeros. Los mismos Estados que habían sido precursores de mantener una política de fronteras abiertas se encontraron entre los que empezaron a experimentar con restricciones basadas en motivos étnicos, raciales, políticos y morales. Más tarde, durante el periodo de la Guerra Fría, la exclusión de los migrantes alcanzó su punto culmen durante las décadas de 1970 e inicios de 1980, las cuales estuvieron marcadas por dictaduras militares. De este modo, el extranjero se representó como una amenaza para la seguridad nacional que debía ser controlada.

Tras el regreso a la democracia en la década de los ochenta del pasado siglo, América del Sur percibió que había pasado de ser una región de inmigración a una de emigración. Este proceso, que había empezado durante los regímenes militares de la década de los setenta, se vio acelerado a medida que la inestabilidad económica se incrementó durante las siguientes dos décadas. Al mismo tiempo, los nuevos regímenes democráticos llevaron a cabo reformas constitucionales que enfatizaron el respeto por el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José), y la interpretación de la misma convención por parte de la Cor-

[16] En el caso de Argentina, las agencias de migración concedieron 133,428 pasajes gratuitos a Buenos Aires en varios países europeos entre 1888 y 1890. Sin embargo, esto representa solo el 2% del número total de migrantes que llegaron a Argentina. Moya, José C., *Cousins and strangers: Spanish immigrants in Buenos Aires, 1850–1930,* Berkeley, University of California Press, 1998, p. 52. En el caso de Brasil, véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *Laços de sangue: Privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil (1822–1945),* Coleção: História das Migrações, São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2011, p. 179.

te Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).[17] La arquitectura jurídica en temas de migración, movilidad y ciudadanía que resulta de las interacciones entre el derecho internacional y el constitucional es notable y digna de análisis.

En primer lugar, las prácticas de lo que se ha denominado como "ciudadanía externa"[18] se han difundido enormemente en países que no solo aceptan la doble nacionalidad, sino que también otorgan el derecho de voto a sus nacionales que residen en el extranjero. Del mismo modo, los inmigrantes que viven en América del Sur disfrutan en muchos casos tanto de la posibilidad de obtener la doble nacionalidad como de ejercer derechos políticos aún sin naturalizarse. De hecho, tres de los cinco únicos países en el mundo que han extendido la franquicia del voto a los extranjeros en las elecciones nacionales sin discriminación por nacionalidad se encuentran en la región, en concreto, Chile, Ecuador y Uruguay.[19]

En segundo lugar, las nuevas normativas migratorias resaltan el principio de la no criminalización de los migrantes indocumentados, y han establecido a la migración como un derecho humano. En diversa medida, esto se pone de manifiesto en Argentina (2004), Uruguay (2008), Bolivia (2013), Brasil (2017), Ecuador (2017), Perú (2017), Chile (2021) y Paraguay (2022).[20] Estos enfoques son únicos a nivel mundial, debido a que no hay ningún instrumento internacional que reconozca a estos principios como universales o como constituyentes de un derecho individual.

En tercer lugar, hay una fuerte tendencia hacia la apertura de fronteras y la facilitación de la movilidad a nivel regional. Los Acuerdos de Residencia del Mercosur de 2002, los cuales están en vigor en nueve de los doce países sudamericanos, y en todos los que se analizan en este libro, excepto Venezuela, han transformado el régimen de movilidad. De hecho, los nacionales de América del Sur tienen el derecho a residir y trabajar en cualquier otro Estado que sea parte de los acuerdos, así como el acceso al trato igualitario con los nacionales en aspectos tales como condiciones laborales, derechos socioeconómicos y la reunificación familiar. También se han avanzado propuestas sobre una posible ciudadanía sudamericana, la cual incorporaría no solamente a los nacionales de América del Sur, sino también a los extran-

---

[17] Véase la parte segunda, pp. 151-156.

[18] Bauböck, Rainer, "Introduction", en Bauböck, Rainer (ed.), *Transnational citizenship and migration,* Londres y New York, Routledge, 2017, pp. 1-18.

[19] Véase capítulo sexto, pp. 219 y 220.

[20] Este libro ha analizado la legislación en vigor en cada uno de los diez países hasta el 31 de diciembre de 2023. Por tanto, no se discuten desarrollos legales posteriores.

jeros que se encuentran residiendo permanentemente en la región. Si bien dichas propuestas no han fructificado en nada concreto, la implementación de una ciudadanía regional con tal extensión establecería un nuevo estándar a nivel internacional y posicionaría a América del Sur como una potencia innovadora en legislación migratoria.

Finalmente, la normativa de ciudadanía en Sudamérica es peculiar desde una perspectiva comparada. El *ius soli* representa una norma general, y los periodos de residencia previos a la naturalización son cortos, lo que posiblemente resulta en regímenes menos restrictivos, al menos sobre el papel.[21]

El objetivo de este libro es observar si este marco normativo a través del cual se construye al nacional y al extranjero es, por una parte, innovador y, por otra, excepcional. El análisis histórico comparado de los diez casos a lo largo de dos siglos nos permite estudiar tendencias transnacionales más amplias e identificar mecanismos legales comunes que no se pueden reconocer cuando se han realizado investigaciones sobre casos nacionales de manera independiente.

El libro contiene dos partes. La primera parte incluye los capítulos segundo, tercero y cuarto, y analiza la construcción del nacional y del extranjero desde los inicios del siglo XIX hasta finales del siglo XX. Estos capítulos sirven para evaluar en qué medida algunos conceptos que se presentan en la actualidad en Sudamérica son realmente novedosos e innovadores. Por ejemplo, muchos de los elementos que regulan la materia en el día de hoy, tales como la preferencia por el *ius soli*, tienen dos siglos de existencia. La segunda parte de este libro se compone de los capítulos quinto, sexto, séptimo y octavo. Los mismos profundizan minuciosamente en los tres principios que han surgido en la región durante el siglo XXI; en concreto, el de no criminalización, el de la migración como un derecho humano y el de fronteras abiertas. La combinación de estos tres principios supone un fenómeno único a nivel global. Su correcto uso permitiría que en vez de privar de derechos a quienes cruzan las fronteras, se le otorgase un trato igualitario como regla general, en lo que sería un esfuerzo por conseguir leyes migratorias y de nacionalidad más humanas. Un análisis exhaustivo de estos tres principios, incluyendo su alcance cuando se trata de su materialización en derechos concretos y tangibles, nos permite evaluar el verdadero alcance de la posible excepcionalidad de la región, así como los obstáculos y falencias que todavía están presentes. El capítulo octavo presentará estas contradicciones de manera aún más clara al discutir las respuestas jurídicas y políticas a la llegada de nacionales venezolanos en los varios países de la región.

[21] Véase capítulo sexto, pp. 224-229.

El análisis en este libro se basa principalmente en textos legales, tanto domésticos como internacionales, así como en fuentes académicas. En algunos casos en que ha sido necesario, se recurre también al escrutinio de regulaciones administrativas, sentencias e informes realizados por actores nacionales e internacionales, los cuales sirven como material complementario. Uno de los retos más grandes al analizar la evolución de diez países durante dos siglos tiene que ver con el hecho de que para cada generalización, o para cada patrón histórico regional de carácter jurídico que se exponga, habrá siempre también excepciones, ejemplos contradictorios y casos nacionales que diverjan respecto de la pauta común. El objetivo es, por tanto, no solo mostrar las convergencias que en líneas generales existen entre la normativa migratoria y de nacionalidad durante dos siglos en los diez países, sino también identificar peculiaridades de carácter nacional.

Las prácticas administrativas son, por supuesto, centrales para entender cómo la ley funciona en la práctica, dado que, con independencia de lo que diga el texto de esta, muchas veces sirven como herramientas para seleccionar a ciertos migrantes.[22] Motomura ha distinguido entre las normas migratorias en los libros respecto de las normas migratorias en la práctica. Motomura nos señala cómo la "ley de inmigración puede operar fuera del estado de derecho", dado que la implementación de esta a cada caso en concreto depende de "decisiones de incontables actores gubernamentales los cuales ejercen su discrecionalidad, en muchos casos respondiendo a presiones políticas y económicas que fluctúan con el tiempo".[23] En ocasiones, la discreción depende de las preferencias normativas. Por ejemplo, durante años la práctica de los diversos gobiernos en Argentina fue la de no detener a ningún migrante en situación irregular con independencia de que esto fuera legalmente posible. Esto cambió en 2016, cuando un nuevo gobierno, que tenía un discurso más restrictivo, abrió un centro de detención migratoria.[24] En consecuencia, los lectores que tengan interés en entender no solo el texto de las leyes, sino los retos que su implementación genera, podrán encontrar numerosos ejemplos y referencias bibliográficas a lo largo de los próximos capítulos. En algunos casos, también se resaltarán algunas temáti-

[22] FitzGerald, David y Cook-Martin, David, *Culling the masses: The democratic origins of racist immigration policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2014, pp. 331 y 332.

[23] Motomura, Hiroshi, *Immigration outside the law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 4.

[24] Véase capítulo 5. Véase también el informe de la Comisión Argentina para Personas Refugiadas y Migrantes (CAREF), "Milei y la migración: lecturas a 20 días del inicio de su mandato", *Informes*, diciembre de 2023, disponible en: *https://caref.org.ar/milei-y-la-migracion-lecturas-a-20-dias-del-inicio-de-su-mandato/*

cas que necesitan de mayor investigación futura por parte de los estudiosos de esta materia. En cualquier caso, ha de dejarse claro desde ahora que el principal interés de este libro no es el de ofrecer casos de estudio de cómo los países han implementado legislaciones sobre migración y ciudadanía en la práctica, sino el de dilucidar tendencias generales que se evidencian a nivel regional a través de una visión panorámica, histórica y comparada.

Este libro no solo supone una traducción de mi obra *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*, la cual fue publicada por la editorial de Cambridge en 2018, sino también una actualización de la misma obra de dos maneras distintas. Por un lado, se han incorporado leyes y trabajos que hayan sido publicados hasta el 31 de diciembre de 2023. Por otro lado, se ha añadido un nuevo capítulo octavo sobre las respuestas jurídicas y políticas a la emigración venezolana, el cual no existía en la versión inglesa de 2018. El trabajo que aquí se presenta es el resultado de más de quince años de trabajo sobre la región y alrededor de cuarenta visitas profesionales a todos los países, excepto a Venezuela. Además, en los últimos quince años he podido entrevistas a más de doscientos actores, entre funcionarios públicos, abogados, jueces, trabajadores en organismos internacionales y regionales, así como en organismos no gubernamentales, sindicatos y asociaciones de migrantes.

II. Contribución a debates académicos

Este libro cubre una vacío en la literatura existente y, al mismo tiempo, contribuye a varios debates. En primer lugar, el libro dialoga con la vasta literatura sobre migración y ciudadanía, que realiza tanto estudios de casos individuales como comparados.[25] El libro ofrece la posibilidad de entender mejor una región del Sur Global, cuyos países surgieron hace doscientos años. El análisis de Sudamérica expande nuestra comprensión sobre formas alternativas de regular la movilidad y la ciudadanía. Esto provee de herramientas para cuestionar planteamientos teóricos actuales que han sido aceptados como innegables y que se encuentran incorporados en conceptos legales y prácticas normativas en Europa, Norteamérica, Australia y otros países. El presente libro analiza tanto a la región en su conjunto como a los

[25] El número de trabajos realizados dentro de esta área es demasiado extenso para hacer referencia a los mismos pero los países que usualmente son analizados son Australia, Canadá, Estados Unidos y algunos otros Estados del occidente de Europa, principalmente Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

diez países. Teniendo en cuenta el hecho de que más del 40 por ciento de los flujos migratorios a nivel mundial se dan entre países del Sur Global,[26] así como la importancia creciente de la región como destino de migrantes, en especial procedentes de Venezuela, resulta de enorme importancia analizar lo que ocurre a nivel jurídico en materia de movilidad y ciudadanía más allá de los casos de estudio habituales en el Norte Global.[27] Este libro reta a quienes generalizan los modelos occidentales como referentes universales unívocos, y pretende también animar a otros a mirar más allá de los paradigmas tradicionales.

En segundo lugar, este libro también contribuye a la literatura en materia de derecho internacional de migraciones y de derechos humanos.[28] Resulta de suma importancia entender la interacción entre los niveles jurídicos internacional, regional y doméstico a nivel sudamericano. Además, cabe destacar que hay varios conceptos jurídicos que históricamente se desarrollaron en primer término a nivel de América Latina, tales como la solución pacífica de controversias o la no intervención, que luego se transformaron en normas generales de derecho internacional.[29] La importancia de los desarrollos jurídicos en el ámbito de la movilidad humana es muy evidente en el caso de la Declaración de Cartagena de 1984,[30] la cual expandió la definición de "refugiado" dada por la Convención de 1951 y que ha sido

[26] Organización de Naciones Unidas (ONU*)* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*,* "International Migration 2015 Wallchart*",* *United Nations Publication*, núm. E.16. XIII.12, 2015. Véase también el informe más reciente: ONU Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*,* "International Migration 2019: Wall Chart*",* *United Nations Publication*, núm. ST/ESA/SER/A/431, 2019.

[27] Hay una cifra creciente de trabajos académicos investigando la migración Sur-Sur. Véase, por ejemplo, De Lombaerde, Philippe *et al.*, "Introduction to the Special Collection: South–South Migrations: What is (Still) on the Research Agenda?", *International Migration Review*, vol. 48, núm. 1, 2014, pp. 103-112.

[28] Véase, entre otros, Dembour, Marie-Bénédicte, *When humans become migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American counterpoint,* Oxford, Oxford University Press, 2015; Chetail, Vicent y Bauloz, Céline (eds.), *Research handbook on international law and migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014; Opeskin, Brian *et al.* (eds.), *Foundations of international migration law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; Cholewinski, Ryszard *et al.* (eds.), *Migration and human rights: The United Nations convention on migrant workers' rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Chetail, Vincent, *International migration law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

[29] Becker Lorca, Arnulf, *Mestizo international law: A global intellectual history 1842-1933*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

[30] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Declaración de Cartagena sobre refugiados, "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", Cartagena, 1984.

aclamada por diversos actores.[31] A pesar de que el derecho sobre refugiados no es un aspecto central de este libro,[32] la región juega un rol fundamental, especialmente a través de la jurisprudencia de la Corte IDH, en el desarrollo de los derechos humanos y el derecho internacional sobre migración y nacionalidad en diversos aspectos.[33]

En tercer lugar, este libro contribuye a los debates sobre la relación entre nacionalidad y extranjería. Desde inicios de la década de 1990, se han publicado numerosos estudios que han cuestionado las definiciones tradicionales de las categorías de extranjero y de nacional, y que han señalado que dichas definiciones no se corresponden con la realidad. Los diversos trabajos han acuñado términos tales como *denizenship* y posnacionalidad, ciudadanía flexible y transnacional. Estos términos han servido para etiquetar a aquellos que a pesar de no contar con la nacionalidad del lugar de residencia pueden gozar de un sinnúmero de derechos civiles, sociales y, en menor medida, políticos.[34] En el eje de estos debates se encuentra el supuesto declive del rol del Estado junto con el surgimiento de nuevas mo-

[31] Arboleda, Eduardo, "Refugee definition in Africa and Latin America: The lessons of pragmatism", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, núm. 2, abril 1991, pp. 185-207. Sobre su uso en el caso venezolano, véase capítulo octavo, pp. 351-379.

[32] La normativa sobre derecho de refugio no es objeto de estudio de este libro, excepto en cuanto a lo que se refiere al análisis de los nacionales venezolanos en el capítulo octavo. La distinción entre migración forzada y migración voluntaria no es sencilla y no se encuentra definida de manera clara. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos sobre movilidad humana acepta esta distinción para propósitos investigativos. En este sentido, este libro analiza la regulación de la movilidad no asociada al asilo en Sudamérica y, por tanto, deja de lado preguntas relacionadas con la normativa de refugio. La tradición del asilo ha sido, sin embargo, históricamente importante en Latinoamérica, teniendo sus raíces en prácticas del siglo XIX sobre la extensión del asilo a perseguidos políticos. No obstante, en 1950, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que el asilo diplomático no constituía un principio de derecho consuetudinario, sino que, más bien, el mismo dependía de la acción recíproca entre Estados por medio de tratados bilaterales o multilaterales. Véase el caso de asilo entre Colombia y Perú, Juicio del 20 de noviembre de 1950: I.C.J. Reports 1950. Para una investigación de carácter histórico, véase Ronning, Carroll Neale, *Diplomatic asylum. Legal norms and political reality in Latin American relations*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1965. Para un análisis reciente del derecho de refugio en Latinoamérica, véase Jubilut, Liliana Lyra *et al.*, *Latin America and refugee protection. Regimes, logics, and challenges*, Brooklyn, Berghahn Books, 2021.

[33] Véanse capítulos quinto y sexto.

[34] Hammar, Tomas, *Democracy and the nation state: Aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*, Aldershot, Avebury, 1990; Soysal, Yasemin Nuhoglu, *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe,* Chicago, University of Chicago Press, 1994; Ong, Aihwa, *Flexible citizenship: The cultural logics of transnationality,* Durham, Duke University Press, 1999; Bauböck, Rainer, *Transnational citizenship: Membership and rights in international migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 1994.

dalidades de pertenencia.[35] Estas teorías han sido empleadas para analizar un limitado número de casos en el Norte Global, así como para escudriñar el significado de la ciudadanía de la Unión Europea como un nuevo estatus legal. El identificar usos de estas teorías fuera de una muestra de casos de estudio tan limitada tiene importantes ramificaciones para contribuir a la consolidación de conceptos teóricos, más aún si cabe teniendo en cuenta que la región tiene dos siglos de experiencia sobre la materia.

En cuarto lugar, este libro es relevante para quienes están interesados en los procesos de construcción del Estado y de la nación.[36] A principios del siglo XIX, diez nuevos Estados surgieron de territorios que hasta aquel momento habían formado parte de España y de Portugal. Estos países se encuentran entre los más antiguos del mundo. Con su recientemente ganada independencia, los sudamericanos concentraron su atención en la delimitación de los tres elementos constitutivos de la estatalidad: gobierno, territorio y población. Este ejercicio de construcción del Estado y de la nación tuvo lugar en un periodo transicional en el cual se dio el paso desde sociedades coloniales a repúblicas independientes en donde las identidades colectivas se estaban formando. En este sentido, ha de destacarse que la relación con los extranjeros fue vital para determinar los contornos de las nuevas entidades políticas y naciones.[37]

Por último, los avances de derecho migratorio y de nacionalidad en América del Sur van a interesar a los constitucionalistas que llevan debatiendo sobre un nuevo constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas.[38] Este nuevo enfoque garantiza que diversos instrumentos de derecho internacional y, en particular, la CADH y la interpretación que de esta realiza la Corte IDH, jueguen un papel preponderante en el derecho doméstico. La Corte IDH ha desarrollado una doctrina legal de control convencional, la cual obliga a todas las autoridades nacionales a medir la validez de sus acciones bajo los estándares tanto de la CADH como de la jurisprudencia de

---

[35] Sassen, Saskia, *Losing control?..., cit.*; Benhabib, Seyla, *The rights of others: Aliens, residents and citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Bosniak, Linda, *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

[36] La literatura relativa a los procesos de construcción del Estado y la nación es muy extensa. Véase, entre otros, Breuilly, John (ed.), *The Oxford handbook of the history of nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

[37] Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustín, "Republics of the possible: State building in Latin America and Spain", en Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustín E. (eds.), *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible,* Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 3-24; Anderson, Benedict, *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, 2a. ed., Londres, Verso, 1983.

[38] Véase las referencias en la parte segunda, pp. 151-156.

la propia Corte. Tanto la jurisprudencia como algunas de las nuevas Constituciones en la región han extendido numerosos derechos civiles, sociales y políticos a los extranjeros, incluyendo a los migrantes indocumentados, lo cual ha complejizado la visión tradicional de que algunos derechos estén asociados a la nacionalidad.

América del Sur ofrece una rica historia y de gran calado en cuanto a la regulación normativa del nacional y del extranjero. En lo que queda de capítulo, el lector podrá encontrar una introducción sobre los flujos migratorios, los actores y los debates en Sudamérica, lo cual le permitirá entender mejor la idiosincrasia de la región. Se concluirá después con una breve sección en donde se resumirán los restantes ocho capítulos del libro.

III. Los flujos migratorios en América del Sur

1. *La inmigración sudamericana*

Durante el final del siglo XIX y el inicio del siglo XX, Sudamérica fue el segundo mayor receptor de migrantes en el mundo, tan solo por detrás de Estados Unidos. Argentina, Brasil y Uruguay fueron los verdaderos campeones en la carrera por atraer europeos, carrera en la cual participaron los diez países. Entre 1856 y 1932, se estima que entraron 6.4 millones de extranjeros en Argentina, 4.4. millones en Brasil y 700,000 en Uruguay.[39] Los extranjeros representaban un porcentaje impresionante del total de la población en estos destinos. Por ejemplo, en 1914 un tercio de la población argentina había nacido en el exterior.[40]

Moya ha identificado cinco revoluciones globales que afectaron a los ámbitos demográfico, agrícola, industrial, de transporte y de normativa li-

[39] Oddone, Hugo y Guidini, Jairo, "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Paraguay", en Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013, pp. 243-390.

[40] Benencia, Roberto, *Perfil migratorio de Argentina 2012*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 17. En Uruguay, el 17% de la población había nacido en el extranjero en el año 1908 y más de un 30% de los residentes de Montevideo eran extranjeros. Véase Programa de Población–FCS –UDELAR, *Perfil migratorio de Uruguay*, OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011, pp. 43 y 44. En Brasil, el 7.3% del total de los 17.3 millones de habitantes y más del 20% de los residentes en el estado de Sao Paulo y en el estado que antes se conocía como Guanabara (y que ahora forma parte de Río de Janeiro) eran extranjeros en el año 1900. Véase Ferreira Levy, Maria Stella, "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)", *Revista Saúde Pública*, São Paulo, núm. 8, 1974, pp. 49-90.

beral para explicar el lugar predominante que ocupó Argentina en la recepción de migrantes una vez que se incorporó a los mercados globales capitalistas. Argentina contaba con tierras fértiles, pero no así con agricultores. La concentración de fábricas en centros industriales resultó en el aumento de la población urbana en Europa, lo cual también produjo un aumento en la demanda de alimentos. Argentina se convirtió de este modo en un distribuidor crucial de trigo y carne, que necesitaba al mismo tiempo de mano de obra. Las nuevas tecnologías, tales como la refrigeración, facilitaron las exportaciones. El transporte se hizo más rápido y más fácil, lo cual abrió las puertas tanto a los inmigrantes en Argentina como a los emigrantes en Europa. Todos estos procesos tuvieron como resultado grandes movimientos de personas.[41] Uruguay atravesó un proceso de desarrollo similar al argentino. Sin embargo, este fue de menor escala debido a la gran diferencia de tamaño entre ambos países. En el caso de Brasil, fue la producción de café, así como del caucho en menor medida, la que supuso el principal motor para la inserción del país en los mercados internacionales. Durante su década de mayor inmigración, en concreto 1888-1898, la cual coincidió con la abolición de la esclavitud en 1888, llegaron más de 1.3 millones de personas al país.[42] Tras el derrumbe en los precios del café durante la crisis de 1929, la inmigración casi se detuvo por completo.[43]

Chile, Perú y Venezuela también lograron atraer una cifra notable de migrantes. En el caso de Perú, se trató principalmente de asiáticos.[44] Por su parte, en Chile, los extranjeros provinieron de diversos lugares de Europa, Oriente Medio y de otros países de América del Sur. En su punto más alto en 1907, la población extranjera nacida en Chile se encontraba alrededor de las 140,000 personas, lo que representaba un 4 por ciento de la población total.[45] Por último, Venezuela dedicó grandes esfuerzos al diseño de proyectos para atraer migrantes, aunque estos fueron poco exitosos. Más tarde, con el descubrimiento de petróleo a inicios del siglo XX, junto con

---

41 Moya, José, *op.cit.*, pp. 45-59.

42 Sacchetta Ramos Mendez, José, *op.cit.*, p. 180.

43 *Ibidem*, pp. 198–201.

44 Entre 1849 y 1875, se estima que alrededor de 100,000 nacionales chinos y cerca de 20,000 europeos se asentaron en Perú. Para 1857, casi un tercio de los 90,000 habitantes de Lima habían nacido en el extranjero. Un segundo periodo (1875-1930) fue testigo de la llegada de 25,000 japoneses y cerca de 12,000 europeos. Bonfiglio, Giovanni, "Introducción al estudio de la inmigración europea en el Perú", *Apuntes*, núm. 18, enero 1986, pp. 93-127.

45 Martínez Pizarro, Jorge *et al.*, "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Chile", en Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013, pp. 117-242.

el desarrollo del sector de inversión norteamericano y británico que resultó del mismo, los migrantes comenzaron a llegar. El mayor número se dio a partir de la década de 1950 en adelante. Entre 1950 y 1958, los extranjeros suponían un 7 por ciento de la población. La llegada de migrantes europeos remitió durante los años setenta y fue reemplazada por colombianos y nacionales provenientes del Cono Sur.[46]

Finalmente, fueron pocos los extranjeros que se asentaron en Colombia o Ecuador; pero quienes lo hicieron, eligieron las ciudades costeras de Barranquilla y Guayaquil, respectivamente.[47] Bolivia y Paraguay, a pesar de haber recibido algunos inmigrantes, pueden ser categorizados históricamente como países de origen, los cuales tuvieron durante prácticamente toda su histórica migración neta negativa. A pesar de todo ello, también recibieron algunos grupos de extranjeros, tales como alemanes, japoneses o menonitas.[48]

A pesar de las enormes diferencias entre los diez países, la inmigración dejó su marca a nivel demográfico, económico, político, social y cultural en todos ellos. El *ius soli* produjo que los hijos de los migrantes nacidos en el territorio obtuvieran la nacionalidad de manera automática. Los migrantes provinieron de una gran variedad de países, entre los que se destacan Italia, Portugal y España, pero que también incluyen a Bélgica, Gran Bretaña, Croacia, Francia, Alemania, Holanda, Polonia y Suiza. Posteriormente, esta diversidad se enriqueció con flujos migratorios provenientes de Asia, principalmente de China y Japón,[49] así como también desde Oriente Me-

---

[46] Chen, Chi-Yi y Picouet, Michel, *Dinámica de la población: Caso de Venezuela*, Caracas, UCAB – Orston, 1979, pp. 29 y 30. También véase Pellegrino, Adela, *Historia de la inmigración en Venezuela, Siglos XIX y XX*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1989.

[47] Por ejemplo, en Colombia en 1938 solo había 55,000 extranjeros, cifra que representaba el 0.63% de la población total. Vidal, Roberto *et al.*, "Políticas públicas sobre migración en Colombia", en Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013, pp. 277-446. En Ecuador, había alrededor de 10,000 en Guayaquil en 1899, lo cual representaba un 15% aproximadamente de su población. Sin embargo, para 1906 había menos de 1,500 en Quito, lo cual equivalía tan solo al 2.6% de la población. Ramírez, Jacques, "Del aperturismo segmentado al control migratorio", en Ramírez, Jacques (ed.), *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890–1950*, Quito, Editorial IAEN, 2012, pp. 15-52.

[48] Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), *Perfil migratorio de Paraguay 2011*, OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011, p. 11; Pereira Morató, René, *Perfil migratorio de Bolivia*, OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011, p. 7.

[49] Look Lai, Walton y Chee-Beng, Tan (eds.), *The Chinese in Latin America and the Caribbean*, Leiden, Brill, 2010; Masterson, Daniel M. y Funada-Classen, Sayaka, *The Japanese in Latin America*, Champaign, University of Illinois Press, 2004.

dio, incluyendo a cristianos provenientes del Líbano, Palestina y Siria, los cuales formaban parte en aquel momento del antiguo Imperio Otomano.[50]

2. *Movilidad regional*

La movilidad regional, aunque haya sido menos prominente en comparación con la inmigración europea, fue siempre notable en algunos países. Por ejemplo, a finales del siglo diecinueve, los argentinos, peruanos y bolivianos representaban un 67 por ciento de la población extranjera de Chile.[51] En 1914, un 7 por ciento del total de la población uruguaya residía en Argentina.[52] Por su parte, argentinos y brasileños emigraron a Uruguay[53] y Paraguay.[54] Los paraguayos se movilizaron en dirección opuesta tanto hacia Argentina como hacia Brasil,[55] mientras que los peruanos y colombianos se dirigieron a Ecuador.[56]

¿Qué fue lo que condujo a la movilidad sudamericana? En las regiones fronterizas, el comercio fue un factor importante. La agricultura y la cría de ganado también tuvieron un rol considerable; por ejemplo, entre Bolivia

---

[50] Klich Ignacio y Lesser Jeffrey (eds.), *Arab and Jewish immigrants in Latin America: Images and realities*, Abingdon, Routledge, 1998.

[51] Martínez Pizarro, Jorge *et al.*, *op. cit.*, p.127.

[52] Programa de Población – FCS – UdelaR, *op. cit.*, p. 15. Los uruguayos eran parte de los 200,000 migrantes provenientes de países vecinos que habitaban en Argentina para esa fecha. De hecho, los migrantes de países limítrofes siempre han representado entre el 2% y el 3% de la población total desde 1869. Véase Mármora, Lelio *et al.*, "Políticas públicas y programas sobre migraciones en Argentina. La participación de la sociedad civil", en Chiarello, Leonir, Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013, pp. 1-150.

[53] Koolhaas, Martín y Pellegrino, Adela, "Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. El caso de Uruguay", en Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2020, pp. 198-339.

[54] Fischer, Sara *et al., Inmigración y emigración en el Paraguay 1870-1960*, Documento de Trabajo núm. 90, Base Investigaciones Sociales IPGH, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1997.

[55] Se estima que había alrededor de 30,000 paraguayos en Argentina y más de 17,000 en Brasil para 1914 y 1920, respectivamente. Véase Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), *op. cit.*, p. 11.

[56] Ramírez, Jacques (ed.), *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*, Quito, Editorial IAEN, 2012.

y Argentina.[57] La minería explica el desplazamiento de chilenos a Perú y Bolivia en el siglo diecinueve, antes de la Guerra del Pacífico.[58] La inestabilidad política y las guerras civiles llevaron a una mayor movilidad, así como al reclutamiento militar, como fue en el caso de los colombianos en Ecuador.[59]

En 1960, la casi desaparición de los flujos migratorios provenientes de Europa, junto con la reducción de las llegadas desde Asia y Oriente Medio, produjo que la migración regional fuera aumentando de tamaño progresivamente. Desde 1970 hasta el inicio del nuevo siglo, por lo menos dos millones de sudamericanos habían migrado hacia países dentro de la misma región, siendo Argentina y Venezuela los principales destinos.[60] Desde 2000 en adelante, los diez países eran tanto origen como destino de migrantes a nivel regional.[61] En 2015 había un estimado de 5.6 millones de inmigrantes en Sudamérica, de los cuales un 63 por ciento eran migrantes regionales.[62] Para 2020, el número era de diez millones con un 80 por ciento regionales. Esto tiene que ver con la llegada de un gran número de nacionales de Venezuela.[63]

3. *Emigración desde América del Sur*

La emigración fuera de la región fue históricamente inusual en Sudamérica. Durante el siglo XIX no hubo movimientos, con la excepción de diplomáticos o individuos adinerados viajando hacia Europa o Estados Unidos. Los 5,000 chilenos que salieron de Valparaíso a San Francisco du-

---

[57] Pereira Morató, René, *op. cit.,* p. 36.

[58] Stefoni, Carolina, *Perfil migratorio de Chile,* OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011, p. 42.

[59] Escobar, Cristina, *Report on citizenship law: Colombia,* Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2015, p. 8.

[60] OIM, *La situación migratoria en América del Sur*, Segunda Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Santiago de Chile, OIM, 2001, p. 4; Massey, Douglas S. *et al.*, *op. cit.,* pp. 196-221.

[61] Texidó, Ezequiel y Gurrieri, Jorge, *Panorama migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, octubre 2012, pp. 18-20; Córdova Alcaraz, Rodolfo (coord.), *Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe (ALC) y entre ALC y la Unión Europea*, Geneva, OIM, 2015.

[62] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) y Organización de Estados Americanos (OEA), *International migration in the Americas: Third report of the continuous reporting system on international migration in the Americas (SICREMI)*, Washington, D. C., Organization of American States, 2015, p. 153.

[63] Véase datos en OIM, Informe Migratorio Sudamericano, núm. 3, año 2020, marzo de 2020, disponible en: *https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo_Final.pdf*

rante la fiebre del oro constituyeron una excepción.[64] Si dejamos de lado a Bolivia y Paraguay, los Estados sudamericanos eran principalmente receptores netos de migrantes, y no enviaban emigrantes. Esto se mantuvo así hasta finales de 1950.

La inestabilidad económica y política revertió esta tendencia en el curso de tres periodos. El primero, durante las décadas de 1960 y 1970, presenció el drama de cómo ocho de los diez países de la región sufrieron regímenes militares no democráticos.[65] Esto llevó a una cifra sin precedentes de exiliados políticos y refugiados. Por ejemplo, se estima que alrededor de 200,000 argentinos y entre 300,000 y 500,000 chilenos dejaron sus países.[66] El segundo periodo se da durante la década de 1980, que es también conocida como la "década perdida". Durante estos años, la crisis económica forzó a que un gran número de personas tuvieran que dejar atrás sus países de origen que sufrían un incremento en la desigualdad, la hiperinflación, el desempleo y la precariedad. [67] Durante estos años, se consolidó una importante diáspora extrarregional, principalmente en Estados Unidos. Por ejemplo, se estima que 1.8 millones de brasileños emigraron durante esta década.[68] En los casos de Colombia y Perú, el incremento de los niveles de violencia interna también contribuyó al aumento del número de personas que se vieron forzadas a huir.[69] El tercer periodo se dio durante el cambio de siglo. Tras una época de gobiernos y políticas neoliberales durante la década de 1990, unido a las privatizaciones y la flexibilidad del mercado laboral, se produjo una gran crisis económica a finales de siglo, que llevó a lo que ha sido definido como una "estampida migratoria".[70] Los principales destinos fueron Estados Unidos y Europa, en particular España. La magnitud del éxodo fue sustancial. Casi 400,000 argentinos,[71] más de 250,000 bolivianos,[72]

---

[64] Wright, Doris Marion, "The making of cosmopolitan California: An analysis of immigration, 1848-1870", *California Historical Society Quarterly*, vol. 19, núm. 4, 1940, pp. 323-343.

[65] Capítulo cuarto, pp. 135-139.

[66] Mármora, Lelio *et al.*, *op. cit.,* p. 15; Stefoni, Carolina, *Perfil Migratorio de Chile*, *cit.,* p. 43.

[67] Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *The economic development of Latin America since independence*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 198-257.

[68] OIM, *Perfil migratório do Brasil*, OIM, Geneva, OIM, 2010, pp.14-45.

[69] Sánchez Aguilar, Aníbal, *Perfil migratorio del Perú 2012*, Lima: OIM, 2012, p. 78; Vidal, Roberto *et al.*, *op. cit.*, p. 293.

[70] Ramírez, Jacques y Ramírez Gallegos, Franklin, *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria,* 1a. ed. Quito, Ciudad Centro de Investigaciones, 2005.

[71] Entre 2000 y 2010: Benencia, Roberto, *op. cit.,* p. 43.

[72] Hacia España y hacia Estados Unidos, entre 2000 y 2010: Texidó, Ezequiel y Gurrieri, Jorge, *op. cit.,* p. 27.

un millón de brasileños,[73] 1.9 millones de colombianos,[74] cerca de medio millón de ecuatorianos,[75] 100,000 paraguayos,[76] 1.4 millones de peruanos,[77] y 120,000 uruguayos[78] dejaron sus países. Muchos de estos migrantes terminaron en situación irregular en sus países de destino.[79] A lo largo de la región, solo hubo dos excepciones a esta tendencia. En Venezuela, los altos precios del barril de petróleo significaron que, inicialmente, la emigración se mantuviera en índices bajos. No obstante, desde 2014, y debido a la inestabilidad política y económica del país, los venezolanos han llevado a cabo la mayor emigración en la historia de la región, como se verá en el capítulo octavo.[80] Por el contrario, en Chile, el crecimiento económico y la estabilidad política desde el retorno a la democracia en 1990 significó que menos chilenos dejaran el país, mientras que el país se convertía en atractivo para migrantes, principalmente regionales.[81]

4. *Retornados y nuevos migrantes, 2005-2023*

Tras dos décadas de estancamiento económico, América del Sur entró en una fase de crecimiento a partir de la mitad de la década de 2000, principalmente debido a la inversión extranjera y al auge de las exportaciones de materia prima.[82] A finales de 2010, durante el punto más álgido de la crisis económica mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reco-

---

[73] Entre 2002 y 2008: OIM, *Perfil migratorio de Brasil*, p. 40.

[74] Entre 1996 y 2005: Cárdenas, Mauricio y Mejía, Carolina, "Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?", *Working Paper*, núm. 30, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), septiembre 2006, p. 7.

[75] Hacia España y a Estados Unidos entre 1999 y 2005: Bertoli, Simone *et al.,* "Immigration policies and the Ecuadorian exodus", *The World Bank Economic Review*, vol. 25, núm. 1, 2011, pp. 57-76.

[76] Hacia España: Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), *op. cit.*, p. 35.

[77] Entre 2000 y 2007: OIM, *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2007,* Lima, OIM, 2008, p. 21.

[78] Koolhaas, Martín y Pellegrino, Adela, *op. cit.,* p. 29.

[79] Por ejemplo, 277,165 sudamericanos en situación irregular en España regularizaron su situación en 2005. La regularización benefició principalmente a ecuatorianos, colombianos, bolivianos y argentinos. Véase Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuario estadístico de inmigración: Año 2005*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 802.

[80] Véase capítulo octavo.

[81] Stefoni, Carolina, *Perfil migratorio de Chile, cit.*

[82] Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *op. cit.,* pp. 198-257.

noció a la región como una de las más dinámicas del mundo.[83] El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue impresionante.[84] El rendimiento económico, junto con el creciente desempleo en los países de destino, tales como España, resultaron en una serie de predicciones, que luego se vieron incumplidas, y que auguraban un creciente número de retornados e inmigrantes. Si bien la emigración descendió después de 2008, los volúmenes de retorno estuvieron lejos de ser masivos.[85] Por ejemplo, en Perú, alrededor de 30,000 peruanos regresaron cada año en un periodo comprendido entre 2011 a 2013, lo cual contrasta con la estimativa de 2.7 millones que emigraron entre 1990 y 2013.[86]

Los medios de comunicación y algunos políticos se encargaron de transmitir una imagen distorsionada de lo que estaba por venir. Por ejemplo, el reducido número de nuevos migrantes procedentes de África, Asia, el Caribe y Europa fue presentado como evidencia de que Sudamérica se estaba convirtiendo en un nuevo polo de atracción de migración global. El hecho de que Brasil alcanzara el estatus de la sexta mayor economía del mundo en 2012, junto con su designación como país anfitrión del mundial de 2014 y de los juegos olímpicos de 2016, unido al descubrimiento de importantes reservorios de petróleo, llevaron a la conclusión precipitada de que el país recibiría miles de migrantes, por ejemplo, en el sector de ingeniería.[87] Si bien es cierto que estos años vieron la llegada de algunos europeos, así como de migrantes de otras regiones, es difícil establecer una cifra específica. Al mismo tiempo, cientos de miles de sudamericanos han obtenido una segunda nacionalidad en Estados Unidos o Europa durante los últimos años. Por ejemplo, 747,938 la obtuvieron en España en el periodo comprendido entre

---

[83] CEPAL, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010: The distributive impact of public policies*, Santiago de Chile, ECLAC, 2010.

[84] Durante el periodo 2005-2015, el crecimiento del PIB en su mejor año para cada uno de estos países fue el siguiente: 14% en Paraguay (2013), 9.4% en Argentina (2010), 8.4% en Perú (2010), 7.8% en Uruguay (2010), 7.8% en Ecuador (2011), 7.5% en Brasil (2010), 6.8% en Bolivia (2013), 6.5% en Colombia (2011), 5.6% en Venezuela (2012) y 5.8% en Chile (2011). Datos del Banco Mundial disponible en: *http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG*

[85] Córdova Alcaraz, Rodolfo (coord.), *op. cit.,* pp. 71-74; OECD y OEA, *op. cit.*, pp. 24-30; Lozano Ascencio, Fernando y Pizarro Martínez, Jorge (eds.), *Retorno en los procesos migratorios de América Latina: Conceptos, debates, evidencias*, Río de Janeiro, ALAP Editor, 2015.

[86] Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Estadísticas de la migración internacional en el Perú 1990-2013*, enero 2015, disponible en: *https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1243/Libro.pdf*

[87] The Economist, "The New World: Long an exporter of talent, Latin America is now importing it", abril de 2013, disponible en: *https://www.economist.com/business/2013/04/06/the-new-new-world*

2013 y 2023.[88] Las estadísticas sobre el regreso de estos nuevos nacionales con doble ciudadanía ha sido uno de los dolores de cabeza más grandes para los investigadores.[89]

Aprovechando la perspectiva que da el paso del tiempo, se puede asegurar que las estadísticas ofrecen una imagen más matizada. Por ejemplo, mientras que en 1990 el número de inmigrantes en la región decreció,[90] el periodo del 2000-2015 trajo consigo un incremento de más de 1.5 millones.[91] No obstante, en el caso de la inmigración extrarregional, ningún país recibió una cifra significativa de entradas, con la excepción del importante número de haitianos que se desplazaron a Brasil como consecuencia del terremoto de 2010,[92] algunos de los cuales también se han asentado en Chile durante los últimos años.[93]

Como se verá en el capítulo octavo, todo esto ha cambiado con la emigración venezolana. Para finales de 2023, se estimaba que el número de venezolanos en el exterior era de más de 7,7 millones, de los cuales casi 6,2 millones residían en América del Sur, en concreto en Colombia (2,86 millones), Perú (1,54 millones), Brasil (568,000), Chile (532,000), Ecuador (444,000), Argentina (164,000), Uruguay (40,000), Bolivia (18,000) y Para-

---

88 Datos disponibles en la página del Instituto de Estadística de España, disponible en: *https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=15071*

89 Córdova Alcaraz, Rodolfo (coord.), *op. cit.*, pp. 74-75 y 112-122.

90 Esta cifra disminuyó en casi 100,000 personas de los 4,196,669 en 1990 a 4,101,372 en 2000. Véase ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, "International migrant stock", *Documentation*, 2020, disponible en: *https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2021/Jan/undesa_pd_2020_international_migrant_stock_documentation.pdf*

91 El aumento fue de 1,555,160 pasando de 4,101,372 en el año 2000, hasta 5,656,532 para el año 2015. Este aumento se dio en todos los países, con excepción de Paraguay y Uruguay. Argentina y Chile recibieron las mayores cantidades de migrantes. En Argentina, el número de migrantes creció desde los 1,540,219 en el 2000 hasta los 2,086,302 en 2015. En Chile, las cifras de inmigrantes pasaron de los 177,332 en 2000 hasta los 469,436 en 2015. Véase *idem.*

92 Véase capítulo quinto, p. 180.

93 Según la minuta de población migrante de Haití en Chile, se establece que en el periodo comprendido desde 2014 hasta el primer semestre de 2024 se solicitaron un total de 275.262 residencias temporales. Véase Servicio Nacional de Migraciones, "Minuta población migrante de Haití en Chile", *Migraciones Chile,* 2024, p. 6, disponible en: *https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/estudios/Minutas-Pais/Haiti.pdf* También Véase: Stefoni, Carolina y Contreras, Dante, "Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el periodo 2000-2021", *PNUD América Latina y el Caribe: Serie de documentos de política pública,* núm. 32, 2022, p. 3-31; Stang, Fernanda *et al.*, "Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 20, núm. 1, 2020, pp. 176-201.

guay (5,000).[94] Desde un punto de vista histórico, esto supone la primera inmigración conjunta en la región, de dimensiones significativas desde que los emigrantes europeos dejaron de arribar con la crisis de 1929, es decir, la primera en casi un siglo. Esto ha llevado también a que el panorama migratorio cambie radicalmente. Hasta hace muy poco, la mayoría de los países eran conocidos por su emigración, mientras que ahora muchos pueden considerarse también de inmigración e, incluso, de tránsito, como es el caso de Colombia y el paso por la selva del Darién hacia Panamá.[95] Si bien es cierto que en la actualidad solo Argentina y Chile tienen más inmigrantes que emigrantes, también lo es que todo ha cambiado radicalmente en una década. En 2015, solo Argentina y Venezuela tenían más del 3,3% de residentes nacidos en el extranjero, que era el promedio mundial en ese momento. Para finales de 2023, ambos países habían perdido su preponderancia como destino migratorio en la región. Por motivos obvios, la emigración a Venezuela ha desaparecido completamente. En el caso de Argentina, y a pesar de tener la aplicación más abierta de los Acuerdos de Residencia Mercosur y, posiblemente, la legislación migratoria más generosa, el país ha dejado completamente de ser un destino atractivo, como bien avalan los datos. En 2002, el porcentaje de migrantes en Argentina respecto del total de la población era del 4.2%.[96] Veinte años más tarde, en 2022, el porcentaje se mantenía exactamente igual en ese 4.2%.[97] De hecho, Argentina es tan solo el octavo destino a nivel mundial de la emigración venezolana, por detrás de los cinco principales en América del Sur y de España y Estados Unidos fuera de la región.

Respecto de dicha emigración venezolana, algunos académicos distinguen tres fases. La primera habría comenzado a principios de la década de

---

[94] R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela, "Personas Refugiadas y Migrantes Venezolanas", *Documento,* mayo 2024, disponible en: *https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-may-2024*

[95] Winters, Nanneke, "Haciendo-lugar en tránsito. Reflexión sobre la migración africana y trabajo de campo en Darién, Panamá", *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* vol. 27, núm. 56, mayo-agosto 2019, pp. 235-243; Weck, Winfried, "En camino hacia lo desconocido. Crisis migratoria en la frontera entre Colombia y Panamá", *Länderbericht: Konrad-Adenauer-Stiftung,* núm. V, agosto 2021.

[96] Arias Duval, Martín Augusto, "El impacto de las migraciones en Argentina", *Cuadernos Migratorios*, núm. 2, 2012, disponible en: *https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1434*

[97] Censo 2022, "Paraguay, Bolivia y Venezuela son los países con mayor representación inmigrante en la Argentina", *Censo 2022. Migraciones*, enero de 2024, disponible en: *https://censo.gob.ar/index.php/paraguay-bolivia-y-venezuela-son-los-paises-con-mayor-representacion-inmigrante-en-la-argentina/*

2000 y habría incluido sobre todo clases medias altas que se trasladaban a Estados Unidos y Europa. Entre 2005 y 2010, el número de venezolanos en el extranjero solo aumentó de 378.000 a 521.000. La segunda fase comenzó en 2012 y coincidió con un auge de las materias primas en la región. Durante este periodo, algunos ciudadanos venezolanos establecieron su residencia en países como Colombia y Panamá. Para finales de 2023 seguiríamos en una tercera fase, que comenzó en 2015, y que ha presenciado el desplazamiento de venezolanos de todos los grupos sociales.[98]

Resulta imposible anticipar lo que ocurrirá en los próximos años. Lo que sí queda claro es que la tendencia común es que en términos generales América del Sur no es atractiva para la migración de fuera del continente, y su inmigración es mayoritariamente regional. Los migrantes sudamericanos representan en promedio el 79% de todos los migrantes, y en algunos casos, como Colombia, alcanzan el 96%. Esto tiene una importancia capital para la regulación jurídica de los flujos migratorios, como se verá en el capítulo séptimo.

IV. Actores en Sudamérica

Un escrutinio detallado de los diversos actores en América del Sur muestra cómo el enfoque basado en derechos humanos convive con otro centrado en un prisma de seguridad.[99] El primero fue definido por Mármora como "perspectiva del desarrollo humano para las migraciones".[100] Esto se refiere a cierto agotamiento de las respuestas restrictivas, dado que las mismas serían consideradas como ineficientes para alcanzar objetivos realistas. Por el contrario, el enfoque centrado en la seguridad entendería a la migración como una potencial amenaza.[101] Si bien la visión centrada en los derechos humanos ha tenido grandes avances, no se ha dado una clara ruptura con el pasado debido a que ambas visiones se encuentran entremezcladas en lo que ha venido a denominarse como gobernabilidad migratoria. Cuando se habla de gobernar las migraciones, "los derechos humanos tienen un

---

98 Acosta, Diego *et al.*, "La emigración venezolana. Respuestas latinoamericanas", *Documentos de Trabajo,* núm. 3, Madrid, Fundación Carolina, 2019.

99 Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.*; Margheritis, Ana, "Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur", *Review of International Political Economy,* vol. 20, núm. 3, 2012, pp. 541-575.

100 Mármora, Lelio, "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* vol. 18, núm. 35, julio-diciembre 2010, pp. 71-92.

101 Véase capítulo cuarto.

rol central, aunque ambivalente" debido a que dichos derechos coexisten con herramientas de control y seguridad.[102] Las restricciones incluyen, por ejemplo, la solicitud de visados, el rechazo en frontera o la posible expulsión por diversos motivos. Esto es lo que Domenech ha denominado como "una política de control con rostro humano" en el caso argentino.[103]

1. *El nivel internacional*

El derecho internacional recuperó su importancia en Sudamérica con el regreso a la democracia en la década de 1980. Los gobiernos recientemente electos se apresuraron a ratificar diversos tratados internacionales. En la actualidad, América del Sur es la región del mundo con el mejor porcentaje de ratificación de los nueve principales tratados de derechos humanos de Naciones Unidas.[104] Esto incluye a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, de 1990 (ICMW por su acrónimo en inglés), la cual

[102] Domenech, Eduardo, "Crónica de una amenaza anunciada. Inmigración e «ilegalidad»: Visiones de estado en la Argentina contemporánea", en Feldman-Bianco, Bela *et al.* (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2011, pp. 31-77.

[103] Domenech, Eduardo, "Las migraciones son como el agua…", *cit.*, p. 2.

[104] Nos referimos a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (ICERD por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1969 y que ha sido ratificado por los diez países objeto de análisis en este libro, de entre los 182 países que lo han hecho); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ICCPR por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1976 y que ha sido ratificado por los diez países y por 173 a nivel mundial); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1976, y que ha sido ratificado por los diez países y por 171 a nivel mundial); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres de 1979 (CEDAW por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1981, y que ha sido ratificado por los diez países y por 189 a nivel mundial); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (CAT por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1987, y que ha sido ratificado por los diez países y por 173 a nivel mundial); la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CRC por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 1990, y que ha sido ratificado por los diez países y por 196 a nivel mundial); la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006 (ICPPED por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 2010, y que ha sido ratificado por los diez países, excepto Venezuela y por 75 a nivel mundial); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (CRPD por su acrónimo en inglés) (instrumento que entró en vigencia en 2008, y que ha sido ratificado por los diez países y por 186 a nivel mundial).

ha sido ratificada por los diez países, excepto Brasil, el cual puede que lo haga en el futuro próximo, dado que ha habido numerosos debates sobre este particular en su parlamento. Por tanto, el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por su acrónimo en inglés) surge como un actor regional importante.[105] El mismo ha producido entre dos y tres informes para todos los países de la región, excepto Venezuela. A pesar de que las observaciones finales del Comité demuestran que en diversas ocasiones existe una brecha considerable entre la ratificación formal de la convención y su implementación, cabe recalcar que estas observaciones han desempeñado un papel importante en la adopción de nuevas leyes en algunos países, como es el caso de Perú.[106]

El CMW ha solicitado a los Estados sudamericanos en repetidas ocasiones que ratifiquen los instrumentos migratorios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A pesar de esto, solo cuatro países han ratificado la Convención 97,[107] y únicamente Venezuela ha hecho lo propio con la Convención 143.[108] La OIT también ha sido un importante actor político en la región. Por ejemplo, algunos de los acuerdos de movilidad adoptados en 1990, como los negociados entre Argentina y Bolivia o Perú, estuvieron inspirados en un formato utilizado para tratados bilaterales de la propia OIT.[109] Cuando se trata de movilidad laboral, la asistencia técni-

[105] Los países participantes deben presentar informes al Comité de los Trabajadores Migrantes un año después de acceder a la Convención y, posteriormente, cada cinco años. El Comité propone recomendaciones y observaciones con relación a la correcta implementación de la convención a nivel nacional, que luego sirven para retroalimentar los marcos legislativos nacionales y, en teoría, rectificar cualquier violación de la Convención.

[106] Izaguirre, Lorena *et al.*, "Discursos en tensión y oportunidades de cambio: la nueva ley de migraciones en Perú", en Ramírez, Jacques (ed.), *Migración, estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur,* La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia-CELAG, 2017, pp. 153-178.

[107] OIT Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, núm. 97, 1949. Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela han ratificado la Convención.

[108] Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), entró en vigor el 9 de diciembre de 1978. Por su parte, la Convención de la OIT sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, 2011 (no. 189) ha sido ratificada por los diez Estados, con excepción de Perú y Venezuela. Esto supone un importante porcentaje sobre los 58 Estados que se han adherido este Tratado a nivel global.

[109] OIT, *R086 - Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado) (núm. 86),1949,* disponible en: *https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424*. Véase Geronimi, Eduardo, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra. Modo de empleo,* Ginebra, OIT, núm. 65, 2004, p. 21.

ca de esta organización internacional también ha sido fundamental tanto para el Mercosur como para la CAN.[110]

La Organización de Estados Americanos (OEA) también ha de ser incluida como un actor político en la región. Más allá de los espacios de diálogo multilateral en sus diversas comisiones,[111] la relevancia de la OEA deriva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte IDH. Ambas instituciones promueven y protegen el sistema interamericano de derechos humanos, el cual incluye la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana)[112] y la CADH.[113] La CIDH fue creada en 1959, y se encuentra compuesta por siete miembros independientes. La misma trabaja a través de un sistema de peticiones individuales, realiza un monitoreo individual de países y prioriza diversas áreas temáticas. Desde 1996, existe una relatoría especial sobre trabajadores migrantes. Este mandato fue extendido en 2012, y pasó a denominarse relatoría sobre movilidad humana, para así incluir a todas las situaciones relativas a la temática tanto a nivel doméstico como internacional.

Por su parte, la Corte IDH tuvo su primera audiencia en 1979, y está compuesta por siete jueces.[114] La propia Comisión o un país miembro pueden referir casos a la Corte. Los ciudadanos tan solo pueden dirigir una petición a la Comisión. Para que un caso llegue a la Corte, se ha debido agotar primero el mecanismo amistoso de solución de controversias ante la propia Comisión. Además de su función contenciosa, la Corte tiene también una función consultiva, la cual lleva a cabo a través de opiniones, algunas de las cuales han sido muy importantes en el ámbito migratorio. De hecho, es

---

[110] Alfonso, Adriana, "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina", *Cuadernos Migratorios*, núm. 3, Buenos Aires, OIM, 2012, p. 35.

[111] Desde 2012, se encuentra en vigencia una Comisión sobre Migración. Otras instituciones importantes incluyen la Secretaría General, la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Para un listado completo Véase Organización de Estados Americanos (OEA), Migración y Desplazamiento Forzado, disponible en: *https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/sadye/dis/mdf*

[112] También conocida como la Declaración de Bogotá o Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), 30 de abril de 1948.

[113] Adoptado en 1969 pero entró en vigor en 1978. Los diez países lo han ratificado, pero Venezuela lo denunció en 2012.

[114] Los diez países han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte. Sin embargo, Venezuela denunció la Convención Americana de Derechos Humanos el 10 de septiembre de 2013.

crucial señalar que tanto la Corte como la Comisión han impulsado los derechos de los migrantes en la región.[115]

2. *El nivel regional*

Desde inicios del siglo XXI se ha producido un aumento en el número de instituciones tratando el tema de la movilidad humana. En primer lugar, la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) ha sido central a la hora de situar ciertos elementos en la agenda política. La CSM es un proceso consultivo regional que sirve de foro de intercambio de ideas e información, y en donde los gobiernos pueden llegar a posturas comunes no vinculantes.[116] Su trabajo no solo ha posicionado a la migración regional en el centro de la agenda, sino que ha permitido generar consenso alrededor de ciertos temas. Esto es palpable cuando se analizan declaraciones finales después de cada reunión, las cuales son firmadas por todos los Estados.[117] La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se desempeña como secretaría de la CSM y constituye una importante fuente de conocimiento y de experiencia, así como un actor que influencia las políticas públicas y legislativas en los diversos países.

Ha de mencionarse también que la gobernanza de las migraciones ha visto la llegada de nuevos mecanismos de diálogo, de entre los cuales ha de destacarse el Proceso de Quito. Dicho foro, creado en 2018,[118] es una colaboración entre varias naciones latinoamericanas para hacer frente a los desafíos derivados del desplazamiento de ciudadanos venezolanos.[119]

A nivel del Mercosur,[120] el Foro Especializado Migratorio (FEM) reúne a los ministros del Interior de todos los países miembros y asociados desde

---

[115] Véase capítulos quinto y sexto.

[116] Finn, Victoria *et al.*, "Migration governance in South America: Regional approaches versus national laws", en Geddes, Andrew *et al. (eds.*), *The dynamics of regional migration governance,* Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, pp. 36-53.

[117] Un precedente de la primera Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) fue la reunión sudamericana para tratar las temáticas de la migración, la integración y el desarrollo que se desarrolló en Lima en 1999.

[118] Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, 4 de septiembre de 2018.

[119] Véase capítulo octavo.

[120] El Mercosur es un organismo regional que se estableció en 1991 con el Tratado de Asunción. Su objetivo inicial era constituir un mercado común para finales de 1994, el cual hubiera implicado la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. Esto nunca se logró. Sus Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

2003. Las resoluciones del Foro son adoptadas por consenso y pueden llevar a la elaboración posterior de tratados listos para ser ratificados. En relación con la Comunidad Andina (CAN),[121] el Foro Andino de Migraciones (FAM) fue establecido en 2008 y tiene como objetivo fortalecer las discusiones entre los representantes del gobierno, la sociedad civil y la academia. A su vez, y a diferencia del FAM, el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) es parte del Sistema Andino de Integración (SAI). Sus recomendaciones alimentan a dos instituciones que poseen capacidad legislativa: la Comisión de la Comunidad Andina y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El CAAM ha jugado un papel importante en la adopción de la Decisión 878 de la CAN sobre un Estatuto Migratorio Andino, como se verá en el capítulo séptimo.[122]

Hay otros tres organismos regionales que deben ser mencionados brevemente. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008, posicionó el tema migratorio como uno de los objetivos principales dentro de su tratado fundacional, el cual incluía el compromiso de establecer una ciudadanía regional.[123] Dentro de este marco, se creó una mesa de trabajo sobre ciudadanía sudamericana, que adoptó un informe conceptual, el cual fue aprobado en 2014 por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur.[124] Sin embargo, desde 2018 y, a raíz de la denuncia por parte de varios Estados del Tratado de Unasur, la organización ha entrado en un periodo de inactividad.[125] En el momento de finalizar este libro, a 31 de diciembre de 2023, existía una gran incertidumbre sobre el futuro de la

---

Venezuela fue suspendido en 2017 y Bolivia se adhirió como miembro pleno el 7 de agosto de 2024. Los seis países sudamericanos restantes son Estados asociados y pueden ratificar tratados internacionales adoptados dentro del marco del Mercosur.

[121] La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es un organismo regional establecido por el Acuerdo de Cartagena en 1969. Su objetivo principal ha sido promover el desarrollo, la mejora de los estándares de vida para los residentes y acelerar el crecimiento a través de la integración económica con la finalidad de establecer un mercado común. Este último objetivo no ha sido alcanzado aún. Sus actuales miembros son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile y Venezuela dejaron el organismo en 1976 y 2006, respectivamente.

[122] Véase capítulo séptimo, pp. 241 y 242.

[123] La Unasur es un organismo regional que inicialmente estuvo formado por los doce países de Sudamérica. Su objetivo fue construir un espacio común cultural, económico, social y político en la región. Se fundó con el Tratado de Brasilia en 2008, el cual entró en vigor el 11 de marzo de 2011.

[124] Unasur, *UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N.º 14/2014*, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, Reporte Conceptual sobre la ciudadanía sudamericana, 2014.

[125] Long, Guillaume y Suñé, Natasha, "Towards a new UNASUR: Pathways for the reactivation of South American integration", *Center for Economic and Policy Research* (CEPR),

Unasur. En segundo lugar, la Alianza del Pacífico tiene como uno de sus objetivos el avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.[126] Aunque su principal interés parece facilitar las visitas de corta duración mediante acuerdos de exención de visados, también ha debatido el posible desarrollo de la libre circulación de trabajadores.[127] Finalmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue establecida en 2011 como un mecanismo de diálogo entre los treinta y tres países de América Latina y el Caribe.[128] La declaración final del encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno de 2016 incluyó la necesidad de no criminalizar la migración y de adoptar un enfoque de derechos humanos. Dicha idea ha ido progresivamente avanzando en varios de los encuentros sobre migraciones que han tenido lugar desde su creación.[129]

3. *El nivel doméstico en América del Sur*

Las políticas de migración en Sudamérica son multinivel e involucran a varios actores. El hecho de que la adopción de legislación a nivel regional requiera de unanimidad dota de un papel protagónico a los gobiernos de los diversos estados.[130] Más allá de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales en cada país, se debe también tener en cuenta el importante papel de organismos no gubernamentales (ONG), defensorías del pueblo, defensorías públicas, sindicatos, conglomerados empresariales, organizaciones de migrantes y académicos, así como también de la opinión pública. Todo esto requiere de algunas breves clarificaciones.

En primer lugar, existe una gran divergencia entre las posturas que defienden cada uno de los ministerios más importantes involucrados en la te-

---

2022, *https://cepr.net/report/toward-a-new-unasur-pathways-for-the-reactivation-of-south-american-integration/*

[126] La Alianza del Pacífico es un bloque comercial creado por la Declaración de Lima del 28 de abril de 2011. Véase también el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paranal, Antofagasta (Chile), 6 de julio de 2012. Sus actuales miembros son Chile, Colombia, México y Perú. Tanto Costa Rica como Panamá han expresado su interés en unirse a esta organización.

[127] La primera reunión de los respectivos ministros de trabajo tuvo lugar en 2016. Agencia EFE, 'Analizan movilidad laboral en la Alianza del Pacífico', 8 de abril de 2016.

[128] Declaración de Caracas estableciendo la CELAC, Caracas, 3 de diciembre de 2011.

[129] Véase la Declaración política de Quito, CELAC IV Convención, 27 de enero de 2016.

[130] La unanimidad es requerida en los tres organismos regionales más importantes: Mercosur (artículo 37, Protocolo de Ouro Preto de 1994), CAN (artículo 17, Acuerdo de Cartagena 1969) y Unasur (artículo 12, Tratado de Brasilia 2008).

mática, en especial, relaciones exteriores, interior y trabajo.[131] El hecho de que los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores hayan participado en la CSM explica en parte que sus declaraciones finales tengan un carácter más bien centrado en los derechos cuando se compara con el enfoque más cauteloso de, por ejemplo, el FEM en el Mercosur, en el cual participan los ministerios del interior. Por su parte, los ministerios de trabajo tienen menor importancia como señala el hecho de que todos las direcciones de migración a nivel nacional dependan de los ministerios del interior.[132] El Poder Judicial ha tenido un rol importante en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia o Ecuador.[133] La importancia de las defensorías del pueblo, así como de las defensorías públicas, debe también ser resaltados en ciertos países como Argentina, Ecuador y Perú.[134] Por su parte, la sociedad civil ha tenido un rol cada vez más protagónico. Por ejemplo, en Argentina, fue un actor fundamental, puesto que formó parte del proceso legislativo en 2003.[135] Esto no se ve reflejado a nivel regional, en donde la estructura de toma de decisiones en el marco del Mercosur y la CAN dejan

[131] Sobre Brasil, véase Sbalqueiro Lopes, Cristiane Maria, *Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*, Porto Alegre, Nuria Fabris, 2009; sobre Chile, Faúndez García, Rocío, "The liberal dilemma and immigration policy in Chile", en Rivera Salazar, Diego (ed.), *Chile: Environmental and social issues*, Nueva York, Nova Science Publishers, 2012, pp. 195-234; sobre Ecuador, Ramírez, Jacques, "Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía del proyecto de ley orgánica de movilidad humana en Ecuador", en Ramírez, Jacques (ed.), *Migración, estado y políticas,* 2017, pp. 93-127; sobre Perú, Izaguirre, Lorena *et al.*, *op. cit.*

[132] OIT, *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Lima, OIT, 2016, pp. 80 y 81.

[133] García, Lila, *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad: Implementación y desafíos de una política basada en derechos humanos a través de las acciones ante el poder judicial (2004-2010),* Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, 2013, disponible en: *http://catalogotest.derecho.uba.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=86138&shelfbrowse_itemnumber=104131*

[134] Ramírez, Jacques, "Lo crudo, lo cocido y lo quemado…", *cit.*; Izaguirre, Lorena *et al.*, *op. cit.*; OIM, *El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos de los migrantes,* Buenos Aires, OIM, 2012; Jiménez Mayor, Juan F. y Alarcón Velasco, Noemí, *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana: Diagnóstico regional y buenas prácticas*, Colección Eurosocial núm. 15, Madrid, julio 2020, disponible en: *https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/acceso-a-la-justicia-de-personas-en-contexto-de-movilidad-humana/*

[135] Brumat, Leiza y Torres, Rayen Amancay, "La Ley de Migraciones 25.871: un caso de democracia participativa en Argentina", *Estudios Políticos*, núm. 46, 2015, pp. 55-77. La sociedad civil ha contribuido en el avance de los derechos de los migrantes en varios países sudamericanos. Véase Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013; en Chiarello, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

poco espacio para la incorporación de la perspectiva de la sociedad civil o de otros actores.[136]

Además, la proliferación de foros en los cuales se debate el tema migratorio ha permitido un diálogo entre comunidades de expertos, incluyendo a representantes de la sociedad civil y académicos. Esto ha resultado en el "surgimiento de diferentes construcciones conceptuales sobre el tema migratorio" y una mayor voluntad política de algunos actores de "adoptar un enfoque de derechos humanos".[137] Este desarrollo ha sido facilitado por la falta de una contranarrativa de oposición proveniente de partidos políticos o de la opinión pública, al menos hasta la llegada de la emigración venezolana.

En este sentido, hay visiones divergentes en cuanto a la migración, como se refleja en medidas más restrictivas aplicadas durante mandatos de líderes conservadores, como fue en los casos de Sebastián Piñeira en Chile (2010-2014 y 2018-2022), Mauricio Macri en Argentina (2015–2019) o Jair Bolsonaro en Brasil (2019-2023). En general, la politización en torno a la migración ha sido menor que en otros lugares, aunque la llegada de venezolanos ha visto el surgimiento de discursos mucho más restrictivos. En cuanto a la opinión pública, se da también una actitud más receptiva respecto de la migración en comparación con otras partes del mundo. Según un reporte realizado en 2015, la mayoría de los residentes de los países sudamericanos —exceptuando a Ecuador y Bolivia— aprobaban que los niveles de migración se mantuvieran igual o aumentaran.[138] Sin embargo, para 2023 el Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indicó que las tendencias más comunes de la narrativa pública relacionan la migración con el aumento de la criminalidad, el peligro de pérdida de empleos y la amenaza a la cultura receptora. Esto se ve reflejado en encuestas realizadas en Ecuador, Colombia y Perú, donde se evidenció un rechazo a las leyes migratorias catalogadas como muy permisivas. [139]

---

[136] Margheritis, Ana, "Piecemeal regional integration…", *cit*.

[137] Acosta, Diego y Geddes, Andrew, "Transnational diffusion or different models? Regional approaches to migration governance in the European Union and Mercosur", *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, 2014, pp. 19-44, en p. 37.

[138] En Ecuador y en Bolivia, el 62% y el 51% de los encuestados, respectivamente, estaban de acuerdo con disminuir los niveles de inmigración: Esipova, Neli *et al.*, *How the world views migration*, Ginebra, OIM, 2015, p. 10. En Europa, con grandes variaciones entre los países, hay una visión más negativa de la inmigración, mientras que las visiones de Estados Unidos son similares a las de Argentina y Brasil.

[139] Este informe sobre opinión pública menciona los casos de Perú, en donde existe una tendencia a asociar a los migrantes venezolanos con la inseguridad. Por su parte, en Ecuador, se señala el sesgo de los medios de comunicación al hacer reportajes discriminatorios y xe-

V. Debate en Sudamérica

Como se muestra en la frase inicial de este capítulo, Sudamérica se ha convertido en la región del mundo que posee el discurso de mayor apertura respecto de las migraciones, al menos sobre el papel. Los ejemplos son abundantes.[140] Cuando los Estados se reunieron por primera vez en 2000 para la primera CSM, las referencias a la protección de los derechos humanos y a la importancia de promover una migración regular y ordenada fueron muy comedidas.[141] Posteriormente, la situación ha evolucionado de manera rápida desde el momento en que los principales elementos de un enfoque de derechos humanos fueron desarrollados en 2004.[142] Los tres principios fundamentales analizados en este libro —la no criminalización, el derecho humano a migrar y la apertura de fronteras— han sido definidos progresivamente bajo un paraguas de trato igualitario. Las constantes apelaciones a la contribución de los migrantes, la centralidad de la reunificación familiar y la importancia de la regularización han sido parte central de esta línea discursiva. Esto representa un cambio sin precedentes desde 1990 cuando, incluso después del fin de las dictaduras militares, el discurso oficial se mantuvo anclado en la seguridad, continuó siendo restrictivo y en muchas ocasiones hasta abiertamente racista.

La apertura del discurso no se ha limitado al nivel regional. A nivel doméstico, muchos actores gubernamentales se han referido a la migración desde una visión positiva y como parte importante de un discurso más amplio sobre derechos humanos en países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay.[143] Por supuesto, todo esto se ha complejizado con la llegada

---

nófobos en contra de venezolanos. Véase el informe completo: Unidad de Migración-Banco Interamericano de Desarrollo, "La opinión pública respecto de la migración en América Latina y el Caribe", *Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración,* 2023, disponible en: *https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-opinion-publica-respecto-de-la-migracion-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf*

[140] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.*; Freier, Luisa Feline y Acosta, Diego, "Beyond smoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws", en Cantor, David *et al.* (eds.), *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America,* Londres, University of London, pp. 33-56.

[141] Declaración Final, I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Buenos Aires, 18 y 19 de mayo del 2000.

[142] Declaración Final, V Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, La Paz, Bolivia, 25-26 de noviembre del 2004.

[143] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.*; Freier, Luisa Feline y Acosta, Diego, *op. cit.*

de venezolanos, y en algunos casos el discurso ha sido enormemente similar al que puede verse en otros países del mundo.[144]

Otro elemento que se ha reposicionado es la figura del emigrante sudamericano. Durante la década de los noventa, "las comunidades emigrantes empezaron a ser vistas como presencias importantes dentro de las economías desarrolladas… y concebidas como una suerte de materia prima".[145] Las remesas se convirtieron en la mayor fuente de ingresos para muchos países, mientras que, al mismo tiempo, los emigrantes redujeron las cifras de desempleo en los mercados de origen. Gracias a vías de comunicación más rápidas y económicas, se ha vuelto más sencillo participar desde la distancia en la vida económica y política del país de origen. Los derechos de los emigrantes se han transformado en un capital político o moneda de cambio, lo cual se ha visto reflejado en muchos discursos en la región. Los países sudamericanos han desarrollado instituciones para asistir y proteger a sus diásporas, y, también, como una medida para asegurar recursos.[146] Numerosas leyes sobre doble ciudadanía y de derecho al voto para los nacionales residiendo en el exterior dan cuenta de esta tendencia, así como la presencia de programas más fuertes de reintegración de los retornados en los diez Estados.[147]

Los gobiernos de América del Sur se han mostrado opuestos a las políticas migratorias restrictivas de Estados Unidos y Europa.[148] Esto ha llevado a un compromiso de reformar sus propias legislaciones con el fin de

[144] En las elecciones por la presidencia de Chile para el periodo 2022-2026, el candidato presidencial José Antonio Kast manejó un discurso en contra de la migración y propuso mayor control fronterizo en contra de colombianos, venezolanos, haitianos y dominicanos, presentándolos como "migrantes poco deseados". Véase Franco Gaviria, Luis, "Los significantes en el discurso antimigratorio de la política actual en América Latina", en Ángel, Jaime y Pérez, Jaime (coords.), *Desafíos normativos y políticos para conflictos actuales,* Cali, Universidad Libre Seccional Cali, 2023, pp. 11-29. Un caso similar se evidencia en los discursos políticos de candidatos de la línea conservadora en las elecciones presidenciales de Perú del 2021, los cuales enfatizaron la necesidad de aumentar las deportaciones y criticaron la acogida a los migrantes venezolanos. Véase Yalta, Edgar y Lovón, Marco, "Discurso político antimigratorio en el Perú: Estudio de caso de las elecciones de Lima (2018) y las elecciones presidenciales (2021)", *Estudios Lingüísticos,* núm. 84, 2023, pp. 104-123.

[145] Spiro, Peter J., *At home in two countries: The past and future of dual citizenship*, Nueva York, New York University Press, 2016, p. 89.

[146] Margheritis, Ana, *Migration governance across regions: State-diaspora relations in Latin America-Southern Europe corridor,* Abingdon, Routledge, 2016.

[147] Véase capítulo sexto, pp. 210-214, 219 y 220; Texidó, Ezequiel y Gurrieri, Jorge, *op. cit.,* pp. 46 y 47.

[148] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.*; Acosta, Diego, *Latin American reactions to the adoption of the Returns Directive*, Bruselas, CEPS, 2009.

convertirse en ejemplos del trato que se espera que reciban sus emigrantes en el exterior. Por ejemplo, en 2009, todos los Estados de la región expresaron claramente la necesidad de "garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación".[149]

Finalmente, se debe resaltar que la agenda regional ha comenzado a introducir consideraciones sociales tales como los derechos de trabajadores.[150] Esto se ha desarrollado en un contexto en el cual los presidentes sudamericanos tienen un papel protagónico sobre los procesos de integración, particularmente en el manejo de la movilidad regional.[151] La constante interacción entre funcionarios gubernamentales y diversos actores externos ha facilitado un cierto consenso entre dichos actores que, posteriormente, ha llevado a la transferencia y emulación de políticas públicas. En algunos casos, esto puede verse también en los trasplantes legales entre legislaciones, principalmente tomando como punto de partida la Ley de Migraciones de Argentina de 2004. Dicho de otro modo, las narrativas migratorias que influencian a los hacedores de políticas públicas son más positivas en comparación con las que se manejan, por ejemplo, en Europa.[152] Además, determinados factores ideacionales, como es el caso de una historia común compartida, valores mutuos y una visión conjunta del futuro, han jugado también un papel importante.

No ha de olvidarse en cualquier caso que el discurso migratorio tiene siempre un gran simbolismo, puesto que está diseñado para apelar a diferentes tipos de oyentes y partes interesadas o para mostrar el compromiso con algún tipo de causa política y que, por tanto, la práctica puede terminar siendo muy diferente de la retórica.[153] Este libro permite al lector, indagar sobre la distancia entre discurso y práctica a través de la presentación del

[149] Declaración de la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, 2009, párrafo 5.

[150] Véase capítulo séptimo.

[151] Margheritis, Ana, "Piecemeal regional integration…", *cit.*

[152] Geddes, Andrew y Vera Espinoza, Marcia, "Framing understandings of international migration: How governance actors make sense of migration in Europe and South America", en Margheritis, Ana (ed.), *Shaping migration between Europe and Latin America: New perspectives and challenges*, London, Institute of Latin American Studies, 2018.

[153] Boswell, Christina y Geddes, Andrew, *Migration and mobility in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 45.; Geddes, Andrew *et al.*, *Migration and mobility in the European Union,* 2a. ed., London, Red Globe Press, 2020.

análisis crítico, histórico y comparado de doscientos años de derecho migratorio y de nacionalidad. De este modo, se podrán entender mejor las fortalezas, las debilidades y las contradicciones.

VI. Organización del libro

La primera parte de este libro, que comprende los capítulos segundo, tercero y cuarto, profundiza en la historia para evaluar la afirmación de innovación del marco actual migratorio y de nacionalidad en la región. El objetivo principal es mostrar cómo los principios normativos fundamentales que todavía juegan un papel en el día de hoy se originaron, en realidad, en el siglo XIX, y son consecuencia de los procesos independentistas (1810-1825). La segunda parte del libro, que incluye los capítulos quinto, sexto, séptimo y octavo, ofrece un escrutinio comparativo sobre los principios emergentes de no criminalización, del derecho a migrar como derecho humano y de la apertura de fronteras. En estos capítulos se busca clarificar si realmente existe un sistema coherente, así como identificar las deficiencias y oportunidades de estos elementos. El libro sugiere que el enfoque sudamericano, a pesar de sus inconsistencias, emerge como un modelo distinto en materia migratoria y de ciudadanía. Dicho modelo, si bien requiere de mayor desarrollo futuro, ofrece soluciones alternativas a retos comunes a nivel global. En el capítulo octavo se verá como la llegada de nacionales venezolanos ha puesto claramente de relieve algunas de las incongruencias y contradicciones del modelo.

El capítulo segundo describe los orígenes históricos del nacional y del extranjero en Sudamérica. Con la independencia de Sudamérica, a principios del siglo XIX se dio por terminada la etapa regentada por España, y, en el caso de Brasil, por Portugal. Esto produjo un cambio drástico del mapa de la región entre 1810 y 1826. Recién independizados, estos diez países comenzaron a afirmar su condición de Estados y a buscar construir la nación mediante el delineamiento de los tres elementos constitutivos: gobierno, territorio y población. Los nuevos gobiernos tenían que definir quiénes iban a ser considerados como nacionales, ciudadanos y extranjeros y, por ende, cuáles iban a ser los derechos que se iban a otorgar a cada una de estas categorías. Todos los Estados buscaron desde muy temprano atraer inmigrantes mediante la introducción de cláusulas constitucionales relativas a la apertura de fronteras y al trato igualitario para los extranjeros. Para los primeros legisladores, el inmigrante ideal sería el europeo, que ayudaría a poblar regiones que se presentaban como vacías, traería las industrias y conocimientos necesarios para participar en los mercados globales y contri-

buiría al blanqueamiento de poblaciones mestizas. Si bien la independencia vino acompañada de una débil estatalidad, la construcción de la nación representó un proceso mucho más largo. Los Estados utilizaron las políticas de migración y ciudadanía como herramientas para definir a la nación emergente.

El capítulo tercero se centra en la construcción jurídica del sujeto hispanoamericano. Desde las primeras etapas de la independencia en el siglo XIX, una tercera figura jurídica complejizó la división entre el nacional y el extranjero. Se trataba, en concreto, del hispanoamericano, es decir, el antiguo español de las Américas. El hispanoamericano era una especie de presencia a medio camino dado que no era del todo nacional, pero nunca era extranjero. El término "hispanoamericano" dista mucho de ser un simple artefacto discursivo. Al contrario, representaba una categoría legal consagrada en convenciones multilaterales, tratados bilaterales, leyes nacionales y Constituciones. La naturalización automática, la libertad de circulación y residencia, la igualdad de derechos, la doble nacionalidad o la protección diplomática en el extranjero formaban parte de una jerga jurídica común emergente. La razón de ser era proporcionar a los hispanoamericanos, posiblemente a los que podían identificarse como criollos, una nueva patria común y el derecho a elegir libremente su residencia. En este sentido, la figura jurídica del hispanoamericano del siglo XIX representa una forma diferente de membresía. Se trata de un nivel de política situado no en el ámbito nacional, sino en el supranacional.

En el capítulo cuarto se analiza el siglo XX. A partir de la década de 1880, un gran número de migrantes llegó a Sudamérica, principalmente a Argentina, Brasil y Uruguay. La aceleración del transporte trasatlántico y el ferroviario, junto con la creciente demanda europea de alimentos en un periodo de industrialización, posicionó a Argentina como el granero de Europa. Hasta 1930, Sudamérica fue el segundo mayor receptor de migrantes en el mundo después de Estados Unidos. Con la llegada de un número importante de extranjeros, la década de 1880 puso de manifiesto los primeros signos de un mayor cierre de fronteras y control migratorio. Las leyes en vigor en aquel momento, las cuales facilitaban la libre circulación e igualdad de trato, se fueron deteriorando con la inclusión de diversas restricciones, que fueron justificadas por motivos étnicos, raciales, ideológicos, morales, físicos y económicos. Todo esto dio paso a una nueva era de control. Durante los cien años siguientes hasta 1980 y, como si de la construcción de un muro simbólico se tratara, los Estados fueron categorizando a los extranjeros en diversos grupos, que había que excluir. Esto llevó a que estas categorías, o

ladrillos, se fueran apilando, lenta, pero inexorablemente, unos sobre otros, a lo largo de todo un siglo de restricciones incorporadas a través de leyes y decretos. Este capítulo ofrece una periodización con un enfoque *longue durée* para explicar cómo América del Sur construyó jurídicamente al extranjero como una figura indeseable. El capítulo concluye explicando en qué medida las leyes, prácticas y enfoques administrativos continúan ejerciendo su influencia en la actualidad, lo cual facilita el paso a la segunda parte del libro, que analiza la legislación al día de hoy.

La segunda parte del libro comienza con una breve introducción, que sirve de transición desde la parte histórica hasta la actual. Desde el retorno a la democracia y, también, facilitado por el fin de la Guerra Fría, se ha desarrollado un proceso conocido como el "nuevo constitucionalismo latinoamericano". Dicho proceso se define a nivel procedimental por un método de elaboración de Constituciones más democrático y abierto a diversos actores. A nivel material, estas Constituciones incorporan amplios catálogos de derechos, que protegen a los grupos vulnerables, como a los afrodescendientes y a las poblaciones indígenas, así como a los migrantes. La regulación de los derechos de los extranjeros constituye un componente de este nuevo constitucionalismo. El énfasis en el derecho internacional y los derechos humanos sirve para explicar, al menos parcialmente, el surgimiento de los tres principios que se consideran en los siguientes capítulos.

Los capítulos quinto, sexto y séptimo se centran en investigar la no criminalización de la migración, el derecho a migrar como un derecho humano y la apertura de fronteras. Los tres principios pueden ser categorizados como parte de un *continuum.* Al mismo tiempo, y de manera separada, cada uno afecta respectivamente a los derechos de los migrantes en situación irregular, a los extranjeros con un permiso de residencia y a los nacionales de los países de América del Sur. Los capítulos analizan la forma en la cual el derecho migratorio y de nacionalidad construyen jurídicamente a cada una de estas tres categorías. Sudamérica se encuentra inmersa en un esfuerzo normativo pionero en cuanto a la regularización, el derecho a la reunificación familiar, a la movilidad regional y a la ciudadanía. En particular, el derecho a migrar, entendido como un derecho humano, significaría un quiebre de una visión más tradicional de la soberanía territorial, al menos como ha sido entendida desde finales del siglo XIX. Sin embargo, surge la pregunta: ¿el derecho a migrar reta verdaderamente al derecho estatal de control de entrada, residencia y expulsión de no nacionales? ¿O se trata más bien de una cláusula puramente decorativa o aspiracional que tiene pocas implicaciones legales en la actualidad? La segunda parte de este libro inten-

ta revelar en qué medida estos tres principios legales se mantienen presentes actualmente en Sudamérica y, al mismo tiempo, resaltar cuáles son sus fortalezas, sus inconsistencias y sus falencias. Esto se verá aún más claro en el capítulo octavo, que analiza las respuestas jurídicas y políticas a la llegada de los nacionales venezolanos.

Por último, el capítulo noveno sintetiza los principales resultados de este libro y destaca qué hallazgos enriquecen la literatura académica existente sobre migración y ciudadanía al confirmar, expandir o simplemente contradecir teorías que no han tenido en cuenta a la región. Se busca de este modo estimular a otros a seguir con la importante investigación que lleva dándose sobre esta región, principalmente en la última década, pero también hacer un llamado a estudiar de manera más atenta otras regiones del mundo que han sido ignoradas por la literatura.

América del Sur representa una región con dos siglos de historia de regulación de las migraciones. Esta experiencia contiene lecciones fundamentales para quienes quieran trabajar con la migración a escala internacional, ya sea desde la perspectiva histórica, sociológica, política o jurídica.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

CAPÍTULO SEGUNDO

FRONTERAS ABIERTAS EN EL SIGLO XIX: LA CONSTRUCCIÓN DEL NACIONAL, DEL CIUDADANO Y DEL EXTRANJERO EN AMÉRICA DEL SUR

> ¿De qué nos sirven la extensión, la riqueza y la disposición geográfica de América, esclavizados como estamos? Tenemos numerosas e inmensas regiones, no ocupadas más que por los habitantes de la selva; pero, vosotros impedís que el hombre entre en ellas. Si cultivamos la tierra, os apoderáis de la parte principal de los productos de nuestro trabajo; y cerrando nuestros puertos, hacéis nugatorios o inútiles para nosotros los mejores muelles y los ríos más extensos del mundo.[154]

I. INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX, la apertura de las fronteras para las personas en Sudamérica se hizo realidad a través de un proceso cargado de implicaciones demográficas, económicas y raciales. Ante todo, la idea de fronteras abiertas fue un proyecto civilizador en el que los agentes que lo iban a llevar a cabo tenían que ser europeos blancos, varones y productivos. Para los primeros legisladores, el inmigrante ideal sería aquel que poblara regiones que se presentaban como vacías, trajera industrias y conocimiento necesarios para participar en los mercados globales y contribuyera al blanqueamiento de poblaciones mestizas. Al igual que en Estados Unidos, la flexibilización de las restricciones a la movilidad humana no fue un proyecto humanista, sino más bien utilitario.

[154] Burke, William, *South American independence: Or, the emancipation of South America, the glory and interest of England*, Londres, J. Ridgway, 1807, p. 12. Traducción del autor.

Sin embargo, hubo también diferencias notables respecto del modelo norteamericano.[155] Por ejemplo, los sudamericanos abolieron la esclavitud mucho más rápido. De hecho, concedieron la nacionalidad a todos los nacidos en el territorio a través del *ius soli*, y no solo a los hombres blancos libres. Además, se ofreció la igualdad de derechos civiles a los extranjeros, aunque sin derechos políticos. Y, a pesar de que se facilitaba la naturalización sin ninguna discriminación racial, los cargos públicos a los que podían acceder los naturalizados eran más limitados que en Estados Unidos, en donde solo se prohibía el optar a la presidencia o a la vicepresidencia del país.

La población fue uno de los aspectos de la formación y consolidación del Estado. Con la independencia de Sudamérica a principios del siglo XIX, se dio por terminada la etapa regentada por España, y, en el caso de Brasil, por Portugal. Esto produjo un cambio drástico del mapa de la región entre 1810 y 1826.[156] Recién independizados, estos diez países comenzaron a afirmar su condición de Estados y a buscar construir la nación mediante el delineamiento de tres elementos constitutivos: gobierno, territorio y población. Si bien la independencia vino acompañada de una débil estatalidad, la construcción de la nación representó un proceso mucho más largo. Los Estados utilizaron las políticas de migración y ciudadanía como herramientas para definir a la nación emergente. Al mismo tiempo, las elites afirmaron e intentaron reforzar la estatalidad en nombre de dichas mismas nuevas naciones.[157]

En primer lugar, se requería que un Estado poseyera una autoridad pública encargada de ordenar y dirigir los asuntos internos y externos.[158] Esta autoridad pública o política era lo que De Vattel denominaba como "soberanía". En su opinión, la soberanía era fundamental, ya que solo los Estados independientes y soberanos tenían derechos y estaban sujetos al derecho de gentes.[159] En la época de los escritos redactados por De Vattel, a mediados del siglo XVIII, la soberanía residía en el monarca o el príncipe.[160] Posteriormente, gracias a la Revolución francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y la Constitución francesa de 1791, la soberanía se

[155] Sobre el caso de Estados Unidos, véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting…*, *cit.*

[156] Los restantes territorios holandeses y británicos, los actuales Surinam y Guyana, no se independizaron sino hasta el siglo XX. La Guayana Francesa sigue formando parte del territorio francés.

[157] Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustin, *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 3-24.

[158] De Vattel, Emmer, *El derecho de gentes o principios de la ley natural*, libro 1, capítulo 1, 1758, párr. 1.

[159] *Ibidem*, párr. 4.

[160] *Ibidem*, cap. 4.

transfirió a la nación. Este modelo también fue adoptado en la Constitución de Cádiz de 1812, que influyó decisivamente en el pensamiento constitucional sudamericano. Con miras a consolidar su soberanía, los países recién emancipados se embarcaron rápidamente en la firma de diversos acuerdos bilaterales con otros Estados, reafirmando así su independencia, al tiempo que intentaban obtener el reconocimiento internacional.[161]

En segundo lugar, en cuanto al territorio, fue Simón Bolívar quien enunció el principio del *uti possidetis juris*. El principio establecía que las nuevas repúblicas debían adoptar las unidades administrativas coloniales que estaban vigentes en 1810. Dicho año se presentó como el último de vigencia de los decretos españoles y fue fijado como punto de partida para delimitar temporalmente las líneas territoriales.[162] No obstante el hecho de que este principio se incluyera en muchas Constituciones y tratados, algunas disputas terminaron en conflicto.[163] Brasil rechazó categóricamente la doctrina. En su lugar, Brasil favoreció el *uti possidetis de facto* en sus acuerdos bilaterales de delimitación, a través del cual la propiedad territorial se basaba en la posesión efectiva y no en el título colonial.[164]

Por último, estaba la cuestión de la población. Los Estados debían definir a quiénes iban a considerar como nacionales, ciudadanos y extranjeros, así como los derechos que corresponderían a cada categoría. En cada territorio, las clasificaciones iban a tener consecuencias para la concepción y construcción de la nación, así como para el sentimiento y la identidad nacionales. En otras palabras, los Estados debían resolver quién iba a ser admitido en la comunidad política, quién tendría derechos y quién estaría sujeto a obligaciones. Al menos cuatro elementos centrales estaban en juego: la adquisición original de la nacionalidad, las condiciones bajo las cuales los nacionales podían convertirse en ciudadanos en el sentido de ejercer plenos derechos, incluidos los políticos, los requisitos que debían cumplir los extranjeros para obtener la nacionalidad y su estatus una vez naturalizados y, por último, los derechos de los extranjeros. Este capítulo presenta la re-

---

[161] Como ejemplo, véanse los diversos convenios de paz, amistad, navegación y comercio firmados entre Colombia y, respectivamente, los Estados Unidos (Bogotá, 3 de octubre de 1824), los Países Bajos (Londres, 10 de mayo de 1829) y Su Majestad el Rey de Francia (Bogotá, 14 de noviembre de 1832). Véase también el Tratado de la Provincia Unida del Río de la Plata-Gran Bretaña del 2 de febrero de 1825.

[162] Parodi, Carlos, *Politics of South American boundaries*, Greenwood, Praeger, 2002, p. 5.

[163] *Ibidem*, pp. 1 y 5. Como explica Parodi, de las veinticinco fronteras territoriales existentes en Sudamérica, ocho estuvieron marcadas por grandes guerras, ocho por guerras menores y cinco por algún nivel de violencia.

[164] García, Beatriz, *The Amazon from an international law perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 53 y 54.

gulación de estos elementos y los motivos por los cuales se tomaron ciertas decisiones a la hora de legislar sobre ellos.

II. La nacionalidad por nacimiento en Sudamérica

Una vez alcanzada la independencia, todas las Constituciones de las nuevas repúblicas adoptaron el *ius soli* como vía automática para obtener la nacionalidad. Esta opción ha demostrado ser resiliente: los diez países siguen concediendo de manera directa la nacionalidad a las personas nacidas en su territorio.[165]

A pesar de lo señalado, era incierto que el *ius soli* fuera a resultar una opción obvia en el momento en que se redactaron las nuevas Constituciones. De hecho, el *ius sanguinis* estaba mucho más extendido tanto en la teoría como en la práctica de la época. Por ejemplo, De Vattel sostenía que los "nativos o ciudadanos naturales" eran "los nacidos en el país, de padres que son ciudadanos". Esto se entendía como una cuestión central para la autopreservación y perpetuación de la sociedad y el orden esperado de las cosas, dado que "los hijos siguen naturalmente la condición de sus padres y les suceden en todos sus derechos". De hecho, De Vattel se refirió a Inglaterra como uno de los pocos Estados en los que "la sola circunstancia de haber nacido en el país naturaliza a los hijos de un extranjero".[166] En cambio, Francia, que había incluido una forma de *ius soli* en su Constitución de 1791,[167] estableció el *ius sanguinis* en su Código Civil de 1804.[168] Mientras tanto, en Estados Unidos, el *ius soli* solo se aplicaba a los hombres blancos

[165] Esta regla general solo se incumple parcialmente en Colombia, donde el *ius domicilii* funciona como una condición adicional por la que uno de los padres debe estar domiciliado en el país en el momento del nacimiento. Colombia ha adoptado de manera temporal, por el momento hasta el 2025, la posibilidad de otorgar la nacionalidad por *ius soli* a los hijos de nacionales venezolanos que nazcan en el territorio del país. Véase Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019, por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio; Resolución 8617 de 2021, por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 8470 del 5 de agosto de 2019, y se prorroga su vigencia, 19 de agosto de 2021. Véase Arenilla, Shirley Llain, *Colombia´s nationality law: A historical interpretation,* tesis doctoral, Universidad de Leicester, 2024.

[166] De Vattel, *op. cit.*, párr. 212 y 214.

[167] Francia, artículo 2, Constitución de la Asamblea Nacional, 3 de septiembre de 1791.

[168] Francia, Código Civil francés de 1804, libro I, título I, capítulo I, Del disfrute y la privación de derechos civiles, párr. 9.

libres hasta después de la Guerra Civil, cuando la Decimocuarta Enmienda de 1868 lo extendió a los afroamericanos.[169]

¿Por qué los nuevos Estados sudamericanos optaron por el *ius soli*? Algunos autores sostienen que fue el resultado de un énfasis en el "territorio nacional más que en la pertenencia natural o la etnicidad".[170] Otros se refieren a la necesidad de poblar grandes territorios, como se refleja en la posterior tradición de inmigración de estos países.[171] Aunque estas teorías nos ayudan a entender determinados aspectos de la aplicación del *ius soli*,[172] no explican por qué los Estados sudamericanos consagraron originalmente este principio en sus primeras Constituciones.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución española de 1812 desempeñó un papel crucial en la construcción jurídica del nacional y del extranjero, sirviendo de modelo a las nuevas repúblicas y a Brasil, ya que, en varios aspectos, la siguieron casi al pie de la letra. La Constitución de Cádiz, como se conoce al texto de 1812, fue una de las primeras Constituciones nacionales en alcanzar una influencia global y una articulación avanzada de los rasgos que debía poseer un Estado moderno.[173] Las circunstancias particulares en las que se redactó, en un momento en que la mayor parte del territorio español se encontraba ocupado por las tropas napoleónicas, contribuyeron a un producto liberal cuyo prestigio pronto se extendió a Europa y América.[174] La Constitución entró en vigor en gran parte de los territorios preindependientes americanos, aunque no en todos.[175] Es importante destacar que la Constitución ha-

[169] El reconocimiento de los asiáticos y los nativos americanos como ciudadanos tardó aún más tiempo; véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting…, cit.*, pp. 72 y 73.

[170] Vonk, Olivier Willem, *Nationality law in the Western hemisphere: A study of grounds for acquisition and loss of citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014, p. 19.

[171] *Ibidem*, p. 9; Brubaker, Roger, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 33.

[172] Por ejemplo, en el caso de Colombia, donde el *ius soli* ya no es automático desde su Constitución de 1886, Escobar presenta los bajos niveles de inmigración como una posible explicación de esta regulación única en América del Sur. Véase Escobar, Cristina, *Report on citizenship law: Colombia*, *cit.*, p. 16.

[173] Mirow, Matthew, *Latin American constitutions. The Constitution of Cádiz and its legacy in Spanish America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

[174] Escudero López, José Antonio, *Cortes y constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Espasa Calpe, 2011.

[175] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Buenos Aires, Katz Editores, 2015, p. 42.

bía sido redactada por representantes elegidos tanto de la España europea como de América, ya que sesenta y tres "americanos" participaron en la legislatura de las Cortes (órgano representativo) entre 1810 y 1813.[176] El texto fue, por tanto, el documento más importante del que se disponía cuando los nuevos países independientes redactaron sus propias Constituciones.[177]

La Constitución de Cádiz establecía claramente que la nación española estaba formada por españoles de ambos hemisferios y era libre, independiente y soberana. Detrás de esta visión innovadora y plural de la nación había un claro proyecto político. Más allá de la igualdad entre los residentes de ambos continentes, la idea central era reconfigurar todo el sistema transformando la anterior sociedad colonial en una sociedad homogénea, "unida por intereses políticos y económicos comunes" y, por tanto, capaz de "afrontar un destino colectivo solidario, nacional".[178]

Esta concepción integradora de la nación, que incorporaba como iguales a los españoles de ambos hemisferios, abría cuestiones cruciales en torno a la pertenencia. Para empezar, ¿quién sería considerado realmente español? Hay que recordar que se trataba de una Constitución para un gran imperio, cuyo futuro estaba lejos de estar asegurado desde que la ocupación francesa de la península en 1808 espoleara las esperanzas de varios movimientos emancipadores. Las elites criollas despreciaban el centralismo y la preeminencia de los peninsulares en los puestos oficiales[179] y estaban deseosas de liberalizar el comercio económico.[180] En este contexto, los diputados americanos de las Cortes de Cádiz abogaron por la igualdad con los nacidos en la península. Cualquier otra perspectiva hubiera sido impensable y rechazada.[181] Los nacidos en ambos hemisferios, incluidos los españoles americanos que eran descendientes de peninsulares, también llamados criollos, debían tener igual estatus.

Por tanto, los principales debates giraron en torno a la posición de las poblaciones de origen indígena y africano. No se trataba aquí de una cuestión ética, sino que tenía que ver con el poder político que otorgaban los

[176] Berruezo, María Teresa, *La participación americana en las cortes de Cádiz. 1810-1814*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 3.

[177] Mirow, Matthew, *Latin American Constitutions…, cit.*

[178] Rieu-Millan, Marie-Laure, *Los diputados americanos en las cortes de Cádiz*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, p. 173.

[179] El término "peninsulares" se refiere a los españoles nacidos en la parte europea del Imperio en la Península Ibérica.

[180] Berruezo, María Teresa, *op. cit.*, p. 12.

[181] Esta igualdad ya estaba establecida en el Decreto del 15 de octubre de 1810 sobre igualdad de derechos entre Españoles Europeos y Ultramarinos.

números. En efecto, cada miembro de las Cortes era elegido por 70,000 naturales,[182] y los representantes americanos eran muy conscientes de ello.[183] Para mantener su preeminencia en el Congreso, los representantes españoles europeos abogaron por la exclusión de las comunidades indígenas y mestizas del censo electoral,[184] argumentando que eran atrasados y fácilmente manipulables por las clases dominantes criollas.[185] Esta exclusión fue rechazada tras la oposición del grupo americano. Sin embargo, al discutir el estatus de los afrodescendientes, el bloque americano se dividió. Algunos, como el representante de La Habana, desaprobaron su inclusión, reflejando los prejuicios de las oligarquías blancas. Los europeos también se resistieron a su incorporación no solo por los problemas de representación mencionados, sino también por el temor que despertó la revolución de los esclavos negros de Saint-Domingue y la posterior declaración de independencia de Haití en 1804.[186] El compromiso final generó una situación peculiar en la cual los afrodescendientes fueron considerados como parte de la nación, pero no como ciudadanos ni como parte del censo electoral. Este compromiso, que incluía a indígenas y mestizos, pero excluía a todo aquel que tuviera algún tipo de ascendencia africana,[187] hizo que las poblaciones y, por tanto, el número de representantes de la península y de las provincias americanas siguieran siendo casi equivalentes.[188] Por último, la Constitución no abordaba realmente la posición de los esclavos, aunque los que obtuvieran su libertad fueran incluidos como parte de la nación y, por tanto, como españoles.[189] El pragmatismo político hizo que incluso los que se oponían a la esclavitud aceptaran dejar la cuestión intacta para "mantener la unión dentro de la monarquía española", en consonancia con los intereses de los

[182] Los naturales incluían a las mujeres y a los niños en Europa, aunque no tenían derecho a voto. En la América española, no incluían a las castas (cualquier individuo de ascendencia africana por parte materna o paterna). Mirow, Matthew, *Latin American constitutions…, cit.,* pp. 97-99.

[183] Véanse los artículos 29 y 31 de la Constitución de Cádiz de 1812.

[184] Los mestizos eran aquellos individuos de raza mixta, especialmente los descendientes de un español y un indio americano.

[185] Rieu-Millan, Marie-Laure*, op. cit.*, p. 173.

[186] *Ibidem*, pp. 146-168. Sobre la revolución Haitiana y Toussaint L'Ouverture, véase James, Cyril Lionel Robert, *The black jacobins. Toussaint l'Ouverture and the San Domingo revolution*, Londres, Penguin Books, 2001.

[187] En aquella época el término que se utilizaba para referirse a los individuos de ascendencia mixta blanca y negra era "mulatos".

[188] Rieu-Millan, Marie-Laure*, op. cit.*, p. 278.

[189] *Ibidem*, pp. 168-172.

diputados americanos que representaban a regiones muy dependientes de la mano de obra esclava, especialmente Cuba.[190]

En conclusión, los debates relativos a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes se referían principalmente a cuestiones de representación más que a cuestiones éticas de inclusión o exclusión. Lo que estaba en juego era un proceso de homogeneización colectiva, por el que estos grupos eran valorados en la medida en que pudieran servir tanto a los intereses de la nueva sociedad como al sistema colonial reconfigurado.[191] La preferencia por el *ius soli* para obtener la nacionalidad, así como la distinción entre nacionales y ciudadanos, se entienden mejor teniendo en cuenta estos antecedentes. Los derechos y obligaciones civiles se otorgaron a todos los nacionales hombres, a todo el cuerpo de la nación compuesto por españoles de ambos hemisferios. Por el contrario, la condición de ciudadano, entendida como titular de derechos políticos y de acceso a cargos públicos, quedó circunscrita a una categoría menor de nacionales, lo que permitió una transformación gradual de la sociedad más que una ruptura radical del orden establecido.[192]

2. *El* ius soli *en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

Con la independencia, el *ius soli* quedó consagrado en todas las Constituciones sudamericanas. Se concedía a todos los hombres libres nacidos en el territorio, incluyendo indígenas y afrodescendientes, pero excluía a los esclavos.[193] No obstante, tras lo ocurrido en Haití,[194] la esclavitud se abolió pronto en la mayoría de los Estados como resultado del nuevo orden constitucional, aunque en el caso de Brasil se tuvo que esperar hasta casi finales del siglo XIX.[195] No hay que olvidar que más de cinco millones de

[190] Mirow, Matthew, "Visions of Cádiz: The constitution of 1812 in historical and constitutional thought", *Law, Politics and Society*, vol. 53, 2010, pp. 59-88.

[191] Rieu-Millan, Marie-Laure, *op. cit.*, p. 173.

[192] Sabato, Hilda, "On political citizenship in nineteenth-century Latin America", *American Historical Review*, vol. 106, núm. 4, 2001, pp. 1290-1315.

[193] Esto fue diferente en el caso de Estados Unidos, ya que ni los indígenas ni los afrodescendientes obtuvieron la nacionalidad. Véase Román, Ediberto, *Citizenship and its exclusions. A Classical, constitutional, and critical race critique*, Nueva York, New York University Press, 2010.

[194] Ferrer, Ada, "Haiti, free soil, and antislavery in the revolutionary Atlantic", *American Historical Review*, vol. 117, 2012, pp. 40-66.

[195] Véase Perú, artículo 11, Constitución de 1823; Bolivia, artículo 11(5), Constitución de 1826; Argentina, artículo 181, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 131, Constitución de 1830; Chile, artículo 132, Constitución de 1833; Paraguay, artículo 25, Constitución de 1870. En el caso de Colombia, esto solo se produjo con su tercera Constitución, la de Nueva

esclavos africanos fueron transportados de manera forzada a Brasil durante tres siglos, lo cual supone diez veces el número de los que llegaron a Estados Unidos.[196]

En cualquier caso, el *ius soli* no era simplemente consecuente con la igualdad que propugnaban los representantes americanos en Cádiz. Más bien, era el mejor medio para crear nacionales "a partir de los súbditos coloniales" y para forjar "comunidades nacionales a partir de sociedades coloniales marcadas por divisiones sociales".[197] Siguiendo el modelo de Cádiz, la soberanía pasaba a residir en la nación.[198] Las elites proclamaron con entusiasmo el fin de la discriminación racial y la integración de los indios y los negros como nacionales.[199] En este sentido, José de San Martín, libertador del Perú, decretó en 1821: "en adelante no se denominarán los aborígenes indios naturales; ellos son hijos y ciudadanos del Perú y con el nombre de peruanos deben ser reconocidos".[200] El *ius soli* era, por tanto, un principio adecuado para Estados todavía políticamente frágiles que estaban en un proceso de construcción nacional y de afirmación sobre sus territorios y poblaciones. Dicho esto, los negros y los indios fueron discriminados de va-

---

Granada de 1832, artículo 5(6). En Ecuador, la abolición se produjo en 1851 mediante un decreto del 25 de julio. En Venezuela, la esclavitud fue abolida con la adopción de un decreto del 24 de marzo de 1854. En Brasil, la esclavitud solo se abolió con la adopción de la *Lei Áurea* del 13 de mayo de 1888.

196 Miki, Yuko, *Frontiers of citizenship: A black and indigenous history of postcolonial Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 10.

197 Appelbaum, Nancy *et al.*, "Introduction. Racial nations", en Appelbaum, Nancy, Macpherson, Anne y Rosemblatt, Karin Alejandra (eds.), *Race and nation in modern Latin America*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2003, p. 4.

198 Constitución de Venezuela de 1819, Preámbulo, artículo 3 y título III, sección I, artículo 2; Constitución colombiana de 1821, artículos 1 y 2; Constitución chilena de 1822, artículos 1-2; 1823 Constitución peruana, artículos 1-3; Constitución brasileña de 1824, artículos 1 y 12; Constitución boliviana de 1826, artículos 1-2 y 8; Constitución argentina de 1826, artículos 1-2 y 8; Constitución uruguaya de 1830, artículos 1-4; Constitución ecuatoriana de 1830, artículo 2. Esto es aún más claro en la Constitución ecuatoriana de 1835, artículos 1-2; Constitución paraguaya de 1870, artículos 1-2. Algunos consideran la ley de Administración Política de Paraguay de 1844 (Asunción, 16 de marzo de 1844) como la primera constitución del país. En este capítulo, nos referimos principalmente a la Constitución de 1870, ya que es este segundo texto el que incluyó todas las disposiciones sobre el acceso a la ciudadanía, la nacionalidad y los derechos de los extranjeros, que habían estado ausentes en el documento de 1844. En el caso chileno, hubo documentos provisionales adoptados en 1812, 1814 y 1818. El primero que puede considerarse una Constitución propiamente dicha es el documento de 1822, en el que también se eliminó el adjetivo "provisional" de su título.

199 Loveman, Mara, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

200 Perú, Decreto del 27 de agosto de 1821, citado en Anderson, Benedict, *op. cit.*, 1983.

rias maneras, como se verá más adelante. Además, el *ius soli* no solo era una empresa inclusiva, sino que también sirvió para rechazar a los nacidos en la península, dado que cabía esperar que se opusieran a la independencia.[201] Así, en orden cronológico, Venezuela, Colombia, Chile, Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Ecuador y Paraguay adoptaron el *ius soli*.[202]

Por último, y quizá sorprendentemente, la primera Constitución de Brasil de 1824 fue similar a las de los antiguos territorios españoles. Dicha Constitución incorporó también el *ius soli*,[203] aunque la Constitución portuguesa de 1822, que había estado en vigor en Brasil, solo reconocía el *ius sanguinis*.[204] La Constitución de Cádiz era bien conocida en Brasil, ya que había sido jurada y publicada por decreto por D. João VI en Río de Janeiro, la entonces capital del Reino, el 21 de abril de 1821, pese a que decidió revocarla al día siguiente.[205] La Constitución de 1812 había servido también como uno de los modelos para el texto portugués de 1822.[206] En resumidas cuentas, se favoreció el *ius soli*, aunque se excluyó a los esclavos, que repre-

[201] Schwarz, Tobías, "Políticas de inmigración en América Latina. El extranjero indeseable en las normas nacionales, de la independencia hasta los años de 1930", *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*, 36, 2012, pp. 39-72, en p. 41. Ciertamente, la realidad durante las guerras de independencia fue mucho más compleja, ya que los indios, además de esclavos, a veces "se convirtieron en aliados de las fuerzas ibéricas simplemente porque eran explotados directamente por los criollos y temían que la independencia agravara su servidumbre". Véase Larraín, Jorge, *Identity and modernity in Latin America*, Cambridge, Polity, 2000, p. 71.

[202] Venezuela, título III, artículos 1-4, Constitución de 1819. Esto es aún más claro en el artículo 10(1) de la Constitución venezolana de 1830 promulgada después de la separación de la Gran Colombia; Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Chile, artículo 4, Constitución de 1822; Perú, artículo 10, Constitución de 1823; Bolivia, artículo 11, Constitución de 1826; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826. Esta última constitución fue de corta duración, y el acceso a la ciudadanía no se reguló en la Constitución de 1853 sino en la ley de ciudadanía de 1857, que consagró la ciudadanía territorial por derecho de nacimiento (Argentina, Ley de Ciudadanía 145, Buenos Aires, 7 de octubre de 1857). Es necesario precisar que la ley 145 fue promulgada por la Confederación Argentina y fue revocada en 1862 y reemplazada por la ley de ciudadanía de 1869. La de 1857 reconocía el *ius sanguinis* para los hijos de extranjeros, lo que explica que el gobierno nacional de 1862 la revocara por ser anticonstitucional. Uruguay, artículo 7, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 9, Constitución de 1830; Paraguay, artículo 35, Constitución de 1870.

[203] Brasil, artículo 6, Constitución de 1824.

[204] Portugal, artículo 21, Constitución de 1822. Es posible que la opción del *ius sanguinis* sea el resultado de la influencia del Código Civil francés de 1804.

[205] Véase de Paulo Barreto, Vicente y Pimentel Pereira, Victor, "¡Viva la Pepa!: A história não contada da constitución española de 1812 em terras brasileiras", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil*, núm. 452, 2011, pp. 201-223.

[206] Saboia Bezerra, Helga María, "A constituição de Cádiz de 1812", *Revista de Informação Legislativa*, núm. 198, 2013, pp. 89-112.

sentaban una cuarta parte de la población brasileña en el momento de la independencia.[207]

Una peculiaridad adicional del caso brasileño fue que incluyó como parte de la nación a quienes residían en Brasil en el momento de la independencia aunque hubieran nacido en Portugal o en posesiones portuguesas.[208] Esto fue producto de un proceso más amistoso entre Brasil y Portugal, en comparación con el caso español.[209] Algunas de las nuevas repúblicas también consideraron como nacionales a quienes eran leales a la causa de los criollos y residentes en su territorio.[210] Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, estas cláusulas se redactaron de forma general y no se dirigieron a los españoles en particular, pese a resultar obvio que serían los más beneficiados.

Cabe mencionar una última cuestión. Mientras que el *ius soli* prevaleció, el *ius sanguinis*, en un proceso legislativo orientado al futuro, no fue descartado. El acceso a la nacionalidad de los nacidos fuera del territorio se incluyó en todas las Constituciones primigenias de los diez nuevos países.[211] En la mayoría de los casos, la nacionalidad era transmitida por cualquiera de los dos progenitores. Es de destacar que esto constituye una notable y temprana forma de neutralidad de género en una época en la que muchas leyes de nacionalidad, incluida la Constitución de Cádiz, solo aplicaban el *ius sanguinis ex patre*.[212] De hecho, preceden en más de un siglo a una disposición en la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979.[213]

---

[207] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* p. 60.

[208] Brasil, artículo 6, Constitución de 1824.

[209] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* especialmente la introducción y el capítulo 1.

[210] Colombia, artículo 4(2), Constitución de 1821; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830, que añadió un criterio más: tener un hijo nacido en el territorio; Venezuela, artículo 11, Constitución de 1830.

[211] Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Chile, artículo 4(2), Constitución de 1822; Perú, artículo 10(2), Constitución de 1823; Brasil, artículo 6(2), Constitución de 1824; Bolivia, artículo 11(2), Constitución de 1826; Argentina, artículo 4, Constitución de 1826; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 9, Constitución de 1830; Paraguay, artículo 35, Constitución de 1870. La única excepción es Venezuela, que incluyó esta posibilidad en el artículo 10 de su norma suprema de 1830 y no en la primera de 1819.

[212] Este fue el caso de las primeras Constituciones de todos los países, excepto en los casos de Colombia y Venezuela. Para estos dos países, el principio del *ius sanguinis* como derivado también de la línea materna no llegó hasta sus segundas Constituciones en 1830. Argentina incluyó esta disposición en su primera Ley de Ciudadanía de 1857.

[213] El artículo 9(2) de la CEDAW dice: "Los Estados Parte otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos".

III. Nacionales y ciudadanos en el nuevo orden

La nacionalidad y la ciudadanía se utilizan a veces como sinónimos. Sin embargo, la palabra "ciudadanía" puede tener diferentes significados según sea formal, entendida como la pertenencia al Estado o a la nación, o sustantiva, interpretada como la posesión de derechos y deberes.[214] Esta conceptualización de múltiples formas de interpretar a la ciudadanía puede evidenciarse en las reglas electorales que, por ejemplo, han negado la igualdad de derechos de voto durante décadas a las mujeres.[215]

La Revolución francesa y su Constitución de 1791 introdujeron una distinción crucial entre ciudadanos franceses y ciudadanos activos. Como explica Brubaker, "a través de esta distinción, la Asamblea Constituyente pretendía combinar una ciudadanía civil universalista e igualitaria con un esquema graduado de la ciudadanía política".[216] Esto se convirtió más tarde en la distinción ortodoxa entre nacionalidad y ciudadanía; la primera, indicando un vínculo legal entre el Estado y el individuo; la segunda, añadiendo derechos políticos a ese vínculo.[217] De acuerdo con la definición clásica, los componentes de la ciudadanía eran la pertenencia a una comunidad política, los derechos y beneficios derivados de dicha pertenencia y, por último, la participación política en el desarrollo de la comunidad.[218] Los dos primeros correspondían a los nacionales, o *citoyens*, mientras que el tercero solo estaba disponible para los ciudadanos o *citoyens actifs*. Esta división también se introdujo en la Constitución de Cádiz, y la cuestión de quiénes debían gozar de derechos políticos fue objeto de una dura batalla que afectó posteriormente a los nuevos Estados de América del Sur.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución de Cádiz seguía la tradición francesa de entonces y distinguía entre "españoles" y "ciudadanos españoles". Los españoles eran todos los hombres libres nacidos y establecidos en los dominios de las Españas

[214] Hammar, Thomas, *Democracy and the nation state*, Aldershot, Avebury, 1990, p. 3.

[215] Maas, Willem, "Equality and the free movement of people: Citizenship and internal migration", en Maas (ed.), *Democratic citizenship and the free movement of people*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 9-30, en p. 14.

[216] Brubaker, Roger, *op. cit.*, p. 87.

[217] Vonk, Olivier Willem, *op. cit.*, p. 25.

[218] Bauböck, Rainer, "Recombinant citizenship", en Kohli y Woodward (eds.), *Inclusions and exclusions in European societies*, London, Routledge, 2001, pp. 38-58.

(literalmente, los dominios de las distintas "Españas", que comprendían, por tanto, las Américas y las Filipinas), así como sus descendientes, con lo que se incluía también el *ius sanguinis ex patre* para la primera generación residente en el extranjero. Esto abarcaba a las comunidades indígenas y a los mestizos españoles con ascendencia africana, pero excluía a las mujeres y a los esclavos.[219] Ser un español, un nacional, conllevaba las obligaciones de lealtad a la Constitución y a la ley, el amor a la patria, el pago de impuestos y, sobre todo, el servicio militar.[220] Como contrapartida, también permitía el disfrute de derechos civiles.[221]

Sin embargo, solo los ciudadanos tenían acceso al empleo municipal y a los derechos políticos de representación y voto.[222] Los ciudadanos eran aquellos que, siendo españoles, y residiendo en territorio español, eran descendientes (por ambas partes) de individuos de los dominios españoles en ambos hemisferios.[223] En otras palabras, mientras que la nacionalidad se obtenía principalmente a través del *ius soli*, la ciudadanía implicaba el *ius sanguinis*. Las primeras personas excluidas inmediatamente por esta definición eran aquellas que tenían "sangre africana", aunque su ascendencia africana se encontrara varias generaciones antes. En la mente de los funcionarios coloniales, "la «mancha» de los orígenes africanos (era) indeleble".[224] Se les prohibía el ejercicio de los derechos políticos, así como se les excluía del cálculo de la población que constituía la base de la representación proporcional en un territorio. Es decir, el concepto de origen africano excluía a todas aquellas personas que tuvieran algún elemento "mixto" en sus ascendentes, con independencia de que la persona fuera *peninsular*, criollo o indígena. De hecho, la base de representación solo incluía a los españoles originarios de los territorios españoles por ambas líneas de ascendencia, así

[219] El término "hombres libres" podría dar lugar a un debate sobre si se trata de una forma de referirse a los seres humanos. Los estudiosos que han analizado el artículo 5, los debates parlamentarios y la estructura general de la Constitución de 1812 lo han negado. Por tanto, las mujeres no eran ni ciudadanas ni nacionales. Véase Castells Oliván, Irene y Fernández García, Elena, "Las mujeres y el primer constitucionalismo español (1810-1823)", *Historia Constitucional*, núm. 9, 2008, pp. 163-180.

[220] España, artículos 6-9, 339 y 361, Constitución de Cádiz de 1812.

[221] Véanse, por ejemplo, los artículos 247, 280 y 287 sobre el acceso a la justicia, 306 sobre la seguridad de la propiedad y 371 sobre libertad de expresión, Constitución de Cádiz de 1812.

[222] Véase, entre otros, artículos 23, 27, 29, 35, 45, 313, 317 y 330, Constitución de Cádiz de 1812.

[223] Artículo 18, Constitución de Cádiz de 1812.

[224] Loveman, Mara, *op. cit.*, p. 62.

como a los extranjeros que hubieran obtenido carta de naturaleza.[225] Como ya se ha dicho, los debates sobre la membresía, entendida aquí como el disfrute de plenos derechos políticos, fueron impulsados tanto por preocupaciones ideológicas como por ansiedades de representación más inmediatas. Los diputados españoles europeos temían que la incorporación de los afrodescendientes a la base de representación condujera a que los criollos americanos se convirtieran en los dueños del destino de la monarquía, ya que las Américas estaban ligeramente más pobladas que la parte europea.[226]

La distinción entre los derechos civiles, a los que podían acceder todos los españoles varones nacidos en libertad con independencia de su raza u origen social en tanto que nacionales, y los derechos políticos, de los que solo gozaban aquellos a los que se reconocía como "intelectualmente capaces de participar en la cosa pública",[227] hacía aún más relevante la enumeración de las circunstancias bajo las cuales estos últimos, es decir, la ciudadanía, podían perderse o suspenderse. La ciudadanía se perdía si uno se naturalizaba en otro país o aceptaba un empleo de otro gobierno.[228] Los derechos de ciudadanía podían suspenderse si un ciudadano era deudor por quiebra, empleado doméstico, tenía una situación laboral desconocida o cuando existía una interdicción judicial por incapacidad moral o física. El requisito de alfabetización tenía que haber sido introducido en 1830, pero eso nunca ocurrió.[229] La edad mínima para ejercer la ciudadanía se fijó en veintiún años para votar y veinticinco para ser elegido.[230] Las mujeres estaban siempre inhabilitadas para ser consideradas ciudadanas.

Así, la ciudadanía, a diferencia de la nacionalidad, era un privilegio mucho más limitado del que quedaban excluidos varios grupos debido a su origen, género, estatus social o riqueza. También era discriminatoria por motivos de raza. Los libertos, que eran en su mayoría antiguos esclavos negros, podían ser españoles, es decir, nacionales, si habían obtenido la libertad dentro del territorio. Así, cualquier afrodescendiente de padres libres era considerado inmediatamente como español al nacer en el territorio y capaz de disfrutar de los mismos derechos civiles y cumplir los mismos deberes que

225 Artículo 29, Constitución de Cádiz de 1812.

226 Rieu-Millan, Marie-Laure, *op. cit*, p. 278.

227 Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810- 1845)", *Historia Constitucional*, núm. 6, 2005, p. 106.

228 Artículo 24, Constitución de Cádiz de 1812. Podía perderse, también, mediando una sentencia judicial o por residir durante cinco años fuera de territorio español y sin una licencia otorgada por el gobierno.

229 Artículos 24 y 25, Constitución de Cádiz de 1812.

230 Véanse artículos 21, 45, 75, 91, 251, 317 y 330, Constitución de Cádiz de 1812.

el resto de la nación. Sin embargo, solo podían convertirse en ciudadanos si el Parlamento les concedía una carta de ciudadanía bajo ciertas condiciones, a saber: que hubieran prestado servicios a la patria, que se distinguieran por su talento, aplicación y conducta, que hubieran nacido de un matrimonio legítimo, que estuvieran casados, que residieran en el territorio y que ejercieran una profesión, oficio o una industria útil con su propio capital.[231] En resumen, para ser ciudadano, el español africano debía ser una persona dotada de enormes virtudes. El ciudadano ideal era un trabajador activo, independiente y próspero, estaba alfabetizado, no tenía "sangre africana" y era varón. Esta representación también llegó a las Américas.

2. *Nacionales y ciudadanos en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

La distinción entre ciudadanos pasivos y ciudadanos plenos, etiquetados con términos como *sufragante*, *elector* o *ciudadano activo*, fue consagrada en todas las primeras Constituciones sudamericanas, junto con las diversas exclusiones que limitaban el acceso a la ciudadanía plena.[232] Lo mismo ocurrió con los deberes y derechos civiles asociados a la nacionalidad, los derechos políticos de los ciudadanos y, por último, la suspensión y pérdida de la ciudadanía. Este fue el caso, en orden cronológico, de Venezuela, Colombia, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina Uruguay, Ecuador y Paraguay.[233]

---

[231] Artículo 22, Constitución de Cádiz de 1812.

[232] Algunos países no hicieron tal distinción y calificaron a ambos como ciudadanos. Sin embargo, incluyeron varias condiciones que debían satisfacerse para acceder a los derechos políticos y, por tanto, a la ciudadanía plena. Estos países eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el caso de Uruguay, los extranjeros nunca pueden convertirse en nacionales, sino solo en ciudadanos legales, ya que no existe una vía jurídica para la naturalización. Véase Margheritis, Ana, *Report on citizenship law: Uruguay*, Florencia, *Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía*, 2015.

[233] Venezuela, título I, artículos 13 y 16, título III, artículos 1-9, Título IV, artículo 2, Título VI, Secciones 2 y 3, Constitución de 1819. Venezuela distingue entre ciudadanos activos y pasivos; Colombia, artículos 4-5, 15-17, 21-22, 156, 178, Constitución de 1821; Chile, artículos 6-9, 14-16, 37, 199, 219, 243, Constitución de 1822; Perú, artículos 10, 15-25, 30, 193-194, Constitución de 1823; Brasil, artículos 6-8, 90-96, 136, 173-179, Constitución de 1824; Bolivia, artículos 11-19, 20, 24, 79, 98, 109, 112, 116, 132, 149, 155, 157, Constitución de 1826; Argentina, artículos 4-6, 13, 15, 24, 69, 152, 166, Constitución de 1826; Uruguay, artículos 6-12, 116, 122, 140, 146, Constitución de 1830; Ecuador, artículos 9-13, 24, 58-59, 64-66, Constitución de 1830; Paraguay, artículos 35-41, Constitución de 1870.

La imagen del ciudadano ideal seguía de cerca lo establecido en Cádiz. Las cualidades del ciudadano se describían en "términos raciales y de género".[234] El titular de los derechos políticos debía ser varón, alfabetizado, casado y autónomo, ya fuera a través de la propiedad, el comercio, el capital o la profesión independiente. Solo estos hombres eran "considerados como poseedores de la «virtud cívica»; solo ellos eran capaces de autogobernarse; y solo ellos accedían a la igualdad de derechos".[235] Esto excluyó a grandes segmentos de la población, sobre todo a las mujeres, a los solteros y a los menores de edad (normalmente de veintiún o veinticinco años). Los delincuentes, los dementes y los deudores también eran rechazados. Tampoco se incluía a los empleados domésticos ni a los trabajadores agrícolas. Por tanto, mientras que la nación se definió de forma inclusiva mediante el *ius soli*, la esfera política quedó reservada a una minoría. La discriminación no terminó con la independencia.[236] A pesar de que las comunidades indígenas y las poblaciones afrodescendientes fueron incorporadas a la nación, sus derechos fueron a menudo violados. Esto llevó a una distribución insatisfactoria de derechos que en la práctica suponía para estas poblaciones una suerte de "ciudadanía servil".[237] Como bien describe Miki en el caso brasileño, "otras «naciones» por fuera del conjunto de ciudadanos blancos con patrimonio no fueron consideradas como parte de la buena sociedad".[238] En lo que respecta a la voz política, las elites criollas siguieron teniendo el poder.[239] Esta concepción de la nación, en la que las elites blancas de origen europeo desempeñaron un papel dominante, influyó enormemente en las políticas de inmigración y naturalización.

IV. Naturalización de extranjeros

Mediante la naturalización, se completa en principio el proceso de transformación jurídica del extranjero en ciudadano nacional. El nuevo ciudadano debería, en teoría, disfrutar de plenos derechos políticos y de un trato igual al de aquellas personas que adquirieron la ciudadanía por nacimiento. Hoy

[234] Appelbaum, Nancy *et al.*, *op. cit.,* p. 4.

[235] *Idem*.

[236] Loveman, Mara, *op. cit.,* pp. 80 y 81.

[237] Tomo el término prestado de Miki, Yoki, *op. cit,* p. 241.

[238] *Ibid*em, p. 102.

[239] Por ejemplo, en 1870, de un millón de habitantes en Bolivia, solo 20.000 podían votar. Mirow, Matthew, "Visions of Cádiz…", *cit.*, p. 170. Véase también Larraín, Jorge, *op. cit.,* pp. 70-74.

en día, la naturalización se entiende principalmente como un proceso por el que el individuo accede a más derechos. Sin embargo, el servicio militar o la conscripción obligatoria funcionaron históricamente como un poderoso elemento disuasorio para que los extranjeros adquirieran la ciudadanía. De hecho, el propio Napoleón prefería el *ius soli*, en lugar del *ius sanguinis*, como se adoptó finalmente en el Código Civil francés de 1804, ya que "le preocupaban más las obligaciones militares que podían imponerse a los ciudadanos que los derechos civiles de los que gozarían".[240]

En España, la naturalización fue un procedimiento jurídico que existió desde al menos el siglo XVI. Los extranjeros tenían prohibido acceder y comerciar con las Américas, conocidas como *Las Indias*.[241] De igual manera, en el caso de Brasil, fue solo en 1808 que Portugal aceptó por primera vez, a través de la *Carta Régia* del 25 de noviembre, la inmigración de extranjeros a su colonia y el poder otorgarles tierras. Antes de esa fecha, la inmigración de extranjeros estaba prohibida como en el caso de las colonias españolas,[242] aunque hubo algunas notables excepciones de portugueses en lugares como Lima o Potosí.[243] La primera colonia de extranjeros en Brasil, Nova Friburgo, compuesta de suizos, fue creada en 1819, tres años antes de la independencia en 1822.

En el caso español, los extranjeros solo tenían dos vías legales para incorporarse a un negocio de enorme rentabilidad que tenía lugar entre ambos continentes: obtener una licencia real o naturalizarse.[244] Una posible tercera vía era una especie de procedimiento de regularización para los emigrantes que se habían instalado clandestinamente en América. Se denominaba *composición* y suponía el pago de una suma que permitía al individuo naturalizarse y permanecer legalmente en *Las Indias*. La escasez de fondos de la Corona jugó un papel crucial en su regulación. El primer mecanismo

---

[240] Brubaker, Roger, *op. cit.*, p. 88.

[241] Esto estuvo prohibido desde el inicio de la expansión colonial tras los primeros viajes de Cristóbal Colón, y continuó en los siglos posteriores a través de varios decretos reales. Véase, por ejemplo, el Decreto de Felipe II, de 6 de junio de 1556, por el que se establecía la pena de muerte para quienes comerciaran con extranjeros: citado en Zorrilla, Rubén, *Cambio social y población en el pensamiento de mayo (1810-1830)*, Buenos Aires, Belgrano, 1978, pp. 26 y 27. Véase un análisis en profundidad en: Herzog, Tamar, *Defining nations. Immigrants and citizens in early modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003.

[242] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*

[243] Pereyra Chávez, Nelson, "Extranjeros integrados. Portugueses en la Lima virreinal, 1570-1680", *Fronteras de la Historia*, vol. 23, núm. 1, 2018, pp. 233-235.

[244] Otros preferían comerciar a través de intermediarios o recurrir a la piratería. Véase: Domínguez Ortiz, Antonio, "La concesión de naturalezas para comerciar en Indias durante el siglo XVII", *Revista de Indias*, 19, 1959, pp. 227-239.

de regularización fue la Real Cédula de 1596, que se aplicó varias veces en las décadas siguientes.[245]

Unos años más tarde, en 1608, se establecieron los requisitos para la naturalización en una real cédula, aunque ya existían otros mecanismos informales.[246] El número de naturalizaciones concedidas fue siempre extremadamente bajo, y reflejaba el celo con el que la Corona española protegía su monopolio de comercio con América.[247] La Constitución de Cádiz se hizo eco de estas preocupaciones.

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

En la Constitución española de 1812 había cuatro categorías diferentes de personas: nacionales, ciudadanos, afrodescendientes y extranjeros. Estos últimos podían transformarse en españoles bien obteniendo una cédula de naturalización de las Cortes o bien residiendo en cualquier ciudad durante diez años.[248] Una vez naturalizados, los nuevos españoles podían obtener la ciudadanía a través de una carta especial del Parlamento, tras lo cual podían acceder a los derechos políticos y a los empleos municipales. Para obtener la ciudadanía, se requería el matrimonio con una mujer española, así como haber realizado alguno de los siguientes actos: haber aportado un invento o industria importante al territorio de las *Españas*; haber adquirido bienes inmuebles por los que se hubieran pagado impuestos directos; haber establecido un comercio con capital propio; o haber prestado servicios notables en defensa de la nación.[249] Estas cuatro vías (la industria, la propiedad, el comercio y los servicios importantes) influyeron profundamente en la regulación de la materia en Sudamérica.

Cabe destacar dos paradojas. En primer lugar, los extranjeros naturalizados podían acceder con más facilidad a la ciudadanía que los españoles

[245] Konetzke, Richard, "Legislación sobre inmigración de extranjeros en América durante la época colonial", *Revista Internacional de Sociología*, 3, 1945, pp. 269-299.

[246] Los requisitos se resumían en haber residido veinte años, diez en algunos casos, en España, estar casado y poseer un determinado patrimonio en bienes inmuebles. Domínguez Ortiz, Antonio, *op. cit.*, p. 228.

[247] Véase *ibidem* para el número de naturalizaciones en los diferentes periodos. Por ejemplo, durante el último cuarto del siglo XVI, solo se naturalizaron veinticinco extranjeros.

[248] Artículo 5, Constitución de Cádiz de 1812.

[249] Artículos 19-20, Constitución de Cádiz de 1812. Según el artículo 21, los nacidos en España de padres extranjeros y, por tanto ya españoles en virtud de la disposición del *ius soli* del artículo 5, podían convertirse en ciudadanos al cumplir los veintiún años si ejercían una profesión, oficio o industria útil y no habían salido nunca del territorio sin licencia del gobierno.

afrodescendientes. En segundo lugar, los extranjeros naturalizados estaban inhabilitados para desempeñar los más altos cargos de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los naturalizados no podían ser diputados, secretarios del despacho (ministros), jueces o magistrados, ni formar parte del Consejo de Estado.[250] Por lo tanto, el estatus del español naturalizado se ubicaba entre las figuras jurídicas del español y del ciudadano español, pero siempre por delante del español africano. De hecho, no solo tenían un camino más simple para acceder a los derechos políticos, sino que también fueron incluidos, a diferencia del español africano, en los recuentos de población utilizados para determinar la representación política en ambos hemisferios.[251]

2. *La naturalización de los extranjeros en las Constituciones de las Nuevas Repúblicas y Brasil*

Como se mencionó anteriormente, las elites sudamericanas lamentaban varios aspectos de su relación con las autoridades coloniales, en concreto, el centralismo, la preeminencia de los *peninsulares* en los cargos oficiales y la imposibilidad de liberalizar el comercio económico. A esto se le puede añadir un cuarto elemento. Muchas décadas antes de que el argentino Alberdi escribiera su famosa frase "gobernar es poblar",[252] otros pensadores, profundamente influenciados por el liberalismo inglés, ya habían propuesto la necesidad de abrir las fronteras para la inmigración y el asentamiento de europeos con el objetivo de poblar grandes extensiones de territorio. Teniendo en cuenta la posición española al respecto, y la prohibición de migración de extranjeros a las Américas durante la época colonial, esto era únicamente concebible si se lograba la independencia. William Burke fue posiblemente el primero en verbalizarlo con claridad. Este oscuro personaje, cuya existencia es cuestionada por algunos observadores,[253] escribió sus

[250] Artículos 96, 193, 223, 231, 251, Constitución de Cádiz de 1812.

[251] Artículos 28-29, Constitución de Cádiz de 1812.

[252] Juan Bautista Alberdi fue un teórico político y diplomático argentino (1810-1884). Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en América del Sud*, Buenos Aires, Imprenta Argentina, 1852.

[253] Algunos autores opinan que William Burke fue un seudónimo utilizado por Francisco de Miranda y su amigo el economista y filósofo utilitarista británico James Mill. Véase Rodríguez, Mario, *'William Burke' and Francisco de Miranda: The word and the deed in Spanish America's emancipation*, Lanham, University Press of America, 1994. Sin embargo, Racine se refiere a

obras en Inglaterra, entre 1807 y 1808, antes de trasladarse a Caracas en 1810. Más tarde, entre 1810 y 1811, se publicaron varios artículos con su nombre en la *Gazeta de Caracas* y, posteriormente, se recopilaron en dos volúmenes con el título *Derechos de la América del Sur y México*. En estos escritos se hacía un alegato en favor de la llegada a Sudamérica de extranjeros con capital, espíritu empresarial, industria y conocimientos útiles en el área de las ciencias o las artes. Para atraer a estos migrantes era necesario que los países sudamericanos les ofrecieran el mayor número de ventajas posibles, tales como la igualdad inmediata de derechos y la naturalización tras una residencia de solo tres años.[254]

Que Burke existiera realmente, o que fuera en realidad un seudónimo de Francisco de Miranda,[255] es irrelevante para nuestros propósitos. Lo que aquí importa es el ferviente alegato a favor de la apertura de las fronteras, lo cual tenía que propender a la conversión de nuevas ciudades en "la morada de los hombres civilizados", así como al aumento de la producción que, además de aliviar en gran medida "las necesidades y angustias de otros países", generaría "nuevos y numerosos mercados para la venta de las manufacturas europeas".[256] Burke expresó una clara cadena de acontecimientos, los cuales también estaban en las mentes de otros primeros pensadores y líderes independentistas. La inmigración de los europeos conduciría al avance de la civilización, lo que llevaría al aumento de la producción a través de la agricultura intensiva y la explotación de vastos territorios, lo que llevaría a su vez al crecimiento económico a través del libre comercio con Europa. En aquella época, la población era considerada "el principio de la industria y el fundamento de la felicidad de los Estados".[257] Para los estándares

---

él como periodista: Racine, Karen, *Francisco de Miranda: A transatlantic life in the age of revolution,* Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 183 y 184.

[254] Burke, William, *Derechos de la América del Sur y de México*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 144-147.

[255] Francisco de Miranda ha sido considerado como uno de los padres de la independencia sudamericana. Residió en Londres durante varios años a finales del siglo XVII y principios del XVIII antes de regresar a la actual Venezuela para intentar sin éxito su independencia. Véase Racine, Karen, *Francisco de Miranda…, cit.*

[256] Burke, William, *South American independence…, cit.,* p. 15. Véase también Burke, William, *Additional reasons for our immediately emancipating Spanish America: Deduced from the new and extraordinary circumstances, of the present crisis and containing valuable information, respecting the late important events both at Buenos Ayres and in the Caraccas: as well as with respect to the present disposition and views of the Spanish Americans: Being intended as a supplement to "South American independence"*, London, J. Ridgway, 1808.

[257] Preámbulo, Argentina, Decreto de Fomento de la Inmigración y Colonización de Tierras Públicas, 4 de septiembre de 1812.

actuales, el continente estaba escasamente poblado,[258] con un estimado de nueve millones de habitantes en toda la Sudamérica española.[259] Muchos líderes independentistas, incluyendo no solo a Miranda, sino también a Bolívar, Andrés Bello y Bernardino Rivadavia, el primer presidente argentino, vivieron en Londres. En dicha ciudad, entablaron amistad con pensadores como Jeremy Bentham y James Mill, quienes eran fervientes defensores de las doctrinas liberales utilitarias, del *laissez faire* y del libre comercio. Estas conexiones influyeron decisivamente en el pensamiento de los primeros legisladores, que se oponían a los monopolios de la Corona española sobre las rutas comerciales.[260]

Las disposiciones sobre libre circulación y fronteras abiertas se introdujeron rápidamente en las primeras leyes y Constituciones adoptadas por los gobiernos sudamericanos. La Constitución venezolana de 1811 incluyó una cláusula novedosa, la cual fue reproducida, tarde o temprano, por todos los países de la región a nivel constitucional: "Todos los extranjeros, de cualquiera nación, se recibirán en el Estado".[261] El mismo artículo establecía la igualdad de trato con los ciudadanos en cuanto a sus personas y propiedades. La naturalización era posible después de siete años de residencia.[262] También en 1811, el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva

[258] Por ejemplo, en Argentina había menos de medio millón de habitantes en 1810. Véase Moya, José, *op. cit.*, p. 45.

[259] Burke, William, *op. cit.*, p. 47. De ellos, Burke (o Miranda) mencionó que solo dos millones eran españoles, criollos o mestizos; de los dos millones, alrededor de la mitad eran españoles ("peninsulares") y de éstos, alrededor de una quinta parte eran eclesiásticos, monjes y monjas.

[260] Racine, Karen, "'This England and this now': British cultural and intellectual influence in the Spanish American independence era'", *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, núm. 3, 2010, pp. 423-454. Sin embargo, para algunos comentarios sobre la influencia de Bentham en los líderes independentistas de América del Sur, véase Harris, Jonathan, "Bernardino Rivadavia and Benthamite 'discipleship'", *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 1, 1998, pp. 129-149.

[261] Artículo 169, Constitución venezolana de 1811, Valencia 21 de diciembre de 1811. Esta fue la primera constitución de la región y fue derogada el 21 de julio de 1812 cuando Francisco de Miranda capituló contra el ejército español. Esta cláusula ya había sido introducida en 1811 por la Ley del 1 de julio, que declaraba los derechos de los individuos (Derechos del Pueblo). El artículo 25 declaraba que todos los extranjeros de cualquier nación serían acogidos en la provincia de Caracas.

[262] Venezuela, artículo 222, Constitución de 1811. La misma redacción se utilizó en el artículo 320 de la Constitución de Caracas de 1812. Una cláusula similar se había introducido antes en la Constitución de la Provincia de Mérida de 1811 que, en su artículo tercero establecía que todos los extranjeros, siempre que fueran católicos, serían admitidos a vivir y domiciliarse en la provincia. Véase artículo 3, Constitución de la Provincia de Mérida, 31 de julio de 1811.

Granada[263] dispuso que se concediera asilo a todos los extranjeros que buscaran un domicilio de manera pacífica, siempre que respetaran las leyes, aportaran sanas intenciones y alguna industria útil y obtuvieran para ello una carta de naturalización. Argentina hizo lo propio al adoptar un decreto en 1812, que ofrecía su protección inmediata a los miembros de cualquier nación, junto con sus familiares, que quisieran fijar su domicilio en su territorio.[264] Finalmente, en 1813 Simón Bolívar invitó a todos los extranjeros de cualquier nación y profesión a establecerse en Nueva Granada, aunque esto excluyó a los españoles.[265] Estos modelos ejercieron una profunda influencia en el constitucionalismo sudamericano del siglo XIX. En un país tras otro, las disposiciones de fronteras abiertas y las cláusulas que anunciaban la admisión de todos los extranjeros con libertad, seguridad e igualdad de derechos para ellos y sus propiedades fueron consagradas en sus normas supremas.[266]

La apertura de las fronteras iba acompañada de la igualdad de trato y de la posibilidad de naturalizarse tras breves periodos de residencia. Estas medidas iban especialmente dirigidas a los inmigrantes europeos. No debemos olvidar que cuando Alberdi sostenía que gobernar era poblar, consideraba ese asentamiento como un medio de civilización. Como tal, únicamente debía ser llevado a cabo por aquellos que él consideraba civilizados,

[263] Artículo 38, Ley de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811. Véase también el artículo 9, Título XIII, de la Constitución de Cartagena de Indias, 14 de junio de 1812. Disposiciones similares se incluyeron en la Constitución de Barcelona Colombiana, 12 de enero de 1812.

[264] Argentina, Decreto del 4 de septiembre de 1812. Incluso antes de la independencia, la junta provisional adoptó otro Decreto en 1810 que permitía a ingleses, portugueses y otros extranjeros de países que no estuviesen en guerra con Argentina establecerse libremente en su territorio. Citado en: Zorrilla, Rubén, *op. cit.*, p. 44.

[265] Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana de los inmigrados en el siglo XIX*, Caracas, Editorial Sucre, 1969, p. 32. Decreto del 16 de agosto de 1813.

[266] Colombia, artículo 183, Constitución de 1821; Venezuela, artículo 218, Constitución de 1830; Uruguay, artículo 147, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 107, Constitución de 1835; Bolivia, artículo 162, Constitución de 1839, y una ley anterior de 24 de mayo de 1826 promulgada por el Mariscal Sucre; Argentina, artículo 25, Constitución de 1853; Paraguay, artículo 33, Constitución de 1870; Brasil, arts. 10 y 72, Constitución de 1891 y su enmienda de 1926. En Chile, el preámbulo de la Constitución de 1822 habla de la necesidad de atraer a los extranjeros ofreciéndoles toda la libertad de la que gozan en otras regiones. En Perú, el derecho de entrada solo se reconoce explícitamente en el artículo 29 de su Constitución de 1920, aunque estaba implícito en las anteriores. Anteriormente, un decreto del 14 de marzo de 1835 del General Salaverry había introducido el derecho de entrada y la ciudadanía automática para cualquier extranjero que se instalara en Perú y se inscribiera en su registro civil. La oposición de los sectores conservadores condujo a la anulación de la disposición. Véase Del Río, Mario, *La inmigración y su desarrollo en el Perú*, Lima, Sanmartí y Cía, 1929.

es decir, los europeos. La inmigración de otros tenidos por menos virtuosos, como los otomanos, los indios, los chinos o los africanos, debía evitarse.[267] De hecho, los gobiernos en Argentina desde la década de 1850 "abogaron por aumentar la inmigración de europeos de países del norte porque creían que dicha inyección de población permitiría traer rasgos 'sanos' a la población y, por tanto, despojar a Argentina de su carácter racial latino, indio y africano inferiores".[268] Incluso teniendo en cuenta esta cuestión, la libre circulación de personas representaba una ruptura radical con el anterior sistema colonial y sus restricciones.

Desde un principio, Sudamérica entró en una carrera por atraer a colonos permanentes europeos mediante la adopción de numerosas leyes y políticas. Entre ellas se incluía el envío de agentes de propaganda de inmigración a Europa,[269] y el otorgamiento legalmente ratificado de tierras, exenciones fiscales, alojamiento gratuito, asistencia para encontrar trabajo y transporte interno hasta los destinos finales.[270] Las leyes y decretos se dirigían a los europeos en general o a determinados países del viejo continente.[271] Sin embargo, numéricamente hablando, estos programas fueron un

[267] Es cierto que Alberdi advirtió contra la ingenuidad de considerar dignos a todos los inmigrantes europeos. En su opinión, mientras que todo lo civilizado era europeo, no todo lo europeo era civilizado y había más salvajes en los territorios europeos que en toda Sudamérica. Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.,* p. 243.

[268] Rodriguez, Julia, *Civilizing Argentina: Science, medicine, and the modern state*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2006, p. 4.

[269] Moya, José, *op. cit.*, p. 50.

[270] Véase por ejemplo, Argentina, Ley de 2 de agosto de 1821 que ofrecía transporte a las familias europeas para que se instalasen en el país. Véase también el Decreto del 22 de septiembre de 1822 que ofrecía transporte y tierras a las familias europeas que se dirigieran a la Patagonia más allá de la frontera con los indios. Véase la posterior Ley 817 de Argentina, 19 de octubre de 1876, conocida como "Ley Avellaneda"; Chile, Ley de Colonización, 18 de noviembre de 1845, que ofrecía tierras y otros beneficios a los colonos extranjeros; Colombia, Decreto para promover la inmigración de extranjeros y la colonización de tierras, Bogotá, 7 de junio de 1823, que autorizaba al poder ejecutivo a promover la inmigración de europeos y norteamericanos y disposiciones que ofrecían tierras para tal fin; Ecuador, Ley No. 47, Quito, 17 de julio de 1861, que promovía la llegada de estadounidenses y europeos; Perú, artículos 4 y 5 del Decreto adoptado en Lima el 19 de abril de 1822, que ofrecía la ciudadanía y facilitaba la llegada de los que traían la industria, las artes o la ciencia, o venían a trabajar la tierra, así como el Decreto de 25 de enero de 1845, que concedía tierras y exenciones de impuestos durante veinte años; Uruguay, Ley 320 de colonización, 4 de junio de 1853, y Ley 2096 de fomento de las migraciones, 10 de junio de 1890; Venezuela, Ley 24 de mayo de 1845, que ofrecía tierras a los inmigrantes.

[271] Brasil, Ley de Inmigración, 14 de enero de 1823 dirigida a los portugueses; Venezuela, Decreto 13 de junio de 1831 dirigido a los habitantes de las Islas Canarias en España. Sobre esto último, véase: Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana…, cit.,* pp. 37-42.

fracaso, ya que los arribos nunca alcanzaron las expectativas, lo que supuso un gran quebradero de cabeza para los parlamentos nacionales que debatían cómo aumentar sus poblaciones.

Mientras que el *ius soli* garantizaba que los hijos de los inmigrantes se convirtieran en nacionales, el acceso a la naturalización se consideraba una forma de promover la entrada de personas más laboriosas y blancas.[272] A veces esto era automático al llegar[273] o después de solo un año.[274] En algunos países, los residentes extranjeros eran declarados espontáneamente nacionales si residían en el territorio desde antes de la independencia o de la adopción de la Constitución correspondiente[275] y se habían registrado como ciudadanos.[276] Sin embargo, los extranjeros solo empezaron a llegar a finales del siglo XIX en gran número, principalmente del sur de Europa y sobre todo, a Argentina, Brasil y Uruguay.[277]

Los requisitos para naturalizarse se mantuvieron similares a lo largo del siglo XIX y siguieron el modelo adoptado en la Constitución de Cádiz de 1812. Los países sudamericanos buscaban al extranjero virtuoso. En la narrativa de la elite, "virtuoso" significaba esencialmente que contara con medios independientes. Solo se podían seguir cuatro caminos, similares a los establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812, para llegar a ser nacional: la propiedad; el capital invertido en el comercio; el desempeño de una industria, ciencia o arte, o los servicios destacados en favor del Estado.[278] La alfabetización también era necesaria. El matrimonio siempre se entendió

[272] Argentina, con su Constitución de 1853, su Ley de Ciudadanía de 1869 (Ley 346 de Buenos Aires de 1 de octubre de 1869) todavía en vigor, y su Ley de Inmigración de 1876, representa el ejemplo más claro de esta visión. Véase Devoto, Fernando, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

[273] Perú, artículo 19, Constitución de 1823; Colombia, Ley 14, 11 de abril de 1843; Brasil, Decreto 808-A, 23 de junio de 1855.

[274] Venezuela, artículo 6, Constitución de 1819.

[275] Colombia, artículo 4, Constitución de 1821; Ecuador, Art. 9(4), Constitución de 1830; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830.

[276] Argentina, artículo 4, Constitución de 1826.

[277] Véase capítulo primero.

[278] Chile, artículos 4 y 5, Constitución de 1822; Brasil, artículo 5, Ley de Naturalización, del 23 de octubre de 1832; Ecuador, artículo 6, Constitución de 1835. A veces estos requisitos se flexibilizaban cuando el país no conseguía atraer a suficientes inmigrantes. Por ejemplo, Colombia adoptó en 1843 un decreto por el que el ejecutivo podía naturalizar a los extranjeros, aunque no tuvieran propiedades ni capital y sin que se exigiera un periodo de residencia. Véase Colombia, Ley 14, del 11 de abril de 1843 y Decreto del 5 de junio de 1843.

como un elemento que, cuando no era una condición *sine qua non*,[279] reducía al menos el periodo de residencia para acceder a la nacionalidad.[280] El matrimonio contraído con un nacional era recompensado con una reducción de los requisitos de residencia.[281] Como ha argumentado Brown, los extranjeros "que se casaban con mujeres criollas se vinculaban a la familia nacional a través del afecto y el amor y a través de sus hijos que eran naturales de la patria".[282] Esta narrativa de género presentaba al ciudadano perfecto como protector de "la virtud sexual de las mujeres dependientes".[283] La importancia concedida al matrimonio también reflejaba el poder exclusivo de la Iglesia católica en este ámbito, ya que los matrimonios civiles solo se hicieron realidad en la década de 1880 en países como Chile, Argentina y Uruguay.[284]

De este modo, las elites sudamericanas esperaban las mismas virtudes de un ciudadano ideal que de un inmigrante ideal. Desde el principio, la visión era la de un hombre blanco europeo, casado y con medios independientes. La persistencia de algunos de estos requisitos es sorprendente.[285] Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos, donde hasta 1870 solo podían naturalizarse los blancos libres,[286] la raza no desempeñaba un papel tan central en las leyes de naturalización sudamericanas, al menos en lo referido y escrito en dichas leyes. Por ejemplo, aunque los asiáticos no eran los principales objetivos de las políticas de inmigración, fueron invitados explícitamente a naturalizarse en Colombia en 1847 y en Venezuela en 1855.[287] Bien es cierto que esto no implica que dichos países no tuvieran también políticas de discriminación racial.[288]

En marcado contraste y en línea con el modelo de Cádiz, los recién naturalizados no eran considerados dignos de ejercer los más altos mandatos

---

[279] Chile, artículo 6, Constitución chilena de 1823; Venezuela, artículo 6, Constitución de 1819.

[280] Perú, artículo 20, Constitución de 1823.

[281] Chile, artículo 6, Constitución de 1828; Uruguay, artículo 8, Constitución de 1830; Ecuador, artículo 6(3), Constitución de 1835; Paraguay, artículo 36, Constitución de 1870.

[282] Brown, Matthew, *Adventuring through Spanish colonies. Simón Bolivar, foreign mercenaries and the birth of new nations*, Liverpool University Press, 2006, pp. 195 y 196.

[283] Appelbaum, Nancy *et al.*, *op. cit.,* pp. 16 y 17.

[284] Mirow, Matthew, *Latin American law. A history of private law and institutions in Spanish America*, Austin, University of Texas Press, 2004, pp. 147-148.

[285] Véase capítulo sexto, pp. 224-229.

[286] Motomura, Hiroshi, *Americans in Waiting…, cit.,* pp. 73-75.

[287] Colombia, Ley 2 de junio de 1847 y Decreto del 10 de septiembre de 1847; Venezuela, Decreto Ejecutivo del 2 de julio de 1855.

[288] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*

en los tres poderes del Estado. En otras palabras, la plena igualdad jurídica no se extendía a los nuevos nacionales. Esto fue el resultado de la dicotomía entre las políticas de puertas abiertas y la preocupación por la lealtad de los nuevos súbditos en un periodo en el que persistían las amenazas de invasión por parte de las potencias europeas.[289] Las élites gobernantes también querían evitar la competencia directa por los puestos de representación.[290] De hecho, no era raro que durante los debates legislativos se refirieran a los nuevos nacionales como "extranjeros naturalizados", un término contradictorio en sí mismo.[291] Además, las prohibiciones sobre la migración durante la época colonial hacían que las poblaciones locales, así como la Iglesia católica, no estuvieran acostumbradas a los extranjeros en general y, mucho menos, a los que eran protestantes o judíos, los cuales habían mantenido anteriormente un perfil bajo o se habían convertido al catolicismo. Al margen de los mercenarios que habían luchado en las guerras de independencia, los primeros en llegar fueron principalmente comerciantes. A menudo contaban con sus propias redes establecidas y, por tanto, estaban en mejor posición para aprovechar el comercio trasatlántico. Esto generó resentimiento entre los artesanos locales, que sufrían la abundancia de productos extranjeros baratos e importados, disponibles ahora tras el fin del monopolio comercial español.[292]

---

[289] Zahler, Reuben, "Heretics, cadavers, and capitalists. European foreigners in Venezuela during the 1820s", en Brown y Paquette (eds.), *Connections after colonialism. Europe and Latin America in the 1820s*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013, pp. 191-206.

[290] Herzog ha demostrado cómo la distinción entre nativos y extranjeros que se naturalizaban ya estaba presente en la América española del siglo XVIII. Se trataba de una construcción utilizada por las asociaciones de comerciantes para mantener su monopolio sobre diversos intereses económicos y para excluir de dicho comercio a los individuos que se habían naturalizado. Véase Herzog, Tamar, *op. cit.*, pp. 94-118.

[291] Véanse los debates en Venezuela en 1843 sobre quién podía ocupar un puesto de senador en Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *Nacionalidad, naturalización y ciudadanía en Hispano-América*, Caracas, El Cojo, 1957, p. 64. Véanse también los debates en Perú sobre la denegación del acceso al empleo a los ciudadanos naturalizados en Basadre, Jorge, *La iniciación de la República,* tomo primero, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2002. En Brasil, el artículo 136 de la Constitución de 1824 establecía que los extranjeros, aunque estuvieran naturalizados, no podían ser ministros. Esta figura jurídica se sigue utilizando en el día de hoy en textos legales. Curiosamente, en su redacción en español, el término extranjero va antes de naturalizado ("extranjero naturalizado"), reforzando así la continuidad de la condición de extranjero del individuo incluso después de haberse naturalizado. Por ejemplo, véase en Colombia la Ley 6 de 1991 sobre la especialización en anestesiología.

[292] Zahler, Reuben, *op. cit.*, pp. 195-198; Rock, David, "Porteño liberals and imperialist emissaries in the Rio de la Plata. Rivadavia and the British", en Brown, Matthew y

Tradicionalmente, los principales cargos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban reservados a los ciudadanos por nacimiento.[293] En otros casos, los recién naturalizados debían esperar varios años antes de poder desempeñar alguna de estas funciones.[294] Esto se sigue aplicando hoy en día en los diez países de Sudamérica, los cuales, con diferentes grados de restricción, limitan todos el acceso a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que puede considerarse peculiar desde una perspectiva comparada.[295]

V. Los derechos de los extranjeros

Brubaker sostiene que la Revolución francesa creó el concepto de extranjero como consecuencia de haber inventado al ciudadano nacional.[296] Sin embargo, el estatus de extranjero había sido objeto de regulación desde mucho antes. Por ejemplo, De Vattel sostenía a mediados del siglo XVIII que disfrutaban "solo de las ventajas que la ley o la costumbre les otorga".[297] En algunos aspectos, los extranjeros carecían de privilegios, principalmente en lo que respecta al *droit d'aubaine* y al *droit de détraction*, dos prácticas muy extendidas en Europa hasta el siglo XIX.[298]

Paquette,Gabriel (eds.), *Connections after colonialism: Europe and Latin America in the 1820s (Atlantic Crossings)*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013, pp. 207-222.

[293] Este fue el caso de Venezuela (título VII, sección I, artículo 2, Constitución de 1819), Colombia (artículo 106, Constitución de 1821), Perú (artículo 75, Constitución de 1823), Argentina (artículo 69, Constitución de 1826), Chile (artículo 82, Constitución de 1822), Bolivia (artículo 79, Constitución de 1826), Ecuador (artículo 33, Constitución de 1830), Uruguay (Art. 74, Constitución de 1830) y Paraguay (Art. 35, Constitución de 1870). Las exclusiones para otros cargos, como el de ministro o diputado, también estaban presentes en Paraguay y en muchas de las constituciones posteriores de los diversos países. En Brasil, los recién naturalizados no podían ser diputados ni ministros (Arts. 95 y 135, Constitución brasileña de 1824).

[294] Por ejemplo, doce años en Colombia para ser senador (artículo 96, Constitución de 1821); nueve años en Argentina para ser senador, gobernador o magistrado de la Corte Suprema (artículos 24, 112 y 131, Constitución de 1826); diez años en Uruguay para ser ministro y catorce años para ser senador (artículos 30 y 87, Constitución de 1830); seis años en Bolivia para ser senador (artículo 46, Constitución de 1826).

[295] Véase capítulo sexto pp. 228 y 229.

[296] Brubaker, Roger, *op. cit.*, pp. 67-72.

[297] De Vattel, *op. cit.*, párr. 213.

[298] El *droit d'aubaine* significaba la apropiación por parte del soberano de los bienes de un extranjero fallecido. El *droit de détraction*, que sustituía al anterior, se refería al impuesto que se imponía al extranjero a la hora de heredar dichos bienes. Lütz, Louis, *Essai historique sur le droit d'aubaine en France*, Ginebra, Imprimerie Ramboz et Schuchardt, 1866. Esta práctica fue

El estatus legal de los extranjeros mejoró en Europa durante el siglo XIX. En teoría, y a menudo en la práctica, tenían derecho a disfrutar en igualdad de condiciones de ciertos derechos civiles. Por ejemplo, en 1874, la primera sesión del Instituto de Derecho Internacional de Ginebra reconoció que el derecho internacional exigía el reconocimiento de los derechos civiles de los extranjeros y la capacidad jurídica para hacerlos efectivos. Esto derivaba de un deber de justicia internacional con independencia de que existieran tratados bilaterales entre los Estados o no.[299] A los extranjeros se les garantizaron ciertos derechos civiles, tales como la protección de la libertad de contratar, de poseer o transferir bienes, de acceder a los tribunales, de ejercer el comercio y de adquirir tierras.[300] Sin embargo, el Código Civil francés, que fue adoptado por la mayoría de los países de Europa continental, restringía los derechos civiles de los extranjeros, salvo cuando había acuerdos de reconocimiento mutuo. Aunque el *droit d'aubaine* desapareció en el siglo XIX, las leyes no equipararon a los nacionales con los extranjeros en materia de derechos civiles, lo que, por tanto, acentúa la singularidad del caso sudamericano. Además, incluso en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, cuando el control de los pasaportes se tornó habitual,[301] los extranjeros podían ser deportados por diversas razones, entre ellas por ser "pobres, estar enfermos o haber cometido un ilícito penal", pero también por razones políticas que estuviesen en línea con "el interés público o nacional"".[302]

1. *La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución de Cádiz guardó silencio sobre el tema de los derechos de los extranjeros. Las disposiciones sobre el derecho de propiedad y la li-

---

abolida en Francia por la Ley relativa a la abolición del derecho de ganancia extraordinaria y detracción, 14 de julio de 1819. [Loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction].

[299] Institut de Droit International, Utilidad de un acuerdo común sobre normas uniformes de derecho internacional privado, sesión en Ginebra, 5 de septiembre de 1874.

[300] Véase, por ejemplo, el caso español en el artículo 25 de la Constitución de 1869; para Francia, artículo 11, Código Civil de 1804, que concedía derechos civiles a los extranjeros sobre la base de acuerdos recíprocos con otros Estados; para Alemania, véase Brubaker, Roger, *op. cit.,* pp. 67-72.

[301] Torpey, John, *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

[302] Hammar, Thomas, *op. cit.,* p. 42.

bertad individual incluían a todos los residentes, fueran o no nacionales.[303] La mayoría de los derechos, sin embargo, eran exclusivos de los españoles.[304] Con excepción de las referencias relativas a las vías para adquirir la nacionalidad y, eventualmente, la ciudadanía, había pocos artículos en los que apareciera la palabra "extranjero". Como ya se ha explicado, incluso los extranjeros naturalizados estaban excluidos de ocupar determinados cargos electivos. También se prohibía a los extranjeros viajar y comerciar con *Las Indias*. En el caso de la península, en donde se habían establecido varios comerciantes extranjeros, principalmente en Sevilla y Cádiz, existía la posibilidad de naturalizarse tras un periodo de diez años o antes si el individuo obtenía una carta de naturalización. El estatuto jurídico de los que seguían siendo extranjeros fue objeto de varios decretos reales, y formaba parte también de la práctica bilateral con otras potencias europeas.[305]

2. *Los derechos de los extranjeros en las Constituciones de las nuevas repúblicas y de Brasil*

Los extranjeros fueron seducidos para emigrar a los nuevos territorios a través de disposiciones de fronteras abiertas, requisitos de residencia cortos para la naturalización y los restantes beneficios mencionados anteriormente. Sus derechos también fueron integrados específicamente en muchas de las primeras Constituciones. En líneas generales, se les confería igualdad de derechos civiles; el ejercicio de cualquier industria, comercio o profesión; la posesión, compra y venta de propiedades y, en algunos casos, la libertad de religión.[306] Los derechos de los extranjeros de países determinados también fueron objeto de acuerdos bilaterales de navegación y comercio entre los nuevos Estados y diversas potencias europeas.[307] En estos tratados se in-

[303] Artículo 172, Constitución de Cádiz de 1812.

[304] Véanse, por ejemplo, los artículos 247, 280, 287 y 373 de la Constitución de Cádiz de 1812.

[305] González Beltrán, Juan Manuel, "Legislación sobre extranjeros a finales del siglo XVIII", *Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 8-9, 1997, pp. 103-118.

[306] Argentina, artículo 20, Constitución de 1853; Brasil, artículo 72, Constitución de 1891; Bolivia, artículo 162, Constitución de 1839; Chile, artículo 12, Constitución de 1833; Colombia, artículo 183, Constitución de 1821; Ecuador, artículo 107, Constitución de 1835; Paraguay, artículo 33, Constitución de 1870; Perú, artículo 178, Constitución de 1839; Venezuela, artículo 218, Constitución de 1830.

[307] Véase, por ejemplo, Colombia-Estados Unidos, 3 de octubre de 1824; Argentina-Gran Bretaña, 2 de febrero de 1825; Brasil-Gran Bretaña, 17 de agosto de 1827; Gran Colombia-Países Bajos, 10 de mayo de 1829; Colombia (Nueva Granada)- Francia, 28 de

corporaron algunas disposiciones sobre el acceso a la justicia, el respeto a la propiedad personal, la libertad de comercio o la libertad de religión.

Los extranjeros que no se naturalizaban también disfrutaban de dos derechos que no estaban al alcance de los nacionales, a saber: la exención del servicio militar y la protección diplomática por parte de sus respectivos países. Mientras que la primera prerrogativa creó resentimiento entre las poblaciones nacionales, la segunda tuvo consecuencias más amplias y significativas. Durante el siglo XIX, tanto Estados Unidos como las potencias europeas recurrieron con frecuencia a lo que se ha denominado como "la protección diplomática arrogante" en sus relaciones con América Latina.[308] Esto se refería a la práctica de emplear medios diplomáticos, o incluso el uso de la fuerza, en lugar de los mecanismos procesales normales ante los tribunales locales, en casos en que el extranjero fuera un ciudadano estadounidense o europeo. Estas prácticas interferían de manera habitual en los asuntos internos de las nuevas repúblicas soberanas y de Brasil.[309]

Según el intelectual argentino Carlos Calvo, esta clase de reclamos diplomáticos eran rechazados cuando se planteaban entre potencias europeas, dado que, de lo contrario, los nacionales habrían tenido menos derechos que los extranjeros procedentes de los Estados dominantes.[310] De este modo, la Doctrina Calvo de 1868 propuso dos principios. Por un lado, se estableció la necesidad de agotar los recursos locales y la imposibilidad de los reclamos diplomáticos, a menos que se hubiera denegado la justicia a nivel nacional. Por otro lado, y como corolario del primer principio, se instituyó la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de derechos civiles, incluyendo la protección de la propiedad y el acceso a los tribunales. Estos principios influyeron en varias Constituciones de la región y en la adopción de varios pactos en diversos congresos regionales.[311]

---

octubre de 1844; Perú-Bélgica, 16 de mayo de 1850; Argentina- Prusia, 19 de septiembre de 1857; o Venezuela-Italia, 19 de junio de 1861.

[308] Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. México, UNAM, 1990, p. 35.

[309] Véase, por ejemplo, Offut, Milton, *The protection of citizens abroad by the armed forces of the United States*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1928.

[310] Calvo, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, Paris, D'Amijot, 1868, p. 393.

[311] Convención relativa a los Derechos de Extranjería (Segunda Conferencia Internacional Americana, 1901-1902), Ciudad de México, 29 de enero de 1902; Convención sobre la Condición de los Extranjeros (Sexta Conferencia Internacional Americana, La Habana-1928), La Habana, 20 de febrero de 1928. La Convención fue firmada por todos los Estados sudamericanos, así como por Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Estados Unidos.

Las tasas de naturalización fueron siempre extraordinariamente bajas. Por ejemplo, en 1914 tan solo el 1.4 por ciento de todos los extranjeros se habían naturalizado en Argentina, en comparación con el 52 por ciento en Estados Unidos. Moya sostiene que esto se debió a la falta de incentivos para la naturalización.[312] Los extranjeros gozaban de la mayoría de los derechos de ciudadanía, excepto, en términos generales, el de voto, con la excepción de Argentina, en donde fue posible en algunos momentos el sufragio en elecciones municipales. En cualquier caso, el valor del derecho de voto era dudoso teniendo en cuenta que prevalecían los sistemas políticos mayoritariamente oligárquicos. A su vez, estaban exentos del servicio militar y seguían gozando de protección diplomática. La situación era bastante diferente en Estados Unidos. Para empezar, el servicio militar obligatorio incluía a los extranjeros. Además, la adquisición del derecho de voto podía reportar beneficios más tangibles en determinadas ciudades, dado que, por ejemplo, muchos puestos de trabajo municipales requerían ostentar la ciudadanía.[313] Viéndose de frente a tasas de naturalización igualmente bajas, Brasil y Venezuela optaron por naturalizar a sus extranjeros sin su consentimiento. Estas "grandes naturalizaciones" suscitaron condenas y protestas por parte de los gobiernos de los países de origen.[314]

Hay que insistir en un último punto. El deseo de atraer a los europeos para que se asentaran en territorios que se presentaban tan vacíos como los desiertos[315] formaba parte de un proyecto demográfico, económico, político y racial. Mientras que el *ius soli* consideraba en principio a los nacidos en el territorio como miembros de la nación, algunos autores han visto esto como un dispositivo ideológico para disuadir la realidad cultural indígena y facilitar "la *negación de lo indio* como espacio de diferencia" en, por ejemplo, Perú o Bolivia.[316] De hecho, al mismo tiempo en que los pueblos indígenas eran incorporados al nuevo cuerpo nacional, los procesos de "otredad" interna

[312] Moya, José, *op. cit.,* p. 489.

[313] *Idem*.

[314] Brasil, Decreto 58A, 14 de diciembre de 1889 y artículo 69, Constitución de 1891; véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* pp. 125-131. Venezuela, Resolución 1 de diciembre de 1865; véase Parra-Aranguren, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana…, cit.*, p. 88 y para propuestas similares en Argentina, véase Bertoni, Liliana, "La naturalización de los extranjeros, 1887-1893: ¿Derechos políticos o nacionalidad?", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 125, 1992, pp. 57-77.

[315] Por ejemplo, Alberdi consideraba que Sudamérica estaba "desierta". Véase Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.,* p. 90.

[316] Martínez, José Luis *et al.*, "Construyendo identidades desde el poder: los indios en los discursos republicanos de inicios del siglo XIX", en Boccara (ed.), *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas, siglos XVI- XX*, Quito, IFEA/ Ediciones Abya Yala, 2002, pp. 27-46.

los presentaban como enemigos y salvajes, como en el caso de los mapuches en Chile.[317] En palabras de Rouquié, "la eliminación de las garantías concedidas a los indios por parte de la corona española y el espíritu formalmente igualitario del liberalismo que dominaba las nuevas repúblicas abrió paso a la ruptura de las comunidades indias".[318] Con la expansión de las fronteras, los grupos nativos fueron exterminados o asimilados a la fuerza en Argentina, Chile y Uruguay. En Brasil y Colombia, la idea predominante era que la única forma de civilizar sus países era mediante la sustitución gradual de los nativos por europeos.[319] Como señala Rouquié de manera elocuente, "los mecanismos de exclusión de los dominados son ambivalentes e involucran de manera a la vez conjunta y separada los métodos de cooptación obligatoria y de marginación".[320] La apertura de fronteras para los europeos siempre representó un proyecto civilizatorio y utilitario, no uno humanista.

VI. Discusión

Cuando se compara a los países sudamericanos con Estados Unidos, Europa o Estados de otras regiones, podemos ver que regulan la nacionalidad y la inmigración de una manera distintiva, con elementos más restrictivos, así como más liberales. En primer lugar, se puede mencionar que son más liberales, dado que, a semejanza de Estados Unidos, todos ellos otorgan la nacionalidad por derecho de nacimiento en el territorio y, además, tienen periodos cortos de residencia antes de poder solicitar la naturalización. Asimismo, la práctica legislativa reciente en materia de migración ha incluido disposiciones más generosas en lo que respecta a la igualdad de derechos de los extranjeros, incluido el derecho de voto, los derechos de los indocumentados, el derecho a migrar y la apertura de fronteras.[321] A pesar de todo ello, los ciudadanos naturalizados se enfrentan a limitaciones a la hora de ocupar los más altos cargos del Estado. Además, los requisitos de naturaliza-

[317] Romero, Vicente, "Legislación y políticas en Nueva Granada y Chile para atraer la inmigración extranjera a mediados del siglo XIX", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM,* Versión Online 24, 2012, febrero 2013.

[318] Rouquié, Alain, *The military and the state in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 21.

[319] Larraín, Jorge, *op. cit.*; Cottrol, Robert, *The long, lingering shadow: Slavery, race, and law in the American hemisphere*, Athens, University of Georgia Press, 2013, especialmente el capítulo 4; Katerí Hernández, Tanya, *Racial subordination in Latin America. The role of the state, customary law, and the new civil rights response*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, especialmente el capítulo 2; Gaune, Rafael y Lara, Martins (eds.), *Historias de racismo y discriminación en Chile*, Santiago de Chile, Uqbar, 2009.

[320] Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 29.

[321] Véase capítulos quinto a séptimo en este libro.

ción, más allá de la duración de la residencia, suelen ser difíciles de cumplir en la práctica y los procedimientos son engorrosos, por lo cual los índices de naturalización siguen siendo sorprendentemente bajos.[322]

Todas estas características se remontan a las particulares circunstancias que se dieron tras alcanzar la independencia. De hecho, la Constitución de Cádiz de 1812 fue utilizada como modelo para introducir algunos aspectos que aún hoy están presentes, como el *ius soli* y las limitaciones para los naturalizados. Por el contrario, el contexto de las sociedades poscoloniales dio cabida a las fronteras abiertas, a periodos de residencia de corta duración antes de la naturalización y a la igualdad de trato de los extranjeros. Las anteriores prohibiciones de migrar que se aplicaban a los no españoles fueron transformadas por la apertura de fronteras y la promesa de trato igualitario para residentes y extranjeros. Conviene aclarar que esto no se trataba de una invitación a todo el mundo a que emigrara a Sudamérica. A través del derecho constitucional, las elites criollas gobernantes delinearon claramente la imagen del ciudadano perfecto, que coincidía con la del migrante perfecto. Este era representado como un europeo blanco, varón, casado, autónomo y trabajador, o descendiente de europeos. Estas visiones sexistas y racializadas se mantuvieron durante varias décadas. La apertura de las fronteras no se derivó de un enfoque humanista o cosmopolita, sino de un proyecto demográfico y racial con un claro objetivo de poblar grandes territorios con colonos blancos europeos y, a menudo, erradicar a las comunidades indígenas. Se trataba de un ejercicio de construcción de la nación en un periodo de transición de sociedades coloniales a repúblicas, en donde las identidades colectivas no estaban asentadas y la relación con los extranjeros era vital para determinar los contornos del Estado.[323] Esto nos lleva a plantear dos preguntas. En primer lugar ¿cómo es posible que todos los países siguieran el mismo patrón? En segundo lugar, ¿cómo podemos explicar la persistencia de elementos tanto liberales como conservadores a lo largo de casi doscientos años de práctica constitucional?

1. *La difusión de normas en la construcción sudamericana del extranjero y del nacional*

Muchas de las opciones legislativas sobre ciudadanía y migración que se adoptaron en Sudamérica fueron resultado de la influencia de la Constitu-

[322] Véase capítulo sexto de este libro, pp. 224-229.

[323] Brown, Matthew, "Not forging nations but foraging for them: Uncertain collective identities in Gran Colombia", *Nations and Nationalism*, núm. 12, 2006, pp. 223-240.

ción de Cádiz. Como ya se ha mencionado, la misma había estado vigente en gran parte de los territorios que luego se convirtieron en países independientes.[324] Además, numerosos diputados americanos habían participado en su redacción, y, por último, esta Constitución gozaba de un enorme prestigio entre los círculos liberales y era influyente no solo en América, sino también en Europa.[325] Esto explica la adopción del *ius soli*, la distinción entre nacionales y ciudadanos, las limitadas vías de naturalización posibles y las restricciones en el acceso a cargos políticos para los naturalizados. Estos cuatro elementos se adaptaban perfectamente a las necesidades de las elites dirigentes de las nuevas repúblicas, así como de Brasil. En este sentido, no pueden considerarse trasplantes legales, ya que en muchos aspectos se trataba de una continuación del marco jurídico y prácticas anteriores. Dicho de otro modo, se reprodujeron conceptos e instituciones ya existentes y se adaptaron a la realidad poscolonial, en la que los nuevos países se enfrentaban a retos similares. Es importante destacar, en cualquier caso, que otros modelos constitucionales (principalmente de Estados Unidos, Inglaterra y Francia) también fueron importantes en el primer constitucionalismo sudamericano.[326] Sin embargo, fue el de Cádiz el que más afectó a nuestra materia de estudio.

Por otra parte, las fronteras cerradas, los largos periodos de residencia antes de la naturalización y los derechos limitados para los extranjeros iban en contra de la esperanza de atraer colonos europeos para poblar grandes territorios, con lo cual, en estos aspectos, la Constitución de Cádiz no fue relevante. También eran contrarios al interés de inserirse en el comercio mundial, algo que no había sido posible bajo el monopolio de la Corona española. La carrera por atraer a los inmigrantes se tradujo en cláusulas que concedían la igualdad de trato y en periodos de residencia de corta duración antes de poder optar a la naturalización. Cualquier otra estrategia hubiera sido contraproducente. Aquí sí podemos hablar de trasplantes legales que desempeñaron un papel crucial en Sudamérica a través de un proceso de emulación.[327] Es evidente que los legisladores estaban al tanto de cómo trataban el asunto otros países de la región. Al menos desde la década de 1830, los representantes nacionales se reunieron a menudo en congresos regiona-

---

[324] Este fue el caso de Ecuador y Perú y durante ciertos periodos de Chile, Colombia y Venezuela, pero no de Argentina, por ejemplo.

[325] Escudero López (ed.), *Cortes y Constitución de Cádiz*, especialmente los capítulos del volumen III.

[326] Simon, Joshua, *The ideology of creole revolution: Imperialism and independence in American and Latin American political thought,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 38 y 39.

[327] Watson, Alan, *Legal transplants. An approach to comparative law*, 2a. ed., Athens, University of Georgia Press, 1993.

les, y también estuvieron en contacto a través de los vínculos forjados, por ejemplo, en Londres, París o Nueva York, y a través de redes transnacionales de periódicos. El conocimiento del marco legal de otros países era de una importancia central para el éxito del trasplante legal.[328] La apertura de fronteras es el mejor ejemplo de ello. La frase "Todos los extranjeros, de cualquiera nación, se recibirán en el Estado", utilizada por primera vez en la Constitución venezolana de 1811, tuvo una gran influencia posterior en otros países de América del Sur.

Cabe destacar que aquellos países que adoptaron inicialmente marcos más restrictivos se vieron luego obligados a liberalizar sus leyes de inmigración en un proceso de ajuste estratégico,[329] dado que temían quedarse atrás en la carrera por captar inmigrantes. Por ejemplo, Perú y Ecuador, que en sus primeras Constituciones no concedían muchos derechos a los extranjeros y estipulaban largos periodos de residencia antes de la naturalización,[330] modificaron sus leyes para hacerlas más atractivas. En consecuencia, la difusión y los trasplantes legales fueron habituales a nivel regional. La Constitución colombiana de 1821 desempeñó un papel importante. Esta Constitución abarcaba el territorio de lo que entonces se conocía como Gran Colombia, que incluía también al actual Ecuador, Panamá y Venezuela. Además, Simón Bolívar y otros importantes próceres de la independencia participaron en el Congreso de Cúcuta, en el que se redactó el texto definitivo. También influyeron claramente Constituciones fallidas anteriores, como la venezolana de 1811. Esto coincide con las conclusiones de otros autores que han señalado que "los países con niveles de poder similares suelen modelar sus políticas de forma recíproca, en un proceso de emulación iterativa".[331]

2. Path Dependency *en la construcción jurídica del extranjero y nacional*

Los elementos centrales que persisten en la relación entre el nacional y el extranjero a través de doscientos años de práctica constitucional merecen nuestra atención. Una vez más, el trabajo de Alan Watson es esclarecedor en este sentido. Watson argumenta no solo que la mayor parte de los cam-

[328] Watson, Alan, "Comparative law and legal change", *Cambridge Law Journal*, vol. 37, núm. 2, 1978, pp. 313-336, en p. 315.

[329] Fitzgerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 26.

[330] Estos periodos de residencia llegaron a ser de hasta cinco años. Véase, por ejemplo, Ecuador, artículo 6, Constitución de 1835; Perú, artículo 10, Constitución de 1823.

[331] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 23.

bios jurídicos se producen por medio de trasplantes legales, sino que, además, la longevidad del derecho supone la regla general. En su opinión, "el derecho posee una vida y una vitalidad propias" que no se ven afectadas por los cambios que puedan darse "en la estructura de la sociedad".[332] Desde su punto de vista, existen varias fuerzas compensatorias que determinan si un cambio legal llega a producirse o no. Por un lado, están las fuerzas que argumentan a favor del cambio ("fuerzas de presión") y, por el otro, aquellas que se resisten a cualquier alteración. Sin embargo, dado que la sociedad ve en la ley una fuente de orden y de estabilidad,[333] y dado que "la élite gobernante tiene un interés generalizado en que no haya cambios", las fuerzas de presión deben ser mucho más potentes que las de oposición para que se produzca una transformación.[334] En la literatura de la ciencia política, esto se ha analizado bajo el marco de las teorías de *path dependency*, a través de las cuales se señala la importancia de la historia para llevar a cabo cualquier cambio.[335] Este marco es aplicable a alguno de los elementos del caso que nos ocupa.

En opinión de Gargarella, las dos ideas fundacionales del constitucionalismo latinoamericano fueron la "autonomía individual" y el "autogobierno colectivo".[336] Ambas nociones se encuentran en la base de la división entre nacionales, ciudadanos y extranjeros y de los derechos que corresponden a cada categoría, incluidos los políticos. Gargarella señala que hay tres enfoques que han prevalecido desde la independencia: conservador, republicano y liberal.[337] En su opinión, la fuerza dominante ha sido la alianza entre el proyecto liberal y el conservador, la cual se ha visto reflejada en la práctica constitucional durante dos siglos.[338] El paradigma conservador "implicaba el compromiso con dos posiciones teóricas de extendida influencia en todo el territorio americano: el elitismo político y el perfeccionismo moral".[339] El enfoque liberal tenía un "doble compromiso: equilibrar al poder, y asegurar la neutralidad moral del Estado", que

[332] Watson, Alan, "Comparative law and legal change…", *cit.*, pp. 314 y 315.

[333] Watson, Alan, *The nature of law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1977.

[334] Watson, Alan, "Comparative law and legal change…", *cit.*, p. 331.

[335] Véase, entre otros, Pierson, Paul, *Politics in time. History, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004; Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

[336] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, p. 20.

[337] *Ibidem*, p. 22.

[338] *Ibidem*, capítulo segundo.

[339] *Ibidem*, p. 32.

se basaba en el valor de la "autonomía individual".[340] Esto se oponía al "perfeccionismo moral" de los conservadores, especialmente a su "vocación por organizar a la sociedad en torno a los dictados de una religión o concepción moral particular", y también se oponía a ellos al proponer una "lista de derechos individuales, inviolables e incondicionales", ya que los conservadores "tendían a interpretar el sentido y alcance de esos derechos en sintonía con las necesidades de la religión".[341] Según Gargarella, ambos bandos, al ser elitistas, concordaban en su preocupación por evitar la expropiación de la propiedad y el surgimiento de gobiernos más radicales basados en una sufragio ampliado. En consecuencia, ambas tendencias se combinaron en una alianza liberal-conservadora. Esto dio lugar a la "fórmula de libertades políticas limitadas y libertades económicas amplísimas". Esta arquitectura se difundió, ganó estabilidad y se mantuvo "básicamente igual" durante 150 años.[342]

Esto explica que ambos proyectos coincidieran en lo fundamental a la hora de construir jurídicamente al nacional, al ciudadano y al extranjero. Por ejemplo, tanto los liberales como los conservadores compartían la opinión sobre la limitación de la extensión de la ciudadanía, y sus correspondientes derechos políticos, a través de dispositivos legales, como la propiedad, la alfabetización o requisitos económicos.[343] También convenían en la idea de limitar el acceso a los cargos políticos de los recién naturalizados. Al mismo tiempo, el desarrollo económico se entendía entonces como una consecuencia directa de la inmigración, el aumento de la población y la entrada en los mercados de comercio mundial. Tanto los liberales como los conservadores estaban de acuerdo en esto y compartían la imagen del inmigrante ideal como un hombre blanco, europeo, con capital o conocimientos.

En consecuencia, durante el siglo XIX no se produjeron desviaciones significativas de este enfoque. Una excepción fue la adopción de la Constitución colombiana de 1886. Este documento, considerado muy conservador, fue aprobado en un contexto muy específico de luchas económicas y conflictos internos y externos. Esto puso fin a un periodo muy liberal, personificado por la Constitución de 1863.[344] El carácter conservador del texto de 1886 es evidente debido a sus limitaciones en el acceso a la ciudadanía, su

[340] *Ibidem*, p. 38.
[341] *Ibidem*, pp. 38 y 39.
[342] *Ibidem*, p. 203.
[343] *Ibidem*, pp. 59-65.
[344] *Ibidem*, pp. 82 y 83.

reducción de los derechos de los ciudadanos naturalizados y de los derechos de los extranjeros en general. Lo más importante es que la Constitución colombiana de 1886 acabó con la tradición del *ius soli* absoluto en el país, lo que convierte a Colombia en una anomalía en la región.

Sin embargo, mientras que aspectos centrales como el *ius soli* continúan hasta hoy, la figura del extranjero se deconstruyó posteriormente durante el siglo XX, de modo que determinadas categorías quedaron excluidas por motivos de raza, etnia, afiliación política y factores morales o económicos. Esto será tema de debate en el capítulo cuarto.

VII. Conclusión

Durante el siglo XIX, la construcción del nacional, el ciudadano y el extranjero supuso un proceso social y jurídico de enorme complejidad. La Constitución de Cádiz de 1812 influyó de manera importante en algunos aspectos de dicha construcción, pero no en todos. De hecho, los primeros textos constitucionales en países como Colombia o Venezuela, que hacían hincapié en la apertura de las fronteras, la igualdad de trato y los breves periodos de residencia antes de naturalizarse, fueron también importantes. El proyecto en torno a la inmigración pretendía responder no solo a las preocupaciones sobre el tamaño y la distribución de la población, sino también contribuir al blanqueamiento de las poblaciones locales y a la segregación de los grupos indígenas. En el siglo XIX, las elites criollas utilizaron las políticas de migración y ciudadanía como herramientas para definir los contornos de la nación. Como ha argumentado López-Alves, "los Estados débiles que estaban formándose tuvieron dificultades a la hora vincular las instituciones de gobierno con poblaciones heterogéneas a las cuales se quería agrupar bajo la etiqueta de una «nación única e integrada» en el contexto de fuertes presiones internacionales".[345] La coincidencia de intereses entre las elites liberales y las conservadoras fue, pues, crucial para dar continuidad y estabilidad a la regulación jurídica del nacional, el ciudadano y el extranjero. Esto era necesario para preservar el orden social colonial que privilegiaba a una parte minúscula de la población. La visión de la elite era la de una transformación gradual de la sociedad, en lugar de una ruptura radical con el orden colonial anterior, que garantizara la exclusión de las poblaciones indígenas y negras,

[345] López-Alves, Fernando, "Visions of the national: Natural endowments, futures and the evils of men", en Centeno y Ferraro (eds.), *State and nation making in Latin America and Spain. Republics of the possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 288.

principalmente privándolas de derechos políticos. Esto generó nuevas fronteras internas en el lento proceso de creación de comunidades nacionales.

Como se mostrará en los capítulos quinto, sexto y séptimo, es justo decir que gran parte de la práctica legislativa actual es heredera de los debates y la legislación existentes en el siglo XIX, así como de las restricciones introducidas posteriormente durante el siglo XX. Lo mismo puede decirse sobre las propuestas sobre la construcción de una ciudadanía sudamericana que se han puesto sobre la mesa en el siglo XXI. En el siguiente capítulo se mostrará cómo, desde principios del siglo XIX, se añadió una tercera figura jurídica a la tradicional dicotomía entre extranjero y nacional: el sujeto hispanoamericano.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo tercero

LA CONSTRUCCIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL HISPANOAMERICANO EN EL SIGLO XIX

> Una sola debe ser la patria de todos los americanos, ya que todos hemos tenido una perfecta unidad.[346]

I. Introducción

Desde las primeras etapas de la independencia en el siglo XIX, una tercera figura jurídica complejizó la división entre el nacional y el extranjero. Se trataba, en concreto, del hispanoamericano, es decir, el antiguo español de las Américas. El hispanoamericano era una especie de presencia a medio camino, dado que no era del todo nacional, pero nunca era extranjero. El término "hispanoamericano" dista mucho de ser un simple artefacto discursivo. Al contrario, representaba una categoría legal consagrada en convenciones multilaterales, tratados bilaterales, leyes nacionales y Constituciones. La naturalización automática, la libertad de circulación y residencia, la igualdad de derechos, la doble nacionalidad o la protección diplomática en el extranjero formaban parte de una jerga jurídica común emergente. La razón de ser era proporcionar a los hispanoamericanos, posiblemente a los que podían identificarse como criollos, una nueva patria común y el derecho a elegir libremente su residencia.

Esta patria se localizaba geográficamente en Hispanoamérica y no en Sudamérica. Por tanto, incluía también a México y a las antiguas colonias españolas en Centroamérica y el Caribe, y excluía a las posesiones francesas, holandesas y británicas en Sudamérica.[347] Se ha de hacer mención tam-

[346] Simón Bolívar, carta a Juan Martín de Pueyrredón, Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Angostura, 12 de junio de 1818.

[347] Estas posesiones se convirtieron posteriormente en las independientes República de Surinam y República de Guyana. La Guayana Francesa sigue siendo una región de Francia como departamento de ultramar.

bién a otros tres países. En primer lugar, la relación con Brasil fue inestable durante el siglo XIX. Aunque en algunas ocasiones se invitó a Brasil a participar en los debates y a sumarse a determinados acuerdos, también se le consideraba como un elemento extraño. Esto se debía a su pasado colonial distinto, su carácter no republicano, sus ambiciones territoriales y su posible asociación con la Santa Alianza,[348] la cual promovió la intervención española para recuperar el control de las antiguas colonias.[349] En segundo lugar, Haití simplemente quedó fuera de las negociaciones. Inicialmente esto tuvo que ver con la falta de voluntad de Colombia, y de Bolívar, de afectar negativamente a la relación con Francia.[350] Además, la revolución de los esclavos negros de Haití había causado aprensión entre las elites gobernantes. Por último, los Estados Unidos fueron censurados por primera vez por Bolívar a raíz de la indiferencia con la que el gobierno norteamericano trató la lucha contra España.[351] La Doctrina Monroe de 1823 también despertó sentimientos encontrados.[352] Posteriormente, las diversas intervenciones que Estados Unidos llevó a cabo en la región, incluyendo la anexión de gran parte del territorio de México, no favorecieron su inclusión.[353] Por ello, no fue hasta la primera Conferencia Panamericana en 1889 cuando los tres países (Brasil, Haití y Estados Unidos) participaron en el diálogo regional.

La construcción jurídica del hispanoamericano en el siglo XIX ha sido ignorada en la literatura académica sobre migración, ciudadanía y desarrollo constitucional. Este capítulo llena este vacío al investigar un aspecto central de la formación del Estado y de la nación. Como se argumentó en el capítulo segundo, los Estados fueron construidos antes que las naciones, y, posteriormente, se buscó crear naciones sobre la base de poblaciones divididas por la raza, la clase y la casta. No obstante, existía una pequeña elite con

348 La Santa Alianza es el nombre del tratado firmado en 1815 por Austria, Prusia y Rusia tras la caída de Napoleón.

349 Martínez, Ricardo, *El panamericanismo. doctrina y práctica imperialista. Las relaciones interamericanas desde Bolívar hasta Eisenhower*, Buenos Aires, Aluminé, 1957, pp. 33-35.

350 Del Castillo Martínez, Antonio, *El congreso de Panamá de 1826 convocado por el libertador: iniciación del panamericanismo (Sus Actas y Tratados)*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1982, p. 32. Véase también Gaffield, Julia, *Haitian connections in the Atlantic world: recognition after revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2015.

351 Martínez, Ricardo, *op. cit.*, pp. 26-32.

352 La Doctrina Monroe se refiere a una doctrina política, establecida bajo el mandato del presidente James Monroe, por la cual cualquier esfuerzo de las potencias europeas por colonizar América del Norte o América del Sur se consideraba un acto de agresión que exigía la intervención de Estados Unidos. Martínez, Ricardo, *op. cit.*, pp. 52-59.

353 Gómez Arnau, Remedios, *op. cit.* pp. 39-43; del Castillo Martínez, Antonio, *op. cit.*, p. 35.

un sentido de "americanidad".[354] Según Centeno, los criollos no se veían a sí mismos como "separados de sus vecinos criollos" y, de hecho "se identificaban como americanos, en contraposición con los españoles, pero no con una nacionalidad específica".[355] Sin embargo, como ha aclarado Herzog, el criollismo era problemático, ya que carecía de "fronteras bien definidas" para la "nueva comunidad natural que instituía".[356] En ocasiones, la "nueva comunidad parecía encarnar todo el continente americano", mientras que en otras solo se refería a "un virreinato, una provincia, o incluso a una sola ciudad".[357]

En este sentido, la figura jurídica del hispanoamericano del siglo XIX representa una forma diferente de membresía. Se trata de un nivel de política situado no en el ámbito nacional, sino en el supranacional. Esto explica, en parte, las dificultades para construir naciones en una región en la que la brecha "entre blancos, negros e indios dentro de los países era siempre mayor que las diferencias entre cualquiera de estos grupos a través de las fronteras".[358] En otras palabras, en el contexto hispanoamericano no hubo nunca una simple dicotomía entre el nacional o el ciudadano y el extranjero. Por tanto, incluso cuando los Estados intentaron construir e "imaginar"[359] la nación en oposición a los vecinos representados como el *Otro*, el análisis de las fuentes legales ofrece un claro panorama de inclusión paralela. La esencia de esta inclusión consistía en entender la igualdad como el componente central que debía regir el trato jurídico otorgado a aquellos que procedían de países de la región, aunque este trato privilegiado posiblemente tuviera como objetivo favorecer tan solo a los miembros de una pequeña elite criolla. Ciertos derechos asociados a la nacionalidad o a la ciudadanía, incluyendo la protección consular en el extranjero, la movilidad y la residencia, e incluso los derechos políticos, fueron concedidos a los hispanoamericanos. Además, muchos instrumentos legales consagraron la naturalización automática para aquellos que estuvieran dispuestos a pedirla.

La América hispana del siglo XIX representa, en efecto, una región en la cual los derechos que a menudo se asocian con la ciudadanía estaban al alcance de los no nacionales. Los Estados de América concedieron derechos

354 Centeno, Miguel Ángel, *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 2002, p. 24.

355 *Ibidem*, p. 172.

356 Herzog, Tamar, *op. cit.*, p. 151.

357 *Idem*.

358 Centeno, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 175.

359 Anderson, Benedict, *op. cit.*

a todos los residentes, independientemente de su nacionalidad, enfoque que podría considerarse posnacional, cuando por posnacionalidad se entiende simplemente "el disfrute de derechos".[360] Como se ha visto en el capítulo segundo, los extranjeros, principalmente los europeos, gozaban de ciertos derechos en virtud de cláusulas constitucionales. De hecho, los inmigrantes europeos tenían más derechos que la mayoría de la población local. En el caso de los hispanoamericanos, el panorama era un tanto más complejo. Para empezar, disfrutaban de los mismos derechos disponibles para los extranjeros en general. Sin embargo, también gozaban de vías privilegiadas para la naturalización y de mayores derechos políticos. Tanto antes como después de la naturalización, se encontraban categóricamente más cerca de los ciudadanos nacionales que de los demás extranjeros, ya fueran europeos o de otros lugares. Para complicar aún más el panorama, diversos tratados multilaterales y bilaterales extendieron a los hispanoamericanos otros derechos, como la protección consular en el extranjero y el reconocimiento de títulos profesionales. Por consiguiente, la América hispana del siglo XIX enriquece los debates sobre las formas de pertenencia posnacional y supranacional no exclusivamente desde el punto de vista geográfico y temporal, sino también en el sentido de que ofrece categorizaciones de pertenencia más complejas basadas en la nacionalidad, la clase y la raza. Aunque podría argumentarse que las normas analizadas en las siguientes secciones eran en su mayoría aplicables o estaban destinadas únicamente a una pequeña elite criolla, las mismas normas representan un conjunto fascinante que afecta a la pertenencia, la construcción del Estado y de la nación. De hecho, el examen de la creación temprana del hispanoamericano es vital, dado que también proporciona un contexto histórico para los debates que se han dado en el siglo XXI sobre una ciudadanía regional sudamericana.[361] Estas discusiones no deberían olvidar la rica historia legal que ha abordado y negociado el estatus de los ciudadanos regionales desde el siglo XIX.

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera: las tres primeras secciones investigan la construcción jurídica de la figura del hispanoamericano a través de tratados multilaterales y bilaterales, así como de leyes domésticas, a lo largo de varias décadas. La última sección explica el surgimiento de la figura del hispanoamericano como estatuto jurídico y la aplicación de los distintos instrumentos en la práctica. El capítulo se cierra con una reflexión

[360] Bosniak, Linda, "Denationalizing citizenship", en Aleinikoff, Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.), *Citizenship today. Global perspectives and practices*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 242.

[361] Véase capítulo séptimo.

sobre cómo esta narrativa puede influir en los debates legislativos vistos durante el siglo XXI, tanto a nivel nacional como regional, sobre la creación de una ciudadanía sudamericana.

II. La región hispanoamericana como preocupación multilateral

Tras la independencia y durante más de cincuenta años (desde 1811 hasta al menos 1865), algunos gobiernos de Hispanoamérica aspiraron a conformar una confederación.[362] El primer antecedente puede encontrarse en la Constitución venezolana de 1811, que acogía a cualquier persona de las provincias de la anterior América española para incorporarse a la unión.[363] Además, establecía que el Poder Ejecutivo debía recaer en tres individuos nacidos en el continente colombiano, un término utilizado por Miranda para referirse a Hispanoamérica.[364] Este *ethos* inclusivo continuó en otros textos constitucionales. En Colombia, por ejemplo, la revisión de 1815 de la Constitución de Cundinamarca (Colombia) de 1812 estableció que los naturales de otros Estados de la América libre no debían ser considerados como extranjeros.[365] Asimismo, en Argentina, la Constitución de 1819 de la región de Santa Fe declaró ciudadanos a todos los americanos.[366]

Entre 1826 y 1865 se celebraron cinco congresos de confederación. Los acontecimientos externos que amenazaban la soberanía de las nuevas repúblicas impulsaron estas asambleas. En efecto, las potencias europeas, incluida España, así como Estados Unidos, seguían teniendo intereses militares en la región. Sin embargo, los acuerdos resultantes de estos cinco congresos no se limitaron únicamente a la asistencia militar mutua en caso de invasión. Al contrario, también se incluyeron disposiciones sobre la libre circulación, la igualdad de trato y la protección consular en el extranjero. Estas cláusulas, junto con las de arbitraje y comercio preferencial, revelan

[362] Reza, Germán de la, "La asamblea hispanoamericana de 1864-65, último eslabón de la anfictionía", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 39, enero-junio de 2010, pp. 71-91.

[363] Artículo 129, Constitución de Venezuela de 1811.

[364] Artículo 73, Constitución de Venezuela de 1811.

[365] Artículo 128, Plan de reforma o revisión de la Constitución de Cundinamarca de 1812 (Colombia), 13 julio de 1815.

[366] Argentina, artículo 3, Estatuto Provisional de la Provincia de Santa Fe, 26 de agosto de 1819. Además, en 1812 la asamblea argentina concedió el derecho al voto a todos los americanos, españoles, mestizos indios y hombres libres. Véase Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *op. cit.,* p. 39.

la voluntad de establecer una alianza supranacional que incluyera un incipiente estatuto jurídico regional, entendido como el disfrute de derechos con independencia del lugar de residencia. El hispanoamericano emergía de este modo como una tercera construcción jurídica que se situaba entre el nacional/ciudadano y el extranjero. La esencia de esta construcción fue entender que la igualdad era el componente central en el trato debido a las personas procedentes del espacio regional.

1. *La construcción de una región hispanoamericana en los primeros acuerdos bilaterales (1822-1826)*

La idea de la confederación fue defendida no solo por Simón Bolívar, sino también por otros destacados revolucionarios y pensadores del periodo independentista, como Juan Egaña, Juan Martínez de Rozas y Bernardo O'Higgins en Chile, Francisco de Miranda en Venezuela, José Cecilio Díaz del Valle en Centroamérica, y Bernardo Monteagudo y José San Martín en Perú y Argentina.[367] La lucha por la independencia tuvo lugar entre 1808 y 1825. Entre 1822 y 1825, se dieron los primeros pasos para establecer una confederación entre las nuevas repúblicas, tanto por la vía militar como por la constitucional.[368] Como parte de este esfuerzo, y bajo las instrucciones y el liderazgo de Bolívar, Colombia firmó cinco tratados bilaterales con Perú,[369] Chile,[370] Buenos Aires,[371] México[372] y Centroamérica.[373] El acuerdo entre Perú y Colombia de 1822 incluía disposiciones de gran alcance. Vale la pena reproducir el artículo 4 en su totalidad:

[367] Lagos Valenzuela, Enrique, "El arbitraje internacional de América", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Chile, IV, 1938.

[368] Reza, Germán de la, *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006, p. 17.

[369] Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y el Estado de Perú, Lima, 6 de julio de 1822. Tanto Colombia como Perú ratificaron este acuerdo.

[370] Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre Colombia y Chile, Santiago, 21 de octubre de 1822. El Senado chileno no autorizó la ratificación de este acuerdo.

[371] Tratado de Amistad y Alianza entre Colombia y Buenos Aires, Buenos Aires, 8 de marzo de 1823. Ratificado por Colombia en 1824.

[372] Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación Perpetua entre Colombia y México, Ciudad de México, 3 de octubre de 1823. Ambas partes ratificaron este acuerdo.

[373] Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre Colombia y las Provincias Unidas de Centroamérica, Bogotá, 15 de marzo de 1825. Este acuerdo no fue ratificado. La República de Centroamérica estaba formada por los actuales Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

> Para asegurar y perpetuar del mejor modo posible la buena amistad y correspondencia entre ambos Estados, los ciudadanos del Perú y de Colombia gozarán de los derechos y prerrogativas que corresponden a los ciudadanos nacidos en ambos territorios, es decir, que los colombianos serán tenidos en el Perú por peruanos y estos en la República de Colombia por colombianos; sin perjuicio de las ampliaciones o restricciones que el Poder Legislativo de ambos Estados haya hecho o tuviere a bien hacer con respecto a las calidades que se requieren para ejercer las primeras magistraturas. Mas para entrar en el goce de los demás derechos activos y pasivos de ciudadanos, bastará que hayan establecido su domicilio en el Estado a que quieran pertenecer.

Este acuerdo fue innovador no solo porque establecía una igualdad de trato casi absoluta, sino porque llegaba a considerar automáticamente a los residentes extranjeros como nacionales. A su vez, el artículo 5 establecía el derecho a la libre entrada y salida tanto para los ciudadanos de ambos estados como para los súbditos, así como la igualdad de derechos civiles. La extensión de derechos y el goce de la libre entrada tanto para los ciudadanos como para los súbditos también está presente en otros acuerdos tempranos.[374]

El acuerdo entre Perú y Colombia sirvió como modelo para otros posteriores. Los futuros tratados variaron sus títulos: confederación, liga, unión, amistad o alianza, pero, independientemente de ello, estuvieron compuestos por los mismos principios básicos. A partir de 1826, las palabras "comercio" y "navegación" se incorporaron a la mayoría de ellos. Para ejemplificar el papel decisivo que desempeñó el acuerdo de 1822 como prototipo de tratado, podemos valorar el tratado de 1826 entre Chile y Argentina. Este fue el primer acuerdo bilateral firmado por otros Estados más allá de Colombia. El tratado establece que los ciudadanos, pero no otros súbditos, de las partes contratantes (los dos Estados) gozarán en ambos territorios de los mismos derechos y privilegios que la ley concede a los naturales del país en que residen.[375] Así pues, el principio de igualdad de trato para los nacionales/ciudadanos regionales se estableció inmediatamente después de la independencia en un diverso número de documentos legales, incluyendo, como se expondrá a continuación, en algunos instrumentos multilaterales.

---

[374] Artículo 6, Acuerdo de 1822 entre Colombia y Chile. El acuerdo con Centroamérica es casi idéntico, pero utiliza la palabra "habitantes" en lugar de "súbditos". Véase el artículo 10 del Tratado entre Colombia y Centroamérica.

[375] Artículo 7, Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata, Santiago de Chile, 20 de noviembre de 1826.

2. *La construcción del hispanoamericano en los acuerdos multilaterales (1826-1865)*

En los cinco congresos regionales que se celebraron entre 1826 y 1865, los Estados también adoptaron acuerdos multilaterales relevantes. Dichos acuerdos mostraron una clara progresión tanto en el número de temas tratados como en su alcance en el ámbito personal. Mientras que el primer Congreso de Panamá solo mencionaba a los ciudadanos como titulares de derechos de movilidad e igualdad y, por tanto, incluía a una minoría de individuos en cada país,[376] los congresos de 1848 y posteriores se refirieron a los "nacionales", ampliando así enormemente su carácter.[377]

El primer congreso, bajo los auspicios de Simón Bolívar, tuvo lugar en Panamá en 1826. Asistieron representantes de Colombia (que entonces incluía a los actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Centroamérica (que incluía a los actuales Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Perú y México, y se firmaron varios acuerdos, que posteriormente no fueron ratificados.[378] Para nuestros fines, el más relevante es el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua.[379] Este fue esencialmente un pacto de defensa mutua que también incluía disposiciones sobre la solución amistosa de disputas a través de la conciliación, la mediación y el arbitraje de una Asamblea General establecida en el acuerdo. Los

[376] Véase el capítulo segundo, pp. 57 y 58.

[377] La única desviación de esta tendencia de expansión es el Acuerdo de Washington de 1856, en el que solo se incluye a los ciudadanos. Esto pone de manifiesto la dificultad de llegar a un acuerdo en temas de tanta importancia, así como la divergente regulación a nivel nacional, dado que algunos países como Costa Rica, seguían manteniendo los requisitos de propiedad para acceder a la ciudadanía, mientras que otros, tales como Perú, habían eliminado dichas estipulaciones. Véase la Constitución peruana de 1856 y la Constitución de Costa Rica de 1848.

[378] Chile no pudo participar debido a las luchas internas del país. El representante boliviano llegó tarde al Congreso. Argentina no envió ningún plenipotenciario a pesar de que el Parlamento lo había acordado. Brasil fue invitado, pero no participó. Los dos representantes de Estados Unidos no pudieron tomar parte en el debate, ya que uno murió en el camino, y el otro llegó tarde. Los delegados del Reino Unido y los Países Bajos, países con intereses territoriales y posesiones en la región, también asistieron como observadores. Haití, por las razones explicadas anteriormente, no fue invitado. Véase Lagos Valenzuela, Enrique, *op. cit.*; Reza, Germán de la, "The formative platform of the Congress of Panama (1810-1826): The Pan-American conjecture revisited", *Revista Brasileira Política Internacional*, vol. 56, núm. 1, 2013, pp. 5-21.

[379] Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mejicanos, Panamá, 15 de julio de 1826. Colombia fue el único país que ratificó este tratado.

artículos 23 y 24 adquieren relevancia. El artículo 23 incorpora un proceso de naturalización automática para los ciudadanos que residieran en el territorio de otro Estado. Tras jurar lealtad a la Constitución, estos nuevos ciudadanos podían acceder a todos los puestos de trabajo, salvo los reservados a los ciudadanos naturales. Como se ha comentado en el capítulo segundo, estos puestos solían ser los del más alto nivel ejecutivo, legislativo y judicial. En este sentido, los ciudadanos hispanoamericanos no tenían un estatus superior al de otros extranjeros naturalizados. Sin embargo, a diferencia de estos últimos, tenían una vía automática preferente para la naturalización, y la misma conllevaba también derechos políticos. El artículo 24 establecía que quienes no querían naturalizarse tenían ciertos derechos, como el de residencia y todos los derechos civiles relativos a la administración de justicia, la protección de la persona y la propiedad, así como la libertad de ejercer cualquier profesión u ocupación, pero no los derechos políticos.

Después del Congreso de Panamá, y a pesar de que México tomó la iniciativa de replicar la experiencia, no se celebró una nueva reunión hasta 1847, esta vez en Lima.[380] Al término del Congreso de Lima de 1848 se firmaron varios acuerdos, entre los que cabe destacar dos. El Tratado de Comercio y Navegación establecía que los nacionales de los Estados firmantes gozaban de libre circulación para residir en cualquiera de los territorios de los otros Estados, así como disfrutar de las mismas libertades y derechos civiles que los nacionales, incluida la libertad de ejercer cualquier tipo de profesión.[381] Los que además residían en el territorio durante dos años llevando a cabo una profesión, o manteniendo un establecimiento agrícola, comercial o industrial, eran considerados domiciliados y sujetos a los mismos impuestos que los nacionales. Por su parte, el Convenio Consular incluyó la prestación de servicios en favor de cualquier nacional que residiera en el territorio de uno de los Estados parte en los casos en que su país de origen no tuviera cónsul.[382] Este nuevo derecho de protección consular aparece por tanto aquí 150 años antes que en la Unión Europea, lo cual contradice a quienes lo han considerado una innovación europea en

[380] Perú y Bolivia tuvieron una corta experiencia como Estado confederado entre 1836 y 1839. Véase Sobrevilla Perea, Natalia, *The Caudillo of the Andes: Andrés de Santa Cruz*, Cambridge University Press, 2011.

[381] Artículos 1 y 2, Tratado de Comercio y Navegación entre Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, Lima, 8 de febrero de 1848. Tan solo Nueva Granada ratificó este tratado.

[382] Artículo 4, Convención consular entre Perú, Chile, Ecuador y Nueva Granada, Lima, 8 de febrero de 1848. Todos estos países ratificaron este acuerdo.

el derecho internacional público.[383] La protección consular se introdujo en cualquier caso con cautela, estableciéndose como una posibilidad y no como una obligación. Sin embargo, dicha protección representó uno de los elementos centrales de los acuerdos bilaterales y multilaterales adoptados en las décadas siguientes.

El siguiente intento de confederación tuvo lugar en 1856 en Santiago de Chile, en donde los representantes de Chile, Ecuador y Perú firmaron el Tratado Continental.[384] Según el artículo 23, el tratado estaba abierto para adhesión a otros Estados hispanoamericanos, y también a Brasil. El artículo 1 es de interés en este caso. Como era ya habitual, el artículo establecía que los naturales o ciudadanos de cualquiera de las partes contratantes debían disfrutar del mismo trato que los nacionales en el territorio de las otras. También incorporó la igualdad de acceso a la protección consular en el territorio de una tercera parte, así como un primer intento de reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.[385] Aquí podemos observar una clara progresión con nuevos elementos que entran en la agenda y otros que se consolidan y desarrollan. Por primera vez, se establece la protección consular como una obligación, en lugar de una posibilidad, como en el acuerdo de 1848, y se amplía al territorio de terceros Estados. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales hace un debut circunspecto, acompañado de dos advertencias: la necesidad de adoptar un sistema común de estudios académicos y la remisión a las formalidades y pruebas que deban seguirse en los países de acogida, según lo establecido por los colegios profesionales para sus propios nacionales. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales continuó siendo uno de los elementos centrales de los debates posteriores.

También en 1856, dos meses después, se celebró otro congreso en Washington. Participaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nueva Granada (Colombia), Perú y Venezuela. El resultante Tratado de Confede-

[383] El Tratado de Maastricht de 1992, el cual entró en vigor en 1993, estableció el derecho de los ciudadanos de la UE a disfrutar de protección consular en el territorio de un tercer país cuando el Estado miembro del que son nacionales no tiene representación diplomática. Algunos han considerado erróneamente que se trata de una invención europea. Véase Weyland, Joseph, "La protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union Européenne", en Marias, Epaminondas (ed.), *European citizenship*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994, p. 64.

[384] Tratado Continental entre Chile, Ecuador y Perú. Congreso Continental, Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1856. Ecuador ratificó este tratado, al igual que Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

[385] *Ibidem*, artículos 8 y 11.

ración y Alianza incluía dos disposiciones relacionadas entre sí.[386] El artículo 8 establecía que los ciudadanos de las repúblicas aliadas serían considerados como ciudadanos en todas las repúblicas, gozando de todos los derechos dentro de las limitaciones establecidas por cada Constitución nacional. A su vez, el artículo 12 establecía la obligación de las cancillerías, cónsules y vicecónsules, de proteger a los ciudadanos de otras repúblicas cuando sus propios agentes consulares no ofrecieran dicha protección. Por tanto, este tratado transformaba lo que antes era una prerrogativa de protección consular en una obligación.

Los nuevos acontecimientos internacionales que amenazaban la independencia de los Estados hispanoamericanos, tales como la anexión de nuevo de Santo Domingo por parte de la Corona española en 1861, precipitaron un último Congreso en Lima en 1864-1865.[387] Allí se firmaron varios acuerdos, siendo el Tratado de Comercio y Navegación del 12 de marzo de 1865 el más relevante para nuestra discusión. Este acuerdo preveía la libertad de circulación sin pasaporte tanto para los naturales como para los vecinos, por lo que incluía a los extranjeros que residían en cada territorio.[388] Además, también se les garantizaba la igualdad de trato con los nacionales, con la excepción de los puestos reservados a los nacionales según la Constitución de cada país.[389] Por último, el artículo 11 incluía la protección consular en el extranjero para todos los naturales o naturalizados de las partes contratantes.

Como era habitual, los tratados no fueron ratificados. Las razones son múltiples. En primer lugar, existía una dicotomía entre los procesos internos de construcción y consolidación del Estado y la búsqueda de una unión supranacional. Esto se veía agravado por la inestabilidad interna y por las modificaciones en los gobiernos, en las Constituciones, e incluso en los territorios.[390] Además, cuando los peligros de invasión externa, como la incursión en Nicaragua por parte del filibustero Walker en 1855, o la invasión francesa de México en la década de 1860, fueron desapareciendo, se perdió también el impulso que estaba detrás de los deseos de una posible confede-

[386] Tratado de Confederación y Alianza entre las Repúblicas de Venezuela, Nueva Granada, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, México y Perú, Washington, 8 de noviembre de 1856. El Tratado no entró en vigor.

[387] Reza, Germán de la, "La asamblea hispanoamericana…", *cit.*

[388] Artículo 9, Tratado de Comercio y Navegación entre los Gobiernos de Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Venezuela, Lima, 12 de marzo de 1865.

[389] *Ibidem*, artículo 10.

[390] Reza, Germán de la, "La asamblea hispanoamericana…", *cit.,* pp. 90 y 91.

ración.[391] En estas negociaciones, el cortoplacismo fue la norma. Anderson ha argumentado que el "fracaso" de la experiencia hispanoamericana para generar un nacionalismo permanente en toda Hispanoamérica refleja el nivel general de desarrollo del capitalismo y la tecnología a finales del siglo XVIII y el retraso "local" de la tecnología y el capitalismo españoles en relación con la amplitud territorial del imperio.[392] El mismo autor compara este retraso con la ventaja que tenían las trece colonias originales de Norteamérica al estar "agrupadas geográficamente" en un área mucho más pequeña que Argentina o Venezuela.[393] Además, a las potencias estadounidenses o europeas no les convenía permitir que las nuevas repúblicas formaran una unión fuerte.[394] Los Estados Unidos lo dejaron muy claro en 1857 cuando presionaron al gobierno peruano para que detuviera su diplomacia en favor de la ratificación del Tratado Continental de 1856. Preocupados por proteger su emergente estatus hegemónico, los Estados Unidos deseaban disuadir la posible creación de una potencia que pudiera resultar de una alianza de este tipo.[395] El último esfuerzo de confederación tuvo lugar en la década de 1860. El posterior conflicto de la Triple Alianza, formada por Argentina, Brasil y Uruguay, contra Paraguay (1864-1870), así como la Guerra del Pacífico de Bolivia y Perú contra Chile (1879-1883), hicieron que cualquier intento de confederación resultara poco realista.

Sin embargo, estos tratados dejaron un legado. Aunque se puede argumentar que se dirigían principalmente a una pequeña elite criolla, los mismos lograron un fuerte compromiso y consenso sobre la igualdad. Si bien las nuevas repúblicas estaban decididas a no compartir sus territorios y burocracias, si podían compartir a sus ciudadanos, a los que se les concedía igualdad de trato, libertad de entrada y naturalización automática. Dentro de los muchos principios que fijaron estos acuerdos se sentaron también las bases de la ciudadanía continental.[396] Durante el último Congreso de 1865, al menos cuatro países hicieron propuestas en este sentido. Bolivia presentó

[391] Reza, Germán de la, "¿Necesidad o virtud? Razones y alcances de los tratados continentales hispanoamericanos de 1856", *Histórica*, vol. 38, núm. 1, 2014, pp. 61-83.

[392] Anderson, Benedict, *op. cit.*, p. 63.

[393] *Ibidem*, pp. 63 y 64.

[394] Galasso, Norberto, *Seamos libres y lo demás no importa nada. Vida de San Martín*, Buenos Aires, Colihue, 2000, p. 483.

[395] De la Reza, Germán, "¿Necesidad o virtud?...", *cit.*, p. 80.

[396] Yepes, Jesús María, *Del Congreso de Panamá a la conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, Taller Gráfico Cromotip, 1955, p. 208. Otros principios de un incipiente derecho internacional incluyen la solución pacífica de controversias, el *uti possidetis juris* o la libertad de navegación de los ríos internacionales. *Ibidem*, pp. 205-207.

un plan para una comunidad de ciudadanía, mientras que Ecuador propuso la ciudadanía y la naturalización para los nacionales de los Estados americanos firmantes. Colombia sugirió que se permitiera la doble nacionalidad entre estos países, y Venezuela hizo una propuesta sobre la ciudadanía americana.[397] Incluso Argentina, que por lo general no participó en los Congresos, decidió en 1862 no ratificar el Tratado Continental de 1856, pues ya había consagrado expresamente en su Constitución el principio de igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros, incluidos los hispanoamericanos.[398]

III. El hispanoamericano como preocupación bilateral

Los acuerdos bilaterales fueron habituales en la Sudamérica del siglo XIX. De hecho, existen numerosos ejemplos debido a que eran más rápidos de negociar, firmar y ratificar que los acuerdos multilaterales. Colombia firmó los primeros acuerdos bilaterales con otros países a principios de la década de 1820 y, a partir de entonces, muchos otros siguieron su ejemplo hasta el final del siglo. En las negociaciones posteriores se mantuvieron ciertas pautas. En concreto, la igualdad de trato y la libre movilidad se aceptaron como respuestas obvias y naturales para regular el estatus de los individuos regionales. Mientras que en la actualidad se entiende que quienes cruzan una frontera deben perder ciertos derechos, los países hispanoamericanos consideraron lo contrario. Además, las disposiciones de estos acuerdos fueron, en general, mucho más amplias que las firmadas con los países no hispanoamericanos. En las siguientes páginas se identifican y describen cuatro tipos diferentes de acuerdos que existieron durante este periodo.

1. *Compartir nacionales y ciudadanos como práctica bilateral*

El primer tipo de acuerdos fueron los que concedían la igualdad absoluta. Estos incluían cláusulas sobre el acceso automático a la ciudadanía (declaración de voluntad mediante), la doble nacionalidad, la plena igualdad de trato para los no naturalizados y la protección consular. El mencionado tratado entre Colombia y Perú de 1822 estableció un paradigma que fue

[397] Parra-Aranguren, Gonzalo, "La primera etapa de los tratados sobre derecho internacional privado en América (1826-1940)", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 98, 1996, p. 71.

[398] *Ibidem*, p. 69. El gobierno argentino tenía por supuesto en mente el artículo 20 de su Constitución de 1853, que consagraba la igualdad de derechos civiles para los extranjeros.

seguido por muchos otros. Por ejemplo, el acuerdo entre Colombia y Costa Rica de 1856 refleja esta tendencia.[399] El tratado establecía que los ciudadanos que se encontraran en el territorio de la otra parte disfrutaban de los mismos derechos y garantías civiles que los nacionales, incluida la libertad absoluta de comercio, la protección de la propiedad y el acceso a la justicia. Sin embargo, lo más llamativo es que facilitaba la doble nacionalidad, ya que no exigía la renuncia al estatus anterior en tanto en cuanto subsistieran las relaciones amistosas entre ambos Estados. Los ciudadanos también gozaban de protección consular, previa solicitud, en los territorios en los que sus respectivos cónsules estuvieran ausentes.[400]

Estos acuerdos a menudo seguían al pie de la letra el modelo del adoptado por Colombia y Perú en 1822. Por ejemplo, el acuerdo de 1841 entre la provincia de Corrientes y Paraguay establecía que los "hijos de ambos estados serán considerados como naturales de uno y otro país para el uso libre de sus derechos".[401] Otros, como el tratado entre Perú y Venezuela de 1859, prefirieron especificar que los ciudadanos o naturales de una parte gozarían del trato de los nacionales de la otra, en la medida en que sus respectivas Constituciones lo permitiera.[402] El acuerdo entre Venezuela y El Salvador de 1883 señalaba que los venezolanos en El Salvador se consideraban salvadoreños y viceversa.[403] Una disposición similar se incluyó en el acuerdo de 1883 entre Venezuela y Bolivia.[404]

Conviene hacer un breve comentario sobre el alcance personal de estos acuerdos. Los beneficiarios debían ser interpretados de acuerdo con las respectivas Constituciones. Tras la independencia, como ya se explicó en el capítulo segundo, la distinción entre el nacional y el ciudadano estuvo presente durante muchas décadas, aunque su carácter excluyente se fue mati-

[399] Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Límites entre la Nueva Granada y Costa Rica, San José de Costa Rica, 11 de junio de 1856. Fue ratificado en San José el 18 de septiembre de 1856. Véanse artículos 2, 38 y 40.

[400] *Ibidem*, artículos 32, 38 y 40.

[401] Artículo 4, Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Gobierno de la Provincia de Corrientes y la República del Paraguay, Asunción, 31 de julio de 1841. La Provincia de Corrientes pasó posteriormente a formar parte de Argentina.

[402] Artículo 1, Tratado de Unión entre los Gobiernos de Perú y Venezuela, Caracas, 18 de abril de 1859. Este tratado no fue ratificado. También había disposiciones sobre la protección de la propiedad, el reconocimiento mutuo de resoluciones y títulos profesionales, así como sobre la protección consular en el extranjero.

[403] Artículo 6, Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y El Salvador, Caracas, 27 de agosto de 1883.

[404] Artículo 5, Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y Bolivia, Caracas, 14 de septiembre de 1883.

zando poco a poco. En otras palabras, estos acuerdos no tenían ciertamente en mente la libre circulación y la igualdad de trato para todos. Algunos de ellos, como el acuerdo entre Perú y Venezuela de 1859, incluían tanto a los ciudadanos como a los naturales, por lo que podría decirse que excluían a los naturalizados, a menos que también fueran ciudadanos. Otros, como el Tratado entre la Provincia de Corrientes y Paraguay de 1841, utilizaba la terminología "hijos de ambos estados", por lo que posiblemente excluía a los naturalizados. Por último, el acuerdo entre Colombia (Nueva Granada) y Costa Rica de 1856 se refería a los ciudadanos. En aquella época, en Colombia, los ciudadanos eran todos los varones casados o mayores de veintiún años.[405] Aunque obviamente se discriminaba por género, en general se trataba de una noción bastante amplia e inclusiva en la que, al menos en la letra de la ley, la raza y la condición social no jugaban ningún papel. Sin embargo, en Costa Rica únicamente eran ciudadanos los varones mayores de veintiún años que, sabiendo leer y escribir, poseían bienes inmuebles o recibían una determinada renta anual.[406]

2. *La igualdad de derechos civiles y otras prerrogativas como práctica bilateral*

Un segundo grupo de acuerdos, de menor alcance que el primer modelo, establecía la igualdad de derechos civiles, así como otros beneficios. Esto se ejemplifica en el acuerdo entre Argentina y Perú de 1874,[407] que otorgaba iguales derechos civiles, incluyendo la protección individual y la de los bienes propios,[408] exenciones del servicio militar,[409] libertad de comercio y navegación, la libertad de residir en cualquier parte del territorio de la contraparte[410] y la protección consular recíproca en el extranjero, generalmente previa solicitud y en la medida en que el gobierno extranjero lo permitiera.[411] También se incluía a menudo la Doctrina Calvo: los nacionales de ambas partes podían utilizar la ley y los tribunales del país donde residían,

[405] Artículo 3, Constitución de Nueva Granada, 20 de mayo de 1853.

[406] Artículo 9, Constitución de Costa Rica, 22 de noviembre de 1848.

[407] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Argentina y Perú. Buenos Aires, 9 de marzo de 1874. Fue ratificado el 15 de diciembre de 1875.

[408] *Ibidem*, artículos 2 y 31.

[409] *Ibidem*, artículo 3.

[410] *Ibidem*, artículo 6.

[411] *Ibidem*, artículo 31.

pero sin derecho a establecer una reclamación diplomática.[412] Disposiciones similares estaban también presentes en el tratado entre Argentina y Bolivia de 1868.[413] Aquí encontramos las cláusulas habituales sobre la igualdad de derechos, la exención del servicio militar y la igualdad de trato con los nacionales en cuanto al acceso a la justicia, pero con una exclusión específica de los derechos políticos. También incluía un mecanismo de reconocimiento mutuo de determinadas profesiones.[414] Numerosos tratados siguieron este paradigma de igualdad de derechos civiles, junto con otras preferencias y prerrogativas. Entre ellos se encuentran los siguientes acuerdos: Chile y Perú de 1835,[415] Paraguay y Argentina de 1852,[416] Bolivia y Argentina de 1858[417] y Perú y Chile de 1876.[418]

3. *Acuerdos que desarrollan un aspecto particular de la ciudadanía*

Los acuerdos que solo se concentraban en un aspecto particular de lo que hoy consideramos como derechos asociados a la ciudadanía fueron escasos durante el siglo XIX. Algunos acuerdos preveían la protección diplomática en el extranjero, como en los acuerdos entre Nueva Granada y Ecuador de 1854 y entre Nueva Granada y Chile de 1856.[419] Además de su carácter innovador en el derecho internacional, cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, son posteriores a los Congresos regionales en los que ya se había debatido sobre esta materia. Por tanto, los derechos que no se habían materializado a través de tratados multilaterales no ratificados se hicieron

[412] *Ibidem*, artículo 4.

[413] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Argentina y Bolivia, Buenos Aires, 9 de julio de 1868. Fue ratificado el 24 de septiembre de 1869.

[414] *Ibidem*, artículos 3, 6 y 8.

[415] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y Perú, Santiago de Chile, 20 de enero de 1835.

[416] Artículo 13, Tratado de Navegación y Límites entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay, Asunción, 15 de julio de 1852. Fue ratificado el 14 de septiembre de 1852.

[417] Véanse artículos 5-7, Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre los Gobiernos de Argentina y Bolivia, Oruro, 7 de diciembre de 1858. Entró en vigor el 13 de julio de 1859.

[418] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y Perú, Lima, 22 de diciembre de 1876. Fue ratificado el 1 de marzo de 1877. Véanse artículos 2-4.

[419] Artículo 18, Convención consular entre Nueva Granada y Ecuador, Lima, 10 de agosto de 1854. Fue ratificada en Quito el 3 de mayo de 1858. Artículo 18, Convención consular entre Nueva Granada y Chile, Santiago, 30 de agosto de 1853. Se ratificó en Santiago el 9 de mayo de 1856.

realidad a través de acuerdos bilaterales. En segundo lugar, mientras que los convenios consulares eran una práctica habitual entre los Estados hispanoamericanos y los países de fuera de la región, éstos nunca incluyeron la protección diplomática de los nacionales en el extranjero, sino que se limitaron a regular el estatus de los cónsules en el territorio de cada uno.[420]

4. *Acuerdos clásicos de navegación y comercio con más derechos*

La cuarta y última categoría de acuerdos bilaterales es la que menos derechos concedía. Como su nombre indica, la mayoría de las disposiciones se referían a la navegación y al comercio. Sin embargo, también incorporaban cláusulas sobre el trato que se había de otorgar a los individuos. Normalmente se establecía la libertad recíproca de comercio y navegación. Para ello, los ciudadanos de ambas partes podían visitar libremente las costas y territorios de la otra para comerciar, pero también podían residir en ellos. También se les permitía dirigir sus propios negocios y gozaban de la misma seguridad y protección que los nacionales, incluyendo el acceso a los tribunales.[421] Estos acuerdos incorporaban también exenciones respecto del servicio militar obligatorio. Posiblemente el primer acuerdo de este tipo haya sido el firmado entre Nueva Granada y Venezuela en 1842.[422] Otros ejemplos incluyen los acuerdos entre Chile y Argentina de 1855,[423] entre Nueva Granada y Ecuador de 1856[424] y entre Paraguay y Perú, de 1881.[425]

Un ejemplo notable de esta tendencia es el tratado entre Argentina y Paraguay de 1876. Su importancia se refleja en el hecho de que se firmó

[420] Véase, por ejemplo, la Convención consular entre Nueva Granada y los Estados Unidos, Washington, 4 mayo de 1850, así como la Convención consular entre Francia y Venezuela, 24 de octubre de 1856.

[421] Véase, por ejemplo, el artículo 15 del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la Nueva Granada y el Ecuador, Bogotá, 9 de julio de 1856. Fue ratificado en Quito el 26 de mayo de 1857.

[422] Artículo 5, Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Nueva Granada y Venezuela, Caracas, 23 de julio de 1842. Fue ratificado en Bogotá el 7 de noviembre de 1844.

[423] Artículos 3 y 4, Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre la República de Chile y la Confederación Argentina, Santiago, 30 de agosto de 1855. Fue ratificado el 29 de abril de 1856.

[424] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la Nueva Granada y el Ecuador, Bogotá, 9 de julio de 1856. Fue ratificado en Quito el 26 de mayo de 1857.

[425] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas del Paraguay y del Perú, Asunción, 18 de junio de 1881.

solo seis años después de que terminara la Guerra de la Triple Alianza.[426] El acuerdo no incluía la igualdad de derechos civiles, pero establecía una amplia gama de derechos alineados con los mencionados anteriormente.[427] Del mismo modo, el tratado entre Bolivia y Chile de 1895 se firmó doce años después de la Guerra del Pacífico, e incluía varias disposiciones referentes a la igualdad de trato.[428]

De este último grupo de acuerdos cabe destacar algunas características. En primer lugar, Brasil no fue considerado parte del proyecto común durante este periodo, a pesar de que firmó los clásicos acuerdos de navegación y comercio con varios países de la región, tales como Uruguay (1851), Paraguay (1856), Argentina (1856) y Bolivia (1887).[429] Sin embargo, estos acuerdos solo incluían el goce de los mismos derechos, inmunidades y privilegios que los concedidos a la nación más favorecida.[430] En el caso brasileño, el nacional portugués, y no el hispanoamericano, representaba la figura intermedia entre el nacional y el extranjero.[431]

Además, los numerosos pactos que los Estados sudamericanos ratificaron con países de fuera de Hispanoamérica se pueden encuadrar también dentro de esta limitada cuarta categoría.[432] Las tres primeras categorías solo se utilizaron entre Estados hispanoamericanos. Esta larga práctica de trato preferente bilateral a los sujetos regionales puede explicarse si se en-

[426] Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Argentina y Paraguay, Buenos Aires, 3 de febrero de 1876. Entró en vigor el 13 de septiembre de 1876.

[427] *Ibidem*, artículos 5, 6, 7, 8, 10 y 11.

[428] Tratado de Comercio entre las Repúblicas de Chile y Bolivia, Santiago de Chile, 18 de mayo de 1895. Los artículos 1-2 y 4-5 incluían la igualdad de derechos en cuanto al ejercicio del comercio y la industria y la adquisición de propiedades, la igualdad de protección tanto de las personas como de la propiedad, la igualdad de trato con respecto a los impuestos y la exclusión del servicio militar.

[429] Tratado de Comercio y Navegación entre Uruguay y Brasil, Río de Janeiro, 12 de octubre de 1851. Fue ratificado en 1852. Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre el Señor D. Pedro II Emperador de Brasil y la República del Paraguay, Río de Janeiro, 6 de abril de 1856. Fue ratificado el 9 de junio de 1856. Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre la Confederación de Argentina y el Emperador de Brasil, Paraná, 7 de marzo de 1856. Fue ratificado el 25 de junio de 1856 en Paraná. Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Imperio de Brasil y la República de Bolivia, Río de Janeiro, 18 de julio de 1887.

[430] Artículo 6, Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1856 entre Argentina y el Emperador de Brasil. El término "nación más favorecida" significa que el país que recibe este trato debe obtener los mismos privilegios que la "nación más favorecida" por parte del país que lo proporciona.

[431] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*

[432] Véase capítulo segundo, pp. 71 y 72.

tiende que los hispanoamericanos se consideraban un paso por delante de otros extranjeros en cuanto a su cercanía con el nacional. Las leyes y Constituciones domésticas ofrecen más elementos de prueba que sustentan esta afirmación.

IV. El hispanoamericano como preocupación constitucional

El análisis de las Constituciones y las leyes de ciudadanía de varios países revela que las vías de naturalización preferentes y el trato privilegiado a los hispanoamericanos fueron una práctica común en toda la región. Tras la independencia, varios de los nuevos Estados establecieron rápidamente vías de naturalización preferentes o incluso automáticas para los nacidos en las repúblicas hispanoamericanas. No se puede subestimar la importancia de esta experiencia constitucional común dado que muestra claramente la voluntad, consagrada en las más altas normas nacionales, de aceptar a los hispanoamericanos como parte de la comunidad. Se trata de un enfoque de la pertenencia que no encaja en las descripciones clásicas. Las personas, a diferencia de las burocracias o los territorios, podían compartirse entre países. En otras palabras, el individuo tenía derecho a una identidad común en el espacio poscolonial hispanoamericano. La continuidad de esta opción normativa a lo largo de varias décadas de enmiendas constitucionales demuestra un claro consenso en favor de un trato privilegiado para los hispanoamericanos.[433]

Las primeras Constituciones incorporaron la naturalización automática con el único requisito de registrarse. Estas Constituciones llegaron a la sombra de varios tratados multilaterales "fallidos", si se toma la ratificación como el baremo para evaluar el éxito. Estos debates multilaterales, lejos de ser un fracaso, fueron en realidad fructíferos, dado que sembraron la semilla de un entendimiento y un enfoque común sobre la libre circulación, la igualdad de trato, el acceso a la ciudadanía y, más tarde, la doble nacionalidad. La continuidad es palpable y evidente, ya que, a pesar de que algunos países sustituyeron periódicamente sus Constituciones, se obstinaron en mantener estos elementos.

[433] Sobre la inestabilidad de las Constituciones en algunos Estados latinoamericanos, véase Negretto, Gabriel, *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*, Cambridge University Press, 2013, pp. 20 y 21. Colombia es una notable excepción, ya que su Constitución de 1886 duró hasta 1991.

En Colombia, se distingue alguna forma de trato preferente a partir de su primera Constitución de 1821.[434] En la Constitución de 1863, a los nacidos en las repúblicas hispanas se les concedía automáticamente la ciudadanía, siempre que residieran en el territorio y manifestaran su interés a la autoridad correspondiente.[435] Este trato preferente continuó con la Constitución de 1886[436] y, con algunas modificaciones, en la actual de 1991.[437]

En Venezuela, la Constitución de 1830 estableció que los nacidos en Colombia (en cualquiera de las dos secciones antes de la partición) y domiciliados en el país debían ser considerados como venezolanos por naturalización.[438] Mientras que la Constitución de 1857 abandonó esta vía,[439] la de 1858 incluyó como venezolanos por adopción a todos los nacidos en las demás repúblicas hispanoamericanas, siempre que manifestaran su voluntad ante el registro.[440] Esto se amplió en 1864 a los nacidos en las Antillas españolas, incorporando así el Caribe español.[441] A todas estas personas se les concedían los mismos derechos que a los venezolanos, y no solo los de los venezolanos por adopción. Con pequeñas modificaciones, esta disposición se mantuvo en las diecisiete Constituciones siguientes entre 1874 y 1953.[442]

---

[434] Para poder ser senador, los que habían nacido antes de 1810 en cualquier parte de América, la cual todavía dependía antes de esa fecha de la Corona española, tenían requisitos de residencia más cortos y menos limitaciones económicas que los nacidos en otros lugares fuera de Colombia. Colombia, artículo 96, Constitución de 1821.

[435] Colombia, artículo 31(4), Constitución de 1863.

[436] Colombia, artículo 8(2), Constitución de 1886. Este trato preferencial se mantuvo en la Ley 22-bis del 3 de febrero de 1936 sobre la naturalización de los extranjeros.

[437] Colombia, artículo 96(2)(b), Constitución de 1991.

[438] Venezuela, artículo 11(4), Constitución de 1830.

[439] Venezuela, artículo 9, Constitución de 1857.

[440] Venezuela, artículo 6(2), Constitución de 1858.

[441] Venezuela, artículo 6(4), Constitución de 1864.

[442] Venezuela, artículo 6(4), Constitución de 1874; artículo 5(4), Constitución de 1881; artículo 5(4), Constitución de 1891; artículo 5(b)(2), Constitución de 1893 (esta Constitución introdujo el término venezolanos por naturalización para estas personas); artículo 8(b)(2), Constitución de 1901 (aquí desapareció la referencia a las Antillas españolas y esta exclusión se ha mantenido en las siguientes constituciones); artículo 8(b)(1), Constitución de 1904; artículo 13(b)(2), Constitución de 1909; artículo 6(b)(2), Constitución de 1914; artículo 10(b)(2), Constitución de 1922; artículo 29(2), Constitución de 1925 (la referencia es a los nacidos en las Repúblicas Iberoamericanas, que también ha continuado; parece que se insertó para incluir a Brasil, pero también al Caribe); artículo 29(2), Constitución de 1928; artículo 29(2), Constitución de 1929; artículo 29(2), Constitución de 1931; artículo 29(2), Constitución de 1936 (por primera vez hay una referencia a España, que se mantuvo en las constituciones posteriores); artículo 29(2), Constitución de 1945; artículo 12(3), Constitución de 1947 (aquí la referencia es a los Estados latinoamericanos; además, se consagra por primera vez la posibilidad de conservar la doble nacionalidad); artículo 23(2), Constitución de 1953.

Tal longevidad únicamente puede interpretarse como una aceptación consciente e inequívoca del estatus especial del que gozaban los nacionales de las otras Repúblicas. Con la Constitución de 1961,[443] Venezuela redujo significativamente este trato preferente: la naturalización solo se dispuso para quienes obtuvieran una carta de naturaleza, aunque se otorgaron condiciones especiales para adquirirla a latinoamericanos y españoles. La reducción del trato preferente estaba relacionada con la particular situación económica y política de Venezuela a principios de los años sesenta. En concreto, el desempleo y la recesión económica llevaron a actores, como los sindicatos, a presionar al gobierno para que restringiera la migración, especialmente la procedente de Europa.[444] Las disposiciones de la actual Constitución de 1999 se analizarán más adelante en este capítulo.

En Ecuador, la primera Constitución de 1830 reconocía como ecuatorianos, además de a los nacidos en el país, a los residentes procedentes de Colombia.[445] Esto continuó en la norma suprema de 1835, que también ofrecía la naturalización a los americanos en general tras dos años de residencia, en lugar de los cinco habituales.[446] Este trato preferente desapareció en la siguiente Constitución,[447] pero resurgió en 1845 utilizando de nuevo la terminología "americanos" en lugar de "hispanoamericanos".[448] Las cuatro Constituciones entre 1851 y 1869 no incluyeron ningún trato preferente.[449] No obstante, un decreto de 1867 reconocía como ciudadanos a quienes procedían de Chile, Colombia, Perú y Venezuela.[450] La Constitución de 1878 lo amplió a cualquier hispanoamericano que residiera en el territorio y que hiciera una declaración a tal efecto.[451] Tras desaparecer en las tres Constituciones siguientes,[452] el acceso preferente se reintroduce en las de 1929 y

[443] Venezuela, artículo 36, Constitución de 1961.

[444] Dávila, Luis Ricardo, "Fronteras confusas. Impactos sociales de la migración", en CEPAL (ed.), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, pp. 259-277.

[445] Ecuador, artículo. 9(2), Constitución de 1830.

[446] Ecuador, artículo 6(3), Constitución de 1835.

[447] Ecuador, artículo 7, Constitución de 1843.

[448] Ecuador, artículo 6(2), Constitución de 1845.

[449] Ecuador, artículo 6, Constitución de 1851; artículo 6, Constitución de 1852; artículo 5, Constitución de 1861; artículo 6, Constitución de 1869.

[450] Ecuador, Decreto del 24 de octubre de 1867, citado en Ramírez, Jacques, "Del aperturismo segmentado al control migratorio", *cit.*

[451] Ecuador, artículo 9(3), Constitución de 1878.

[452] Ecuador, artículo 6, Constitución de 1884; artículo 6, Constitución de 1897; artículo 12, Constitución de 1906.

1945.[453] La disposición desapareció de nuevo en 1946, pero se incluyó de nuevo con la condición de reciprocidad en 1967 y 1979.[454] Las Constituciones de 1998 y 2008 eliminaron este privilegio.

En Perú, ya en 1821, un decreto permitía a los hispanoamericanos acceder a los empleos públicos en las mismas condiciones que los ciudadanos peruanos.[455] La primera Constitución de 1823 contenía una disposición que facilitaba la naturalización de los procedentes de otros territorios americanos independientes en condiciones de reciprocidad.[456] En 1828, a los hispanoamericanos que habían residido en Perú antes de 1820 se les concedía automáticamente la ciudadanía tras su registro.[457] Luego de varias luchas internas, la Constitución de 1834 eliminó la vía preferente para los hispanoamericanos.[458] En 1839 se reintrodujo para que los hispanoamericanos pudieran naturalizarse al inscribirse en el registro civil.[459] Este trato preferencial, eliminado en la Constitución de 1856,[460] resurgió en 1860 al reconocer como peruanos de nacimiento tanto a los naturales de la América española como a los españoles que se encontrasen en el Perú cuando se proclamó la independencia y que siguieron residiendo en el país después.[461] La Constitución de 1867 extendió este derecho a todos los extranjeros. Pero desde la Constitución de 1920, hasta la actual de 1993, no se privilegia a los hispanoamericanos. La única excepción es el texto de 1979, en el que los españoles y latinoamericanos, y no los hispanoamericanos, no debían renunciar a su anterior nacionalidad al obtener la peruana. Esta norma fue modificada en 1993, debido a la preocupación por la falta de reciprocidad que recibían los peruanos en otros países latinoamericanos.

En Bolivia, la primera Constitución de 1826 estableció que los ciudadanos de las antiguas colonias españolas disfrutarían de derechos de ciudadanía en el país con base en tratados bilaterales. En 1839, en lugar de los diez años normales de residencia, se consagraron periodos más cortos de dos o cuatro

[453] Ecuador, artículo 9(5), Constitución de 1929; artículo 12, Constitución de 1945; esto también incluía a los nacionales de España.

[454] Ecuador, artículo 17, Constitución de 1967; Art. 9, Constitución de 1979.

[455] Perú, Decreto del 4 de octubre de 1821, citado en Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *op. cit.,* p. 36.

[456] Perú, artículo 21, Constitución de 1823.

[457] Perú, artículo 4, Constitución de 1828.

[458] Pazo Pineda, Oscar Andrés, *Report on citizenship law: Peru*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2015, p. 4. Véase Perú, artículo 3, Constitución de 1834.

[459] Perú, artículo 6(6), Constitución de 1839.

[460] Perú, artículos 32-34, Constitución de 1856.

[461] Perú, artículo 34(3), Constitución de 1860.

años, dependiendo de si los individuos estaban casados o no, para la naturalización de los hispanoamericanos.[462] Más tarde, un decreto de 1866 estipuló que los nacionales sudamericanos, en lugar de los hispanoamericanos, y los bolivianos tendrían el mismo ejercicio de derechos, incluidos los políticos, con excepción del acceso a la presidencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.[463] Esto se amplió posteriormente, para incluir a todos los americanos, que no serían considerados extranjeros en Bolivia y que podrían obtener la ciudadanía por simple declaración.[464] No obstante, y más allá de estos dos decretos, las Constituciones posteriores a 1839 eliminaron el trato preferente. Solo reapareció en 1967 y 1995 con la decisión de que los españoles y latinoamericanos, en lugar de los hispanoamericanos, pudieran adquirir la nacionalidad boliviana sin perder la de origen si existían acuerdos de reciprocidad.[465]

En Paraguay, las Constituciones de 1870 y 1940 establecieron la obligación del gobierno, de fomentar la inmigración no solo europea, sino también americana.[466] Esto debe leerse en el contexto de la Guerra de la Triple Alianza, que había diezmado terriblemente la población paraguaya, así como la necesidad de aumentar la mano de obra en los sectores agrícola y ganadero.[467]

Por último, en Uruguay, un decreto de 1839 adoptó un proceso para reconocer los títulos de bachillerato y de derecho de otras repúblicas americanas. Los abogados americanos podían ejercer su profesión simplemente presentando su título, en lugar de pasar un examen. Según el decreto, esta decisión estaba motivada tanto por la escasez de abogados locales como por la conveniencia de establecer la unidad americana.[468]

Una última observación es importante en relación con las disposiciones de otras antiguas colonias españolas en el Caribe y en América Central y del Norte. En el caso de Centroamérica, la primera Constitución de la Repú-

---

[462] Bolivia, artículo 11, Constitución de 1839.

[463] Bolivia, Decreto sobre ciudadanía hispanoamericana, La Paz de Ayacucho, 18 de marzo de 1866. Sobre esto, véase Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *op. cit.,* pp. 18-24.

[464] Bolivia, Decreto del 16 de julio de 1868.

[465] Bolivia, artículo 37, Constituciones de 1967 y 1995.

[466] Paraguay, artículo 6, Constitución de 1870; artículo 9, Constitución de 1940.

[467] Texidó, Ezequiel y Baer, Gladys, "Las migraciones en el Cono Sur en el periodo 1990-2001", en Texidó, Ezequiel, Baer, Gladys, Pérez Vichich, Nora, Santestevan, Ana María y Gomes, Charles (eds.), *Migraciones laborales en Sudamérica. El Mercosur ampliado*, Ginebra, OIT, 2003, pp. 4-40, en p. 32.

[468] Uruguay, Decreto de enero de 1839, citado en Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *op. cit.,* pp. 23 y 24.

blica Federal de 1824[469] incluyó la naturalización automática para todos los nacidos en las Repúblicas americanas, los cuales la podían obtener tras declarar su intención ante las autoridades locales.[470] Esta disposición se mantuvo en diversos grados en varias Constituciones posteriores en Costa Rica,[471] Guatemala,[472] Honduras,[473] Nicaragua[474] y El Salvador.[475] En Panamá, todas las Constituciones, excepto las dos primeras de 1904 y 1941, han previsto un trato preferente para los hispanoamericanos.[476] En la República Dominica-

[469] La República Federal duró desde 1821 hasta 1841 y estaba formada por la actual Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

[470] República Federal de Centroamérica, artículo 18, Constitución de 1824.

[471] Costa Rica, artículos 58 y 97, Constitución de 1844. Esto incluía la naturalización preferente para los naturales de otras partes de América, incluyendo la posibilidad de ser elegidos diputados, algo que no era posible para otros extranjeros naturalizados. Esto se repitió en la Constitución de 1847 (artículo 29), pero no en las siguientes de 1848, 1859, 1869 o 1871. La norma de 1917 incluía disposiciones preferentes para los centroamericanos (artículo 40) y los "iberoamericanos", en lugar de los hispanoamericanos, que podían naturalizarse después de dos y no de cinco años (artículo 14).

[472] La primera Constitución de Guatemala de 1825 (artículo 46) incluía como ciudadanos a los naturales de cualquiera de las Repúblicas Americanas que se establecieran allí. Con pequeñas modificaciones, este trato preferente se mantuvo en las Constituciones de 1851, 1879, 1921, 1945, 1956 y 1965. El trato preferencial para los centroamericanos únicamente se dio a partir de la actual Constitución de 1985.

[473] En Honduras, la Constitución de 1848 (artículo 11) establecía la naturalización automática para los nacidos en las Repúblicas Americanas que se estableciesen en el país y realizaran una declaración a tal efecto. Esto se limitó a los centroamericanos en las Constituciones de 1865 y 1873. Nuevamente en 1880 (artículo 31), se consagró la naturalización automática para los hispanoamericanos que renunciaran a su anterior nacionalidad y se establecieran en Honduras. Con pequeñas modificaciones, esto se mantuvo en las Constituciones de 1894, 1904, 1924 (que incluyó a los españoles por primera vez), 1936, 1957 y 1965.

[474] En Nicaragua, la primera Constitución de 1838, en su artículo 20, incluía la naturalización automática de los naturales de las Repúblicas Americanas que manifestaran su voluntad y se establecieran en el país. Aunque este trato preferente desapareció en las Constituciones de 1854 y 1858, se reincorporó en las de 1893, 1898, 1905, 1911 y 1913. Las Constituciones de 1939 y 1948 solo se referían a los centroamericanos. La norma suprema de 1950 reintrodujo el trato preferente en el artículo 19 dado que para naturalizarse bastaban dos años de residencia en vez de diez. También se exigía la renuncia a la nacionalidad anterior. Esto se mantuvo en la Constitución de 1974, pero no en la actual de 1987, que solo favorece a los centroamericanos.

[475] El Salvador no incluyó en su primera Constitución de 1841 ningún trato preferencial que no fuera para los centroamericanos. Sin embargo, a partir de su segunda Constitución de 1864 (artículo 6), estableció un acceso preferente a la nacionalidad a todos los originarios de las demás repúblicas hispanoamericanas con la simple condición de establecerse en El Salvador. Con pequeñas modificaciones este trato preferencial se mantuvo en las Constituciones de 1871, 1872, 1883, 1886, 1939, 1950 y 1962.

[476] En Panamá, la Constitución de 1946 (artículo 10) estableció la naturalización de los nacionales por nacimiento en España o en cualquier nación americana independiente, siem-

na, la naturalización preferente para los nacidos en las repúblicas hispanoamericanas estuvo presente en muchas de sus Constituciones desde la primera en 1844 hasta 1907.[477] Finalmente, en México la primera Constitución de 1824 incluyó disposiciones especiales para los hispanoamericanos,[478] que luego estuvieron ausentes en todas las Constituciones posteriores a 1836. El texto actual de 1917 incorpora una vía de naturalización más rápida exigiendo dos años de residencia, en lugar de cinco, para los nacionales de cualquier país latinoamericano, incluyendo Belice, pero excluyendo a Haití.[479]

V. Discusión

Una vez presentado el marco jurídico multilateral, bilateral y nacional, se pueden plantear tres preguntas. En primer lugar, ¿cuáles fueron las razones para construir una tercera figura jurídica, la del hispanoamericano, que se situara en medio del binomio nacional-extranjero? En segundo lugar, ¿fueron estas disposiciones aplicadas en la práctica? Por último, ¿cuál es la influencia, si es que existe, de este legado jurídico en la actualidad?

1. *Explicación de la construcción del hispanoamericano*

Al igual que la división entre el nacional y el extranjero, la construcción del hispanoamericano fue un proyecto llevado a cabo por las elites. En efecto, como se explicó en el capítulo segundo, solo un grupo extremadamente reducido de nacionales tuvo la oportunidad de convertirse en ciudadanos. Las elites criollas gobernantes desconfiaban a menudo de las poblaciones

---

pre que cumplieran los mismos requisitos que los panameños para naturalizarse en ese país. Esta cláusula de reciprocidad se mantuvo en la Constitución de 1972 y sigue vigente en la actualidad.

[477] En la República Dominicana, las Constituciones de 1844 (artículo 7), 1854, 1858 y 1872 (artículo 5) incluyeron como dominicanos a los descendientes de nativos de los antiguos territorios españoles en América, sin necesidad de naturalizarse, siempre que establecieran su residencia en la República. Este trato preferente desapareció en las Constituciones de 1865, 1866, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879 y 1880, pero se reincorporó claramente en las Constituciones de 1881, 1887 y 1896 para los procedentes de las repúblicas hispanoamericanas y de las Antillas españolas (artículo 7). Esto se eliminó en la Constitución de 1907 y nunca se ha vuelto a establecer en las siguientes catorce constituciones, incluida la actual de 2015.

[478] Los artículos 21 y 125 de la Constitución mexicana de 1824 permitían a los hispanoamericanos ser diputados y magistrados de la Suprema Corte, funciones prohibidas para otros extranjeros.

[479] Hoyo, Henio, *Report on citizenship law: Mexico*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, *EUDO Ciudadanía*, 2015, p. 18.

locales,[480] y, asimismo, ocupaban los cargos gubernamentales y parlamentarios encargados de negociar acuerdos bilaterales y multilaterales, así como de redactar leyes y Constituciones. Entre las clases altas criollas que ejercían la representación política existía un fuerte sentimiento de camaradería. Esto se debía a las características peculiares del proceso de posindependencia, así como a la cohesión en términos de historia, lengua "y un sentimiento compartido de coincidencia con (...) los grupos de los países vecinos".[481] La expansión del catolicismo, como ideología que defendía el *statu quo* racial, de clase y de género, y como institución también "contribuyó a crear una identidad regional, especialmente entre la élite".[482]

El primer periodo poscolonial duró hasta mediados de la década de 1860 y estuvo marcado por las continuas amenazas externas que provenían de varios países, incluida España. Es en esta fase donde es más evidente el fuerte impulso hacia la construcción de una pertenencia regional, claramente expresado en varios tratados multilaterales. Todos los países afectados tenían una preocupación generalizada por las posibles agresiones tanto por parte de las potencias europeas como de Estados Unidos. En un escenario internacional reacio a reconocer su soberanía, las nuevas repúblicas se enfrentaron a retos similares para poder fortalecer su viabilidad como Estados y la construcción de sus respectivas naciones. Todos ellos sufrían constantes riñas políticas, eran internamente débiles y tenían enormes brechas sociales a nivel doméstico basadas en la clase y la raza. Sin embargo, la preocupación por la seguridad no puede explicar por sí sola las disposiciones de gran alcance sobre la igualdad de trato y la libre circulación. En este sentido, el argumento de Max Weber de que "los recuerdos de la colonización y la migración" constituyen un aspecto crucial en el desarrollo de una creencia "subjetiva en la comunalidad (*communality*) de la descendencia" es útil.[483] El idealismo, así como los objetivos comunes compartidos, estuvieron presentes al menos hasta 1865.

La reciprocidad es importante para entender la segunda fase poscolonial, que se caracterizó por el bilateralismo. Durante esta época, se firmaron numerosos pactos de comercio, que regulaban la realidad sobre el terreno.

---

[480] Hobsbawm, Eric J., "Nacionalismo y nacionalidad en América Latina", en Sandoval, Pablo (ed.), *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/sobre América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010, pp. 311-326.

[481] Radcliff, Sarah y Westwood, Sallie, *Remaking the nation. Place, identity and politics in Latin America*, Londres, Routledge, 1996, p. 5.

[482] *Ibidem*, p. 17.

[483] Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr, 1976, p. 237, citado en Joppke, Christian, *Selecting by origin. Ethnic migration in the liberal state*, Cambridge, Harvard University Press, 2005, p. 26.

A partir de 1865, las expectativas y aspiraciones se atenuaron, aunque el bilateralismo pretendía ir mucho más allá de la mera regulación del comercio. En este contexto, se entiende la inclusión de numerosas disposiciones sobre igualdad de trato, movilidad y nacionalidad que, como se ha visto en el capítulo segundo, no existían cuando se lidiaba con países de fuera de la región.

Además, las cláusulas constitucionales que concedían un trato preferente mostraron un fuerte compromiso con la idea de los vínculos comunes que unían a la región. Como ha explicado Joppke, una de las formas de justificar las preferencias étnicas es "dar expresión a una comunidad histórico-cultural que abarca más de un Estado".[484] Resulta interesante que, como ha argumentado Herzog, "la tensión entre las aspiraciones locales y las construcciones globales, y la creencia de que más allá del ámbito municipal había una comunidad más amplia a la que se pertenecía... fue especialmente difícil de gestionar durante el periodo de la independencia".[485] Los mismos aspectos que unían a las elites, tales como la lengua, la religión y la tradición, se percibían también como características hispánicas que muchos modernizadores liberales no querían celebrar, sino que querían superar.[486] En última instancia, el criollismo, con sus diferentes intereses y contradicciones a nivel nacional y regional, fue tanto una fuerza unificadora como un obstáculo en la construcción de una pertenencia supranacional.[487] Como ha observado Simon, la oposición a los proyectos de confederación provino de los criollos provinciales que habían visto limitada su capacidad de influir en las políticas y que, por tanto, pretendían destruir dichas uniones y descentralizar el federalismo "como medio para recuperar su influencia dentro de los estados independientes".[488]

2. *Aplicación en la práctica*

La introducción de cláusulas que concedían igualdad de trato y derechos de admisión a los nacionales de la contraparte no fue un empeño exclusivamente hispanoamericano. Los ejemplos más famosos son los acuerdos de 1858 y 1868 entre Estados Unidos y China.[489] Sus ciudadanos eran

[484] *Ibidem*, p. 24.

[485] Herzog, Tamar, *op. cit.,* p. 152.

[486] Esto es evidente en los trabajos de Alberdi, quien argumentó en favor de mirar al Reino Unido y a Francia como modelos. Véase Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.*

[487] Herzog, Tamar, *op. cit.*, pp. 172 y 173.

[488] Simon, Joshua, *op. cit.,* pp. 188 y 189.

[489] Tratado de paz, amistad y comercio entre los Estados Unidos de América y China, celebrado en Tientsin, el 18 de junio de 1858. Artículos adicionales al Tratado entre los

libres de emigrar "con fines de curiosidad, de comercio o como residentes permanentes".[490] Sin embargo, mientras que la libre circulación y la apertura de fronteras eran centrales en estos acuerdos, la ampliación de los derechos no era comparable con la que se observa en la mayoría de tratados hispanoamericanos, y se limitaba a los que "disfrutaban los ciudadanos o súbditos de la nación más favorecida".[491] Para nuestros fines, lo más relevante es resaltar que los acuerdos funcionaron en la práctica. Esto puede verse en el número de ciudadanos chinos que emigraron a Estados Unidos y en la forma en que se hizo más difícil la adopción de legislación restrictiva a nivel nacional. En efecto, diversos presidentes de Estados Unidos vetaron algunas iniciativas porque incumplían el tratado.[492]

Incluso si los acuerdos bilaterales se aplicaron, es obvio que pudo haber divergencias entre lo que marcaba el texto de la ley y su aplicación práctica. Estas diferencias son difíciles de medir tanto en Estados Unidos como en Hispanoamérica. Esta última cuenta con un número limitado de fuentes académicas secundarias, a lo que se añade la escasez de decisiones judiciales sobre individuos hispanoamericanos. También existen posibles diferencias entre regiones limítrofes, así como entre pueblos pequeños y grandes ciudades. No se pretende resolver esta cuestión aquí. Empero, hay varios indicios de que el hispanoamericano fue reconocido como una figura jurídica que, al estar más cerca del nacional, tenía derechos similares, tanto en la teoría como en la práctica.

En primer lugar, los limitados casos con registros disponibles de la práctica administrativa apuntan todos en la dirección de la aplicación de estas cláusulas. Este es el caso de los acuerdos bilaterales, como el existente entre Perú y Colombia de 1822,[493] y también es cierto para las disposiciones constitucionales, por ejemplo, en Venezuela.[494]

Estados Unidos de América y el Imperio Ta-Tsing del 18 de junio de 1858, Washington, 28 de julio de 1868, que es también conocido como el Tratado de Burlingame.

[490] Véase el artículo V del Tratado de 1868. La misma cláusula fue consagrada en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Perú y China, Tientsin (Tianjin), 26 de junio de 1874. Los ciudadanos chinos no gozaban en Perú de ninguna de las prerrogativas que se concedían a los hispanoamericanos en otros tratados bilaterales.

[491] Véase artículo VI del Tratado de 1868.

[492] Black, Isabella, "American labour and Chinese immigration", *Past & Present*, vol. 25, núm. 1, 1963, pp. 59-76.

[493] Véase también su aplicación en Venezuela luego de su separación de Colombia, en las distintas resoluciones administrativas mencionadas en Parra-Aranguren, Gonzalo, *La Constitución de 1830 y los venezolanos por naturalización*, Caracas, Imprenta Universitaria, 1969, pp. 54-59.

[494] Véanse las referencias a las distintas resoluciones dictadas por el secretario del Interior y Justicia disponibles en *ibidem*, pp. 43-47 y 105-122.

En segundo lugar, muchos acuerdos bilaterales no incorporaron derechos individuales. Si estas cláusulas hubieran sido inaplicables en la práctica o meramente ilusorias, como suele ser el caso con ciertas disposiciones constitucionales, se habrían incluido en todos los tratados bilaterales y habrían siempre seguido formando parte de las leyes y Constituciones nacionales cuando se modificaban. Por un razonamiento *a contrariis*, se puede argumentar que se tomaron en serio cuando fueron consagradas en las diversas leyes.

En tercer lugar, a pesar de las profundas renovaciones de todos los demás aspectos de las leyes de nacionalidad, el hecho de que el estatus preferente de los hispanoamericanos se mantuviera en algunos casos representa un fuerte indicio de que estas disposiciones eran más que meramente teóricas. Así lo ejemplifican las Constituciones colombianas de 1863 y 1886, las cuales fueron absolutamente divergentes en términos de visión política. En efecto, la primera fue un modelo de ideas liberales, y la segunda, un paradigma del proyecto conservador.[495] De hecho, el texto de 1886 restringió el acceso a la ciudadanía, concedió menos derechos a los ciudadanos naturalizados y a los extranjeros en general y, sobre todo, puso fin a la tradición del *ius soli* absoluto en el país. Sin embargo, el acceso preferente a la naturalización para los nacionales hispanoamericanos, una innovación introducida por la Constitución de 1863, permaneció intacto.

En cuarto lugar, aunque otros que no eran hispanoamericanos recibieron un trato preferente en algunos aspectos (por ejemplo, la libertad de religión en los acuerdos con Gran Bretaña), nunca lo fue en la misma medida ni se incluyó la naturalización. Este trato de segunda clase también se aplicó a Brasil. Tan solo más tarde, en el siglo XX, se ofreció a los españoles y, en algunos casos, también a los portugueses y brasileños, un estatuto preferencial más elevado.[496] En el caso de que estas disposiciones hubieran sido meramente decorativas, los países habrían utilizado los tratados bilaterales para extenderlos también a otros países con los que tenían relaciones amistosas.

En quinto lugar, si bien la bibliografía académica histórico-jurídica es escasa, quienes han investigado la cuestión son unánimes en reconocer un derecho individual de acceso a la ciudadanía en estas diversas disposiciones domésticas.[497]

---

[495] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, pp. 82 y 83.

[496] Véanse, por ejemplo, las Constituciones ecuatorianas de 1929 y 1945, la Constitución boliviana de 1967 y las Constituciones venezolanas de 1928 y 1953. La única excepción es la referencia a los españoles en las Constituciones peruanas de 1839 y 1860.

[497] Sobre Venezuela, véase Vetancourt Aristeguieta, Francisco, *op. cit.*, p. 89, y Tell Villegas, Guillermo, *Los extranjeros: su admisión, su expulsión*, Caracas, Impr. y Lit. del Gobierno Nacional, 1891, p. 113. Sobre Venezuela y Colombia, véase Parra-Aranguren, Gonzalo, *La*

Por último, es importante destacar el hecho de que los países de la región nunca dedicaron recursos para atraer a otros nacionales hispanoamericanos. Esto difiere de lo que ocurrió con los colonos europeos, que fueron seducidos mediante leyes que concedían tierras, pasajes y exenciones fiscales.[498] Es por ello que, en comparación con el número de europeos que desembarcaron en el continente, los hispanoamericanos que se beneficiaron de un acceso preferente a la ciudadanía constituyeron una pequeña minoría, que posiblemente solo incluyó a las elites criollas.[499] Este aspecto probablemente contribuyó a la longevidad de las preferencias constitucionales en países como Colombia o Venezuela, que no recibieron un gran número de inmigrantes, y ciertamente no de Hispanoamérica, durante el siglo XIX.

3. *Influencia en la actualidad*

Algunos países han mantenido ciertas formas de trato favorable. Hoy en día, a través de sus Constituciones o leyes de ciudadanía, tres Estados sudamericanos siguen concediendo una vía preferente de naturalización a aquellos procedentes de la región. En Colombia, y hasta 2023, los nacionales latinoamericanos y del Caribe, en lugar del término "hispanoamericanos" utilizado anteriormente, podían obtener la nacionalidad por adopción tras un año de residencia, en lugar de cinco, siempre que se ajustara a los tratados bilaterales pertinentes.[500] En la práctica, sin embargo, no se tenía en cuenta la reciprocidad, por lo que todos los ciudadanos de la región necesitaban solamente demostrar un periodo de residencia de un año antes de naturalizarse.[501] Esto ha cambiado en 2023 con la nueva Ley de Nacio-

Constitución de 1830 y los venezolanos por naturalización. cit., y Planas Suárez, Simón, *Los extranjeros en Venezuela. Su condición ante el derecho público y privado de la República,* Lisboa, Centro Tipográfico Colonial, 1917, p. 212. Sobre Ecuador, véase Valladares Rueda, Bolívar, *La nacionalidad y la naturalización en la práctica administrativa*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1955, p. 73. Sobre Argentina y Paraguay, véase Arbo, Higinio, *Ciudadanía y naturalización*, Buenos Aires, El Ateneo, 1926, p. 72.

498 Véase capítulo segundo, pp. 61-69.

499 Véase capítulo primero, pp. 16-19.

500 Colombia, artículo 5, Ley 43 de 1993 (1 de febrero) de nacionalidad.

501 Escobar, Cristina, *op. cit.,* pp. 11 y 12. Sin embargo, no todos los permisos de residencia sirven para contabilizar el tiempo necesario para poder pedir la nacionalidad. Por ejemplo, los diversos permisos de estadía que Colombia ha creado para los ciudadanos venezolanos no cuentan para el periodo de residencia para acceder a la ciudadanía. Véase capítulo octavo.

nalidad, que ahora requiere cinco años de residencia.[502] En Venezuela, el periodo de residencia se reduce de diez a cinco años para los latinoamericanos y los nacionales del Caribe, y no para los hispanoamericanos, como era el caso anteriormente.[503] Por último, en Bolivia la Constitución prevé que el periodo de residencia de tres años se reduzca de forma recíproca mediante tratados con otros países, principalmente latinoamericanos, en lugar de hispanoamericanos.[504] En lo que respecta a otras antiguas colonias españolas, sigue existiendo un trato preferente para los latinoamericanos en Costa Rica,[505] República Dominicana,[506] El Salvador,[507] Honduras,[508] México[509] y Panamá.[510] Los países de América del Sur también han dado preferencia a los migrantes regionales en los procedimientos de regularización.[511] La influencia de esta narrativa olvidada también es importante de forma más sutil. El confirmar un entendimiento común del nacional hispanoamericano a lo largo de la historia no solo desde un punto de vista discursivo, sino también legislativo, puede ofrecer un impulso a los debates sobre la ciudadanía sudamericana que se han dado durante el siglo XXI.[512]

---

[502] Colombia, artículos 3 y 9, Ley 2332 de 2023 por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones, 25 de septiembre de 2023. Véase sobre esto Arenilla, Shirley Llain, *op. cit.*, pp. 134-137.

[503] Venezuela, artículo 33, Constitución de 1999. Los españoles, portugueses e italianos también se benefician de este requisito de residencia reducido.

[504] Bolivia, artículo 144, Constitución de 1999.

[505] Costa Rica, artículo 14 de la Constitución de 1949 establece un trato preferente para los centroamericanos e "iberoamericanos", que pueden naturalizarse después de cinco y no de siete años.

[506] En República Dominicana, el artículo 32 de la Ley de Naturalización 1683/1948 establece que las tasas e impuestos requeridos para la naturalización se reducirán a la mitad para los solicitantes de América Latina.

[507] En El Salvador, el artículo 92 de la Constitución de 1983 exige solo un año de residencia, en lugar de cinco, para españoles e hispanoamericanos para naturalizarse.

[508] En Honduras, según el artículo 24 de la Constitución de 1982, los españoles e iberoamericanos deben residir dos años, en vez de tres, para naturalizarse.

[509] En México, el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad de 1998 establece que los latinoamericanos deben esperar dos años, en vez de cinco, antes de naturalizarse. Esta disposición está vigente desde la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934. El trato preferente ya estaba en el artículo 30 del texto original de la Constitución de 1917.

[510] En Panamá, la Constitución de 1972 establece en su artículo 10 que los españoles y latinoamericanos de nacimiento pueden naturalizarse si cumplen los mismos requisitos que se pide a los panameños para naturalizarse en ese país.

[511] Véase capítulo quinto, p. 183.

[512] Véase capítulo séptimo.

VI. Conclusión

Desde la independencia, las nacientes repúblicas hispanoamericanas construyeron una nueva figura jurídica, el hispanoamericano, que se situaba entre la dicotomía del nacional y el extranjero. Esta creación fue el resultado de unas características peculiares derivadas del surgimiento de un grupo de países en territorios que antes formaban parte de una misma potencia colonial. Hay que recordar que la Constitución de Cádiz de 1812 consideraba que todos los que vivían en el continente americano, con algunas excepciones, compartían la misma nacionalidad española.[513] El proceso de creación de una figura intermedia no solo fue discursivo, sino también legislativo, aunque construido por las elites criollas y dirigido a ellas. En este capítulo se han presentado numerosos acuerdos multilaterales y bilaterales, así como el derecho constitucional interno, que lo confirman. La referencia a la figura jurídica del hispanoamericano continuó durante varias décadas hasta finales del siglo XIX. A pesar de que todos los Estados sudamericanos, excepto Brasil, utilizaban la figura, ésta era más relevante en países como Colombia y Venezuela que en otros como Argentina y Chile. A partir de entonces, la figura jurídica del hispanoamericano se enfrentó a un lento declive, en parte por dos grandes conflictos sudamericanos, tales como la Guerra de la Triple Alianza y la Guerra del Pacífico, así como por las nuevas conferencias panamericanas a partir de 1889, en las que los intereses comerciales tomaron un papel protagónico. No obstante, incluso cuando el idealismo inicial de la figura se perdió en el siglo XX, el siguiente capítulo demuestra que los países sudamericanos siguieron considerando al hispanoamericano como más cercano al nacional que a cualquier otro extranjero.

513 Véase capítulo segundo, pp. 80 y 81.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo cuarto

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO COMO INDESEABLE EN LA AMÉRICA DEL SUR DEL SIGLO VEINTE

> [Argentina] se ha transformado en la tierra de promisión para todo vagabundo, o delincuente que no encuentra ya cabida en Europa. Y así, se van formando, principalmente en los bajos fondos sociales de nuestros primeros centros de población, verdaderas asociaciones de criminales.[514]

I. Introducción

A partir de la década de 1880, un gran número de migrantes llegó a Sudamérica, principalmente a Argentina, Brasil y Uruguay. Tan solo en ese decenio desembarcaron 400,000 personas en Brasil, y el doble en Argentina, triplicando las llegadas que se habían registrado en la década anterior.[515] Durante la década de 1870, Argentina desplazó y aniquiló a poblaciones indígenas en la Patagonia a través de su "campaña del desierto", lo cual generó la apertura de enormes extensiones de tierra para el cultivo.[516] La aceleración del transporte trasatlántico y el ferroviario, junto con la creciente demanda europea de alimentos en un periodo de industrialización, posicionó a Argentina como el granero de Europa.

Con la llegada de un número importante de extranjeros, la década de 1880 puso de manifiesto los primeros signos de un mayor cierre de fronte-

[514] Cané, Miguel, *Expulsión de extranjeros (Apuntes)*, Imprenta de J. Sarrailh, Buenos Aires, 1899, p. 11.

[515] Para Brasil, véase Schulze, Frederik, "German-Speaking and Japanese immigrants in Brazil, 1850-1945", en Foote, Nicola y Goebel, Michael (eds.), *Immigration and national identities in Latin America*, Florida, University Press Florida, 2014, pp. 117-118. Para Argentina, véase Moya, José, *op. cit.*, p. 56.

[516] Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 67.

ras y control migratorio. Las leyes en vigor en aquel momento, las cuales facilitaban la libre circulación e igualdad de trato, se fueron deteriorando con la inclusión de diversas restricciones, que fueron justificadas por motivos étnicos, raciales, ideológicos, morales, físicos y económicos. Todo esto dio paso a una nueva era de control. Durante los cien años siguientes hasta 1980, y como si de la construcción de un muro simbólico se tratara, los Estados fueron categorizando a los extranjeros en diversos grupos, que había que excluir. Esto llevó a que estas categorías, o ladrillos, se fueran apilando, lenta, pero inexorablemente, unos sobre otros, a lo largo de todo un siglo de restricciones incorporadas a través de leyes y decretos.

La práctica jurídica de Estados Unidos ejerció una importante influencia, dado que sus leyes eran conocidas y se debatían en los parlamentos nacionales de Sudamérica.[517] Por ejemplo, la adopción, en 1875 y 1882, de leyes que prohibían la entrada de convictos y prostitutas y, más tarde, de ciudadanos chinos, erosionó una larga tradición de libre circulación.[518] Más tarde, el asesinato del presidente estadounidense McKinley en 1901, por parte de un anarquista de origen polaco, instigó nuevas restricciones contra quienes se consideraba que perturbaban el orden y la paz social establecidos.[519]

La relación entre la libertad de circulación y la soberanía del Estado ha sido objeto de análisis durante muchas décadas. A menudo, se ha considerado que la integridad territorial supone un corolario de la soberanía. Perruchoud ha definido el aspecto territorial de la soberanía como "la autoridad que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio".[520] Desde este punto de vista, la entrada de extranjeros a un país tendría que tener en cuenta los criterios de control y admisión de dicho Estado.[521] En efecto, esta autoridad estatal se ha presentado como inheren-

[517] Por ejemplo, Miguel Cané, un escritor y político argentino que propuso la primera ley de expulsión adoptada en Argentina en 1902, discutió con detalle las leyes y la jurisprudencia migratoria de Estados Unidos en su libro de 1899.

[518] Estados Unidos, Ley de Inmigración de 1875 (*Immigration Act*), 18 Stat. 477; Ley de Exclusión china de 1882 (*Chinese Exclusion Act*), 22 Stat. 58.

[519] Estados Unidos, Ley de Regulación de la Inmigración de Extranjeros a los Estados Unidos (*Anarchist Exclusion Act*), 3 de marzo de 1903.

[520] Perruchoud, Richard, "State sovereignty and freedom of movement", en Opeskin, Brian *et al.* (eds.), *Foundations of international migration law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 123-151, en p. 123.

[521] *Ibidem*, p. 124. Chetail, Vincent, "The transnational movement of persons under general international law: Mapping the customary law foundations of international migration law", en Chetail, Vincent y Bauloz, Céline (eds.), *Research handbook on international law and migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 1.

temente necesaria para la propia supervivencia y perpetuación del Estado en sí.[522] El Tribunal Supremo de Estados Unidos fue el primero que afirmó de manera inequívoca esta teoría:

> Es una máxima aceptada del derecho internacional que cada nación soberana tiene el poder, en cuanto inherente a su soberanía y esencial para su autopreservación, de prohibir la entrada de extranjeros dentro de sus dominios, o de admitirlos solo en los casos y bajo las condiciones que considere oportuno prescribir.[523]

Esta y otras sentencias adoptadas entre 1889 y 1893[524] influyeron de manera inmediata en las jurisdicciones de la *Commonwealth*[525] y, posteriormente, inspiraron conclusiones similares por parte de los tribunales sudamericanos.[526] Más recientemente, esta expresión de la soberanía territorial se ha reafirmado en algunos tratados y jurisprudencia internacionales.[527]

Varios estudiosos han cuestionado la validez histórica de la pretensión del control del Estado como máxima aceptada del derecho internacional. Los expertos sostienen que la libre circulación, y no el poder de exclusión de los extranjeros, fue históricamente la norma. En otras palabras, el derecho a excluir individuos sería una construcción legal relativamente reciente.[528] Algunos especialistas, tales como Nafziger o Martin, sostienen de forma convincente que las sentencias adoptadas por parte del Tribunal Supremo de Estados Unidos a finales del siglo XIX, y que defendían la exclusión de los extranjeros, se basaban en una lectura parcial e incompleta de las obras

---

[522] Nafziger, James, A. R., "The general admission of aliens under international law", *American Journal of International Law*, vol. 77, núm. 4, 1983, p. 804.

[523] Estados Unidos, *Nishimura Ekiu vs. United States* (1892), 142 U.S. 651, Gray J., 659.

[524] Además de Nishimura Ekiu, véase *The Chinese Exclusion Case* (1889), 130 U.S. 581; *Fong Yue Ting vs. United States* (1893), 149 U.S. 698.

[525] En el Reino Unido véase *Musgrove vs. Chun Teeong Toy* (1891), A.C. 272. En Canadá, véase *Attorney- General for Canada vs. Cain* (1906), AC 542, 546.

[526] En Argentina, véase el caso de la Corte Suprema de 1927 sobre un Hábeas Corpus de Irene Amor Magaz de González, 148 *Fallos*, 410, 414. En Brasil, la Corte Suprema se refirió a los fallos Ekiu y Yue para reconocer el derecho a expulsar y deportar inmigrantes en *Habeas Corpus de Vicente Vacirca*, 1908. Véase Irizarry y Puente, Julius, "Exclusion and expulsion of aliens in Latin America', *The American Journal of International Law*, núm. 36, 1942, pp. 252-270.

[527] Artículo 79 ICMW; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra Reino Unido*, Corte Plenaria, número de aplicación 9214/80; 9473/81; 9474/82, 1985, pp. 33 y 34, para. 67; *European Roma Rights Centre and Others vs. Immigration Officer at Prague Airport* (2004) UKHL 55. Citado en Chetail, Vincent, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

[528] *Idem*. Nafziger, James, A. R., *op. cit.,* p. 807.

de expertos tales como De Vattel.[529] De hecho, lejos de ser neutrales, estas sentencias fueron la expresión de doctrinas excluyentes que defendían intereses "raciales o ideológicos". Asimismo, fueron el resultado del fracaso de los abogados a la hora de desarrollar "el principio de libre circulación en nombre de sus clientes".[530]

En efecto, la libre circulación estaba protegida por el derecho internacional.[531] En 1892, al mismo tiempo en que la Corte Suprema de Estados Unidos se pronunciaba sobre *Nishimura Ekiu*, el Instituto de Derecho Internacional confirmó que no se podía prohibir la libre entrada de extranjeros de forma sistemática o permanente. Sin embargo, se podía bloquear por razones de interés público o por motivos extremadamente graves, tales como una acumulación peligrosa de personas que llegaran al mismo tiempo. La protección de los trabajadores nacionales tampoco era motivo suficiente para denegar la entrada, aunque algunas personas, tales como los vagabundos, los mendigos, los delincuentes o los sospechosos de haber cometido un delito, así como las personas gravemente enfermas, podían ser objeto de una prohibición.[532] Los académicos clásicos también negaban que el Estado tuviera "el derecho absoluto de excluir a los extranjeros".[533]

En América del Sur, en donde la libre circulación y los derechos de entrada estaban consagrados a nivel constitucional,[534] el giro hacia posiciones más restrictivas tardó más tiempo. De hecho, la posibilidad de expulsar a un ciudadano extranjero ni siquiera figuraba en la mayoría de las leyes migratorias en el siglo XIX. La llegada de más inmigrantes suscitó vivos debates sobre la división entre nacionales y extranjeros, así como sobre los derechos políticos de estos últimos, como bien ejemplifican las grandes naturalizaciones llevadas a cabo en Brasil y Venezuela.[535] Al mismo tiempo, los hispanoamericanos o, más tarde, los americanos, incluyendo así a todo el continente, siguieron gozando de un trato privilegiado. Como observó elocuentemente un académico en 1928, "una cosa es regular la inmigración del Viejo

[529] Martin, David, A., "Effects of international law on migration policy and practice: The uses of hypocrisy", *International Migration Review*, XXIII, 1989, pp. 547-578; Nafziger, James, A. R., *op. cit.*, pp. 823-829.

[530] *Ibidem*, pp. 828 y 829.

[531] Por ejemplo, véase *ibidem*, pp. 804-847; Chetail, Vincent, *op. cit.,* p. 30.

[532] Artículos 6, 7 y 12, Reglas Internacionales sobre la Admisión y la Expulsión de Extranjeros (*Règles Internationales sur l'Admission et l'Expulsion des Étrangers*), SesiÓn en Ginebra de 1892, publicada en el *Anuario del Instituto de Derecho Internacional* (*Annuaire de l'Institute du droit international*), tomo 12, 1892-1894.

[533] Nafziger, James, A. R., *op. cit.,* pp. 810-815.

[534] Véase capítulo segundo pp. 61-69.

[535] Véase capítulo segundo, p. 73.

Mundo y, otra distinta, es tratar de imponer restricciones a los inmigrantes que provengan de otro Estado americano".[536] Este trato preferente también fue adoptado por Estados Unidos. Por ejemplo, cuando la Ley de Cuotas de 1921 restringió el número de inmigrantes por nacionalidad, los Estados Unidos nunca impusieron límites para los individuos de cualquier país del continente americano, a los que se les siguió permitiendo la entrada.[537]

Como quiera que Estados Unidos se distanciaba de este espíritu de fraternidad, los latinoamericanos, incluyendo ahora a Brasil como socio, se unían contra las posibles restricciones a sus propios nacionales. Estas proclamas antidiscriminatorias fueron a menudo hipócritas, dado que coexistían con la exclusión de extranjeros y nacionales en el propio territorio, principalmente de las poblaciones indígenas y de los afroamericanos.[538] A pesar de todo ello, cuando la libertad de circulación empezó a languidecer en todas partes a finales de la década de 1920,[539] Sudamérica siguió siendo un continente relativamente abierto.[540] Fue tan solo después de la crisis de 1929 cuando la región tomó un giro restrictivo más patente. Décadas más tarde, en los años sesenta y setenta, y durante el auge de la doctrina de seguridad nacional adoptada por regímenes militares, las leyes discriminatorias alcanzaron su punto culminante. De hecho, y a pesar del paso del tiempo, este cúmulo de exclusiones legales sigue influyendo en la legislación y en las prácticas actuales.

Este capítulo ofrece una periodización con un enfoque *longue durée* para explicar cómo América del Sur construyó jurídicamente al extranjero como una figura indeseable. El texto se divide en dos partes. Las secciones 2 a 4 examinan las diversas exclusiones introducidas en cada uno de los tres periodos analizados (1889-1929, 1930-1959, 1960-1990). Una vez que todos los países de América del Sur volvieron a la democracia en la década de 1980, el carácter discriminatorio de sus leyes migratorias en vigor en aquel

---

[536] Brown Scott, James, *The sixth international conference of American states: international conciliation*, No. 241, Whitefish, Literary Licensing, LLC, 1928, p. 320.

[537] Brasil, Decreto Ley 3175, 7 de abril de 1941, que prohíbe toda la migración excepto la de los portugueses y de todos los ciudadanos del continente americano. Por su parte, la Ley de Cuotas de Emergencia de los Estados Unidos de 1921 restringió el número de inmigrantes admitidos en el país, en función de la nacionalidad, pero excluyendo de ese número a México, Cuba Centroamérica, Sudamérica, Canadá e islas adyacentes.

[538] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

[539] Varlez, Louis, "Migration problems and the Havana conference of 1928", *International Labour Review*, vol. XIX, núm. 1, 1929, pp. 1-19.

[540] Fields, Harold, "Closing immigration throughout the world", *American Journal of International Law*, núm. 26, 1932, pp. 671-699.

momento era el resultado de un siglo de exclusiones. Es decir, no fueron solo —como se suele suponer erróneamente— las dictaduras militares de los años sesenta y setenta las que adoptaron leyes restrictivas, sino que hubo un proceso mucho más largo de construcción del extranjero como indeseable. Este hallazgo contrasta con aquellas visiones que presentan a la región como una que tuvo siempre los brazos abiertos de forma inequívoca y, por tanto, ofrece un relato mucho más crítico y complejo a través de una perspectiva histórica más larga. En resumidas cuentas, en la década de 1880 se comenzó a asociar al extranjero con la criminalidad, la subversión política, la ociosidad, la competencia en el mercado laboral y la inmoralidad. A través de este proceso, el extranjero fue representado como una amenaza a la forma en que las elites imaginaban a la nación, ya fuera por sus rasgos individuales (por ejemplo, sus ideas políticas, su edad o su salud), o por construcciones colectivas nacionales, raciales o étnicas (por ejemplo, la exclusión de asiáticos, negros, gitanos o judíos).[541]

Durante el primer periodo (1889-1929), las restricciones se justificaron por motivos étnicos, raciales, políticos y morales. Aun así, las leyes siguieron siendo abiertas en perspectiva comparada, y los inmigrantes llegaron en gran número, principalmente a Argentina, Brasil y Uruguay. El segundo periodo (1930-1960) fue el resultado de la crisis económica de 1929, por lo que se incorporaron medidas de protección para los mercados laborales domésticos. Independientemente de otras consideraciones y características, durante este periodo se excluyó al extranjero, por considerarlo una fuente potencial de competencia laboral. El número de llegadas descendió espectacularmente durante estas tres décadas. El tercer periodo (1960-1990) fue testigo de la construcción del extranjero como una amenaza para los regímenes militares, por lo que sus derechos se limitaron a la mínima expresión, al igual que muchos de los derechos de los propios ciudadanos. La seguridad nacional se convirtió en la coartada que legitimaba tanto el control (de los potenciales futuros inmigrantes) como la expulsión (de los inmigrantes ya presentes). Durante esta etapa, en países como Chile, el número de residentes extranjeros fue el más bajo jamás experimentado en su historia.

Ha de resaltarse, empero, que existe un solapamiento entre los tres periodos, dado que algunas leyes de exclusión tuvieron vigencia durante décadas. En cualquier caso, la periodización sigue siendo útil para destacar el momento preciso en que aparecieron las restricciones, así como para ofrecer al lector un análisis más estructurado de su acumulación histórica. Los diez países sudamericanos siempre coincidieron en algo. Mientras que du-

[541] Devoto, Fernando, *op. cit.,* p. 164.

rante el siglo XIX se produjo una convergencia regional abierta y receptiva hacia los europeos, el siglo XX invirtió gradualmente esta tendencia.

La segunda parte de este capítulo analiza dos aspectos centrales de este giro excluyente. En primer lugar, se examina cómo se difundieron los marcos legales restrictivos y cómo fueron trasplantados a través de leyes, así como la fuerte influencia estadounidense. Esto se desarrolló de manera paralela al proceso de solidaridad que ejercían entre ellos los Estados latinoamericanos cuando sus nacionales corrían el riesgo de ser discriminados en Estados Unidos. En segundo lugar, se exploran las razones que subyacen al trato privilegiado, que, incluso en periodos de extrema restricción, continuaron disfrutando los hispanoamericanos a través de diversos acuerdos internacionales y disposiciones nacionales, al menos hasta la década de 1960, cuando los regímenes militares tomaron el poder. La conclusión del capítulo pone de manifiesto la influencia que los marcos restrictivos del siglo XX siguen ejerciendo hoy en día a nivel político, legislativo y administrativo. Esto facilita la transición hacia la segunda parte del libro, en la que se aborda el actual marco jurídico de migración y ciudadanía. El pensar en un trasatlántico gigantesco que gira 180 grados a cámara lenta para cambiar de dirección, sirve como metáfora adecuada para entender los obstáculos a los que se enfrenta el movimiento del siglo XXI hacia la apertura y la igualdad legal de los extranjeros. Todo esto es consecuencia del muro metafórico que comenzó en la década de 1880, y que se construyó a lo largo de todo un siglo de aumento de restricciones.[542]

II. De la conferencia panamericana de 1889 a la crisis ecónomica de 1929

Las conferencias panamericanas se convirtieron en grandes acontecimientos a finales del siglo XIX y principios del XX. Los Estados Unidos tomaron la iniciativa de invitar a Brasil, Haití, México, Santo Domingo y las diversas repúblicas de América Central y del Sur a la primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889. Esto representó la incorporación al diálogo regional, no solo de Estados Unidos, preocupado sobre todo en ampliar sus intereses comerciales,[543] sino también de Brasil y Haití.[544] Estas conferencias "se convirtieron en lugares donde los países

[542] Véanse capítulos quinto, sexto y séptimo.

[543] Castillo Martínez, Antonio del, *op. cit.*, p. 35.

[544] Como se ha comentado en el capítulo tercero, tanto Brasil como Haití habían sido excluidos en gran medida de los debates regionales anteriores entre los países hispanoamericanos. Véanse pp. 83 y 84.

latinoamericanos cooperaron para limitar la intervención de los Estados Unidos y las potencias europeas" y en el camino "fortalecieron la solidaridad latinoamericana".[545] No hay que olvidar que Estados Unidos todavía defendía públicamente la intervención como una herramienta política válida hasta 1928.[546] De hecho, bajo el liderazgo de los Estados latinoamericanos, se adoptaron varios acuerdos y resoluciones sobre la no intervención durante la primera mitad del siglo XX.[547]

La migración y la movilidad formaron parte también de una agenda liderada por América Latina, que Estados Unidos ignoró al no firmar acuerdos que ampliaran los derechos de los migrantes. Al mismo tiempo, los marcos legislativos domésticos empezaron a incorporar tanto restricciones de derechos como de entrada para determinadas categorías de no nacionales. Esta sección presenta cómo las exclusiones, basadas en la raza, la etnia, la ideología política y la moralidad, proliferaron en este periodo de cuarenta años, y cómo se mantuvieron después de la crisis económica de 1929.

1. *Exclusión basada en la raza y en la etnia*

Aunque las exclusiones por motivos raciales habían existido en los estados del sur de Estados Unidos desde la prohibición de la inmigración de personas de raza negra en 1803,[548] otros países de América permanecieron, al menos sobre el papel, aislados de tales tendencias.[549] Esto cambió durante las dos últimas décadas del siglo XIX. En Estados Unidos, las normas de 1875 que prohibían la entrada de convictos y prostitutas, así como la exclusión de los ciudadanos chinos en 1882, modificaron las reglas del juego.[550]

---

[545] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 54.

[546] Mathews, John, M., "Roosevelt's Latin-American policy", *American Political Science Review,* vol. 29, núm. 5, 1935, p. 808.

[547] Artículo 8, Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados, Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos Montevideo, 26 de diciembre de 1933; Protocolo Adicional de Buenos Aires relativo a la no Intervención, Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 23 de diciembre de 1936.

[548] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 40.

[549] Una excepción puede ser Colombia, donde la Ley 11 de 1847 excluía de la inmigración a las personas de "raza africana".

[550] Estados Unidos, Ley de Inmigración de 1875 (*Immigration Act*), 18 Stat. 477. Aunque la ley se refería a los delincuentes convictos y a las prostitutas en general, su objetivo era excluir a las mujeres chinas; Ley de Exclusión China de 1882 (*Chinese Exclusion Act*), 22 Stat. 58. La circulación de sirvientes chinos ya se había prohibido en los Estados Unidos con la Ley de Comercio de Culis de 1862. Véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting, cit.,* p. 25.

A través de estatutos federales de alcance general en todo el país, se sistematizó por primera vez la restricción de la llegada de extranjeros (si bien es cierto que ya existían exclusiones a nivel estatal).[551] La influencia de estas leyes pronto se vio reflejada en todo el continente americano.

FitzGerald y Cook-Martin han analizado meticulosamente la selección y la exclusión de los migrantes en las Américas en función de la raza y la etnia. Ambos han argumentado de forma convincente cómo los países latinoamericanos adoptaron las restricciones, que habían aparecido por primera vez en Estados Unidos, a través de un proceso de difusión y emulación de políticas. La difusión de políticas fue también el resultado de un ajuste estratégico, dado que se temía que los cambios en las leyes de otros estados modificaran los flujos migratorios.[552] Sin embargo, como ha demostrado McKeown, las restricciones fueron favorecidas incluso por países que prácticamente no recibían inmigración. En su opinión, las exclusiones "tenían mucho que ver con la percepción de cómo un país civilizado debía definir sus fronteras sociales y políticas", ya que el control de fronteras comenzaba a emerger como un requisito básico para ser reconocido en el concierto internacional "como un Estado-nación moderno".[553]

La introducción de restricciones puso fin a un periodo en el que la migración se había producido a menudo de forma espontánea, al menos para los llegados desde Europa. Ciertamente, la consagración de prohibiciones étnicas y raciales explícitas no fue sorprendente en el caso sudamericano, en donde la "pureza de sangre" había sido una obsesión desde la época colonial.[554] De hecho, la llegada de migrantes procedentes de Asia solo se había aceptado en circunstancias muy concretas durante el siglo XIX. Por ejemplo, los chinos en Perú debían ocupar puestos en el sector agrícola, que los europeos no cubrían.[555] En efecto, una vez terminada la esclavitud, Perú se apoyó en el trabajo de más de 100,000 ciudadanos chinos que fueron utilizados como mano de obra en situación de servidumbre.[556] De manera similar, en el caso venezolano, se esperaba que trabajaran en la agricultura y

[551] *Ibidem*, p. 21.

[552] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit*., pp. 22-27.

[553] McKeown, Adam, K., *Melancholy order. Asian migration and the globalization of borders*, New York, Columbia University Press, 2008, pp. 320 y 321.

[554] Loveman, Mara, *op. cit.,* pp. 61-71.

[555] Del Rio, Mario, *op. cit.,* pp. 44-51.

[556] Lausent-Herrera, Isabelle, "Tusans (tusheng) and the changing Chinese community in Peru", en Look Lai, Walton y Chee-Beng, Tan (eds.), *The Chinese in Latin America and the Caribbean,* Leiden, Brill, 2010, pp. 143-184.

en el sector doméstico durante la década de 1850, también inmediatamente después de la abolición de la esclavitud.[557]

El nacimiento de la eugenesia a principios del siglo XX coincidió con un periodo de desarrollo de las organizaciones internacionales en cuyo seno se discutían políticas selectivas de admisión de inmigrantes.[558] Por tanto, era previsible que no pasara mucho tiempo antes de que se empezaran a promulgar leyes que reflejaran las exclusiones por raza y etnia siguiendo el modelo estadounidense. Así ocurrió entre 1887 y 1916, periodo en el cual los diez países bajo estudio adoptaron marcos legales discriminatorios. En concreto, y en orden cronológico, Colombia lo hizo en 1887,[559] Ecuador en 1889,[560] Brasil en 1890,[561] Uruguay en 1890,[562] Venezuela en 1891,[563] Bolivia en 1899,[564]

---

[557] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 378 y 379.

[558] *Ibidem*, pp. 58-64.

[559] En Colombia, la Ley 62 de1887 impuso una prohibición a los ciudadanos chinos, que se levantó en 1892 debido a la necesidad de trabajadores para el Canal de Panamá (entonces parte de Colombia). Se impusieron nuevas restricciones para los chinos y otras nacionalidades entre 1931 y 1948, año en que finalizaron las exclusiones. Los gitanos también fueron discriminados entre 1935 y 1943. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 356 y 357.

[560] Ecuador, Decreto Legislativo del 12 de octubre de 1889. Este Decreto prohibió la entrada de inmigrantes chinos. La discriminación de los gitanos comenzó en 1938 (artículo 17, Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938). El trato discriminatorio se mantuvo hasta 1944 para los chinos y hasta 1971 para los gitanos. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 361 y 362.

[561] En Brasil, el Decreto 528, del 28 de junio de 1890, prohibía la entrada de "negros y amarillos", pero solo estuvo en vigor durante dos años. Otras restricciones incluyeron a los gitanos a partir de 1934 y a los judíos antes de la Segunda Guerra Mundial. Todas las restricciones terminaron, al menos sobre el papel, en 1980. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 259-298.

[562] En Uruguay, el artículo 26 de la Ley 2096, del 18 de junio de 1890, prohibía la entrada a asiáticos, africanos, bohemios y "húngaros" (las dos últimas categorías se refieren a los gitanos). Las restricciones, con varios cambios, se mantuvieron hasta 1938. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 377 y 378.

[563] Venezuela prohibió la entrada de asiáticos e individuos procedentes de las Antillas inglesas y holandesas en el artículo 39 de la Ley de Inmigración del 20 de junio de 1891 (véase también el artículo 3, Ley de Inmigración, 26 de agosto de 1894). Las exclusiones continuaron hasta 1966, cuando se levantó la prohibición de la inmigración de personas no blancas, vigente desde la Ley de Inmigración y Colonización del 22 de julio de 1936. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 379.

[564] En Bolivia, la Resolución Suprema del 5 de agosto de 1899, así como la Resolución Suprema del 16 de agosto de 1899, excluyeron la inmigración asiática. El término asiático se refería a los chinos. La exclusión se amplió en 1938 a negros, judíos y gitanos. Las exclusiones se mantuvieron hasta 1951. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 351 y 354.

Paraguay en 1903,[565] Perú en 1905,[566] Chile en 1915[567] y Argentina en 1916.[568] Las prohibiciones afectaron sobre todo a chinos, gitanos, judíos y negros, pero también a japoneses y a personas de Oriente Medio. Su *modus operandi* difería de un país a otro. En ocasiones, se imponían condiciones adicionales a algunas categorías que debía cumplir la persona en concreto, en lugar de prohibiciones absolutas, como en el caso de los polacos (que eran principalmente judíos) en Colombia.[569] Otros países se limitaron a prohibir toda inmigración no europea, o no blanca.[570] La legislación también osciló entre las preferencias y las exclusiones, sobre todo en lo que respecta a los asiáticos.[571] Por supuesto, todas las categorías estaban sujetas a construcciones sociales cambiantes, en función de diversos intereses y actores. Por ejemplo, las exclusiones no consideraban asiáticos a los japoneses en Paraguay ni a los siriolibaneses en Uruguay.[572] Algunas restricciones redactadas de forma aparen-

[565] En Paraguay, el artículo 14 de la Ley del 30 de septiembre de 1903 excluía la entrada de ciudadanos de "raza amarilla", negros y gitanos. Las restricciones se mantuvieron hasta 1937. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 373 y 374.

[566] En Perú, se impusieron algunas limitaciones a los inmigrantes chinos en 1905. Las mismas se incrementaron en los años siguientes. La inmigración japonesa se restringió a partir de 1936. Las restricciones se mantuvieron hasta 1954. En el caso de los gitanos, las prohibiciones estuvieron vigentes desde 1937 hasta 1992. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit*., pp. 375 y 376.

[567] En Chile, se introdujeron restricciones para los ciudadanos chinos mediante la imposición de una tasa especial que se mantuvo hasta 1936. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, op. cit., pp. 355.

[568] En Argentina, las exclusiones se centraron en los gitanos. Más tarde, hubo instrucciones consulares secretas dirigidas a los judíos. Todas las restricciones terminaron en 1949. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 299-332.

[569] Por ejemplo, los romaníes ("zíngaros" o "gitanos") fueron presentados como carentes de higiene y, por tanto, más fácilmente portadores de "enfermedades infecciosas exóticas" o necesitados de un examen sanitario detenido al llegar a la frontera. Véase Perú, Resolución Suprema, Lima, 25 de noviembre de 1910. En Colombia, muchas nacionalidades, como búlgaros, chinos, egipcios, estonios, griegos, indios, letones libaneses, lituanos, marroquíes, palestinos, polacos, rumanos, rusos, sirios y turcos, tuvieron que cumplir varias condiciones adicionales para que se les permitiera la entrada. Colombia, artículo 1, Decreto 397 de 1937. Véase Leal Villamizar, Lina María, *Colombia frente al antisemitismo y la migración de judíos polacos y alemanes 1933-1948*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2015.

[570] Véase Venezuela, Ley de Inmigración y Colonización, 8 de julio de 1912, que prohibía toda migración no europea, así como la Ley de Inmigración y Colonización del 22 de julio de 1936, que prohibía la entrada de no blancos. En Perú, véase la Ley del 14 de octubre de 1893 que autoriza, protege y promueve la inmigración de extranjeros de raza blanca.

[571] Este fue el caso de los asiáticos en Colombia y Perú en el siglo XIX. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 356 y 374.

[572] Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 373 y 377. Véase en Uruguay, la Ley 3051 de 1906 que exime de la exclusión a los sirios de la "región del Líbano".

temente no discriminatoria, como los requisitos de alfabetización, también afectaban a los europeos, pero en la práctica se adoptaban con objetivos racistas.[573] De hecho, las exclusiones se justificaban a menudo por la necesidad de preservar la composición étnica de las poblaciones, algo que favorecía a los europeos.[574] Algunas categorías que en teoría no estaban excluidas fueron rechazadas en la práctica a través de circulares diplomáticas. Por ejemplo, los negros estadounidenses en Brasil a principios del siglo XX,[575] así como los judíos más tarde, cuya entrada fue prohibida por parte de Argentina,[576] Brasil,[577] Colombia[578] y Uruguay,[579] a menudo a través de comunicaciones consulares secretas. Sin embargo, incluso cuando las restricciones estaban claramente formuladas, los que tenían prohibido emigrar ocasionalmente se las arreglaban para hacerlo. Por ejemplo, se calcula que 20,000, 25,000 y 45,000 judíos llegaron a Bolivia, Brasil y Argentina, respectivamente, a pesar de las prohibiciones vigentes en los tres países.[580] Esto fue el resultado del surgimiento de una "industria de los documentos"[581] que aglutinaba a varios actores que podían facilitar permisos de residencia, contratos de trabajo y otros certificados falsificados en países como Argentina y Bolivia. Sus respectivos consulados en Europa solían estar implicados, ya que exigían considerables

[573] Sacchetta señala que un factor importante en la reducción de las llegadas de portugueses a Brasil tuvo que ver con la prohibición de entrada para los analfabetos. Véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 212. Brasil, Decreto 24.215 de 1934.

[574] Brasil, artículo 2, Decreto Ley 7967, 18 de septiembre de 1945.

[575] Brasil, Decreto 4247 del 6 de enero de 1921, que regula la entrada de extranjeros en Brasil. Este decreto no excluía por motivos de raza, sino por atributos "neutros" como ser mayor de sesenta años o ser ciego. Sin embargo, los negros de Estados Unidos fueron excluidos mediante circulares diplomáticas secretas. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 274 y 276.

[576] Los judíos fueron excluidos en Argentina antes de la Segunda Guerra Mundial mediante circulares diplomáticas secretas. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 354.

[577] Brasil, *Circular Reservada* 1522 del 6 de mayo de 1941. El Ministerio de Justicia se reservó la facultad de levantar la prohibición en casos individuales. Sin embargo, se prohibió incluso a los judíos con ciudadanía de otra nación americana o de Portugal. Citado en Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit*. p. 232.

[578] Varios cables diplomáticos se citan en Leal Villamizar, Lina María, *op. cit.,* p. 57.

[579] Facal Santiago, Silvia, *Movimientos migratorios en Uruguay. Un estudio a través del marco normativo*, Madrid, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, OBIMID, 2017, pp. 14 y 15.

[580] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 354 para el caso de Argentina, pp. 316-318 para Bolivia y p. 288 para Brasil.

[581] Aquí tomo prestado el término que David Cook-Martin ha utilizado en un contexto más reciente en Argentina. Véase Cook-Martin, David, *The scramble for citizens: dual nationality and state competition for immigrants*, Stanford University Press, 2013.

sumas de dinero a cambio de visados para personas que escapaban de la persecución nazi.[582]

2. *Exclusión basada en ideología política*

En las décadas de 1870 y 80 surgió un nuevo orden internacional en el cual Inglaterra reemplazó a la Corona española como principal socio comercial y financiero.[583] El crecimiento económico se aceleró hasta 1929, sobre todo a través de la exportación de bienes primarios, situando a algunos países sudamericanos entre los más ricos del mundo en términos de renta per cápita.[584] Este extraordinario desarrollo tuvo varias ramificaciones. Para empezar, en el periodo que va desde 1880 a 1929 se produjo la mayor llegada de extranjeros a Sudamérica, sobre todo a Argentina, Brasil y Uruguay, siendo Buenos Aires, Río de Janeiro y Montevideo ciudades que acogieron a una gran población de inmigrantes, al tiempo que se encontraban entre las más prósperas del mundo.[585]

En segundo lugar, el siglo XX fue testigo del auge de las administraciones de "orden y progreso", fruto de la alianza entre liberales y conservadores. Estos regímenes se preocupaban por acelerar el crecimiento económico e imponer el control en Estados afectados por el aumento del malestar social y los conflictos.[586] Estos gobiernos "se caracterizaban por sus sistemas legales excluyentes, la concentración de poderes en el Ejecutivo, derechos políticos limitados, y el uso extremo de los poderes coercitivos del Estado".[587] Este proceso de construcción del Estado pretendía evitar las convulsiones políticas en un intento de ofrecer una estabilidad creíble para atraer al capital extranjero.[588] De hecho, los Estados reaccionaron con mano de hierro ante los levantamientos obreros, como lo demuestran las masacres de Valparaíso (1903), Buenos Aires (1919, en lo que supone un acontecimiento conocido como la *semana trágica*) y Guayaquil (1922).

---

582 Devoto, Fernando, *op. cit.*, p. 183; Osterweil, Marc J., "The economic and social condition of Jewish and Arab Immigrants in Bolivia, 1890-1980", en Klich, Ignacio y Lesser, Jeffrey (eds.), *Arab and Jewish immigrants in Latin America. Images and realities*, Abingdon, Routledge, 1998, pp. 146-166.

583 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.,* p. 163.

584 Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *op. cit.*, capítulo tercero.

585 Véase el capítulo primero, pp. 16-19.

586 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…*, *cit.,* p. 163.

587 *Ibidem*, p. 85.

588 Rouquié, Alain, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.,* pp. 50 y 51.

En tercer lugar, los movimientos socialistas y anarquistas, aparecidos en Europa, influyeron fuertemente en las acciones laborales y sindicales de la región, especialmente en Argentina.[589] Los recién llegados, principalmente italianos, desempeñaron un papel crucial en la organización de los movimientos obreros.[590] En este contexto, con dos fuerzas enfrentadas a favor y en contra de los derechos sociales, las crecientes exclusiones basadas en la ideología política, sobre todo contra los considerados anarquistas, se abrieron paso en diversas leyes migratorias. Hay que aclarar que el concepto de anarquismo se usaba de manera poco precisa para poder abarcar así bajo el mismo paraguas a cualquiera que se considerara una amenaza para el orden social establecido. Bajo la etiqueta de la *defensa social*, resultaba sencillo poner en marcha mecanismos de control, clasificación y expulsión contra cualquier persona que se considerara como indeseable.

Si bien algunas normas, que permitían la expulsión de extranjeros que se inmiscuyeran en la política interna, ya estaban presentes desde finales del siglo XIX,[591] su proliferación y sistematización se produjo durante las dos primeras décadas del siglo XX. En 1902, y en el contexto de una huelga general de estibadores, Argentina aprobó su Ley de Residencia. Ésta preveía la exclusión en la frontera, o la expulsión del territorio, sin control judicial, de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o el orden público.[592] La ley se puso en práctica para romper inmediatamente la columna vertebral de los movimientos obreros y transformó profundamente la división entre nacionales y extranjeros.[593] No solo era posible discriminar a los extranjeros, sino que las leyes argentinas también incorporaron nuevos mecanismos de control, como las sanciones a los transportistas, la detención, la prohibición de entrada y el encarcelamiento en caso de regresar al país una vez habiendo sido expulsado.[594]

---

589 Gargarella, Roberto, "La sala de máquinas de la Constitución…", *cit*, pp. 174-178.

590 Angell, Alan, "The left in Latin America since c. 1920", en Bethell, Leslie (ed.), *Latin America. Politics and society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 79.

591 Colombia, artículo 13, Ley 145 de 26 de noviembre de 1888. Véanse ejemplos de expulsiones de Venezuela a finales del siglo XIX en Villegas-Pulido, Guillermo Tell, *Los extranjeros en Venezuela: Su no admisión - Su expulsión*, Caracas, Del Comercio, 1919, pp. 100 y ss.

592 Argentina, artículos 2-3, Ley de Residencia 4.144 de 1902.

593 Domenech, Eduardo, "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros «indeseables» en tiempos de las «grandes migraciones»", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, vol. 23, núm. 45, 2015, p. 175.

594 Argentina, Ley de Residencia 4.144 del 22 de noviembre de 1902; Ley de Defensa Social 7.029 del 28 de junio de 1910.

Otros países siguieron su ejemplo. El énfasis en desprestigiar las reivindicaciones sociales y laborales fue generalizado.[595] Por ejemplo, Brasil adoptó una ley de expulsión en 1907, en el marco de las protestas que exigían la adopción de la jornada laboral de ocho horas.[596] Estos estatutos tenían una redacción amplia. Se podía expulsar a quienes "provoca[ra]n manifestaciones contrarias al orden establecido", al "orden público" o que "enseñen la alteración al orden social".[597] Esta categorización tan amplia proporcionaba un gran margen de maniobra a las autoridades. En algunos casos, se prohibía a los extranjeros cualquier tipo de expresión política, participar en asociaciones y poseer periódicos.[598] En otros, las leyes prohibían explícitamente la entrada de comunistas o anarquistas.[599] Con el paso del tiempo, las disposiciones se tornaron cada vez más restrictivas.[600] Su objetivo era presentar al trabajador migrante como un agitador, subversivo para el orden establecido y, por tanto, como un enemigo de la sociedad.

Además, también proliferaron diversas iniciativas regionales. En el contexto de la segunda Conferencia Panamericana, varios Estados firmaron un tratado de extradición y protección contra el anarquismo. Si bien se excluía la extradición por delitos políticos, se podía extraditar a quienes cometieran

595 Bolivia, Ley de Residencia del 18 de enero de 1911; Brasil, Decreto 1641 sobre expulsión de extranjeros del territorio nacional, Río de Janeiro, 7 de enero de 1907, y Decreto 6486 del 23 de mayo de 1907; Chile, Ley 3.446, que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables, del 12 de diciembre de 1918; Colombia, Decreto 496 de 1909 y véase también la Ley 48 sobre Inmigración, del 3 de noviembre de 1920; Ecuador, Ley 344 de Extranjería, Extradición y Naturalización, del 8 de octubre de 1921; Perú, Ley sobre Expulsión de Extranjeros de 1908; Uruguay, Ley 9604, del 13 de octubre de 1936; Venezuela, artículo 12 de la Ley que define los derechos y obligaciones de los extranjeros, del 16 de abril de 1903.

596 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.* p. 156.

597 Bolivia, artículo 2, Ley de Residencia de 1911; Chile, artículo 2, Ley 3.446 de 1918.

598 Brasil, artículo 1, Decreto 1641 de 1907; Ecuador, artículo 19, Ley 344 de 1921; Venezuela, artículo 6, Ley 16 abril de 1903, y artículo 6, Ley de Extranjería de 30 de junio de 1915.

599 Colombia, artículo 7, Ley 48 de 1920.

600 Véase, por ejemplo, en Argentina, la Ley de Defensa Social 7.029, de 28 de junio de 1910, que introduce nuevas restricciones a la Ley de 1902; Brasil, Decreto 2741, de 8 de enero de 1913, que deroga algunas de las protecciones mínimas contra la expulsión incluidas en el Decreto 1641 de 1907. Este decreto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo de Brasil en 1913. Véase Roquette Lopreato, Christina, "O espírito das leis: anarquismo e repressão política no Brasil", *Verve*, núm. 3, 2003, pp. 75-91. Véase también Zago de Moraes, Ana Luisa, *Crimigração. A relação entre política migratória e política criminal no Brasil*, São Paulo, IBCCRIM, 2016.

actos calificados de anarquistas.[601] Argentina tomó la iniciativa de crear una red entre las fuerzas policiales con el fin de formar una policía internacional sudamericana. Aunque este ambicioso objetivo nunca llegó a materializarse, se adoptaron dos tratados, aprobados en las conferencias sudamericanas de Policía de 1905 y 1920, que obligaban a los Estados a intercambiar información sobre los actos de los anarquistas y sobre otras personas que hubieran alterado el orden social.[602]

Esta arquitectura restrictiva tuvo un importante efecto en la práctica. En 1907, más de un centenar de extranjeros fueron expulsados de Brasil en el breve periodo de seis meses.[603] La influencia de estas disposiciones se extendió durante décadas y las leyes posteriores refinaron aún más ciertas exclusiones.[604] Las prohibiciones de poseer empresas de comunicación, participar en actividades políticas o formar parte de sindicatos ocuparon un lugar central en las leyes adoptadas durante las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, como se verá más adelante.[605]

3. *Exclusión basada en la moral y otras "insuficiencias"*

Las restricciones se multiplicaron para aquellos que eran considerados no conformes. Las mismas restricciones representaban un batiburrillo de categorías basadas en una cierta corriente moral que llevaba a la prohibición de la llegada de prostitutas, mendigos o bebedores. Además, y sobre la base de ciertos requisitos físicos, se impedía el desembarco de discapacitados o enfermos, o de los mayores de sesenta años. Los obispos o predicadores

---

601 Artículos 2 y 13, Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo, Ciudad de México, 28 de enero de 1902. Firmado por todos los países sudamericanos excepto Brasil y Venezuela. También lo firmó Estados Unidos.

602 Los métodos de identificación de delincuentes para facilitar el intercambio de información entre países también fueron objeto de debate en los congresos científicos latinoamericanos de Buenos Aires (1898), Montevideo (1901) y Río de Janeiro (1905) y en el Panamericano en Chile 1909 en el que también participó Estados Unidos. Véase Galeano, Diego, "Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los delincuentes viajeros, 1905-1920", en Bohoslavsky, Ernesto *et al.* (eds.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la Actualidad)*, Buenos Aires, Cd-Rom, 2009, en p. 10.

603 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* pp. 157 y 217. Esto continuó entre 1930 y 1945 con la expulsión de, al menos, 778 personas.

604 Brasil, Decreto 4269 del 17 de enero de 1921 y circular reservada 1522 de 6 de mayo de 1941.

605 Brasil, artículos 106 y 107, Ley 6.815 de 1980; Chile, artículo 15 Decreto Ley 1094 de 1975.

religiosos, en particular los de religiones distintas a la católica, como los testigos de Jehová o los protestantes, también fueron en ocasiones excluidos.[606]

Las leyes de Estados Unidos, en concreto la Ley de Inmigración de 1917, fueron muy influyentes.[607] Esta ley excluía la entrada de "idiotas", epilépticos, alcohólicos, pobres, delincuentes, mendigos, tuberculosos y discapacitados físicos, entre otros. Brasil fue el primero en replicar este modelo.[608] Su ley de 1921 adoptó una redacción similar y prohibía la entrada a ciegos, dementes, enfermos incurables o graves, mendigos y discapacitados físicos. También prohibía la entrada a los mayores de sesenta años, salvo que un familiar pudiera hacerse cargo de ellos y presentara una fianza económica.[609] Esto tuvo importantes repercusiones para las familias divididas a ambos lados del Atlántico, sobre todo para los portugueses.[610] A su vez, las mujeres que viajaban solas debían llevar siempre un documento oficial del país de origen en el que se declarara explícitamente que su titular no era una prostituta.[611]

Argentina tampoco tardó en seguir el modelo estadounidense, primero en 1919 y, luego, más claramente, con su reglamento de 1923, que contenía categorías de exclusión similares. Tanto Argentina como Brasil querían evitar la llegada de aquellos a los que se les había denegado la entrada en Estados Unidos.[612] Argentina también incorporó el concepto de "inmigración viciosa o inútil".[613] El uso de títulos elocuentes en las leyes migratorias para clasificar a los inmigrantes como deshonestos no fue un fenómeno

606 Brasil, *circular reservada* 1522 del 6 de mayo de 1941; Venezuela, artículo 80(23), Constitución de 1904. En el caso venezolano, podemos encontrar una prohibición anterior de entrada a cualquier individuo de la Iglesia de la Compañía de Jesús en el Decreto Ejecutivo del 31 de agosto de 1848.

607 Estados Unidos, Ley de Inmigración del 5 de febrero de 1917.

608 Brasil ya tenía una experiencia previa de prohibición de entrada para determinadas categorías. El Decreto 1566, del 13 de octubre de 1893, prohibía la entrada de mendigos y de personas capaces de comprometer la salud pública, entre otros. Este era también el caso de Venezuela que, ya en 1854, prohibió la entrada de inmigrantes delincuentes, ociosos, viciosos o infectados. Véase Venezuela, artículo 8, Ley de Inmigración del 5 de marzo de 1854.

609 Brasil, Decreto 4247 del 6 de enero de 1921. Véanse también decretos posteriores en Brasil, como el Decreto Ley 406 de 4 de mayo de 1938.

610 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.* pp. 172 y 173.

611 *Ibidem*, p. 173.

612 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 312-316.

613 Argentina, artículo 10, Decreto 31 de diciembre de 1923, Reglamento de la Ley de Extranjería 817. Otras restricciones ya habían sido adoptadas en 1919 por motivos de salud, antecedentes penales y contra la mendicidad. Véase Argentina, Decreto del 31 de marzo de 1919.

exclusivo de Argentina, sino que también lo utilizaron Perú y Uruguay.[614] Otros países, como Colombia, Ecuador y Perú, que recibieron un número significativamente menor de migrantes, reprodujeron sin embargo las restricciones por motivos físicos y morales.[615] Esto se explica en parte por el consenso emergente a principios del siglo XX, que consideraba el control de las fronteras "como un prerrequisito para ser reconocido como un Estado con capacidad de gobierno".[616]

Estas leyes profundizaron la división entre nacionales y extranjeros. Estos últimos pasaron a asociarse con todo tipo de inadecuaciones que requerían el control tanto de su entrada como de su residencia, así como su eventual expulsión. El extranjero, incluso el europeo, dejó de ser representado como virtuoso, o como portador de la civilización y el progreso. Al contrario, la figura del extranjero se puso bajo sospecha como una fuente de potencial inseguridad e inestabilidad. Este proceso se aceleró cuando la crisis económica de 1929 devastó las economías de la región.

III. La crisis económica de 1929

La crisis de 1929 provocó un nuevo retroceso de las políticas migratorias a escala mundial, incluso en Sudamérica. Tras la crisis, gobiernos militares tomaron el poder en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Su aversión a los derechos sociales era paradójica en un contexto en el cual, y como resultado de la incorporación de la clase obrera a la política a partir de los años treinta, esos mismos derechos sociales se habían incluido en varias de las recientes Constituciones.[617]

En este entorno, varias leyes justificaron la discriminación sobre la base de la defensa del trabajador nacional y en respuesta al creciente desempleo.[618] Estados Unidos fue de nuevo el pionero. En 1930, el presidente

[614] Perú, Ley 4045 de 1920 sobre extranjeros peligrosos; Ley 4891 sobre la vagancia, Lima 16 de enero 1924; Uruguay, Decreto sobre inmigración inútil de 10 de diciembre de 1894, citado en Sandonato de León, Pablo, "Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normo-político", *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, núm. 3, 2008, p. 196.

[615] Colombia, Ley 48, 3 de noviembre de 1920; Ecuador, Ley de Inmigración, Extradición y Naturalización de 18 de octubre de 1921; Perú, Leyes 4145 de 1920 y 4891 de 1924.

[616] McKeown, Adam, *op. cit.*, p. 321.

[617] Gargarella, Roberto*, La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, pp. 199-201.

[618] Argentina, Decreto 26 de noviembre de 1932, conocido como de la defensa de los trabajadores argentinos, por el que se prohíbe el embarque en el puerto de origen a quienes no tengan un contrato de trabajo firmado o apoyo de un familiar ya establecido en Argentina.

Hoover dio instrucciones a los cónsules estadounidenses para limitar el número de permisos de residencia disponibles para los extranjeros.[619] Los sudamericanos imitaron estos esfuerzos. En Argentina, los inmigrantes necesitaban ahora un contrato de trabajo ya firmado para entrar en el país.[620] Los mecanismos de disuasión, tales como los depósitos financieros, o la exclusión de los pasajeros de tercera clase (es decir, la mayoría de los inmigrantes) se convirtieron en algo común.[621] Los extranjeros eran descritos como "mano de obra que generaba competencia" y, por tanto, objeto de discriminación.[622] Por ejemplo, se les prohibió acceder a los puestos de dirección de los sindicatos.[623] Los países también introdujeron un porcentaje máximo de trabajadores extranjeros permitido en cualquier empresa: 15% en Bolivia y Chile, 10-20% en Colombia, 20% en Perú y 33% en Brasil.[624] Otras restricciones establecían que únicamente los técnicos podían formar parte de la mano de obra extranjera.[625] En Brasil, determinados cupos laborales

---

Véase también Uruguay, Decreto Presidencial del 23 de noviembre de 1937; Brasil, artículo 2b Decreto Ley 7967 del 18 de septiembre de 1945.

619 Fields, Harold, *op. cit.*, p. 671.

620 Argentina, Decreto del 8 de noviembre de 1932.

621 Brasil, artículos 1-2 Decreto 19.482 de 12 de diciembre de 1930; Colombia, Decreto 397 de 1937; Uruguay, artículo 1, Ley 8868 de 19 de julio de 1932, y artículo 1, Decreto 6 de septiembre de 1932, y Decreto Presidencial de 24 de enero de 1934; Venezuela, artículo 11 Ley de Extranjería de 17 de julio de 1937; Argentina, Decreto de diciembre de 1930 por el que se impone una tasa consular de 10 pesos para sellar los certificados de salud y se exige solvencia económica y buena conducta, citado en Cook-Martin, David, "Rules, red tape and paperwork: the archaeology of state control over migrants", *Journal of Historical Sociology*, vol. 21, núm. 1, 2008, pp. 82-119, en nota al pie 18. Véase también Argentina, Decreto de 19 de enero de 1934 que exige que los pasajeros de tercera clase presenten certificados de buena salud, conducta y no mendicidad.

622 Fields, Harold, *op. cit.,* p. 698. Brasil, Preámbulo, Decreto 19.482 del 12 de diciembre de 1930; Bolivia, Decreto Ley del 27 de marzo de 1938, sobre normas para la represión de todas tendencias sociales extremistas.

623 Véase, por ejemplo, Colombia, artículo 388 Código del Trabajo, Decreto 2663 del 5 de agosto de 1950. Este fue declarado inválido por el Tribunal Constitucional de Colombia solo en el año 2000. Véase la sentencia C- 385/00, 5 de abril de 2000.

624 Chile, artículo 15 Código del Trabajo de 1931, que, sin embargo, incluía algunas excepciones; Colombia, artículos 74 y 75, Código del Trabajo, Decreto 2663 de 5 de agosto de 1950; Bolivia, artículo 3, Decreto Supremo del 24 de mayo 1939, Ley General del Trabajo, transformada luego en Ley 8 de diciembre de 1942; Perú, Decreto Ley 14.460 del 25 de abril de 1963; Brasil, artículo 2, Decreto 19.482 de 12 de diciembre de 1930. En Brasil, esto no se aplicó en la práctica en las regiones en donde la mano de obra extranjera era mayor. Véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* p. 17.

625 Bolivia, artículo 3, Decreto Supremo del 24 de mayo de 1939; Brasil, artículo 3, Decreto 19.482 del 12 de diciembre de 1930.

solo podían ser ocupados por nacionales por nacimiento.[626] El extranjero seguía siendo considerado como tal, incluso después de naturalizarse.

Otros aspectos jurídicos que afectaban a los inmigrantes se volvieron más discrecionales. En Argentina, un decreto de 1938 transformó el desembarco en el país, incluso para quienes cumplían los requisitos, en un procedimiento completamente arbitrario que permitía denegar la entrada a quienes se consideraban indeseables.[627] En Brasil, las disposiciones sobre la expulsión se consagraron a nivel constitucional.[628] Las restricciones también se introdujeron en las leyes de nacionalidad. En Colombia, se impusieron nuevas condiciones para obtener la ciudadanía, a saber: demostrar que la naturalización individual era beneficiosa para el país, con el requisito de que lo atestiguaran cinco colombianos de nacimiento.[629] En Perú, los extranjeros debían reinscribirse en el registro oficial cada año y su incumplimiento podía suponer la expulsión.[630]

La combinación de leyes restrictivas y la incertidumbre económica redujeron enormemente los flujos migratorios. En Brasil, el número de llegadas cayó de 96,186 en 1929 a 46,027 en 1934.[631] A partir de ese año, y siguiendo el ejemplo de Estados Unidos,[632] Brasil introdujo cuotas de nacionalidad.[633] Esta política limitaba las entradas anuales de cada nacionalidad a un máximo del 2% del número total admitido en los años anteriores, lo cual tenía claras connotaciones étnicas y raciales. Se pretendía conservar la composición étnica de la nación evitando la contaminación producida por nuevos elementos y la "degeneración de la sociedad brasileña".[634] La interacción entre las prohibiciones raciales y las prohibiciones por otros motivos

[626] Por ejemplo, dos tercios de la tripulación de un barco debían ser nacionales de Brasil por nacimiento y únicamente esta primera categoría, o los que no siendo brasileños por nacimiento habían servido en el ejército, podían ejercer una profesión liberal. Brasil, artículos 132 y 133, Constitución de 1934.

[627] Argentina, Decreto 8972 de 1938. Devoto, Fernando, *op. cit.*, p. 182.

[628] Brasil, artículo 113(15), Constitución de 1934.

[629] Colombia, artículo 6, Ley 22 bis del 3 de febrero de 1936.

[630] Perú, Decreto Ley 7000 del 16 de enero de 1931.

[631] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 201.

[632] En Estados Unidos, la Ley de Cuotas de Emergencia de 1921 restringió el número de inmigrantes admitidos por nacionalidad a un 3% del número total de personas de ese país que ya residían en el territorio, según el censo de 1910. Más tarde, la Ley de Inmigración de 1924 restringió aún más esta posibilidad.

[633] Brasil, artículo 121, Constitución de 1934.

[634] Truzzi, Oswaldo, "Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 30: um enfoque comparativo", en de Abreu Boucault, Carlos Eduardo y Malatian, Teresa (eds.), *Políticas migratórias. Fronteiras dos direitos humanos no século XXI*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, pp. 242 y 243.

continuó en la década de 1930 y principios de la de 1940 en la mayoría de los países.

IV. Las dictaduras militares y la doctrina de la seguridad nacional en los años setenta y ochenta

Al final de la Segunda Guerra Mundial, toda Sudamérica estaba gobernada de nuevo por democracias. Junto con otros Estados latinoamericanos y caribeños, dichos gobiernos democráticos desempeñaron un papel decisivo en la introducción de cláusulas de derechos humanos e igualdad racial en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Los países latinoamericanos se encontraban en una posición excelente para impulsar esta agenda, dado que constituían un bloque compuesto por veinte de los cuarenta y seis Estados que se reunieron en la Conferencia de San Francisco de 1945.[635] Para entonces, la mayoría de las exclusiones raciales y étnicas explícitas habían desaparecido en gran medida de sus leyes nacionales, aunque otras exclusiones permanecían intactas.[636] Sus propuestas, junto con la inspiración extraída de las cláusulas de sus Constituciones, así como de la Declaración de Bogotá de 1948, fueron fundamentales para el texto final de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de la Asamblea General de la ONU de 1948.[637]

La OEA también fue creada en 1948 por la Carta de Bogotá.[638] Este acuerdo debe leerse de manera conjunta con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947,[639] firmado en Río de Janeiro. Mientras que la Carta hace hincapié en el principio de no intervención (artículo 2), el artículo 6 del Pacto de Río prevé las medidas que pueden adoptarse para la defensa común del continente en caso de agresión, incluidos los ataques no armados, que pongan en peligro la paz de América. En los años sesenta, tras el establecimiento de un gobierno comunista en Cuba, Estados Unidos favoreció a los regímenes militares de ideología anticomunista en América

635 Glendon, Mary Ann, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 27-39.

636 En cualquier caso, esto no impidió que países como Chile adoptaran, aun en 1953, una ley de inmigración selectiva para "mejorar las condiciones biológicas de la raza". Véase Chile, Preámbulo, Decreto Ley 69 sobre Inmigración del 27 de abril de 1953.

637 Waltz, Susan, "Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 1, 2001, pp. 44-72.

638 Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 30 de abril de 1948.

639 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Pacto de Río, 2 de septiembre de 1947.

Latina en el contexto de la Guerra Fría.[640] América Latina se convirtió en "un actor de la Guerra Fría, un actor secundario, pero que merecía una atención especial".[641] Si bien es cierto que el partido comunista había sido ya prohibido en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela en la década de 1940,[642] y que algunos regímenes militares ya se habían establecido en la década de 1930 después de la gran depresión,[643] no es menos veraz que la influencia de Estados Unidos durante la década de 1960 condujo a una "lucha contra el «enemigo interno»" en la cual el concepto de "seguridad nacional" sustituyó al de "defensa nacional".[644] En la década de 1960 hubo al menos seis golpes de Estado militares dirigidos a eliminar gobiernos considerados demasiado débiles o simpatizantes del comunismo.[645] Sin embargo, fue en la década de 1970 cuando las administraciones militares se hicieron omnipresentes, tomando el poder en ocho de los diez países: Argentina (1966-1973 y 1976-1983), Bolivia (1964-1970 y 1971-1982), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Ecuador (1972-1979), Paraguay (1954-1989), Perú (1968-1980) y Uruguay (1973-1984). Aunque estos regímenes militares no tenían exactamente las mismas características,[646] todos ellos estaban preocupados por el control de la población como parte de la agenda de seguridad del Estado, especialmente en el Cono Sur, así como por la adopción de regímenes migratorios restrictivos que mostraban la desconfianza hacia el extranjero. Estas dictaduras militares limitaron los movimientos de población como medio de control político, con total desprecio por los derechos de los migrantes.[647] Por ejemplo, el encarcelamiento y tortura de colonos ucranianos en Paraguay en 1955, bajo acusaciones de propensiones prosoviéticas,[648] ofrecen un claro ejemplo de esta tendencia.

---

640 Mirow, Matthew, *Latin American law…, cit.*, p. 243.

641 Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 137.

642 Gargarella, Roberto *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, p. 207.

643 Por ejemplo, ya había habido regímenes militares en Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Venezuela. También hubo dictaduras militares durante el siglo XIX en países como Bolivia, Ecuador y Uruguay; véase Rouquié, Alain, *op. cit.*, capítulo 2.

644 Rouquié, Alain y Suffern, Stephen, "The military in Latin American politics since 1930", en Bethell, Leslie (ed.), *Latin American politics and society since 1930,* Cambridge University Press, 1998, p. 157.

645 *Ibidem*, p. 157.

646 *Idem.* Por ejemplo, en Perú el régimen era de izquierdas bajo el mando del general Juan Velasco Alvarado, que estuvo en el poder entre 1968 y 1975.

647 Durand, Jorge y Massey, Douglas, "New world orders: continuities and changes in Latin American migration", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 630, núm.1, 2010, pp. 20-52.

648 Brown, Matthew, *From frontiers to football. an alternative history of Latin America since 1800*, London, Reaktion Books, 2014, p. 148.

Los derechos de los inmigrantes se redujeron aún más en todas partes. En Argentina, la ley de 1981, bautizada popularmente con el nombre del tristemente célebre dictador Videla, negaba a los inmigrantes indocumentados derechos sociales básicos, como la asistencia sanitaria y la educación. Podían ser detenidos y expulsados sin supervisión judicial y no había un plazo máximo de detención antes de la expulsión.[649] Asimismo, la ley de inmigración brasileña de 1980 se aprobó en menos de tres meses mediante un procedimiento de urgencia, y hacía mucho hincapié en la seguridad nacional.[650] Los extranjeros en Brasil, Paraguay y Uruguay tenían prohibido participar en actividades políticas, incluida la organización de manifestaciones.[651] A este respecto, el hecho de ser jefe de una asociación de estudiantes fue considerado suficiente por los tribunales para denegar la ciudadanía brasileña, ya que el solicitante no había demostrado buena conducta.[652] Más allá de la limitación de derechos, a los inmigrantes se les imponían obligaciones como «asimilarse a la sociedad de acogida» y no «constituir asentamientos independientes y marginales».[653] En Argentina, una ley de ciudadanía de 1978 introdujo cambios importantes al excluir los derechos políticos durante los tres primeros años para los recién naturalizados.[654] En Ecuador, la naturalización se consideró una facultad discrecional del gobierno en la legislación de 1976.[655]

Los procedimientos eran engorrosos y había dificultades para obtener una residencia segura, con muy pocas vías de inmigración regular y sin

[649] En Argentina, ya se habían tomado numerosas medidas restrictivas bajo el régimen militar en los años sesenta, como el Decreto 4418 de 1965. La conocida como *Ley Videla* fue la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración 22.439, Buenos Aires 23 de marzo de 1981. Véase Domenech, Eduardo, "Crónica de una amenaza anunciada…", *cit.*; Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *Argentina: avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011.

[650] Brasil, Ley 6.815 de 1980 y Reglamento de aplicación Decreto 86715 de 1981.

[651] Brasil, artículo 107, Ley 6.815 de 1980; Uruguay, Decreto Ley 14.878 de 1979 de extranjería que modifica la Ley 9.604 en cuanto a su ingreso al país, Montevideo, 5 de abril de 1979; Paraguay, artículos 5 y 6 Ley 470, Asunción, 15 de noviembre de 1974, que impide el ingreso de ciertos extranjeros asociados a actividades políticas.

[652] Jerónimo, Patricia, *Report on citizenship law: Brazil*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2016, p. 17.

[653] Bolivia, artículo 34, Decreto Ley 13.344 de 1976.

[654] Argentina, Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 21.795 de 1978. Fue derogada en 1984 por la Ley 23.059, que retomó el régimen anterior establecido por la Ley 346, del 1 de octubre de 1869.

[655] Ecuador, Ley de Naturalización. Decreto Supremo 276 del 2 de abril de 1976; Reglamento de la Ley de Naturalización, Decreto Supremo 277 del 14 de abril de 1976.

mecanismos de regularización.[656] En consecuencia, un gran número de inmigrantes permaneció indocumentado, especialmente en Argentina. Allí, la criminalización fue progresiva y tuvo lugar durante las dos dictaduras militares de los años sesenta y setenta. Un decreto de 1967, denominado elocuentemente "represión de la migración clandestina",[657] marcó el inicio de un periodo de medidas restrictivas, que también afectaban a los inmigrantes regulares, que podían ser expulsados si amenazaban la paz social, la seguridad nacional o el orden público.[658] Es cierto que en los años setenta también se adoptaron varios decretos para regularizar a los inmigrantes de los países fronterizos, pero la tendencia general fue siempre excluyente.[659]

En otros países también se criminalizó la inmigración. En Chile y Ecuador, los migrantes podían enfrentarse a penas de prisión si utilizaban documentos falsificados o si habían entrado clandestinamente en el territorio.[660] En Argentina, existía la obligación generalizada de denunciar a los migrantes en situación irregular. Tanto en Argentina como en Paraguay, los ciudadanos que ayudaban a los inmigrantes irregulares por motivos filantrópicos eran objeto de una multa.[661] En Ecuador, la ley de 1971 favorecía las deportaciones, y las autoridades administrativas gozaban de amplios poderes durante el procedimiento de expulsión, con pocas posibilidades de

[656] Para el caso de Brasil, véase, por ejemplo: Sbalqueiro Lopes, Cristiane María, "Direito de imigração. O estatuto do estrangeiro…", *cit.* Para Ecuador, véase Hurtado Caicedo, Francisco y Gallegos Brito, Romina, *Informe Ecuador*, Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, 2013.

[657] Argentina, Decreto Ley 17.294 sobre la represión a la inmigración clandestina de mayo de 1967.

[658] Argentina, Decreto Ley 18.235 de 1969. Para una enumeración completa de las medidas adoptadas durante este periodo véase Mármora, Lelio *et al.*, *op. cit.*, p. 97.

[659] *Idem.*

[660] Chile, artículos 68-69 Decreto Ley 1094 de 1975 y Decreto Ejecutivo 597, Santiago, 14 de junio de 1984; Paraguay, artículo 108, Ley 978 de 1996; Ecuador, Art. 37 Ley de Migración aprobada por Decreto Supremo D. S. 1899, R. O. 382 del 30 de diciembre de 1971, codificación 006, R. O. 563 del 12 de abril de 2005. Sobre Chile véase Stefoni, Carolina, "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en Feldman-Bianco, Bela, Rivera Sánchez, Liliana, Stefoni, Carolina y Villa Martínez, Marta Inés (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, Flacso, Sede Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado, 2011, pp. 79-109.

[661] Para Paraguay, véase el artículo 69, Ley 470 de 1974; Argentina, artículo 32, que debe leerse junto con el artículo 48, Decreto Ley 22.439 de 1981. Véase también Mármora, Lelio, "Las leyes de migraciones como contexto normativo", en Giustiniani, Rubén (ed.), *Migración. Un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 59-65.

revisión.[662] Por último, los actores implicados también cambiaron en varios países. Las carteras de migración y ciudadanía, que antes eran competencia de los ministerios de asuntos exteriores, se transfirieron a los ministerios del interior en países como Chile y Perú.[663]

Las tasas de inmigración disminuyeron drásticamente durante este periodo. En Brasil, solo entraban unas pocas docenas de inmigrantes al año.[664] En Chile, el número de residentes extranjeros cayó a su mínimo histórico, y representaba escasamente el 0.7% de su población en 1982.[665] Aunque las últimas dictaduras militares remitieron a finales de esa década, la arquitectura legal migratoria continuó intacta durante muchos años más.[666] Como se analiza en la segunda parte de este libro, un siglo de exclusiones ha dejado un conjunto de enfoques, discursos y prácticas muy arraigados que no son fácilmente modificables.

V. Discusión

En términos generales, los dirigentes sudamericanos se han esforzado en presentar a sus respectivos países como inclusivos tanto externa como internamente. De cara al exterior, la imagen de una región de brazos abiertos que históricamente ha acogido a todos los inmigrantes se ha utilizado como recurso retórico político. Por ejemplo, el difunto presidente argentino Néstor Kirchner pidió repetidamente a España que recordara la solidaridad histórica que Argentina tuvo con miles de emigrantes españoles a principios del siglo XX.[667] A nivel regional, cuando la UE adoptó legislación relativa a la expulsión de inmigrantes irregulares en 2008, la UNASUR solicitó un trato justo para los nacionales de sus Estados miembros en la UE, "en consonancia

[662] Benavides Llerena, Gina *et al., Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Convención. Informe Final*, Quito, Coalición Institucional para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2007, pp. 57 y 58.

[663] Perú, Decreto Ley 21702 que segrega el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección General de Migraciones y lo incorpora al Ministerio del Interior a partir del 1 de enero de 1977. En Chile, véanse los artículos 91-93, Decreto Ley 1094 de 1975.

[664] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 252.

[665] Stefoni, Carolina, *Perfil migratorio de Chile*, *cit.,* p. 15.

[666] Domenech, Eduardo, *Migración y política: el estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Argentina, Universidad de Córdoba, 2009; Ceriani, Pablo, "Luces y sombras…", *cit.*

[667] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.,* p. 667.

con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descendientes en América del Sur".[668]

A nivel interno y, sobre todo, a partir de los años veinte y treinta, la "incorporación de las masas trabajadoras en la política"[669] facilitó la lenta inclusión, a pesar de las amplias contradicciones y contratiempos, de las poblaciones indígenas y negras en la esfera política, precisamente a través del énfasis en la clase y no en la raza.[670] Las ideas sobre el *mestizaje*, las "democracias raciales" o el "crisol de razas" surgieron durante este periodo[671] como elementos importantes en los procesos de construcción de la nación, los cuales siguen siendo debatidos, impugnados y negociados en el siglo XXI.[672] Tanto el componente interno como el externo estuvieron intrínsecamente relacionados a través de consideraciones raciales y facilitaron la promoción del blanqueamiento de las poblaciones que los europeos supuestamente debían traer.[673] Como bien ha señalado Eduardo Elena, algunos pensadores como Manuel Ugarte defendieron a inicios del siglo XX la idea de que "nadie en Sudamérica era capaz de odiar a los negros, los indígenas o los judíos. Sin embargo, el objetivo político que se buscaba era muy claro; en concreto, usar la raza como un modo de atacar las maldades del imperialismo estadounidense y movilizar la unión de los latinos en torno a mitos de tolerancia, inclusión y harmonía".[674]

Por tanto, este capítulo ha ofrecido un relato mucho más complejo de la supuesta apertura histórica hacia los inmigrantes. Esta investigación facilita la comprensión de los discursos, las leyes y las prácticas restrictivas que siguen vigentes en la legislación sobre migración y ciudadanía en la región. La última parte de este capítulo amplía el análisis para explicar la adopción de

---

668 UNASUR, Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la Directiva de Retorno de la Unión Europea, Santiago de Chile, 4 de julio de 2008. Esta declaración también fue firmada por Guyana y Surinam.

669 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…*, *cit.*, p. 199.

670 Reid Andrews, George, *Afro-Latin America, 1800-2000*, Oxford University Press, 2003, pp. 153-190.

671 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

672 Véase, por ejemplo, Htun, Mala "Political inclusion and social inequality. Women, Afro-descendants and indigenous peoples", en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.), *Constructing democratic governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 3a. ed., 2008, pp. 72-96; Von Vacano, Diego, *The color of citizenship. Race, modernity and Latin American/Hispanic political thought,* Oxford, Oxford University Press, 2012.

673 Véase capítulo segundo, p. 80.

674 Elena, Eduardo, "Nation, race and latin americanism in Argentina: The life and times of Manuel Ugarte 1900-1960s", en Bryce, Benjamin y Sheinin, David M. K. (eds.), *Making citizens in Argentina*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2017, p. 71.

leyes discriminatorias, la continua posición privilegiada del nacional hispano (latino)-americano hasta la década de 1960, así como el impacto de las restricciones históricas en el contexto actual de nuevos marcos legislativos que ponen el énfasis en la dignidad humana y en un enfoque basado en derechos.

1. *Explicación de la discriminación*

La primera Conferencia Panamericana de 1889 marcó el inicio de una influencia notablemente mayor de Estados Unidos en la regulación de las migraciones. Esto coincidió con un periodo, iniciado en 1875, en el que Estados Unidos empezó a restringir ciertas categorías migratorias, lo cual afectó principalmente a los nacionales chinos. La legislación estadounidense era bien conocida y mencionada en los debates parlamentarios de Sudamérica.[675] De hecho, se produjeron intensos intercambios no exclusivamente en las conferencias panamericanas, sino también en otros foros. Como han expuesto FitzGerald y Cook-Martin, la difusión de la selección racial se vio facilitada por los congresos regionales integrados por científicos y demógrafos, desde donde se propugnaron tales ideas. Sin embargo, la difusión de las políticas y sus consiguientes trasplantes legales no fueron solo el resultado de la emulación, sino también del ajuste estratégico.[676] Esto fue particularmente obvio en la relación entre los tres mayores receptores del continente americano: Estados Unidos, Argentina y Brasil. En este caso, se llevaron a cabo cambios paralelos para evitar la llegada de migrantes que los otros dos países habían excluido. Por ejemplo, la adopción de marcos jurídicos restrictivos por parte de Estados Unidos y Brasil, en 1917 y 1921, respectivamente, fue rápidamente replicado en 1923 por Argentina, que acababa de ver un aumento en el arribo de migrantes que habían sido excluidos por las restricciones estadounidenses.[677] Incluso antes, en 1894, Uruguay ya había legislado contra lo que consideraba "migración inútil", es decir, aquella que llegaba de Europa a través de puertos argentinos o brasileños y que viajaban con billetes de segunda o tercera clase.[678]

---

675 Véase, por ejemplo, los debates para la adopción de la legislación uruguaya de 1890 en Acerenza Prunell, Sylvia, *Los siriolibaneses y la ley de 1890. El racismo como ordenador de la política inmigratoria*, Montevideo, Nordan-Comunidad, 2004-2005.

676 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 22-27.

677 Devoto, Fernando, *op. cit.,* p. 170; Cook-Martin, David, "Rules, red tape and paperwork…", *cit.*

678 Uruguay, 1894, reglamento de aplicación de la Ley 2096 del 19 de junio de 1890.

Mientras que la introducción de restricciones en países como Argentina, Brasil o Uruguay podría tener cierta lógica interna (en el sentido de que ya habían recibido un número importante de migrantes), es más difícil explicar la adopción de estas cláusulas en los otros siete países de Sudamérica, ya que tuvieron un número bajo de arribos. Este isomorfismo estructural, o elección de patrones similares, puede derivar de la "institucionalización de modelos mundiales comunes" que se copian y difunden y que dejan poco espacio para las alternativas.[679] En este orden de cosas, la difusión de políticas migratorias no se presentó "como una respuesta funcional a los desafíos económicos y estructurales comunes", sino como la consecuencia de la "difusión de instituciones e ideologías de gestión de la población". A principios del siglo XX, el control de las fronteras se transformó en "un aspecto indivisible de la soberanía".[680] Los países sudamericanos reafirmaron su estatus en el ámbito internacional replicando medidas de control fronterizo, las cuales habían alcanzado la condición de "prerrequisito para el reconocimiento como Estado con capacidad de gobierno".[681] Una vez establecido este objetivo, la eficacia o no de las medidas no tenía tanta importancia. Además, fue difícil ofrecer alternativas a un modelo basado en la apariencia de control estatal, el cual se afianzó de manera rápida.[682]

En cualquier caso, los sudamericanos tenían una actitud ambivalente hacia el extranjero. En los censos nacionales, la llegada de inmigrantes blancos europeos se acogía como un paso en pos de la "mejora racial", ya que "se suponía que el mestizaje reduciría el peso relativo del componente indígena o africano en la nación, al tiempo que aumentaría la influencia del rasgo europeo y de la 'blancura' nativa, nunca a la inversa".[683] Esta preocupación respecto de la composición racial de las poblaciones implicó que las elites "adoptaran la ciencia de la raza como pilar de sus proyectos de creación de naciones".[684] Por otra parte, los sudamericanos también encontraron un chivo expiatorio útil en el extranjero, sobre todo después del *crack* económico de 1929. El anhelado e idealizado inmigrante del siglo XIX, el europeo blanco (del Norte), trabajador y con capital, no fue necesariamente el que llegó en gran número a partir de las décadas de 1870 y

679 Meyer, John W. *et al.,* "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181.

680 McKeown, Adam, *op. cit.,* p. 95.

681 *Ibidem*, p. 321.

682 *Idem*.

683 Loveman, Mara, *op. cit.,* p. 154.

684 *Idem*.

80. A finales de siglo, las elites estaban cada vez más preocupadas por la naturaleza de la inmigración europea. No se trataba de "los campesinos de la Europa protestante" que esperaban atraer, sino de plebeyos sin formación.[685] Los inmigrantes no solo aportaban la mano de obra necesaria, sino también nociones de derechos e igualdad que se consideraban subversivas. Así pues, las restricciones no pueden tomarse simplemente como resultado de un proceso de emulación ni de la voluntad de ser percibidos como Estados modernos en el ámbito internacional. Las restricciones también derivaron de conceptos internos profundamente arraigados relativos a la conformidad, la pertenencia y la exclusión, los cuales eran definidos por las elites gobernantes. Esto representó tanto la continuación de los rasgos excluyentes del siglo XIX, como por ejemplo aquellos basados en la clase para negar la ciudadanía, así como una inversión en algunos aspectos de la anterior idealización de los inmigrantes europeos.

2. *La posición del ciudadano hispano(latino)-americano*

Muchas de las exclusiones introducidas durante el siglo XX afectaron tanto al extranjero en general como al nacional hispanoamericano, una categoría jurídica diferente, y que ha sido identificada en el capítulo tercero. Sin embargo, incluso durante las décadas de mayor restricción, los hispanoamericanos siguieron teniendo un trato preferente. Esta categoría se amplió posteriormente a los latinoamericanos, incluyendo así también a Brasil. Además, en algunos países y para ciertos fines, esto se extendió también a los españoles y portugueses.[686] Evidentemente, los hispanoamericanos y los brasileños nunca fueron objeto de ninguna exclusión por razón de nacionalidad, aunque un segmento de la población se incluyera en categorías más amplias, como los negros, los asiáticos, los gitanos o los judíos. Además, las preferencias positivas siguieron estando consagradas en las leyes nacionales y en los acuerdos internacionales. Mientras que el idealismo (uno de los motores del trato preferente en el siglo XIX) se desvanecía progresivamente, el hispanoamericano seguía apareciendo como una figura jurídica privilegiada, como bien se infiere de varios ejemplos.

---

[685] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, p. 312; Delaney, Jeane, "Immigration, identity, and nationalism in Argentina, 1850-1950", en Foote, Nicola y Goebel, Michael (eds.), *Immigration and national identities in Latin America*, Gainesville, University Press Florida, 2014, p. 96.

[686] Véase, por ejemplo, la Constitución de Venezuela de 1928; la Constitución de Perú de 1933; la Constitución de Ecuador de 1945; la Constitución de Bolivia de 1967.

En cuanto a la naturalización, Ecuador,[687] Venezuela[688] y Colombia siguieron manteniendo un procedimiento preferente. En Colombia, por ejemplo, el giro restrictivo de su ley de naturalización de 1936 no afectó a los hispanoamericanos.[689] Estos podían seguir obteniendo la nacionalidad tras una simple inscripción, estaban exentos de cualquier requisito de periodo de residencia y, a diferencia de otros extranjeros, no necesitaban aportar una industria o ejercer una ocupación útil para ser considerados ni tenían que adjuntar el testimonio de cinco personas colombianas de nacimiento que dieran fe de su buena conducta.[690]

Además, se siguieron firmando y ratificando acuerdos bilaterales y multilaterales. Estos trataron sobre una gran variedad de temas, tales como la facilitación de la circulación para el ejercicio de profesiones liberales,[691] la ampliación de la igualdad de derechos civiles con los nacionales[692] y la pro-

[687] En Ecuador, las Constituciones de 1929, 1945, 1967 y 1979 incluían esta vía. Esta desapareció con la Constitución de 1998.

[688] En Venezuela, las catorce Constituciones aprobadas entre 1901 y 1961 incluyeron una vía preferente para los hispanoamericanos. La Constitución de 1925 fue la primera que utilizó el término "Repúblicas Iberoamericanas" para incluir también a Brasil.

[689] Colombia, artículo 6, Ley de Naturalización 22 bis del 3 de febrero de 1936. Esta ley estuvo en vigor hasta 1991. Véase Escobar, Cristina, *Report on citizenship law: Colombia*, *cit.*, p. 9.

[690] Colombia, artículo 1, Ley de Naturalización 22 bis del 3 de febrero de 1936.

[691] Hubo numerosos convenios sobre el ejercicio de profesiones liberales y el reconocimiento de títulos profesionales. Véase, por ejemplo: la Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, adoptada el 4 de febrero de 1889 (ratificado por todos los Estados de América del Sur con excepción de Chile); Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Ciudad de México, 28 de enero de 1902 (firmada por Estados Unidos al igual que todos los países de América del Sur, con excepción de Brasil y Venezuela); Acuerdo sobre Títulos Académicos, Caracas, 17 de julio de 1911 (ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, 4 de agosto de 1939 (ratificada por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay). Además, se firmaron varios acuerdos bilaterales sobre la misma materia, por ejemplo: Ecuador-Colombia, Lima, 3 de mayo de 1895; Brasil-Chile, Rio de Janeiro, 4 de mayo de 1897; Chile-Ecuador, Quito, 9 de abril de 1897; Chile-Colombia, Santiago, 23 de junio de 1921. La Resolución sobre Unificación de Pasaportes de 1923 (Quinta Conferencia Internacional Americana, Santiago, 1923) también es destacable. Recomendaba disminuir o suprimir los requisitos para obtener un visado, así como la abolición de los pasaportes, para sustituirlos por certificados nacionales de identidad para viajar entre los estados del continente americano.

[692] Convención sobre Derecho Internacional Privado, también conocido como Código de Bustamante (Sexta Conferencia Internacional Americana), La Habana, 20 de febrero de 1928. Todos los Estados de América del Sur firmaron esta Convención, al igual que Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Sin embargo, el Código fue solo ratificado en Brasil, Perú y Venezuela, al igual que en otros países de Latinoamérica fuera de América del Sur. Estados Unidos no

tección consular en el extranjero.[693] Otros acuerdos también se referían a evitar la doble nacionalidad.[694] También se adoptaron otros instrumentos, como la Resolución no vinculante de 1928, que prohibía la introducción de obstáculos que afectaran a la emigración e inmigración entre los Estados americanos, y que resultó de una propuesta mexicana.[695]

Por tanto, los latinoamericanos fueron una categoría especial que no podía ser objeto de restricciones dado que se consideraban ofensivas.[696] Aun cuando Estados Unidos había sido renuente a firmar tratados de movilidad, argumentando la competencia exclusiva del congreso nacional en materia de control migratorio, sus leyes de cuotas que restringían a la migración por nacionalidad en la década de 1920 no se aplicaban a quienes venían de las Américas. Los latinoamericanos se unieron estratégicamente para oponerse a las posibles restricciones que Estados Unidos pudiera sugerir contra sus propios nacionales. Dado que la discriminación era recurrente en el interior de los propios países de América Latina, FitzGerald y Cook-Martin han ar-

---

firmó la convención. También véase la Convención relativa a los Derechos de Extranjería, que se aplicaba a todos los extranjeros y no solo a los procedentes de las Repúblicas firmantes (Segunda Conferencia Internacional Americana), Ciudad de México, 29 de enero de 1902. Este instrumento de 1902 fue firmado por todos los Estados sudamericanos (excepto Brasil), así como por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Dominicana. Estados Unidos no lo firmó. Una iniciativa precedente para codificar el derecho privado, incluyendo disposiciones sobre la igualdad de derechos civiles para los extranjeros, es el Tratado de Derecho Internacional Privado de 1878, Lima 9 de noviembre de 1878 (ratificado por Costa Rica y Perú). Sobre esto Véase: Parra-Aranguren, Gonzalo, "La primera etapa de los tratados sobre derecho internacional privado…", *cit.*

693 Acuerdo consular, Caracas, 18 de julio de 1911. Entró en vigor el 22 de agosto de 1915. Fue ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

694 La Tercera Conferencia Internacional Americana discutió la condición de aquellos ciudadanos naturalizados que pretendían renovar su residencia en su país de origen, Río de Janeiro, 13 de agosto de 1906. La Convención fue firmada por los diez Estados sudamericanos (excepto Venezuela), así como por Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos. La Convención de 1906 se inspiró en los Tratados Bancroft que Estados Unidos firmó con varios países entre 1868 y 1937 para evitar la doble nacionalidad. Los que se habían nacionalizado en otro país, pero regresaban a su país de origen, debían recuperar su ciudadanía original y renunciar a la más reciente, generalmente tras dos años de residencia. Tres décadas más tarde, la Convención de Montevideo de 1933 estableció que quienes adquirían la nacionalidad de uno de los firmantes perdían automáticamente la anterior. Véase la Convención sobre Nacionalidad (Séptima Conferencia Panamericana), Montevideo, 26 de diciembre de 1933. Sin embargo, este tratado no derogó la Convención de 1906, que siguió en vigor.

695 Véase la Resolución sobre Emigración e Inmigración (Sexta Conferencia Internacional Americana), La Habana, 15 de febrero de 1928.

696 Brown Scott, James, *op. cit.*, p. 320.

gumentado que "las declaraciones anti-racistas fueron en muchos sentidos profundamente cínicas e hipócritas".[697] La solidaridad latinoamericana funcionó, por tanto, como un mecanismo para garantizar que las exclusiones estadounidenses (que se habían desarrollado sobre la base de la nacionalidad a principios del siglo XX) no se dirigieran a sus propios nacionales, especialmente a los mexicanos. La preocupación por los emigrantes y sus derechos, por encima de las aspiraciones universales de igualdad,[698] estuvieron detrás de los esfuerzos diplomáticos de América Latina. La necesidad de aparecer como un actor respetado en el ámbito internacional, cuyos nacionales no podían ser discriminados en el extranjero, era un motivo central. Los mismos países que apoyaban la selección étnica y racial en casa pudieron llegar a un consenso, en la época de la octava Conferencia Panamericana de 1938, sobre la necesidad de adoptar políticas antirracistas a nivel internacional.[699] La preocupación por los derechos de los emigrantes ha jugado también un papel preponderante en la adopción de declaraciones liberales en el siglo XXI, como se verá en la segunda parte de este libro.

La consideración especial de los ciudadanos latinoamericanos duró unas décadas más. En países como Brasil, donde un decreto de 1941 prohibía completamente la inmigración, se siguió permitiendo la entrada de americanos de todo el continente y se les ofreció en gran medida un trato igualitario.[700] Solo en los años sesenta y setenta la desaparición de los flujos europeos, unido a las medidas draconianas adoptadas por las dictaduras militares para controlar a las poblaciones, puso a todos los extranjeros bajo la misma situación. Tanto el derecho doméstico como el derecho regional internacional cambiaron en este periodo. En Paraguay, por ejemplo, la cláusula constitucional de fomento de la inmigración americana, presente desde 1870, desapareció en la Constitución de 1967 adoptada bajo un régimen militar. Las propuestas de movilidad regional, tanto a nivel bilateral como multilateral, también se ralentizaron en la década de 1970. Fue tan solo con la vuelta a la democracia, tímidamente en la década de 1990 y con mayor impulso tras el cambio de siglo, que volvieron a aparecer medidas abiertas sobre movilidad y migración.

---

697 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, p. 76.

698 *Idem*.

699 *Ibidem*, pp. 25-29.

700 Brasil, Decreto Ley 3175 del 7 de abril de 1941, por el que se prohíbe toda migración, excepto la de portugueses y todos los ciudadanos del continente americano. Véase también el decreto del 12 de junio de 1940 que exime a los americanos de la necesidad de tener visado o pasaporte para entrar en Uruguay, si sus países de origen hacían lo mismo a favor de los uruguayos en el extranjero. Citado en Sandonato de León, Pablo, *op. cit.*, p. 198.

VI. Conclusión

Un siglo de restricciones migratorias ha dejado una profunda cicatriz en Sudamérica. Las propuestas racistas y discriminatorias no fueron simplemente el resultado del accionar por parte de dictaduras militares en el contexto de las presiones externas durante la Guerra Fría, sino un fenómeno mucho más arraigado que se produjo a lo largo de varias décadas. Durante la década de 1990, tras la vuelta a la democracia, los discursos oficiales sobre la inmigración siguieron siendo restrictivos y, a menudo, abiertamente racistas.[701] Un siglo de marcos legislativos cada vez más excluyentes ayuda a explicar el tortuoso camino para adoptar leyes más igualitarias tras la redemocratización. Por ejemplo, Brasil y Ecuador no pudieron aprobar nuevas leyes de migración y ciudadanía más abiertas hasta 2017, tras una década de propuestas y debates fallidos y unos cuarenta años después de que se aprobaran sus últimos proyectos de ley, adoptados bajo regímenes no democráticos. Del mismo modo, Chile solo logró modificar su ley de migración de 1975, que había sido adoptada bajo la dictadura de Pinochet, en 2021. Paraguay solo consiguió aprobar una nueva ley de migraciones en 2022, derogando así la de 1996, que en aspectos fundamentales copiaba lo establecido en la ley de 1974, adoptada bajo una administración militar.[702] Los ecos de un siglo de restricciones aún se hacen sentir. En Colombia, fue solo en 2016 cuando la Corte Constitucional anuló la prohibición de entrada a las personas con discapacidad o enfermas gravemente, exclusiones que habían sido consagradas en una ley de 1920.[703] Este mismo país no suprimió los porcentajes obligatorios de trabajadores nacionales que cada empresa debía tener en nómina hasta 2010, sesenta años después de su adopción.[704] En Brasil, Bolivia y Perú, todavía seguían en vigor en 2023.[705]

---

[701] Domenech, Eduardo, *migración y política. El Estado interrogado*…, *cit.*; Ceriani, Pablo, "Luces y sombras…", *cit.*

[702] Chile, Decreto Ley 1904 de 1975 derogada por Ley 21.325 de 2021; en Paraguay la Ley de Migraciones 978 de 1996 se considera en gran medida una copia, casi literal, de la Ley 470 de 1974 adoptada durante el régimen militar. Esta ley fue derogada por la Ley de Migraciones 6984 de 2022, artículo 107.

[703] Colombia, Corte Constitucional, C-258/16 sobre el artículo 7 de la Ley 48 de 1920, relativo a la exclusión de entrada a los extranjeros con enfermedades graves, crónicas o contagiosas (como la tuberculosis) o a los que sean ociosos, alcohólicos crónicos, epilépticos o discapacitados.

[704] Colombia, derogado por el artículo 65, Ley 1429 de 2010.

[705] Bolivia, Ley General del Trabajo de 1942 de 8 de diciembre de 1942; Brasil, artículo 354, Decreto Ley 5452 de 1943, de 1 de mayo de 1943, por el que se aprueba la Versión consolidada de la normativa laboral. Parte de la doctrina considera que este artículo es con-

La forma en que la exclusión se acumuló durante un siglo también ha tenido un impacto rotundo en las prácticas burocráticas cotidianas, sobre todo por parte de la policía y los ministerios del interior. Durante los debates de las nuevas leyes de inmigración en varios países, ambas instituciones se han opuesto en gran medida a un enfoque basado en derechos. Esta inercia burocrática (en la que se considera al extranjero como un residente de segunda clase que puede ser discriminado legalmente a través de diversas prácticas y procedimientos administrativos, incluso cuando la ley no permite que se produzca dicha discriminación) dificulta la apertura anunciada en numerosas leyes y declaraciones adoptadas en el siglo XXI, y representa un reto crucial para el acceso a los derechos en la región. Este será el tema de la segunda parte de este libro.

trario a la Constitución de Brasil de 1988, véase Sbalqueiro Lopes, Cristiane Maria, *op. cit.*, pp. 590-594; Perú, Decreto Legislativo 689 del 4 de noviembre de 1991 (esta exclusión no se aplica a los trabajadores de la Comunidad Andina).

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

I. La transición hacia el siglo XXI: el nuevo constitucionalismo latinoamericano

La primera parte de este libro abarca la construcción jurídica del nacional y del extranjero en América del Sur desde la época de la independencia a principios del siglo XIX hasta la década de 1980. La segunda parte examinará cómo se ha imaginado al extranjero a través de las normas jurídicas en Sudamérica a finales del siglo XX y durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Esta parte segunda se divide en cuatro capítulos, que analizan el estatus jurídico de cuatro categorías distintas de migrantes: los que están en situación irregular, los que tienen permiso de residencia, los nacionales sudamericanos y, por último, los nacionales de Venezuela. Tomados por separado, los tres primeros capítulos se refieren a los tres principios más importantes enunciados en el discurso sudamericano desde el cambio de siglo: la no criminalización de la inmigración irregular, el derecho a migrar como un derecho fundamental y la apertura de fronteras a nivel regional. No obstante, cada capítulo forma parte de un conjunto, dado que las categorías de migrante irregular, regular y regional son borrosas e indefinidas en Sudamérica, como bien quedará ejemplificado con la discusión sobre los nacionales de Venezuela en el capítulo octavo. Si bien cada capítulo da prioridad a ciertos elementos relevantes, todos analizan las tres etapas básicas de cualquier trayectoria migratoria posterior a la salida del país de origen: la entrada, la residencia y, eventualmente, la expulsión o la residencia permanente/naturalización. La preocupación principal es dilucidar si, y en qué medida, existen realmente principios innovadores en el discurso, las leyes o las Constituciones de la región. Por "innovadores" nos referimos específicamente a normas excepcionales relativas al estatuto jurídico del extranjero y a la disponibilidad de derechos que no existan en otras jurisdicciones.

Las siguientes páginas sirven de introducción a la parte segunda, con el fin de ofrecer al lector un relato de los principales cambios a nivel constitucional e internacional que han tenido lugar en Sudamérica desde la década de 1990. Resulta esencial comprender este proceso de transformación legal para poder ubicar posteriormente de manera correcta las nuevas formas de regulación de la migración y la ciudadanía en el derecho interno y regional.

El capítulo cuarto concluyó describiendo cómo las décadas de 1970 y 1980 representaron el punto histórico más restrictivo en el trato de los migrantes. La discriminación de los extranjeros fue solo uno de los elementos del que fue, posiblemente, el periodo más oscuro en la historia de América del Sur. Bajo la sombra de los regímenes militares se cometieron con impunidad los más atroces crímenes contra la humanidad: desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y represión arbitraria. Es en este contexto en el que se ha de evaluar el surgimiento de una nueva arquitectura legal a nivel internacional, regional y doméstica desde la década de 1990, que se basa en la protección de los derechos.

Desde el retorno a la democracia, y también facilitado por el fin de la Guerra Fría, se ha desarrollado un proceso conocido como el "nuevo constitucionalismo latinoamericano" o *ius constitutionale commune* latinoamericano.[706] Este proceso ha sido etiquetado como "constitucionalismo transformador",[707] y se inició con la Constitución colombiana de 1991, a la que siguieron otras, como la de Venezuela (1999), Ecuador (2008), y luego Bolivia (2009). Algunos autores también añaden a la lista el texto argentino (1994) y algunos rasgos del brasileño (1988).[708] El nuevo constitucionalismo latinoamericano se define a nivel procedimental por un método de elaboración de Constituciones más democrático y abierto a diversos actores.[709] A nivel material, estas Constituciones incorporan amplios catálogos de derechos que protegen a los grupos vulnerables, como los afrodescendientes y las poblaciones indígenas. Este enfoque ha sido calificado de "original" e "innovador".[710]

Por supuesto, no todos los comentarios han sido entusiastas y elogiosos. Los extensos catálogos de derechos han suscitado debates sobre una

---

[706] Von Bogdandy, Armin *et al., Transformative constitutionalism in Latin America. The emergence of a new ius commune,* Oxford, Oxford University Press, 2017; Von Bogdandy, Armin, *"Ius constitutionale commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador", *Revista de Derecho del Estado*, vol. 34, 2015, pp. 3-50; Viciano Pastor, Roberto, *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012; Nolte, Detlef y Schilling-Vacaflor, Almut, *New constitutionalism in Latin America. Promises and practices*, Farnham, Ashgate, 2012; Gargarella, Roberto y Courtis, Corina, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

[707] Von Bogdandy, Armin, *op. cit.*, p. 5.

[708] La propuesta de una nueva Constitución Política de la República en Chile hubiera seguido el modelo de estas Constituciones. Sin embargo, su aprobación fue sometida a plebiscito el 4 de septiembre 2022 y la ciudadanía votó mayoritariamente por rechazar el proyecto.

[709] Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en Viciano Pastor (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 25-36.

[710] *Ibidem*, pp. 38 y 39.

"inflación" de los mismos y preocupaciones por posibles textos más "poéticos" que reales.[711] De acuerdo con estas opiniones, la variedad de principios que defienden "sacrifica el valor instrumental" de un texto constitucional "en favor de su dimensión simbólica".[712] El apartado 6 del artículo 416 de la Constitución de Ecuador constituye un excelente ejemplo, ya que establece que Ecuador "propugna el principio de ciudadanía universal, la libre circulación de todos los habitantes del planeta y la progresiva extinción de la condición de extranjero o extranjera como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente entre el Norte y el Sur". El significado preciso de esta disposición es innegablemente ambiguo.

Más allá de estas consideraciones, las nuevas Constituciones poseen una contradicción central, ya que siguen concentrando el poder político en manos del Ejecutivo, un fenómeno conocido como "hiperpresidencialismo".[713] Esto supone una característica particular de la región, que se remonta a los primeros textos constitucionales posteriores a la independencia a principios del siglo XIX. Sin modificar lo que Gargarella denomina "la sala de máquinas" de la Constitución, su predicción sobre la materialización efectiva de los derechos sigue siendo sombría, y la activación de las "cláusulas latentes", dependiente por completo de la acción judicial.[714]

Los tribunales nacionales, principalmente los tribunales constitucionales y los tribunales supremos, surgen como actores cruciales que se enfrentan a la difícil tarea de interpretar el significado de normas que enuncian principios de carácter amplio.[715] La capacidad de protección de los tribunales nacionales se ha visto reforzada por el derecho internacional, en particular por la CADH y por la jurisprudencia de la Corte IDH.[716] Aquí debemos distinguir tres elementos interrelacionados. El primero es la "constitucio-

[711] Gargarella, Roberto y Courtis, Corina, *op. cit.,* pp. 31 y 32.

[712] Salazar Ugarte, Pedro, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)", en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Ciudad de México, UNAM, 2013, p. 371.

[713] Valadés, Diego, "The presidential system in Latin America: A hallmark and challenge to a Latin American *ius constitutionale commune*", en Von Bogdandy *et al.* (eds.), *Transformative constitutionalism in Latin America*, 2017, pp. 191-210.

[714] Gargarella, Roberto, "El «Nuevo constitucionalismo latinoamericano»", *Estudios Sociales*, vol. 48, 2015, pp. 169-172; Gargarella, Roberto y Courtis, Corina, *op. cit.,* p. 33.

[715] Salazar Ugarte, *op. cit.,* p. 377.

[716] Véase por ejemplo Colombia, artículo 93, Constitución de 1991; Argentina, artículo 75(22), Constitución de 1994; Ecuador, artículos 11(3), 417 y 424, Constitución de 2008; Bolivia, artículos 13(IV) y 256, Constitución de 2009.

nalización de los tratados de derechos humanos".[717] Según Von Bogdandy, los derechos humanos se convirtieron en el pilar central del *ius constitutionale commune* a través de la incorporación del derecho internacional público y la jurisprudencia de la Corte IDH al "bloque de constitucionalidad".[718] Esto no es de extrañar, si tenemos en cuenta la necesidad de ofrecer una reparación tras un periodo de atroces violaciones de los derechos básicos, así como la desigualdad y la exclusión rampantes aún presentes en la mayoría de los países. La precipitada ratificación de los tratados de derechos humanos por parte de los países sudamericanos durante el periodo de transición democrática fue, por tanto, un "antídoto contra las regresiones autoritarias".[719] A su vez, su acomodación como parte del "bloque de constitucionalidad" fue el resultado de "la sensación de que el derecho constitucional nacional por sí solo era insuficiente para resolver las deficiencias del estado de derecho y el cumplimiento de los derechos constitucionales básicos".[720]

El segundo elemento es la doctrina de la Corte IDH sobre el control de convencionalidad. Mientras que sólo los casos que han agotado todos los recursos internos (de acuerdo con el principio de subsidiariedad) pueden llegar al sistema interamericano, la doctrina sobre el control de convencionalidad impone al Estado, ya sea a través de los tribunales nacionales o de otras autoridades estatales, la obligación de interpretar el derecho interno, incluida la Constitución, de acuerdo con la CADH. Esta obligación se extiende también a la interpretación coherente con otros tratados interamericanos de derechos humanos, así como con la jurisprudencia de la Corte IDH y sus opiniones consultivas, lo que se ha denominado como el *corpus juris* interamericano o el verdadero "bloque de convencionalidad".[721] Así, se otorga a los jueces nacionales "el papel de «tribunales de primera instancia» en la aplicación" de los tratados interamericanos.[722] Como subraya Mera,

[717] Góngora Mera, Manuel Eduardo, *Inter-American judicial constitutionalism. On the constitutional rank of human rights treaties in Latin America through national and inter-american adjudication*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011, p. 1.

[718] Von Bogdandy, *op. cit.*, pp. 11 y 17.

[719] Abramovich, Victor, "Autonomía y subsidiariedad. El sistema interamericano de derechos humanos frente a los sistemas de justicia nacionales", en Rodríguez Garavito, César (ed.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2011, p. 217.

[720] Góngora Mera, Manuel Eduardo, *op. cit.*, p. 2.

[721] Eduardo Ferrer Mac-Gregor coincide con esta opinión en "The conventionality control as a core mechanism of the *ius constitutionale commune*", en Von Bogdandy *et al., Transformative constitutionalism, 2017,* p. 334.

[722] Góngora Mera, *op. cit.,* p. 54.

"los jueces nacionales no deben limitarse a la cuestión de si una norma es inconstitucional, sino que además deben abordar (a petición de la parte interesada o *ex oficio*) si la norma en cuestión es no convencional, es decir, si la norma restringe o viola los derechos reconocidos en los tratados interamericanos ratificados por el Estado".[723] Si ése fuera el caso, las autoridades estatales deberían abstenerse de aplicar dicha norma. En la actualidad, la mayoría de los Estados sudamericanos reconocen la supremacía del derecho internacional de los derechos humanos sobre las disposiciones internas, ya sea mediante una referencia específica en sus Constituciones o mediante la interpretación judicial.[724]

Mientras que el derecho internacional ha obtenido la primacía sobre el derecho interno, no se puede argumentar lo mismo cuando se trata del derecho constitucional. Sin embargo, las posibles colisiones se resuelven teóricamente mediante el tercer elemento, es decir, el principio de interpretación *pro homine*. Este principio establece que ante un determinado problema jurídico, el intérprete "puede dar preferencia a la norma que proporcione la más amplia y extensa protección de los derechos humanos, independientemente de la fuente (internacional/interamericana o nacional) y su rango en el orden normativo".[725] En otras palabras, dado que la CADH tiene por objeto preservar los derechos humanos y defender la dignidad humana, "su interpretación debe hacerse en favor de la persona".[726] Este principio ha sido ampliamente aceptado por los tribunales nacionales, e incluso está consagrado en algunas Constituciones.[727]

Estos tres principios (la constitucionalización de los derechos humanos, la doctrina sobre el control de convencionalidad y el principio de interpretación *pro homine*) ofrecen a los tribunales nacionales un terreno jurídico fértil para desarrollar la interpretación de las normas con un fuerte enfoque basado en los derechos. Sin embargo, los tribunales se enfrentan a diferentes limitaciones institucionales que ya han sido excelentemente analizadas por otros autores.[728] En el ámbito de la migración, los tribunales se enfrentan a limitaciones generales, pero podemos añadir más específicamente otras relativas al acceso limitado de los extranjeros a la justicia y, durante déca-

[723] *Ibidem*, p. 55.

[724] *Ibidem*, p. 58.

[725] *Idem.*

[726] *Ibidem* p. 59.

[727] *Idem.* Véase Bolivia, artículo 256, Constitución de 2009; Ecuador, artículo 427, Constitución de 2008; Venezuela, artículo 23, Constitución de 1999.

[728] González-Bertomeu, Juan y Gargarella, Roberto (eds.), *The Latin American casebook. Courts, constitutions, and rights*, Abingdon, Routledge, 2016.

das, a un panorama legislativo restrictivo que dejaba poco espacio para la interpretación expansiva. Este último obstáculo ha sido subsanado en gran medida con las nuevas leyes de migraciones adoptadas en el siglo XXI.

II. El nuevo régimen migratorio sudamericano

La regulación de los derechos de los extranjeros constituye un componente, aunque no central, de este nuevo constitucionalismo latinoamericano, o *ius constitutionale commune* latinoamericano. Ciertamente, si se aprecia en una perspectiva histórica, la extensión de los derechos a los extranjeros no es una peculiaridad de este reciente constitucionalismo.[729] Además, los nuevos textos constitucionales no son innovadores, ya que se limitan a dar un trato igualitario en cuanto a derechos civiles, reflejando disposiciones que habían sido normales durante el siglo XIX y principios del XX.[730] Y, sin embargo, los migrantes han entrado en la agenda legislativa y judicial, incluida la de la Corte IDH, como portadores de derechos fundamentales y como poblaciones potencialmente vulnerables, especialmente los migrantes en situación irregular, los cuales requerirían de mayor protección.

Ecuador es un caso paradigmático. Su Constitución de 2008 incorpora numerosas disposiciones sobre movilidad humana, introduce conceptos distintivos a nivel mundial, como la ciudadanía universal, y concede a los extranjeros derechos políticos a nivel nacional. De acuerdo con algunos autores, el interés de Ecuador por la movilidad tiene que ver con una expectativa de reciprocidad que beneficie al gran número de ecuatorianos en el extranjero.[731] Paradójicamente, la Constitución convivió durante ocho años, hasta la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana en 2017, con el restrictivo marco legal migratorio de 1971, y, lo que es más importante, con prácticas discriminatorias por parte de las administraciones estatales.[732] La Ley de Movilidad Humana de Ecuador de 2017, así como su

---

[729] Véase capítulo segundo, pp. 71-74.

[730] Por ejemplo, véase Argentina, artículo 20, Constitución de 1994; Bolivia, artículo 14, Constitución de 2009; Brasil, artículo 5, Constitución de 1988; Colombia, artículo 100, Constitución de 1991.

[731] Góngora-Mera, Manuel Eduardo *et al.*, "The frontiers of universal citizenship. transnational social spaces and the legal status of migrants in Ecuador", *desiguALdades.net Working Paper Series*, núm. 71, 2014, p. 12.

[732] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox…", *op. cit.*; Góngora-Mera *et al.*, *op. cit.*; Ramírez, Jacques, *La política migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, 2a. ed., Quito, IAEN, 2014.

reforma de 2021,[733] es un instrumento que sirve para poner de manifiesto algunos de los paralelismos entre las nuevas leyes migratorias y el reciente constitucionalismo latinoamericano, así como sus incoherencias.

Si bien el enfoque sudamericano de regulación de la migración basado en derechos es cronológicamente posterior, el mismo se nutre de las mismas fuentes y preocupaciones en materia de derechos fundamentales, y es, en parte, resultado de un sistema interamericano de protección reforzado. Es sabido que la aprobación de la ley de migraciones argentina de 2004, la cual fue la primera de una serie de textos progresistas en la región, fue en gran medida el resultado de un acuerdo amistoso alcanzado ante la CIDH en 2003,[734] junto con la voluntad del presidente Kirchner de derogar un marco legal adoptado durante el régimen militar.[735] La ley argentina fue seguida por nuevas legislaciones en Uruguay (2008), Bolivia (2013), Brasil (2017), Ecuador (2017), Perú (2017), Chile (2021) y Paraguay (2022). Aunque Colombia y Venezuela han adoptado nuevas leyes migratorias desde el cambio de siglo, y aunque incorporan ciertos principios similares en algunas áreas, no pueden incluirse en esta enumeración de leyes más progresistas debido a su estructura y contenido.[736] Al igual que en Argentina, las nuevas leyes en los varios países han sustituido a los marcos restrictivos que a menudo se habían adoptado bajo los anteriores regímenes autoritarios, y que, en el mejor de los casos, eran utilitarios, y, en el peor de los casos, discriminatorios y desconocedores de los derechos fundamentales básicos. Si bien cada una de las nuevas leyes migratorias tiene peculiaridades, es justo decir que son el resultado de un debate más amplio entre grupos de la sociedad civil, académicos, funcionarios del gobierno y políticos. Desde el punto de vista material, las nuevas leyes también son peculiares por el amplio catálogo de derechos que incorporan, así como por una cierta audacia y voluntad de innovación. Ciertamente, el ámbito de las migraciones no ha sido ajeno al discurso de los derechos humanos, como lo demuestran varios de estos textos que conside-

---

[733] Ecuador, Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial tercer suplemento 386 del 5 de febrero 2021.

[734] Corte IDH, Informe 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa *Juan Carlos de la Torre* (Argentina), 21 de julio de 2011. De la Torre era un ciudadano uruguayo que había sido detenido y expulsado sin ninguna supervisión judicial tras veinticuatro años de residencia en Argentina.

[735] Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *"Argentina: Avances y asignaturas…", cit.,* p. 8.

[736] Colombia adoptó en 2021 la Ley 2136 por medio de la cual se establecen una serie de principios para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria, pero que no constituye una ley sobre migraciones al carecer por ejemplo de un catálogo detallado de derechos (véase sin embargo artículo 84) o de las reglas procedimentales para la obtención de la residencia en el país.

ran el derecho a migrar como un derecho fundamental, una innovación a nivel mundial, de la que aún no se ha definido su alcance preciso.[737] Si los sudamericanos del siglo XX transitaron caminos ya trillados, sin espacio para lo distintivo, para parecer respetuosos y suficientemente soberanos en el ámbito internacional,[738] parece optarse en el momento presente por una cierta singularidad en la elección de las respuestas más adecuadas a los desafíos peculiares de la región en el tema migratorio. Estas soluciones no reflejarían necesariamente las ya impuestas o ejercidas en Europa y Estados Unidos. Podría por tanto afirmarse que ha surgido un *ethos* diferente que tiene como componente central la dignidad humana.

Por supuesto, esta cierta singularidad no puede entenderse en un vacío político. Cualquier afirmación audaz sobre la superioridad de un enfoque sudamericano de la regulación migratoria debe evitarse y diseccionarse cuidadosamente. A inicios de este siglo, se produjo la coincidencia de varios gobiernos con una fuerte agenda de derechos humanos, al menos discursivamente, que se encontraron en un periodo histórico particular con un inmenso número de connacionales emigrando a Estados Unidos y Europa. Teniendo en cuenta las tendencias actuales de aumento de la criminalización y el cierre de fronteras, que a menudo afectan a los nacionales sudamericanos en el extranjero, los gobiernos de la región se unieron y reaccionaron con enunciados que prohibían dicha criminalización y reivindicaban la existencia del derecho a migrar y la necesidad de abrir las fronteras. El lector encontrará aquí similitudes con el enfoque adoptado en las décadas de 1920 y 1930, cuando los latinoamericanos se unieron para oponerse a cualquier posible restricción en Estados Unidos contra sus propios nacionales.[739] Ciertamente, se podría argumentar que las mismas preocupaciones sobre los emigrantes y sus derechos están hoy en día detrás de esta enunciación de principios. Pese a ello, no se puede negar que este proceso también ha beneficiado a una agenda más progresista hacia los inmigrantes en la región. Obviamente, como se verá en el capítulo ocho, esta agenda se ha enfrentado a un desafío enorme con la llegada de millones de nacionales venezolanos, con resultados que no siempre han sido positivos en términos de acceso a derechos.

Al mismo tiempo, los Estados sudamericanos también comparten ciertos rasgos que afectan a los fundamentos del Estado de derecho, tales como la "débil normatividad" y la "falta de capacidad institucional".[740] Estos ele-

[737] Véase capítulo sexto.

[738] Véase capítulo cuarto.

[739] Véase capítulo cuarto, pp. 145 y 146.

[740] Von Bogdandy, *op. cit.*, pp. 21 y 22; Abramovich, Victor, *op. cit.,* p. 222.

mentos ponen en peligro la aplicación efectiva de los derechos enunciados en las leyes, con lo cual se vuelve a plantear la cuestión sobre su posible naturaleza retórica. Este mismo argumento se ha utilizado para subrayar la ineficacia del carácter "progresivo" de las sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH, en casos en que algunos países han carecido de mecanismos adecuados para aplicar sus dictámenes.[741] La transición desde "un concepto de igualdad formal" hacia uno de "igualdad sustantiva", cuando la problemática de la "discriminación estructural" está presente, es un desafío de primera línea en toda la región.[742] El panorama resultante puede definirse de manera más equilibrada, retomando a Ramírez, como un "largo proceso de sedimentación", no inmune a los retrocesos, especialmente cuando están en juego diferentes agendas políticas.[743] La adopción en enero de 2017 de un decreto ejecutivo de modificación de la Ley de Migraciones en Argentina por parte del gobierno de Macri, conocido por su enfoque más restrictivo en materia de migración, el cual fue solo derogado en 2021, ilustra claramente este punto.[744] Del mismo modo se pueden señalar otros desarrollos jurídicos restrictivos en países como Brasil bajo la administración de Bolsonaro.[745]

En los siguientes cuatro capítulos (quinto y octavo) se pondrán de manifiesto los avances, impedimentos y contradicciones en la construcción jurídica del extranjero en la América del Sur actual. Los tres principios de no criminalización, el derecho a migrar como derecho fundamental y la apertura de fronteras serán evaluados mediante la discusión de la entrada, permanencia y eventual expulsión o residencia permanente/naturalización de los migrantes en situación irregular, de los que tienen permiso de residencia, así como de los nacionales de los Estados regionales. Mención aparte requiere por supuesto las respuestas jurídicas y políticas adoptadas en la región frente a la llegada de ciudadanos venezolanos, y que serán objeto de análisis detallado en el capítulo octavo de este libro.

---

741 Cavallaro, James L. y Erin Brewer, Stephanie, "Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: The case of the Inter-American Court", *American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 4, 2008, pp. 768-827.

742 Abramovich, Victor, *op. cit.*, p. 216.

743 Ramírez, Jacques, *La política migratoria en Ecuador*…, *cit.*, p. 51.

744 Decreto 70/2017 modificando la Ley de Migraciones, Buenos Aires, 27 de enero de 2017. Este Decreto fue posteriormente derogado por el Decreto 138/2021 del 4 de marzo de 2021, el cual restituyó la vigencia de la ley migratoria original, Ley de Migraciones núm. 25.871, Buenos Aires, 20 de enero de 2004.

745 Brasil, Ordenanza núm. 770, Prevé el impedimento de entrada, repatriación y deportación de persona peligrosa o que haya cometido un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal, 11 de octubre de 2019.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo quinto

LA CONSTRUCCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR: EL PRINCIPIO DE NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA

> En primer lugar, quiero agradecer en nombre del pueblo brasileño a todos los inmigrantes que ayudaron y siguen ayudando a construir nuestro país... Somos verdaderamente una nación de inmigrantes... No solo somos una nación mixta, sino que nos gusta ser una nación mixta. Esto constituye una gran parte de nuestra identidad, nuestra fuerza, nuestra alegría, nuestra creatividad y nuestro talento... Consideramos injustas algunas de las políticas migratorias adoptadas recientemente en algunos países ricos que tienen como uno de sus rasgos la repatriación de inmigrantes… No queremos ningún privilegio para ningún brasileño en ninguna parte del mundo. Solo queremos que traten a los brasileños en el extranjero como nosotros tratamos a los extranjeros aquí en Brasil; como hermanos, como compañeros y como brasileños.[746]

[746] Discurso del presidente brasileño Lula da Silva durante la ceremonia de sanción de la Ley de Amnistía para Extranjeros en Situación Irregular en Brasil. Brasilia, 2 de julio de 2009 (traducción del autor). [Primeiramente, gostaria de agradecer, em nome do povo brasileiro, a todos os imigrantes que ajudaram e continuam a ajudar a construir o nosso país… Somos, na Verdade, uma nação formada por imigrantes. Não só somos um povo misturado, como gostamos de ser um povo misturado. Daí vem grande parte de nossa identidade, de nossa força, de nossa alegria, de nossa criatividade e do nosso talento… consideramos injustas as políticas migratórias adotadas recentemente em alguns países ricos, que têm como um dos pontos a repatriação dos imigrantes. Nós não queremos nenhum privilégio a nenhum brasileiro, em nenhuma parte do mundo. Nós queremos apenas que vocês tratem os brasileiros no exterior como nós tratamos os estrangeiros aqui no Brasil: como irmãos, como parceiros e como brasileiros], disponible en: *http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_02-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-irregular*

I. Introducción

La migración irregular es uno de los aspectos más controvertidos a escala global en las discusiones sobre movilidad humana. Desde los llamamientos del presidente de Estados Unidos para deportar a once millones de personas,[747] hasta la política de "lucha contra la inmigración ilegal" de la UE,[748] los debates se desenvuelven de forma incoherente, y, en ocasiones, un tanto histérica. Si bien es cierto que la retórica de criminalización parece ir en aumento,[749] también lo es que el mismo gobierno que hoy criminaliza a los migrantes en situación irregular y los tilda de delincuentes puede decidir regularizar a esos mismos migrantes al día siguiente dadas las necesidades de mano de obra del país en cuestión.[750]

De hecho, los intentos de clasificar a los migrantes regulares como "buenos" y a los irregulares como "malos" son muy comunes. Sin embargo, estas diferenciaciones son engañosas desde el punto de vista jurídico, porque la mayoría de los migrantes sin permiso de residencia tuvieron en algún momento un estatus regular y lo perdieron por superar el tiempo de duración del visado, por no renovarlo o por trabajar sin autorización.[751] El definir a los migrantes como "irregulares" o "ilegales" permite a los Estados entrar en un juego de simbolismos en el que se presenta a la regulación de la inmigración y a la gestión de las fronteras como el último "bastión de la soberanía".[752] Dado que los migrantes en situación irregular suponen un desafío al "paradigma de control sobre los movimientos de

---

747 "Donald Trump wants to deport 11 million migrants: Is that even possible?", *The Guardian*, 27 de agosto de 2015, disponible en: *https://www.theguardian.com/us-news/2015/aug/27/donald-trump-deport-11-million-migrants-is-that-even-possible*. Nótese que dicha declaración fue realizada cuando Donald Trump era aún candidato presidencial.

748 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Política Comunitaria de Migración, COM (2000) 757 final, Bruselas, 22 de noviembre.

749 Anderson, Bridget *et al.*, "Citizenship, deportation and the boundaries of belonging", *Citizenship Studies*, vol. 15, núm. 5, 2011, pp. 547-563; Huysmans, Jeff, *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, Abingdon, Routledge, 2006.

750 Véase el ejemplo italiano bajo los distintos gobiernos de Berlusconi, donde la criminalización siempre iba acompañada de grandes procedimientos de regularización. Sobre esto, véase Acosta, Diego y Geddes, Andrew, "The development, application and implications of an eu rule of law in the area of migration policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, núm. 2, 2013, pp. 179-193.

751 Baldwin Edwards, Martin y Kraler, Albert, *REGINE regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU*, Vienna, ICMPD, 2009, p. 129.

752 Dauvergne, Catherine, *Making people illegal…, cit.,* p. 2.

personas",[753] se acusa a los mismos de contradecir no solo a los "poderes soberanos de exclusión" del Estado, sino también al "contrato social que une a la nación".[754] Como consecuencia de esto, la criminalización y la privación de derechos se indican a menudo como soluciones para conseguir que estas personas salgan del país o para disuadir a otros de que vengan.[755]

Los migrantes irregulares son raramente reconocidos como residentes o como transeúntes a medio camino entre los conceptos jurídicos de extranjero y de nacional. Y ello a pesar de que, como ha subrayado Motomura en el caso de Estados Unidos, "el estatus migratorio es difícil de determinar y está sujeto a cambios. E incluso cuando una contravención de un requisito migratorio es clara, sus consecuencias no lo son".[756] El paso de la irregularidad a la regularidad, o incluso a la nacionalidad, puede verse facilitado o dificultado por un sinfín de medidas legislativas y administrativas adoptadas en varios niveles, así como por el hacer de diferentes burocracias que ejercen poderes discrecionales. En última instancia, definir quién es exactamente una persona en situación irregular representa un ejercicio propenso a errores, dado que el estatus del individuo cambia constantemente en función de numerosas variables, como son la familia, el tiempo de residencia, la participación en el mercado laboral, el arraigo social, o la habilidad diplomática del país de origen para negociar acuerdos que de la noche a la mañana regularicen el estatus de sus nacionales en el extranjero.

En Sudamérica, los derechos y residencia de los migrantes en situación irregular han supuesto una materia de discusión desde el siglo XX. El concepto de inmigración irregular surgió por primera vez en las décadas de 1930 y 1940 en países como Argentina, Brasil y Venezuela. Esto coincidió con el fin de las fronteras abiertas, el aumento de las categorías de extranjeros excluidos y las crecientes restricciones de acceso al mercado laboral. Históricamente, las medidas que se han tomado para responder a la migración irregular han sido dos: la expulsión y la regularización.

---

753 Kostakopoulou, Dora, "Irregular migration and migration theory: Making state authorisation less relevant", en Bogusz, Barbara *et al.* (eds.), *Irregular migration and human rights: Theoretical, European and international perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 41 y 43.

754 Bosniak, Linda, "Human rights, state sovereignty and the protection of undocumented migrants under the international migrant workers' convention", en Bogusz, Barbara *et al.* (eds.), *Irregular migration and human rights: Theoretical, European and international perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004, p. 331.

755 Aliverti, Ana, "Making people criminal: The role of the criminal law in immigration enforcement", *Theoretical Criminology*, vol. 16, núm. 4, 2012, pp. 417-434; Kostakopoulou, Dora, "Irregular migration and migration theory…", *cit.*, p. 55.

756 Motomura, Hiroshi, *Immigration outside the law…, cit.*, p. 21.

Este capítulo dedica más atención a la regularización, ya que se trata de un reto global apremiante al que todos los Estados se enfrentan. En Sudamérica se están produciendo debates legislativos pioneros que desafían los presupuestos globales establecidos respecto de cómo controlar la residencia de personas en situación administrativa irregular. Se puede observar un claro progreso que va desde una vaga preocupación por los derechos fundamentales y por la gestión de la migración como soluciones a los flujos irregulares,[757] hasta una respuesta mucho más enfática, precisa y delineada, que tiene tres pilares centrales: la no criminalización, la protección de los derechos y la regularización.[758]

En diversos grados, estas tres aspiraciones se han convertido en bandera y se han reafirmado en numerosos foros regionales[759] e internacionales.[760] Además, se han adoptado instrumentos jurídicos que prohíben la criminalización e incorporan principios que favorecen la regularización.[761] De hecho, durante el siglo XXI se han llevado a cabo más de sesenta procesos de regularización en los diez países objeto de análisis en este libro.[762] Por lo tanto,

[757] Declaración, Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 19 de mayo de 2000. Declaración de Buenos Aires.

[758] Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas, 28 de agosto de 2013.

[759] XXIII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Postura Regional sobre Política Migratoria con vistas al Foro Mundial de Migración y Desarrollo (XXV Foro Migratorio Especializado) (MERCOSUR/ RMI/ DI Nº 01/08) Buenos Aires, 10 de junio de 2008; 4ta Reunión del Foro Andino de Migraciones, Declaración de Bogotá, 10 de mayo del 2013; Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Declaración de Asunción, 5 de mayo de 2006.

[760] Declaración de Los Ángeles, Novena Cumbre de las Américas, 10 de junio de 2022. La Declaración de los Ángeles representó un compromiso político para fortalecer los esfuerzos nacionales, regionales y hemisféricos para crear las condiciones de una migración "segura, ordenada, humana y regular", y para consolidar los marcos para la protección y la cooperación internacional. Fue firmada por los jefes de Estado y de gobierno de Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, e incluye la firma de Estados Unidos.

[761] Argentina, artículo 17, Ley 25.871 de 2004; Brasil, artículo 3, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 9, Ley 21.325 de 2021; Ecuador, artículo 2 (modificado por artículo 3), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículo 4, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículos VII y XII, título preliminar, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 52, Ley 18.250 de 2008.

[762] Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *Regímenes de política migratoria en América latina y el Caribe. Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2022. Los procesos extraordinarios de regularización no son exclusivos de Sudamérica. Los países europeos regularizaron a más de cinco millones de extracomunitarios

existe algo único en la forma en que un grupo de países sudamericanos están intentando regular la migración indocumentada. A nivel comparado, esta aproximación a la materia los distingue de Europa en ciertos aspectos, y de Estados Unidos en otros. Es importante entender estas diferencias. Las cuestiones que se plantean son las siguientes: ¿qué implica el principio de no criminalización?, ¿cómo afecta dicho principio a la interpretación de la ley?, y ¿cómo se materializa el mismo en el acceso a derechos individuales?

Este capítulo evalúa en primer lugar la no criminalización, entendida en sentido amplio como la incorporación de los principios de protección de los derechos y la regularización migratoria. A continuación, se proponen dos tesis, una descriptiva y otra interpretativa. La tesis descriptiva es que algunos de los aspectos que forman parte de la criminalización de la inmigración irregular en Europa y Estados Unidos también están presentes en el caso sudamericano, en versiones a veces más suaves y a veces más duras. Esto queda claro, como se verá de manera más detallada en el capítulo octavo, en la regulación jurídica de la llegada de ciudadanos venezolanos. El enfoque es diferente, sin embargo, cuando se trata de la regularización. En Estados Unidos y en Europa, la primera respuesta ante la situación de irregularidad de una persona es, en términos generales, la de limitar sus derechos y recurrir a la expulsión. Esto no significa que la mayoría de los migrantes sean expulsados o que no haya posibilidades de regularización. De hecho, la inmensa mayoría de migrantes irregulares que son aprehendidos en Estados Unidos o en Europa no son expulsados.[763] Tampoco quiere decir que los migrantes irregulares no disfruten de derechos en estas dos jurisdicciones. Lo que se pone de manifiesto, en cambio, es que la regulación jurídica de la irregularidad en Europa y Estados Unidos está dirigida hacia la exclusión. Por el contrario, América del Sur invierte este paradigma al priorizar la protección de los derechos y la regularización en su arquitectura legal.

En cuanto a la tesis interpretativa, el capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, se busca deliberar sobre el significado real de la protección de los derechos y la regularización, prestando especial atención al nivel nacional, regional e internacional, incluida la jurisprudencia de la Corte IDH. En segundo lugar, el capítulo se centra en las razones político-ideológicas, jurídicas y sociales que subyacen a este enfoque sobre la irregularidad, así

---

mediante procesos similares entre 1996 y 2007. Véase Baldwin Edwards, Martin y Kraler, Albert, *op. cit.*, p. 31.

763 Motomura, Hiroshi, *Immigration outside the law…, cit.* Véase también Ginés Martín, Diego, *When deportation fails: non-removable migrants in the European Union,* tesis doctoral, European University Institute, 2022.

como sus límites y defectos, analizando principalmente cómo se yuxtaponen la regularización y la amenaza de expulsión.[764]

El capítulo se divide en tres secciones. La primera examina aspectos jurídicos que se suelen asociar con la criminalización, distinguiendo entre las medidas que afectan a la entrada, la permanencia y la expulsión, así como la protección de los derechos en cada etapa. El objeto de esta indagación es dilucidar si el principio que prohíbe la criminalización se materializa en una regulación excepcional del estatus jurídico del migrante indocumentado. La segunda sección discute el protagonismo de la regularización en Sudamérica y se analizan sus diferentes configuraciones a nivel nacional, bilateral y regional. La tercera parte se sumerge en la interpretación de las razones que subyacen a estos patrones de regulación migratoria y sus límites. Una breve conclusión da paso al capítulo sexto, el cual analizará el derecho a migrar como derecho fundamental y la regulación del estatus jurídico de los no nacionales con permiso de residencia.

II. La criminalización de la migración irregular

En los últimos treinta años, la criminalización de la migración irregular se ha extendido en la UE y en Estados Unidos. Parte de esta criminalización tiene que ver con la transformación del derecho migratorio, que ha pasado de tener un carácter de derecho civil administrativo a uno de derecho penal. En ocasiones, esta evolución ha coexistido con regularizaciones, ampliación de derechos y tolerancia de la irregularidad. Los debates de carácter ético se suelen situar en dos polos encontrados. Por una parte, se hallan quienes sostienen que es justo conceder un estatus legal seguro a aquellos que ya residen en el territorio durante un determinado número de años y forman parte de la comunidad. Por otra parte están quienes destacan la injusticia de recompensar a quienes han infringido la ley migratoria de un país determinado.[765]

[764] Los términos "expulsión", "deportación" o "repatriación" pueden llevar a confusión dado que se usan de manera distinta dependiendo del ordenamiento jurídico en cuestión. Por ejemplo, el artículo 50 de la Ley de Migraciones de Brasil usa el término *deportação* para referirse al procedimiento administrativo, que consiste en la salida obligatoria de la persona que esté en situación irregular. En otros ordenamientos, como el argentino, en el artículo 61 de su Ley de Migraciones, esto se denomina "expulsión". Este capítulo se interesa por los procedimientos administrativos que exigen la salida obligatoria del extranjero que esté en situación irregular, cualquiera que sea el nombre de dicho procedimiento. El capítulo no analiza, sin embargo, las consecuencias para la residencia de aquellos que cometen un delito o crimen. Se privilegiará el término "expulsión" a lo largo de este capítulo.

[765] Sobre estos debates véase Carens, Joseph, *The ethics of immigration*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 129-157.

La criminalización de la migración, o *crimmigration,*[766] ha atraído la atención de académicos tanto en Estados Unidos como en Europa. Por ejemplo, Legomsky ha investigado el creciente uso del derecho penal en Estados Unidos para castigar las infracciones en materia de inmigración, junto con la práctica de incluir en las condenas penales consecuencias migratorias, tales como la expulsión como pena adicional tras cumplir condena.[767] En su opinión, es problemático que la importación de elementos del derecho penal no haya llevado aparejado también el conjunto de derechos procesales penales.[768] En el caso de la UE, Mitsilegas se ha referido a la criminalización como un proceso constituido por tres actos, que incluye medidas adoptadas antes de la entrada, durante la estadía y, finalmente, con miras a la expulsión del no nacional.[769]

En este sentido, es necesario hacer una advertencia. A veces, el lenguaje alrededor de la criminalización dificulta a los abogados el pensar cuidadosamente sobre los dispositivos que regulan las migraciones y, por ende, resulta útil detenerse un momento en dichos dispositivos. Por ejemplo, la tipificación como delito de la entrada en un país sin autorización es un claro ejemplo del uso de sanciones penales para regular la política migratoria. En estos casos, el derecho penal se utiliza para criminalizar el comportamiento de la persona cuando toma una decisión migratoria sobre dónde vivir. Sin embargo, las políticas de visados, o incluso las sanciones a los transportistas, son normas reguladoras civiles y no políticas penales. No obstante lo dicho, estas medidas tienen importantes implicaciones simbólicas referentes a la forma en que los migrantes son construidos como sujetos y, por tanto, se incluyen también en el análisis que sigue.

1. *La criminalización antes de la entrada en el territorio*

El control de la inmigración ya no tiene lugar en la frontera, sino más allá de ella, mediante estrategias que se han calificado de externalización, entre las que se incluyen los regímenes de visados y las sanciones a transpor-

---

[766] Stumpf, Juliete, "The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power", *American University Law Review*, vol. 56, núm. 2, 2006, pp. 367-419.

[767] Legomsky, Stephen, "The new path of immigration law: Asymmetric incorporation of criminal justice norms", *Washington and Lee Law Review*, vol. 64, 2007, pp. 469-528.

[768] *Ibidem*, pp. 472 y 473.

[769] Mitsilegas, Valsamis, *The criminalisation of migration in Europe. Challenges for human rights and the rule of law*, London, Springer, 2015, pp. 2 y 3.

tistas.[770] Los requisitos de visado constituyen el primer obstáculo previo a la entrada. Al exigir un visado, el Estado de recepción manifiesta su sospecha *a priori* hacia los nacionales de países que puedan tener menor renta per cápita, estar en guerra o ser inestables.[771] Aquellos países que se incluyen en una lista de visados pueden entender este hecho como una experiencia humillante y una ofensa a su posición o valoración en el ámbito internacional. En consecuencia, cuando un Estado consigue que otro país le retire el requisito del visado, la nueva exención se celebra como un acto de recuperación de la dignidad.[772]

A. *Política de visados*

Salvo en Ecuador, la política de visados en Sudamérica no difiere de la de Europa u otros países de inmigración como Estados Unidos, Canadá o Australia. En general, los nacionales de países de África y Asia (salvo Japón y Corea del Sur) necesitan un visado para entrar en un país sudamericano. Las únicas diferencias notables son las exenciones para sudafricanos, rusos y turcos en la mayoría de los países y para los nacionales de Filipinas,[773] Tailandia e Indonesia en algunos otros.[774] Además, los nacionales de Cuba, República Dominicana y Haití necesitan un visado para ingresar a la mayoría de los países de América del Sur. Asimismo, como se verá en el capítulo octavo, los venezolanos requieren visado para entrar a Chile, Ecuador, y Perú.[775]

---

[770] Ryan, Bernard, "Extraterritorial immigration control: What role for legal guarantees?", en Ryan, Bernard y Mitsilegas, Valsamis (eds.), *Extraterritorial immigration control. Legal challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, p. 3. Cantor, David *et al.*, "Externalisation, access to territorial asylum, and international law", *International Journal of Refugee Law*, vol. 34, núm. 1, 2022, pp. 120-156. Legomsky, Stephen, *op. cit.,* pp. 469-528.

[771] Bigo, Didier y Guild, Elspeth, "Policing at a distance: Schengen visa policies", en Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.), *Controlling frontiers. Free movement into and within Europe*, Farnham, Ashgate, 2005, pp. 233-263.

[772] Gobierno de Colombia, "«Hoy Colombia está de fiesta»: Presidente Santos durante la ceremonia de la firma del Acuerdo de Exención de visado con la Unión Europea", 2 de diciembre de 2015, disponible en: *https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/hoy-colombia-fiesta-presidente-santos-ceremonia-firma-acuerdo-exencion-visado-union.* El expresidente Santos destacó en la ceremonia de la firma del Acuerdo, que esto representaba un "paso importante en las relaciones de Colombia y la Unión Europea" que permite "recobrar la dignidad que los colombianos teníamos maltratada por el proceso de pedir visa".

[773] Por ejemplo, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú.

[774] Los nacionales de Tailandia no necesitan visa en, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Por su parte, los nacionales de Indonesia no necesitan visa en, por ejemplo, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

[775] Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *op. cit.*

Ecuador es en parte una excepción, dado que retiró la exigencia de visado a los nacionales de todos los países del mundo el 20 de junio de 2008. Esta política sin precedentes, implementada por un decreto presidencial, permitía a cualquier extranjero entrar en el territorio ecuatoriano sin visado y permanecer hasta noventa días. De manera oficial, los principales objetivos de dicha política fueron fomentar el turismo y aplicar el principio de ciudadanía universal, consagrado en su Constitución de 2008.[776] Sin embargo, la exención universal de visado tuvo un recorrido muy corto. Tan solo seis meses después de su introducción, se restableció la obligación de visado para los ciudadanos chinos. Dieciocho meses más tarde, el requisito se extendió para los afganos, bangladesíes, eritreos, etíopes, kenianos, nepalíes, nigerianos, pakistaníes y somalíes. El entonces secretario de Estado de Migraciones, Leonardo Carrión, explicó cómo la mayoría de los visitantes de estos países habían permanecido más allá del tiempo permitido y, por tanto, habían caído en situación irregular.[777] Aunque la inmigración procedente de estos países solo aumentó de forma marginal,[778] la policía desempeñó un importante papel como institución que se oponía a la política de exención de visados.[779] En 2015, se añadieron a la lista Senegal y Cuba. La medida fue presentada por el gobierno como una forma de evitar las violaciones de los derechos humanos en el viaje de los senegaleses hacia Argentina y de los cubanos hacia Estados Unidos. Este argumento es obviamente contradictorio con el hecho de que decenas de cubanos fueron expulsados de Ecuador en 2016.[780] Para finales de 2022, Ecuador requería visa a 37 países, incluido Venezuela.[781]

---

[776] Freier, Luisa Feline, "Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador", *CCIS Working Paper 188*, mayo de 2013.

[777] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up- side down?"..., *cit.*

[778] Con la notable excepción de la inmigración neta de 2.838 nacionales chinos, las tasas anuales de inmigración neta de otros ciudadanos de países africanos y asiáticos para los que se reintrodujeron los visados se situaron en una media de poco más de trescientos por año y por país entre 2008 y 2010. *Ibidem*, pp. 683 y 684.

[779] Góngora-Mera, Manuel *et al.*, *op. cit.*, p. 22.

[780] Véase críticas realizadas por el CMW: Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Ecuador, CMW/C/ECU/CO/3.

[781] *El Universo*, "Estos son los 37 países cuyos ciudadanos deben presentar visa para ingresar a Ecuador", 17 de noviembre de 2022, disponible en: *https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/estos-son-los-37-paises-cuyos-ciudadanos-deben-presentar-visa-para-ingresar-a-ecuador-nota/*

B. *Sanciones a los transportistas*

Las sanciones a los transportistas están relacionadas con la privatización del control de la inmigración. Esto se refiere al proceso por el cual se les atribuyen a agentes privados, responsabilidades que, por su propia naturaleza, corresponden a las autoridades públicas. Dicha atribución hace más difícil responsabilizar a los agentes no estatales por la violación de los derechos individuales, al tiempo que introduce más niveles de control.[782] Esta "criminalización como prevención"[783] tiene consecuencias para los derechos humanos, especialmente para el derecho a solicitar asilo. Los transportistas se ven obligados, en caso de duda, a "no permitir el viaje de los pasajeros considerados como un riesgo para el control de la inmigración" o, de lo contrario, a asumir el coste de su regreso.[784] En lugar de tomar una decisión en la frontera, la aplicación de la normativa migratoria se hace palpable antes de la llegada al territorio.[785]

América del Sur sigue esta tendencia global. Las legislaciones de todos los países han consagrado claramente las obligaciones tanto de control como de devolución.[786] Si bien es cierto que algunos países no establecen ninguna sanción en el caso de los solicitantes de asilo,[787] es muy difícil que

[782] Mitsilegas, Valsamis, "Extraterritorial immigration control in the 21st century: The individual and the state transformed", en Ryan, Bernard y Mitsilegas, Valsamis (eds.), *Extraterritorial immigration control. Legal challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, p. 58.

[783] Mitsilegas, Valsamis, *The criminalisation of migration in Europe…cit,* p. 43.

[784] *Idem.*

[785] Ryan, Bernard, *op. cit.,* p. 3.

[786] Argentina, artículo 38-50, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículos 44, Ley 370 de 2013; Brasil, artículos 45-60, Ley 13.445 de 2017; Colombia, artículo 2.2.1.11.5.12, Decreto 1067 de 2015; Chile, artículos 98-101, Ley 21.325 de 2021; Ecuador, artículo 170 (6)(8) (modificado por artículo 103), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículo 88, Ley 6984 de 2022; Perú, artículo 59, Decreto legislativo 1350 de 2017; Uruguay, Arts. 60-63, Ley 18.250 de 2008; Venezuela, artículo 26, Ley de Migraciones de 2004. Todos los países excepto Bolivia y Colombia, han ratificado el Protocolo de la ONU contra el tráfico ilícito de migrantes de 1990 que prevé "la obligación de los transportistas comerciales (...) de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en el Estado receptor", artículo 11(3), Protocolo contra el tráfico Ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, Nueva York, 15 de noviembre de 2000. Colección de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2241, p. 507; Doc. A/55/383.

[787] Existe la obligación de no sancionar a solicitantes de refugio por su ingreso ilegal al territorio, conforme con el artículo 31.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Véase también Corte IDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho*

un transportista permita embarcar a alguien que no esté debidamente documentado.[788] Además, las sanciones a los transportistas tienen una larga tradición histórica en la región desde principios del siglo XX.[789]

2. *Criminalización durante la estadía*

La criminalización de inmigrantes durante su estadía se ha calificado como la "aplicación de la ley de inmigración por desgaste" y busca "crear un contexto hostil de recepción para todos los inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio".[790] Cabe destacar dos puntos. En primer lugar, determinadas normas buscan limitar el acceso a derechos cruciales, tales como la asistencia sanitaria. En segundo lugar, en algunos Estados las infracciones en materia de inmigración no solo tienen consecuencias administrativas, sino también penales. Esto incluye el incorporar sanciones a empleadores y propietarios de vivienda que no realicen un control de los permisos de residencia de la persona, el criminalizar el uso de documentos falsos para tramitar un matrimonio, así como la re-entrada ilegal en el territorio. Del mismo modo, en algunos ordenamientos jurídicos la persona extranjera a la cual se le impone una condena penal también va a enfrentar consecuencias adicionales en materia de inmigración, las cuales van a afectar, por ejemplo, a su acceso a un permiso de residencia o a la ciudadanía.[791]

La criminalización durante la estadía también está presente en Sudamérica. Por ejemplo, las sanciones a un empleador, a un propietario o a un hotel son herramientas comunes consagradas en diversas leyes.[792] La expulsión como consecuencia de una condena penal también es habitual.[793]

---

humano en el sistema interamericano de protección, Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018, párr. 99.

788 Ryan, Bernard, *op. cit.,* p. 22. Véase, por ejemplo, Brasil, artículo 49, Ley 13.445 de 2017.

789 Véase capítulo cuarto, p. 128.

790 Banks, Angela M., "The curious relationship between self-deportation policies and naturalization rates", *Lewis & Clark Law Review 16, William & Mary Law School Research Paper No. 09-209*, 2012, p. 1151.

791 Legomsky, Stephen, *op. cit.,* pp. 469-528.

792 Argentina, artículos 55 y 59, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículos 38, 43 y 46, Decreto 1.923 de 2014; Chile, artículo 117, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículos 79(20), Ley 6984 de 2022; Uruguay, artículo 46, Decreto 394 de 2009; Venezuela, artículos 25, 26 y 36, Ley 37.944 de 2004.

793 Bolivia, artículo 38, Ley 370 de 2013 impone un umbral elevado; Brasil, artículo 54, Ley 13.445 de 2017; Paraguay, artículo 66 y 67, Ley 6984 de 2022; Perú, artículo 58, Decreto legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 47, Ley 18.250 de 2008; Venezuela, artículo 39, Ley 37.944 de 2004.

Al mismo tiempo, el respeto de los derechos de todos los migrantes, independientemente de su estatus legal, es uno de los tres pilares básicos del discurso regional sobre la migración indocumentada, junto con la no criminalización y la regularización. Teniendo en cuenta lo anterior, este paradigma plantea la cuestión de qué derechos se incluyen, así como sus fuentes: la CMW solo reconoce la educación, el tratamiento médico de emergencia y las obligaciones contractuales de los empleadores, pero omite muchos otros, como la unidad familiar o el derecho a formar sindicatos.[794] Sin embargo, la Corte IDH emerge en este caso como un actor de suma importancia al interpretar dos derechos centrales de la CADH, como son el debido proceso y el principio de igualdad y no discriminación. A pesar de su aplicación, a menudo "oscura" o "abstracta",[795] la Corte IDH invierte la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la que se da prevalencia al derecho del Estado a "controlar la entrada de no nacionales en su territorio".[796] En Europa, sostiene Dembour, el control viene primero, y los derechos humanos solo después.[797]

La Corte IDH solo ha respaldado la autoridad del Estado para controlar la entrada y salida de migrantes irregulares, tras declarar que "los Estados no pueden discriminar ni tolerar situaciones discriminatorias que perjudiquen a los migrantes". Además, este control debe realizarse "con estricta observancia de las garantías del debido proceso y del respeto a la dignidad humana".[798] Se debe garantizar el debido proceso legal, independientemente de su condición migratoria, para que todas las personas puedan defender sus derechos en cualquier ámbito, ya sea civil, penal, laboral, fiscal o de cualquier otra naturaleza.[799] Las garantías procesales se reconocen como esenciales para la dignidad humana[800] y se convierten en una preocupación central en virtud de los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH. Esto es más notorio en los casos de privación de libertad, expulsión o asilo.[801]

---

[794] CMW, artículos 25, 28, 30 y 36-56.

[795] Dembour, Marie-Bénédicte, *op. cit.*, p. 489.

[796] TEDH, *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido de la Gran Bretaña*, párrafo 67.

[797] Dembour, Marie-Bénédicte, *op. cit.*, p. 304.

[798] Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC–18/03, series A, núm. 18, del 17 de septiembre de 2003. para. 119.

[799] *Ibidem*, paras 121-126.

[800] *Ibidem*, para. 73.

[801] Véase Corte IDH: *Vélez Loor vs. Panamá*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, serie C, núm. 218, para. 100; Caso *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251, para. 154; Caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*. Excepciones

Aunque la Corte IDH ha reconocido la prerrogativa del Estado de tratar a los inmigrantes irregulares de forma diferente respecto de los nacionales o de los que tienen un permiso de residencia, el trato debe ser razonable, objetivo y proporcionado, y no puede dañar los derechos humanos.[802] El Estado tiene la obligación de "garantizar el principio de igualdad ante la ley y de no discriminación", independientemente de la situación migratoria.[803] Este principio afecta especialmente a los trabajadores inmigrantes indocumentados. En la Opinión consultiva 18/03, la Corte IDH indica que todos los trabajadores migrantes, no solo los indocumentados, son vulnerables en comparación con los trabajadores nacionales.[804] Así, los gobiernos pueden prohibir que los inmigrantes no autorizados trabajen, pero, una vez establecida una relación laboral, gozan de los mismos derechos laborales que los trabajadores nacionales, independientemente de su estatus migratorio.[805] La Opinión consultiva 18/03 de la Corte IDH representa la "declaración de derecho internacional vinculante más progresista" sobre la cuestión de los derechos laborales, y es obligatoria para todos los países sudamericanos.[806]

La UE y Estados Unidos adoptan enfoques diferentes. En la primera, el pago por el trabajo ya realizado constituye un derecho para evitar que los empleadores se aprovechen de los inmigrantes irregulares que trabajan para ellos.[807] Esto no se extiende a todos los derechos laborales. En el segundo,

---

preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2013, serie C, núm. 272, para. 129. El derecho a la información sobre la asistencia consular, en tanto que derivado del debido proceso, también se considera un derecho fundamental*: El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC–16/99, serie A, núm. 16, del 1 de octubre de 1999.

802 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, para. 119; *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*, para. 233; *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC–21/14 del 19 de agosto de 2014, serie A, núm. 21, nota al pie 74.

803 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, para. 118; Caso de *niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.* Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 8 de septiembre de 2005, serie C, núm. 155, para. 155; Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, núm. 282, para. 402.

804 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, paras. 112, 131 y 160.

805 *Ibidem*, paras. 133, 134, 136, 153, 155 y 156.

806 Lyon, Beth, "The Inter-American court of human rights defines unauthorized migrant workers rights for the hemisphere: A comment on Advisory Opinion 18", *NYU Review Law and Social Change*, vol. 28, núm. 3 & 4, 2003-2004, p. 552.

807 Unión Europea, artículo 6, Directiva 2009/52 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Véase también Caso C-311/13 *Tümer* EU: C: 2014: 2337.

la Corte Suprema, en *Hoffman Plastic*, argumentó que el pago retroactivo fomentaría la migración irregular, mientras que el voto contrario de cuatro jueces sostuvo que la implementación plena tendría el resultado opuesto al disuadir a los empleadores de contratar a trabajadores no autorizados.[808] Es importante destacar que la Corte IDH no se suma a estos debates políticos. En efecto, su argumentación parte del entendimiento de la no discriminación como una norma de *ius cogens* que protege a todos los trabajadores, incluidos los indocumentados.[809] La Corte detalla los derechos de los que deben gozar los trabajadores no autorizados, los cuales comprenden, por ejemplo, la atención especial a las mujeres trabajadoras, la libertad de asociación y de organizarse y afiliarse a sindicatos, la negociación colectiva, los salarios justos, la seguridad social y el derecho al descanso y a la indemnización.[810] A esto se suma el derecho al debido proceso legal para garantizar que el acceso a la justicia sea real.[811] La Corte IDH reconoce que estos derechos son necesarios para garantizar la dignidad del trabajador,[812] yendo mucho más allá de los derechos otorgados por la CMW.[813]

Dentro de este sólido marco, varios países de Sudamérica prevén explícitamente en sus legislaciones el acceso a los pagos retroactivos,[814] así como, con diferentes grados de intensidad, a otros derechos laborales para los migrantes indocumentados.[815] Aquellos Estados que no incluyen estas cláusulas en su legislación están obligados, obligación que también se extiende a sus tribunales, a regirse siguiendo lo establecido por la jurisprudencia de la Corte IDH.[816] Varias leyes también establecen el derecho a la asistencia sanitaria y a la educación en igualdad de condiciones con los nacionales.[817] El

---

808 *Hoffman Plastic Compounds, Inc. vs. NLRB*, 535 U.S. 137, 140

809 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, para. 101.

810 *Ibidem*, para. 157.

811 *Ibidem*, paras 121-126.

812 *Ibidem*, paras 157 y 158.

813 Lyon, Beth, *op. cit.*, p. 591.

814 Por ejemplo: Argentina, artículo 56, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 48(2), Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 50(4), Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 117, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 7, Ley 6.984 de 2022; Uruguay, artículo 55, Ley 18.250 de 2008; Venezuela, artículo 49, Ley 37.944 de 2004.

815 Argentina, artículos 16 y 56, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículos 48(2) y 49, Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 4, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 14, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 7, Ley 6.984 de 2022; Uruguay, artículo 17, Ley 18.250 de 2008.

816 Véase parte II, Consolidación, pp. 151-159.

817 Sobre la educación, véase, por ejemplo: Argentina, artículo 8, Ley 25.871 de 2004; Brasil, artículo 4, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 17, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 6, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo 9, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 9, Ley 18.250 de 2008. Sobre asistencia sanitaria, véase, por ejemplo: Argentina,

primero va más allá del enfoque de la Corte IDH, la cual solo ha reconocido la obligación de proporcionar tratamiento de emergencia.[818] Por su parte, el segundo sigue la opinión de la Corte IDH sobre el acceso obligatorio a la educación.[819] En otra inversión del paradigma de la expulsión, los proveedores de servicios sanitarios y educativos están ahora obligados por ley a ofrecer información a las personas sobre cómo regularizar su situación.[820] Anteriormente, el enfoque exigía que estas instituciones denunciaran la situación de los migrantes a las autoridades, un enfoque que sigue siendo preponderante en muchas jurisdicciones de todo el mundo.[821]

3. *Criminalización dirigida hacia la expulsión*

La criminalización dirigida hacia la expulsión se centra en la deportación de los migrantes en situación irregular, a menudo acompañada de la detención de los mismos y de la imposición de una prohibición de entrada posterior al territorio del Estado durante un número de años. Estas medidas tienen una larga historia en Sudamérica.[822] Hoy en día, la deportación de quienes infringen las normas migratorias sigue siendo la regla cuando se trata de entrada irregular, de la superación del tiempo de residencia permitido por el visado, del uso de documentos falsos o del trabajo sin autorización.[823]

---

artículo 7, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 47(3), Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 4, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 15, "conforme a los requisitos que la autoridad de salud establezca", Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 8, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo 9, Decreto Legislativo 1.350 de 2017; Uruguay, artículo 11, Ley 18.250 de 2008. Ecuador solo cubre tratamientos de emergencia, artículo 52 (modificado por artículo 3), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[818] Caso de *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*, para. 108. Sin embargo, este es el alcance del derecho en países como Ecuador, artículo 52 (modificado por artículo 3), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[819] Corte IDH, Caso de *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, para. 185; Opinión Consultiva, *Derechos y Garantías de niñas y niños*, para. 164.

[820] Argentina, artículos 7 y 8, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 47(3), Ley 370 de 2013; Paraguay, artículo 9, Ley 6.984 de 2022; Uruguay, artículos 36 y 48, Decreto 394 de 2009.

[821] Por el contrario, véanse, por ejemplo, Colombia y Venezuela, que imponen a los proveedores de servicios de salud u otras autoridades la obligación de informar sobre los migrantes irregulares. Colombia, artículo 2.2.1.11.5.9, Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015; Venezuela, artículo 40, Ley 37.944 de 2004.

[822] Véase capítulo cuarto.

[823] Argentina, artículos 29(i), 35, 37, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículos 22(3), 32, 38, Ley 370 de 2013; Chile, artículos 32, 33, 126, 127 y 128, Ley 21.325 de 2021; Colombia, artículo 2.2.1.11.2.12, Decreto 1067 de 2015; Ecuador, artículos 137 y 143 (modificados

Las prohibiciones de entrada también están muy extendidas, y a menudo se imponen por periodos largos, o incluso indefinidos.[824]

La jurisprudencia de la Corte IDH también tiene importantes consecuencias en este ámbito. La Corte IDH ha prohibido el uso de medidas privativas de libertad de carácter punitivo para controlar los flujos migratorios, especialmente los de carácter irregular.[825] La detención con carácter no punitivo, aunque no está prohibida, está sujeta a varios requisitos: no puede ser automática, debe ser examinada individualmente por una autoridad judicial, y la persona debe tener acceso a representación legal y asistencia consular.[826] La detención debe ser siempre una medida excepcional, impuesta por el menor tiempo posible y solo si no se pueden adoptar medidas alternativas adecuadas.[827] Aunque estas garantías también existen en gran medida, por ejemplo, en la legislación de la UE, una distinción importante es que las medidas punitivas tras la reentrada de un inmigrante indocumentado son ilegales en Sudamérica.[828]

De hecho, en comparación con otras regiones, la detención apenas se utiliza en Sudamérica. Algunos países prevén la posibilidad de detener a los inmigrantes indocumentados antes de su expulsión, pero, en general, esta

---

por artículos 87 y 90 respectivamente), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículos 66 y 67, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo 57, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículos 38, 47, 51, Ley 18.250 de 2008; Venezuela, artículo 38, Ley 37.944 de 2004.

[824] En Argentina, es un mínimo de cinco años, artículos 29(a), 35, 63(b), Ley 25.871 de 2004. En Chile, la prohibición de reingreso mínima es de tres años y puede alcanzar hasta veinticinco años, artículo 136, Ley 21.325 de 2021. En Perú, pueden ser quince años, artículo 54, Decreto Legislativo 1350 de 2017. Véase también Ecuador, artículo 140 (modificado por artículo 17), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Venezuela, artículo 8, Ley 37.944 de 2004. Para las prohibiciones de entrada indefinidas, véase Bolivia, artículos 39, Ley 370 de 2013 y artículo 37(III), Reglamento a la Ley 370, Decreto Supremo 1923 de 2014; Paraguay, artículo 66, Ley 6.984 de 2022.

[825] Caso *Vélez Loor vs. Panamá,* paras. 163 a 172; Opinión Consultiva, *Derechos y Garantías de niñas y niños*, para. 151.

[826] Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, para. 171, y Caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, para. 131.

[827] CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 de diciembre de 2015, p. 188. Véase también CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, para. 34.

[828] Corte IDH, Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, paras 166-169. Compárese con el contexto de la UE en el caso C- 290/14, *Skerdjan Celaj*, EU: C: 2015: 640.

opción no se implementa con regularidad.[829] Algunos de los países incluso prohíben dicha opción e incorporan medidas alternativas por ley.[830]

III. Regularización de migrantes en Sudamérica

El acceso a un permiso de residencia es una de las opciones disponibles cuando se trata de poblaciones en situación irregular. A menudo se distinguen dos tipos de procesos de regularización. En primer lugar, están los procedimientos extraordinarios de regularización, que se caracterizan por ser procesos puntuales que solo están disponibles durante un periodo determinado.[831] En segundo lugar, existen también los llamados mecanismos de regularización, que son instrumentos permanentes, los cuales a menudo están consagrados en algún artículo de la ley de migraciones correspondiente, y que permiten que la persona pueda en cualquier momento solicitar un permiso de residencia si cumple ciertos requisitos.[832]

En América del Sur, la regularización ha sido un elemento central en las agendas de migración durante mucho tiempo y se han adoptado nume-

---

[829] Coria Márquez, Elba *et al*, *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, Melbourne, International Detention Coalition, 2017, p. 10. En Argentina, el plazo máximo es de quince días, y puede extenderse por treinta días más, en ambos casos por una autoridad judicial; artículo 70, Decreto 616 de 2010. En Argentina, las personas detenidas deben ser separadas de los presos comunes por causas penales (artículo 72, Decreto 616 de 2010). En Chile, la detención puede practicarse en el domicilio de la persona migrante o en una dependencia policial habilitada a tal efecto. El plazo máximo de detención es de cinco días corridos (artículo 134, Ley 21.325 de 2021).

[830] Ecuador, artículo 145 (modificado por artículo 22), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Venezuela, artículo 46, Ley 37.944 de 2004.

[831] Un ejemplo conocido es la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986, por la que se concedió la residencia permanente a distintas categorías de migrantes no autorizados. Véase Bean, Frank D. *et al.*, *Undocumented migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980s*, Washington, D. C., The Urban Institute Press, 1990. La escasez de mecanismos permanentes en Estados Unidos había culminado con unos 11,2 millones de migrantes no autorizados que residían en el país en 2021. Véase Van Hook, Jennifer *et al.*, *A turning point for the unauthorized immigrant population in the United States*, Migration Policy Institute, septiembre de 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/news/turning-point-us-unauthorized-immigrant-population*

[832] El procedimiento de arraigo español es un ejemplo de ello. Los inmigrantes pueden obtener un permiso de residencia y trabajo después de haber residido irregularmente en España si se demuestra el arraigo a través de una relación laboral y después de un periodo de residencia de dos o tres años. Véase Acosta, Diego, "The returns directive: Possible limits and interpretation", en Zwaan, Karin (ed.), *The returns directive: Central themes, problem issues, and implementation in selected Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2011, p. 22.

rosos instrumentos unilaterales y bilaterales. A su vez, existe un mecanismo de regularización permanente para los migrantes regionales a través de los Acuerdos de Residencia del Mercosur de 2002.[833] Además, es importante señalar que varios Estados han legislado para conceder un periodo de tiempo en el que la persona pueda intentar regularizarse. De este modo, se prioriza el acceso a la residencia en lugar de la deportación. Esto constituye un avance de gran calado y una verdadera revolución desde una perspectiva comparada, porque, además, el marco internacional no prevé ningún derecho de regularización.[834]

1. *La regularización como preocupación unilateral*

Las regularizaciones como política unilateral han formado parte del repertorio legal desde al menos 1949, comenzando en Argentina.[835] A finales de los años setenta y principios de los ochenta se adoptaron medidas similares en Brasil,[836] Chile[837] y Venezuela.[838] Todos los demás países apro-

[833] Véase capítulo séptimo, pp. 242-246.

[834] ICMW, artículo 35; artículo 9, Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes, 1975.

[835] Argentina, Decreto 15.972, 8 de julio de 1949. Este primer procedimiento de regularización tuvo la particularidad de dirigirse principalmente a los residentes judíos. Le siguieron varios otros. Véase Decreto 3.364, 4 de agosto de 1958; Decreto 49, 3 de enero de 1964; Decreto 87, 11 de enero de 1974; Decreto 780, 12 de enero de 1984; Decreto 1.033, 24 de junio de 1992. Entre 1958 y 1992 más de 1.140.000 de migrantes regionales obtuvieron un permiso de residencia en Argentina a través de estos procesos. Véase Sassone, Susana, "Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 6 y 7, 1987, pp. 249-290.

[836] Brasil, Ley 6.964, 9 de diciembre de 1981. A ésta le siguieron otras tres regularizaciones en 1988 (Ley 7.685, 2 de diciembre), 1998 (Ley 9.675, 29 de junio) y 2009 (Ley 11.961, 2 de julio). En cada procedimiento se regularizaron, respectivamente, unos 27.000, luego 36.990, 40.909 y 45.000 ciudadanos, principalmente regionales.

[837] Chile estableció un procedimiento de regularización en su Ley de Migraciones de 1975, Decreto Ley 1094, 19 de julio de 1975. En 1998 se llevó a cabo otro procedimiento, que regularizó a unas 23.000 personas (Resolución 2071, 1998). La regularización de 2007 benefició a 47.580 migrantes, de los cuales la mayoría eran peruanos (35,071), seguidos por bolivianos (6,145), colombianos (2,003) y ecuatorianos (1,958). Véase Resolución Exenta otorgada por la Subsecretaría del Interior, RE Nº 36339, 22 de octubre de 2007. En el contexto de la inmigración venezolana se llevaron a cabo otras dos regularizaciones en 2018 y 2021. Véase capítulo octavo.

[838] Venezuela, Decreto 616, 22 de mayo de 1980, que regularizó a unas 267,000 personas, de las cuales el 92% eran colombianas. Véase también Alfonso, Adriana, *La experiencia de los países suramericanos en materia de regularización migratoria*, Buenos Aires, OIM, 2013, p. 80. En 2004, Venezuela puso en marcha otro controvertido procedimiento de regularización, ya

baron procedimientos de regularización a principios del siglo XXI.[839] Estos procesos no tuvieron ninguna característica que pueda ser señalada como excepcional, y la mayoría de los beneficiarios fueron migrantes regionales. Sin embargo, merece la pena mencionar el caso del programa *Patria Grande* de 2006, mediante el cual Argentina se anticipó a la entrada en vigor de los Acuerdos de Residencia del Mercosur que solo aconteció en 2009. *Patria Grande* se desarrolló en varias etapas. El artículo 23(l) de la Ley de Migraciones de 2004 establecía que los nacionales de Mercosur, Bolivia y Chile podían obtener una residencia temporal basada en criterios de nacionalidad. Más tarde se amplió a los nacionales de todos los demás países sudamericanos que eran o se convirtieron en Estados asociados del Mercosur.[840] Los nacionales del Mercosur o de los países asociados que hubieran entrado en Argentina antes del 17 de abril de 2006 podían regularizar su situación, mientras que los que hubieran entrado después de esa fecha podían beneficiarse directamente de los criterios de nacionalidad para obtener un permiso de residencia temporal.[841]

Durante los primeros años del siglo XXI, también se han producido regularizaciones de migrantes extrarregionales. Un buen ejemplo de ello son los procesos para dominicanos, senegaleses, coreanos y haitianos en Argentina,[842]

---

que los migrantes en situación irregular también podían obtener la ciudadanía y el derecho de voto. Su carácter controvertido estuvo relacionado con el hecho de que se adoptó antes de un referéndum revocatorio contra el entonces presidente Chávez. Alrededor de 358,000 personas obtuvieron la ciudadanía, otras 127,000 se limitaron a regularizarse y otras 312,000 entraron en otras categorías. Decreto 2823, 3 de febrero de 2004. Véase Alfonso, *ibidem*, pp. 57 y 58. Venezuela también estableció un procedimiento de regularización para los peruanos en 2013, Resolución 109/13, 30 de abril de 2013.

[839] Bolivia, Decreto 1800, 20 de noviembre de 2013; Colombia, Decreto 3970, 14 de octubre de 2008; Ecuador, Decreto Ejecutivo 248, 9 de febrero de 2010, que era aplicable a los nacionales de Haití; Paraguay, Ley 4429, 4 de octubre de 2011, implementado por Decreto 8373, 3 de febrero de 2012; Perú, Ley 30103, 8 de noviembre de 2013 y Decreto Supremo No. 002-2017-IN, 2 de enero de 2017, aplicable solo a venezolanos; Uruguay, artículo 6 Decreto 394/009 y Ley de Migraciones 18.250/2008, artículo 82.

[840] Argentina, Decreto 1169, 13 de septiembre de 2004 y Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones 29.929, 17 de septiembre de 2004.

[841] Argentina, Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones 53.253 de 2005 y Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones núm. 14949 de 2006. En cualquier caso, hay que destacar que, aunque alrededor de 225,000 no nacionales regularizaron su estadía, casi 200,000 no pudieron completar el procedimiento. Sobre esto, véase Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *op. cit.*, p. 31.

[842] Argentina, Disposición 001 y 002, Dirección Nacional de Migraciones, 4 de enero de 2013: alrededor de 1,700 senegaleses y 6,000 dominicanos fueron regularizados mediante este procedimiento. Para las personas coreanas, en 2014 se estableció un procedimiento de regularización por Disposición Dirección Nacional de Migraciones núm. 979 de 2014. Para

haitianos y cubanos en Ecuador,[843] y, sobre todo, los haitianos en Brasil. De hecho, Brasil es un ejemplo de cómo la discreción administrativa puede facilitar a veces la inclusión. Los haitianos llegaron a Sudamérica principalmente a través de Ecuador, en donde podían entrar sin visado, y luego viajaron por tierra vía Perú o Bolivia hasta Brasil. Ante la llegada de unos 60,000 haitianos en 2013, Brasil, en lugar de concederles el estatus de refugiado o cualquier otra protección subsidiaria, les ofreció la residencia permanente por razones humanitarias.[844] Alrededor de 44,000 haitianos se beneficiaron de este permiso en 2015.[845] Los nacionales de otros países, como nigerianos, senegaleses y bangladesíes, tuvieron menos suerte. Esto se solucionó en parte con la regularización de unos 4,500 solicitantes de asilo fallidos en 2013 y unos 300 ghaneses en 2016.[846]

Como ya ha sido señalado, los diez países han llevado a cabo más de sesenta regularizaciones desde inicios del siglo XXI.[847] No obstante, pese a que estos procedimientos han proporcionado alivio a miles de migrantes, su característica común es la discreción. Además, como se verá en el capítulo octavo, en el que se discutirá el marco jurídico implementado respecto de los nacionales venezolanos, muchas de estas regularizaciones se

---

las personas haitianas, Disposición Dirección Nacional de Migraciones 1143 de 2017. Sobre los senegaleses en Argentina y Brasil véase Tedesco, João Carlos y Kleidermacher, Gisele (eds.), *A imigração senegalesa no Brasil e na Argentina: Múltiplos olhares*, Porto Alegre, EST Edições, 2017.

843 Arcentales Illescas, Javier y Garbay, Susy, *Informe sobre movilidad humana, Ecuador 2011*, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2012, pp. 47-49.

844 Fernandes, Duval *et al.*, "Migração dos haitianos para o Brasil. A RN n. 97/12: Uma avaliação preliminar", *Caderno de Debates*, 8, 2013, pp. 55-70; Tinker, Catherine y Madrid, Laura, "New trends in migratory and refugee law in Brazil: The expanded refugee definition", *Panorama of Brazilian Law*, vol. 3, núm. 3-4, 2015, pp. 143-169.

845 Portal Brasil, "Brasil autoriza residência permanente a 43,8 mil haitianos", 11 de octubre de 2015. Los nacionales haitianos siguen contando con un trato preferencial para acceder a la residencia em Brasil a través de la siguiente norma: Portaria Interministerial MJSP/MRE núm. 29, Dispõe sobre a concessão do visto temporário e a autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção ou situação de desastre ambiental na República do Haiti (Prevé la concesión de visados temporales y permisos de residencia, con fines humanitarios, a los nacionales haitianos y apátridas afectados por una catástrofe grave o medioambiental en la República de Haití), 25 de abril de 2022.

846 Portal Brasil, "Brasil regulariza situação de 4.482 trabalhadores estrangeiros" ("Brasil regulariza situación de 4.482 trabajadores extranjeros"), 19 de diciembre de 2013; Estrangeiros no Brasil, "Governo concede residência para estrangeiros ganeses" ("Gobierno concede residencia para extranjeros ganéses"), 3 de marzo de 2016.

847 Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *op. cit.*

han llevado a cabo tras no haber utilizado otros instrumentos disponibles, como otorgar refugio bajo la definición ampliada de Cartagena.[848]

2. *La regularización como preocupación bilateral*

Desde principios de la década de 1980, la regularización se ha convertido en una preocupación bilateral en la región. De hecho, los diez países han ratificado en algún momento tratados bilaterales sobre este particular. Se pueden identificar al menos una treintena de dichos acuerdos en el periodo comprendido entre 1982, cuando se firmó el Acta de Quito entre Colombia y Ecuador, y 2014, cuando se ratificó un nuevo estatuto migratorio permanente entre los mismos dos países.

Estos acuerdos manifiestan la aceptación de la movilidad como algo normal en la región, y, en perspectiva comparada, presentan rasgos que los hacen interesantes y distintos. En primer lugar, se enfatizan los lazos de fraternidad y amistad, así como los vínculos históricos, culturales y geográficos.[849] En segundo lugar, la integración regional también desempeña un papel fundamental. De hecho, en algunos casos se ha anticipado la entrada en vigor de instrumentos multilaterales entre dos países a través de un acuerdo bilateral.[850] En tercer lugar, estos tratados suelen ofrecer rutas claras hacia la residencia permanente. En cuarto lugar, son únicos porque, al regularizar a la cabeza de la familia, en la mayoría de los casos se ex-

[848] Véase capítulo octavo.

[849] Véase, por ejemplo, Acuerdo de Regularización Migratoria entre la República del Perú y la República de Bolivia, firmado en Huatajata el 26 de enero de 2002; Acuerdo sobre Regularización Migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia, firmado en Asunción el 20 de octubre 2006; Acuerdo Marco de Asistencia y Cooperación en Materia Migratoria entre Colombia y Perú del 6 de marzo de 2012.

[850] Por ejemplo, Argentina se anticipó bilateralmente a la entrada en vigor de los Acuerdos de Residencia del Mercosur con Brasil, Uruguay, Bolivia y Perú. Véase Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina y el Departamento de Extranjería de la República Federativa de Brasil para la implementación del Acuerdo de Residencia para Nacionales de Estados miembros del Mercosur, firmado el 29 de noviembre de 2005 y en vigor desde el 3 de abril de 2006; Acuerdo por canje de notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay referido a la Aplicación Bilateral del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Miembros del Mercosur, firmado en Córdoba el 20 de julio de 2006 y en vigor desde ese mismo día; Acuerdo Migratorio entre Argentina y Bolivia, firmado el 21 de abril de 2004 y en vigor desde el 17 de octubre de 2006; Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República del Perú, firmado en Buenos Aires el 15 de junio de 2007 y en vigor desde el 10 de diciembre de 2009.

tiende el permiso de residencia a los restantes miembros del grupo familiar, incluyendo al cónyuge y a los hijos, pero también a otros integrantes del mismo grupo.[851] Por último, se puede ver cómo se da un desarrollo gradual de expansión de derechos y cómo se buscan soluciones permanentes para abordar la movilidad. Por ejemplo, Argentina firmó diferentes pactos con Bolivia y Perú, posteriormente renovados varias veces, en los que se fueron incorporando cada vez más derechos.[852] Finalmente, a través de la entrada en vigor de los Acuerdos de Residencia Mercosur se obtuvo una solución permanente. Ejemplos similares incluyen a Brasil y Bolivia, así como a

[851] Véase, por ejemplo, el Acuerdo sobre Indocumentados [entre Ecuador y Chile], firmado en Quito el 26 de septiembre de 1990; Acuerdo sobre Indocumentados [entre Ecuador y Bolivia], firmado en Quito el 17 de mayo de 1991; Convenio de Migración entre Argentina y Bolivia, firmado en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998; Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela, firmado en Caracas el 6 de julio de 2010.

[852] Con Bolivia, los siguientes: Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia, firmado en Buenos Aires, 16 de febrero de 1998. Ratificado el 23 de junio de 1999 y extinguido cuando el Acuerdo Migratorio de 2004 entró en vigor, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=laSj*; Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia (del 16/02/98), firmado en Buenos Aires el 16 de diciembre de 1999, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mJ2omA==;* Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia (del 16/02/98)), firmado en La Paz el 6 de noviembre de 2000. Entró en vigor el 2 de agosto de 2002, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mKGjnQ==;* Segundo Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia, firmado en Buenos Aires el 12 de diciembre 2003, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=lp2j;* Acuerdo Migratorio entre la República de Bolivia y la República Argentina, firmado en Buenos Aires el 21 de abril de 2004. Entró en vigor el 17 de octubre de 2006 y se extinguió el 17 de octubre de 2016, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mKCinQ==; Con* Perú, los siguientes: Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú, firmado en Lima el 12 de agosto de 1998. Entró en vigor el 24 de junio de 1999 y se extinguió el 24 de junio de 2009, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mJ+onA==;* Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú del 12 de agosto de 1998, firmado en Buenos Aires el 21 de diciembre de 1999. Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú, firmado en Buenos Aires el 16 de diciembre de 2002. Extinguido el 24 de junio de 2009, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mJ2rmw==*; Acuerdo por Canje de Notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Perú, Interpretativo del Convenio de Migración suscrito el 12 de agosto de 1998 y del Protocolo Adicional suscripto el 16 de diciembre de 2002, firmado en Buenos Aires el 11 de junio de 2004. Entró en vigor en la misma fecha, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mKKpng==;* Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República de Perú, firmado en Buenos Aires el 15 de junio de 2007, en vigor desde el 10 de diciembre de 2009, disponible en: *https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=maakmQ==*

Ecuador y Colombia. Es a este multilateralismo al que dedicamos ahora nuestra atención.

3. *La regularización como preocupación multilateral*

La agenda multilateral lleva ocupándose de la regularización desde al menos los años setenta. La CAN abordó por primera vez la cuestión en 1977 al adoptar una norma que solicitaba a los Estados miembros que regularizaran a los migrantes que ya estaban trabajando en el país de acogida.[853]

En el ámbito del Mercosur, los dos Acuerdos de Residencia de 2002 tienen como principal objetivo solucionar la situación de los migrantes intrarregionales en situación irregular. Los acuerdos se originaron a partir de una propuesta brasileña de adoptar una amnistía regional. En su lugar, el gobierno argentino presentó un mecanismo permanente que proporcionara vías legales a los migrantes irregulares. En este sentido, los acuerdos confirmaron de forma permanente prácticas unilaterales y bilaterales que ya existían desde hacía años. No obstante, los acuerdos presentan un importante inconveniente: los migrantes regionales que no obtienen un permiso de residencia permanente después de dos años pueden volver a caer en la irregularidad. Esto será objeto de debate en el capítulo séptimo.[854]

4. *La regularización como derecho subjetivo individual*

La regulación del derecho de acceso a un estatus migratorio regular adopta diversas formas desde la obligación del Estado, de regularizar en determinadas circunstancias en que exista vida familiar, hasta el derecho individual a obtener la residencia o a intentar la regularización por diversas vías. De manera notable, la regla general es la regularización y no la expulsión. Dicho de otro modo, solo cuando la regularización no es posible se puede llegar a producir la expulsión. En algunos casos, la regularización es automática, en otros funciona como una primera opción para el individuo. Todo esto es innovador y merece un cuidadoso análisis.

---

853 Artículos 27 y 28, Decisión 116, *Instrumento Andino de Migración Laboral,* Lima, 14-17 de febrero de 1977. Véase capítulo 7, pp. 237-242.

854 Véase capítulo séptimo, pp. 263-265.

A. *Vida familiar*

En primer lugar, en Sudamérica la regularización constituye un derecho individual cuando hay niños involucrados. Esto se deriva de la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha establecido claramente que

> la ruptura de la unidad familiar a través de la expulsión de uno o ambos progenitores por infracciones migratorias relacionadas con el ingreso o permanencia resulta desproporcionada en estos supuestos, pues el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la vida familiar que puede traer aparejado repercusiones en la vida y el desarrollo de la niña o del niño aparece como irrazonable o desmedido frente a las ventajas que se obtienen al forzar al progenitor a abandonar el territorio por causa de una infracción de carácter administrativo.[855]

Esta jurisprudencia conduce a varias reflexiones. Para empezar, existe un derecho individual a la regularización para el miembro de la familia en cuestión cuando los hijos poseen la nacionalidad del Estado de acogida (es decir, han nacido allí, ya que todos los países, excepto Colombia, aplican el *ius soli*) o cuando tienen residencia permanente.[856] La expulsión es ilegal, ya que atenta contra el interés superior del niño. Este derecho subjetivo a la regularización es contrario a las prácticas de Estados Unidos y Europa. En el primero, alrededor de medio millón de padres de nacionales estadounidenses fueron deportados entre 2009 y 2013.[857] En el segundo, los hijos que ostentan una nacionalidad de la UE (una minoría, ya que la norma es el *ius sanguinis*) tienen derecho, en la medida en que son ciudadanos de la UE, a que sus padres no sean deportados, pero solo cuando ello suponga la necesidad para dichos niños de abandonar todo el territorio de la UE y siempre que dichos hijos estén a cargo de los padres.[858] A su vez, según el TEDH, la vida familiar no implica el derecho a vivir en un país determinado. Por

---

[855] Corte IDH, Opinión Consultiva, *Derechos y garantías de niñas y niños*, para. 280.

[856] *Ibidem*, para. 277.

[857] Capps, Randy *et al.*, "Implications of immigration enforcement activities for the well-being of children in immigrant families. A review of the literature", *Migration Policy Institute and Urban Institute*, 2015.

[858] Este sería el caso cuando ambos padres van a ser expulsados, pero no necesariamente cuando es solo uno el que es expulsado. Véase TJUE, Casos C-34/09, Ruiz Zambrano, 8 de marzo de 2011; C-256/11, Dereci, 15 de noviembre de 2011, para. 68. Véase también: Kroeze, Hester y Van Elsuwege, Peter, "Revisiting Ruiz Zambrano: A never ending story?", *European Journal of Migration and Law*, vol. 23, núm. 1, 2021, pp. 1-12.

ejemplo, en el caso *Omoregie*, el TEDH estableció que la esposa noruega de un ciudadano nigeriano y su hijo, también noruego, no debían tener la expectativa de que, al marido y padre, que estaba en situación irregular, se le permitiera permanecer en Noruega aunque no hubiera cometido ningún delito. El tribunal consideró que no había obstáculos para llevar a cabo la vida familiar fuera en Nigeria o a distancia. Los derechos del niño no merecieron ninguna discusión particular.[859]

En segundo lugar, la Corte IDH entiende el derecho a la vida familiar en un sentido amplio, ya que "no existe un modelo único de familia". Puede interpretarse que otros parientes, o incluso personas que no son realmente miembros de la familia, entren en la definición de familia. De hecho, el Estado está obligado a realizar un análisis caso por caso de la configuración de la unidad familiar del niño.[860]

En tercer lugar, la Corte IDH no discute la situación de los migrantes que puedan haber cometido un delito.[861] Esto significa que los países tienen más margen de maniobra en estos casos, aunque siguen teniendo que sopesar los intereses en conflicto, a saber: la vida familiar y "la facultad de los Estados de implementar sus propias políticas migratorias en consonancia con los derechos humanos".[862] En estos casos, el Estado tiene que considerar la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida.[863] En algunos países, los delitos graves, como puedan ser los crímenes contra la humanidad, el genocidio o el terrorismo, cierran la puerta a esta opción,[864] aunque otros prohíben la expulsión, incluso en estas circunstancias.[865]

Varios países de América del Sur tienen una legislación que contempla este derecho individual a obtener una residencia cuando la vida familiar y el interés superior del niño están en juego.[866] El resto de los países tendrían

---

[859] TEDH, *Darren Omoregie and Others vs. Norway*, No. 265/07, 31 de julio de 2008. Véase también la Comisión Europea de Derechos Humanos, *Sorabjee vs. the United Kingdom* (dec.), No. 23938/94, 23 de octubre de 1995 y *Jaramillo vs. the United Kingdom* (dec.), No. 24865/94, 23 de octubre de 1995.

[860] Corte IDH, Opinión Consultiva, *Derechos y Garantías de niñas y niños*, para. 272.

[861] *Ibidem*, para. 271.

[862] *Ibidem*, para. 274.

[863] *Ibidem*, para. 275.

[864] Bolivia, artículo 38, Ley 370 de 2013.

[865] Brasil, artículo 55, Ley 13.445 de 2017.

[866] Argentina, artículos 22 y 61, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 38, Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 55, Ley 13.445 de 2017; Paraguay, artículo 69, Ley 6.984 de 2022; Uruguay, artículo 48, Ley 18.250 de 2008. En Perú, el derecho a regularizarse fue limitado temporalmente durante un periodo determinado en 2017. Véase Perú, Decreto Supremo, núm. 001-2017-IN, 2 de enero de 2017.

que adaptar sus leyes internas para acomodar estos casos,[867] pero, mientras tanto, los tribunales y las administraciones nacionales están obligados a seguir la jurisprudencia de la Corte IDH para evitar caer en responsabilidad internacional.[868] Por supuesto, los países sudamericanos pueden ampliar el derecho subjetivo a la regularización en casos de vida familiar a los cónyuges, parejas y descendientes.[869]

B. *Un derecho individual a intentar la regularización*

Más allá de la vida familiar, la posibilidad de intentar la regularización se ha materializado como un derecho individual, que ha de verse en paralelo con la obligación correspondiente para el Estado en concreto. Argentina ejemplifica esta dinámica individuo-Estado. El artículo 17 de su Ley de Migraciones establece que el gobierno proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los no nacionales. Una vez constatada la situación irregular de un migrante, la Dirección Nacional de Migraciones está obligada a solicitarle que se regularice y a otorgarle un plazo de entre treinta y sesenta días para hacerlo.[870] Durante este periodo, los inmigrantes pueden invocar una de las categorías del artículo 23 de la ley; por ejemplo, tener una oferta de trabajo. Con su Ley de Migraciones de 2004, Argentina optó por una nueva estrategia, pasando de la lógica de la criminalización y expulsión a la de la legalización e inclusión. Sin embargo, la ley tiene un defecto central: el artículo 29(i) establece que los que entraron clandestinamente en Argentina no tienen derecho a permanecer. En cambio, para acceder al procedimiento de regularización, los migrantes, y no el Estado, deben probar ante la Dirección Nacional de Migraciones que ingresaron al país de manera regular por un control fronterizo habilitado. De no hacerlo, la ley habilita su expulsión. Esto es contrario a los Acuerdos de Residencia del Mercosur, ya que entre los requisitos para obtener una residencia no se exige a los nacionales sudamericanos acreditar el ingreso regular al territorio en que deseen radicar-

867 Artículo 2, CADH, Pacto de San José.

868 Corte IDH, Opinión Consultiva, *Derechos y Garantías de niñas y niños*, para. 31. Véase decisión de la Corte Constitucional de Colombia (sentencia T- 956/13, 19 de diciembre de 2013, para. 27) en donde la Corte obliga a las autoridades a regularizar a un migrante indocumentado con una hija en el país debido al interés superior del niño.

869 Véase, por ejemplo: Argentina, artículos 22 y 61, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 38, Ley 370 de 2013; Brasil artículo 55, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 69, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 69, Ley 6.984 de 2022.

870 Argentina, artículo 61, Ley 25.871 de 2004 y Decreto 616 de 2010.

se.[871] Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha avalado estas expulsiones pese a que las personas cumplían con los requisitos para acceder a una de las categorías previstas en el artículo 23 y, además, eran nacionales del Mercosur.[872]

Un mecanismo similar, que representa claramente un trasplante legal, puede encontrarse en el caso brasileño, con la diferencia de que el periodo para regularizarse es más largo, y la entrada clandestina no impide *per se* la regularización.[873] Otros países prevén el derecho a intentar la regularización como primera opción.[874] La expulsión es posible, como en Argentina, cuando dicho intento no tiene éxito. En otros, no existe un verdadero derecho, pero se habilita la discrecionalidad gubernamental para regularizar a alguien por razones de conveniencia,[875] o simplemente no se menciona.[876] Por último, en algunos Estados, las personas que han sido objeto de tráfico ilícito o de trata pueden también obtener un permiso de residencia.[877]

IV. Discusión

Durante décadas, la aproximación de Sudamérica hacia la migración irregular fue en gran medida restrictiva. Esto alcanzó su punto álgido durante

---

[871] Acosta, Diego y Miguel, Carmen, *Protocolo de Actuación para facilitar el acceso a la justicia a personas en contexto de movilidad humana para defensoras y defensores públicos en Argentina. Diagnóstico final.* Programa EUROsocial, 2021, p. 25.

[872] Acosta, Diego y Odriozola, Ignacio, "Acuerdo de Residencia Mercosur y regularización en Argentina: La ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la ley de migraciones a los nacionales de países de América del Sur", *Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa,* núm. 17, 2022, pp. 23-36. Véase también Ceriani, Pablo y Odriozola, Ignacio, "Personas migrantes. Expulsiones. Niños y niñas. Educación. CSJN, 'Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM' y 'Otoya Piedra, Cesar Augusto c/EN-DNM s/recurso directo DNM', 7 de diciembre de 2021", *Revista Debates sobre Derechos Humanos*, núm. 6, 2022, pp. 37-52.

[873] Brasil, artículo 50, Ley 13.445 de 2017: aquí es de sesenta días, que pueden ser prorrogados por otros sesenta.

[874] Bolivia, artículo 33, Ley 370 de 2013; Ecuador, artículo 118, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Guayaquil, 18 de febrero de 2022; Paraguay, artículos 9, 17 y 65, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo 36, Decreto legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 52, Ley 18.250 de 2008.

[875] Colombia, artículo 2.2.1.11.7.10., Decreto 1067 de 2015.

[876] La Ley de Migraciones de 2004 en Venezuela no trata la regularización.

[877] Bolivia, artículo 26(III), Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 30, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 60, Decreto 296 de 2022; Ecuador, artículo 94, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2022. En Argentina, el artículo 23 (m) del Decreto 616 de 2010 permite la obtención de radicación temporaria por razones humanitarias por ser víctima de trata.

los años setenta y ochenta del siglo XX, cuando varias leyes criminalizaron al extranjero en el contexto de regímenes dictatoriales.[878] La criminalización también permeó (y aún lo hace en algunos aspectos) muchas prácticas administrativas. En cambio, el nuevo siglo ha traído un panorama más complejo, con un acento mucho más fuerte en los derechos de los migrantes indocumentados y en la regularización, aunque con un énfasis continuo y aparentemente contradictorio en la expulsión. Esto suscita algunas preguntas, como, por ejemplo: ¿hasta qué punto es América del Sur única en perspectiva comparada? ¿Cuáles son los factores que explican el cambio de discurso y de políticas en el siglo XXI? A continuación, se ofrecen algunas respuestas a estos interrogantes a través de explicaciones legales, políticas y sociales. En concreto, se discuten el marco jurídico internacional y la discrecionalidad, las políticas de la humillación y la reciprocidad, así como los factores sociales sobre el terreno.

1. *Explicaciones legales*

A. *El marco jurídico internacional*

La jurisprudencia de la Corte IDH ha desempeñado un papel importante. En efecto, la Corte ha establecido un sólido marco normativo sobre el estatus y los derechos de los migrantes indocumentados, que brinda mayor protección que la CMW.[879] El principio de interpretación *pro homine* ha contribuido a situar a los migrantes en el centro del razonamiento de la Corte, con una consideración primordial de ellos como seres humanos y no como extranjeros.[880] Tanto la Comisión como la Corte se han referido a la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes indocumentados.[881] La CIDH también ha subrayado que cualquier infracción del estatus migratorio no debe ser castigada como un delito, ya que "no lesiona bien jurídico fundamental alguno que requiera ser protegido a través

[878] Véase capítulo cuarto, pp. 135-139.

[879] Las opiniones consultivas tienen carácter vinculante. Corte IDH, Opinión Consultiva, *Derechos y Garantías de niñas y niños*, para. 31. Véase también Ferrer Mac-Gregor coincidiendo con esta opinión en "The conventionality control as a core…", *cit.*, p. 329.

[880] Dembour, Marie-Bénédicte, *op. cit.*, p. 302.

[881] Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentado*s; CIDH, Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, para. 64.

del poder punitivo del Estado".[882] La constitucionalización de los derechos humanos mediante la incorporación del derecho internacional público y la jurisprudencia de la Corte IDH en el "bloque de constitucionalidad" a nivel nacional ha permitido a los tribunales nacionales referirse y aplicar la jurisprudencia de la Corte IDH, contenida tanto en las opiniones consultivas como en las sentencias.[883]

El histórico enfoque de la Corte ha sido criticado por estar alejado de la realidad. Por ejemplo, México, el mismo país que solicitó la Opinión Consultiva 18/03, no contaba en su momento con un régimen jurídico adecuado capaz de aplicar las conclusiones de la Corte.[884] La respuesta de otros países ha sido desigual. De manera ilustrativa se puede señalar que la República Dominicana ha rechazado claramente la interpretación de la Corte, mientras que, por el contrario, Panamá modificó inmediatamente su marco migratorio para adaptarse a algunas de las conclusiones en el caso Vélez Loor.[885]

Sin embargo, el centrarse solo en el cumplimiento de las sentencias al pie de la letra no permite ofrecer una explicación convincente de las formas en que la jurisprudencia de la Corte IDH y, en menor medida, la CMW, afectan al derecho y las prácticas nacionales. Numerosos autores sugieren la necesidad de ir más allá del cumplimiento para entender los efectos normativos del derecho internacional.[886] Simmons, por ejemplo, ha argumentado que el derecho internacional influye en la agenda política, en las decisiones legales y en la propensión de los grupos a movilizarse a nivel nacional.[887] Otros autores se han referido a la importancia de la socialización, entendida

[882] CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, p. 191.

[883] Véase, por ejemplo, el uso por la Corte Constitucional de Colombia de la Opinión Consultiva de la Corte IDH, OC-18/03 en sentencia T-956/13, 19 de diciembre de 2013, para. 18.

[884] Cavallaro, James y Brewer, Stephanie Erin, *op. cit.*

[885] CIDH, comunicado de prensa, "CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana", 6 de noviembre de 2014. El gobierno panameño adoptó el Decreto 3 de 2008, que eliminó el encarcelamiento tras la entrada irregular después de una prohibición de entrada, algo que se imponía desde 1960 mediante el Decreto Ley 16 de 1960.

[886] Howse, Robert y Teitel, Ruti, "Beyond compliance: Rethinking why international law really matters", *Global Policy,* vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 127-136; Kingsbury, Benedict, "The concept of compliance as a function of competing conceptions of international law", *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, 1998, pp. 345-372.

[887] Simmons, Beth A, *Mobilizing for human rights international law in domestic politics*, Cambridge University Press, 2009, p. 114. Véase también Martin, David A, *op. cit.*, p. 554.

como un "proceso general por el que los actores adoptan las creencias y los patrones de comportamiento de la cultura que los rodea".[888] Ambos aspectos están presentes aquí. En primer lugar, el cumplimiento en la región está relacionado con un "conjunto complejo de comportamientos en un plazo más largo",[889] y no con la adopción inmediata al pie de la letra de los instrumentos internacionales. Más bien, estos instrumentos, incluidas las declaraciones no jurídicamente vinculantes de la CSM, son parte de un repertorio jurídico que restringe las opciones legislativas a nivel nacional. De hecho, la mera existencia de una norma, sea o no la misma vinculante, aumenta "los costos políticos de actuar en contra de la norma" y "cierra gran parte del espacio político" para introducir excepciones.[890]

En segundo lugar, esto abre una vía para que diversos actores se dirijan al ámbito internacional con el fin de potenciar la movilización en favor de cambios legislativos a nivel doméstico. Por ejemplo, el informe del CMW de 2015 sobre Perú, el cual incluyó conclusiones y sugerencias bastante críticas, influyó en algunos artículos de la ley que dicho país adoptó en 2015.[891] La comunidad de actores regionales, que incluye a funcionarios gubernamentales, organizaciones internacionales, ONG y académicos,[892] utiliza la socialización de normas como un vehículo que permite presionar en favor de cambios favorables a los derechos de las personas. Algunos de estos actores han participado activamente en los debates de los proyectos legislativos en países como Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú. Por ejemplo, cuando Chile presentó una propuesta restrictiva para una nueva ley de migraciones en 2013,[893] los esfuerzos de varios actores regionales contribuyeron a su no adopción. Por supuesto, el marco jurídico internacional es insuficiente

[888] Goodman, Ryan y Jinks, Derek, "Incomplete internationalization and compliance with human rights law", *The European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 4, 2008, p. 726. En inglés los autores usan la palabra *acculturation*. Aquí la traducimos como socialización.

[889] Howse, Robert y Teitel, Ruti, *op. cit.*, p. 131.

[890] Martin, David A, *op. cit.*, p. 555.

[891] CMW, observaciones finales sobre el informe inicial del Perú, CMW/C/PER/CO/1, 13 de mayo de 2015, p. 9; Izaguirre *et al.*, "La nueva ley de migraciones en Perú". Se trata del Decreto Legislativo 1236 de 2015 sobre Migraciones, que luego fue sustituido en 2017 por el Decreto Legislativo 1350.

[892] Margheritis, Ana, "Piecemeal regional integration"…, *cit.*; Margheritis, Ana, "Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship", en Cantor, David *et al.* (eds.), *A liberal tide? immigration and asylum law and policy in Latin America*, Londres, University of London, 2015, pp. 57-80.

[893] Chile, proyecto de ley de migraciones, 20 de mayo de 2013.

para explicar el cambio legislativo. La adopción de varias medidas restrictivas por parte del gobierno argentino a finales de 2016 y principios de 2017, a pesar del clamor contra ellas de la CIDH y el Comité contra la Tortura de la ONU, son los mejores ejemplos de estos límites.[894]

B. *Discrecionalidad*

Cuando las normas están establecidas de antemano, son promulgadas públicamente y aplicadas a todos mediante procedimientos formales, se contribuye a la seguridad jurídica y al Estado de derecho. La discrecionalidad, por el contrario, conduce a resultados imprevisibles, desiguales, y, a menudo, injustos. En el caso sudamericano, la discrecionalidad afecta a los ciudadanos regionales,[895] pero, de manera más clara, a los no regionales. Esto es en parte el resultado de procesos históricos, ya analizados en el capítulo cuarto, en los que las burocracias encargadas de la seguridad siguen desempeñando un papel menos entusiasta en su apertura hacia el extranjero. La discrecionalidad también está relacionada con retos más profundos para el Estado de derecho en la región, tales como la ausencia de leyes detalladas, las fallas en su implementación general y en las relaciones jurídicas entre los individuos y las agencias estatales.[896] La amplia discrecionalidad del Ejecutivo no es en absoluto única en Sudamérica,[897] y cuando se combina con la deferencia judicial, asegura "que la toma de decisiones migratorias esté estrechamente asociada al ejercicio del poder soberano".[898]

En lo que respecta a la migración indocumentada, la discrecionalidad ha dado lugar a resultados imprevisibles en la región, aunque no siempre negativos. El ejemplo de las personas haitianas que obtuvieron la residencia permanente en Brasil es un caso paradigmático. Otro ejemplo de que la

[894] Comité contra la Tortura, CAT/C/ARG/CO/5-6, 24 de mayo de 2017; CMW, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina, CMW/C/ARG/CO/2, 11 de septiembre de 2019; Buenos Aires Herald, "IACHR criticises government's 'regressive' immigration policy", 24 de marzo de 2017. El DNU 70/2017 finalmente fue derogado a través del Decreto 138/21 del 4 de marzo de 2021, a través del cual se hizo alusión a las observaciones de los órganos de supervisión referidos.

[895] Véase capítulo séptimo, pp. 248-258.

[896] O'Donnell, Guillermo, "Why the rule of law matters", *Journal of Democracy*, 15, 2004, pp. 32-46.

[897] Dauvergne, por ejemplo, analiza la expansión de la discreción en Canadá, Reino Unido, Australia y Estados Unidos. Dauvergne, Catherine, *The new politics of immigration…, cit.*

[898] Dauvergne, Catherine, "Sovereignty, migration and the rule of law in global times", *Modern Law Review*, vol. 67, núm. 4, 2004, p. 592.

discrecionalidad ha supuesto un beneficio para el individuo fue la decisión de Argentina, de regularizar a dominicanos y senegaleses en 2013, así como a coreanos en 2014, mediante la reinterpretación de algunas de las disposiciones presentes en su ley. Sin embargo, la discrecionalidad también ha tenido consecuencias discutibles. En 2004, Venezuela regularizó y concedió la ciudadanía a unos 450,000 migrantes indocumentados[899] (aunque la cifra no es precisa) en un proceso de dudosa legalidad.[900] En 2015, sin embargo, miles de ciudadanos colombianos fueron expulsados de Venezuela.[901] Esto violó las normas de procedimiento establecidas en el derecho migratorio y constitucional de Venezuela, que fueron totalmente ignoradas. La pregunta clave es si el resultado hubiera sido diferente si Venezuela ya hubiera ratificado la Convención de la ONU de 1990, cosa que solo hizo el 25 de octubre de 2016, así como los Acuerdos de Residencia del Mercosur, o si todavía hubiera estado bajo la jurisdicción de la Corte IDH.[902] Por lo demás, como se verá en el capítulo octavo, la discrecionalidad también ha jugado un papel importante en la regulación del estatuto jurídico de los ciudadanos venezolanos en la región.

2. *Explicaciones políticas*

A. *La política de la humillación*

Las políticas denominadas "de la humillación" han sido expuestas de forma convincente por FitzGerald y Cook-Martin. En su opinión, "cuan-

---

[899] Las cifras exactas nunca se han hecho públicas. Esta estimación está basada en el análisis del propio presidente de entonces y proporcionada por Tobías Schwarz, quien también menciona que alrededor del 85% eran ciudadanos colombianos: véase Schwarz, Tobías, "Regímenes de pertenencia nacional en Venezuela y la República Dominicana contemporáneas", *Tabula Rasa*, núm. 20, 2014, p. 234.

[900] Brewer-Carías, Allan R., *Régimen legal de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

[901] Esta expulsión masiva se produjo tras un ataque a dos soldados venezolanos en la región fronteriza por parte de miembros de grupos paramilitares ilegales de Colombia. Según entrevistas realizadas por el autor en Bogotá en 2015 con autoridades colombianas, organizaciones internacionales y diferentes ONGs, el número de personas deportadas o que salieron del país se estimó en unas 20.000, incluyendo también a algunos venezolanos naturalizados y miles de residentes regulares. Véase Esthimer, Marissa, "Protecting the forcibly displaced: Latin America's evolving refugee and asylum Framework", *Migration Policy Network*, 2016.

[902] La denuncia de Venezuela de la CADH se hizo efectiva el 10 de septiembre de 2013.

do se prohíbe a los individuos migrar basándose en la forma en que son categorizadas, la reputación colectiva de otros que comparten esa misma categoría se ve afectada".[903] Como se analizó en el capítulo cuarto, los gobiernos latinoamericanos utilizaron el antirracismo y la no discriminación como herramienta de política exterior en la década de 1940, debido a la preocupación de que Estados Unidos pudiera aplicar también políticas de exclusión contra sus nacionales.[904] Una situación similar está vivamente representada por las reacciones a la Directiva de Retorno de la UE, que es la norma que establece el procedimiento para expulsar a los migrantes indocumentados en Europa. De hecho, todos los Estados sudamericanos se apresuraron a acentuar enfáticamente la contribución positiva de sus compatriotas en Europa, a exigir un trato justo y a subrayar la histórica hospitalidad con la que había acogido a los europeos en el pasado.[905] El creciente número de sudamericanos en Europa hizo que los gobiernos prestaran mucha atención a sus necesidades, no solo como compatriotas, sino también como potenciales votantes.[906] Los medios de comunicación de Sudamérica también se hicieron eco de las expulsiones y el maltrato de sus nacionales en el extranjero.[907] En este contexto, el presidente Lula da Silva criticó a Europa y a Estados Unidos cuando adoptó un procedimiento de regularización de migrantes en Brasil en 2009.[908] Esto puede interpretarse no solo como una queja legítima, sino también como una exigencia de reciprocidad.[909] De este modo, los Estados han utilizado una legislación más abierta para expresar sus demandas externas de forma más creíble, así como una forma de estrategia para aparecer internacionalmente como respetuosos de los derechos fundamentales y como parte de una política migratoria moralmente superior y vanguardista.[910]

---

[903] Cook-Martin, David y FitzGerald, David Scott, *op. cit.*, p. 27.

[904] *Ibiem.*, pp. 29 y 30. Véase también 4, pp. 143-146.

[905] Mercosur, Declaración de los Estados del Mercosur ante la Directiva de Retorno de la Unión Europea, Tucumán 1 de julio de 2008; Declaración de la UNASUR sobre la Directiva de Retorno de la Unión Europea, Santiago de Chile, 4 de julio de 2008; Acosta, Diego, "*Latin American reactions to the adoption of the returns directive…", op. cit.*

[906] Margheritis, Ana, *Migration governance across regions…*, *op. cit.*

[907] Braga Martes, Ana Cristina y Goncalves, Oswaldo, "Gestão multicultural dos deslocamentos populacionais", *Política Externa*, vol. 17, núm. 2, 2008, pp. 105-120.

[908] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up- side down?..." *cit,* pp. 668 y 669.

[909] Esto fue reconocido oficialmente por Romeu Tima Junior, Secretario Nacional de Justicia de Brasil en aquel momento. Véase Alfonso, Adriana, *op. cit.,* pp. 43 y 44.

[910] Véase Declaración final IX CSM, Quito, 21-22 de septiembre de 2009, párrafo cinco: "Nuestra voluntad de garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el

Esta crítica hacia las políticas europeas ha tenido consecuencias desiguales. Por ejemplo, España y Portugal, pero no, por ejemplo, Italia, optaron por una aplicación menos estricta de la Directiva de Retorno, así como por la aprobación paralela de ciertas medidas de enfoque de derechos para apaciguar las preocupaciones de los Estados latinoamericanos.[911]

B. *La política de la reciprocidad*

La reciprocidad es otro elemento importante. Este puede considerarse como un principio básico del derecho internacional y como un importante "aspecto del bilateralismo".[912] En algunas ocasiones, ciertas "normas jurídicas tienen la reciprocidad como su premisa normativa y/o funcional fundamental".[913] La reciprocidad bilateral ha contribuido a ampliar la membresía de los nacionales de la región en un proceso que demuestra el fracaso de las políticas restrictivas anteriores.[914] La reciprocidad también ha facilitado la aceptación de los nacionales de países limítrofes y de los miembros de sus familias como parte de la comunidad. Así pues, aceptación y reciprocidad van de la mano. Sin embargo, se puede argumentar que la aceptación suele ir en primer término, y la reciprocidad, en segundo lugar. Esto se ve claramente en el paso del bilateralismo al multilateralismo. Por ejemplo, en 2004 Argentina aceptó la entrada, la residencia y el trabajo de nacionales sudamericanos mucho antes de que ese derecho se extendiera recíprocamente a los argentinos. Del mismo modo, Uruguay concedió la residencia permanente inmediata a todos los nacionales sudamericanos en 2014,[915] sin tener en cuenta que los uruguayos solo disfrutaban de ese be-

disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación". Véase también Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up-side down?...", *cit.*

[911] Acosta, Diego, "Migration and borders in the European Union: The implementation of the returns directive on irregular migrants in Spain and Italy", en Zapata, Ricard (ed.), *Shaping the normative contours of the European Union: A migration-border framework*, Barcelona, CIDOB Foundation Edition, 2010, pp. 81-95.

[912] Parisit, Francesco y Ghei, Nita, "The role of reciprocity in international law", *Cornell International Law Journal*, vol. 36, núm. 1, 2003, p. 120.

[913] Howse, Robert y Teitel, Ruti, *op. cit.*, p. 129.

[914] Véase capítulo tercero.

[915] Argentina, artículo 23, Ley 25.871 de 2004; Uruguay, Ley 19.254, 4 de septiembre de 2014. El procedimiento está establecido en el Decreto 312 de 2015 de Uruguay.

neficio en Brasil.[916] Por su parte, Brasil amplió el Acuerdo de Residencia del Mercosur a los venezolanos en 2017, a pesar de que los brasileños no gozan de ese trato privilegiado en Venezuela.[917] Además, con la excepción del acuerdo de 2003 entre Brasil y Portugal, la reciprocidad solo ha tenido éxito entre los países de la región.[918]

Con los acuerdos de residencia del Mercosur la reciprocidad se traslada del ámbito bilateral al multilateral. Con dichos acuerdos se busca facilitar el acceso a la residencia y terminar con la irregularidad en la región mediante un esfuerzo multilateral. La reciprocidad también se relaciona con prácticas históricas de larga data en materia de libre circulación e igualdad de trato a lo largo de los siglos XIX y XX.[919] Sin embargo, como se verá en el capítulo octavo, la reciprocidad no siempre sirve para resolver desafíos jurídicos como ha sido la llegada de ciudadanos venezolanos.

C. *Política interna*

Los poderes ejecutivos de varios países han desempeñado un papel crucial en el nuevo abordaje de la irregularidad migratoria. La concentración de poder en esta rama del gobierno ha limitado el papel de los parlamentos.[920] Muchas de las medidas que amplían derechos a migrantes indocumentados han sido el resultado de la acción ejecutiva, y no de legislación adoptada por el congreso, como claramente se verá en los procesos de regularización adoptados en favor de nacionales venezolanos.[921] Con distintos niveles de énfasis

[916] Acuerdo entre la República Federal de Brasil y la República Oriental del Uruguay sobre Residencia Permanente con el objetivo de lograr la Libre Circulación de Personas, Brasilia, 9 de julio de 2013.

[917] Brasil, Consejo Nacional de Inmigración, Resolución Normativa 126, 2 de marzo de 2017. Por la cual se extiende el Acuerdo de Residencia del Mercosur no solo a los nacionales de Venezuela, sino también a los de Surinam y Guyana por un periodo de un año, renovable, a partir del 2 de marzo de 2017; Portaria Interministerial MJSP/MRE núm. 19, del 23 de marzo de 2021, *Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados* (Disposición sobre autorización de residencia a inmigrantes que estén en el territorio brasileño y sea nacional de un país fronterizo donde no esté en vigor el Acuerdo de Residencia para Nacionales de Estados Partes del Mercosur y Países Asociados).

[918] Acuerdo entre la República Federal de Brasil y la República Portuguesa sobre la contratación recíproca de nacionales, 11 de julio de 2003.

[919] Véanse capítulos tercero y cuarto.

[920] Véase parte segunda, pp. 151-156.

[921] Véase capítulo octavo.

y compromiso, ha habido una destacada voluntad de situar los derechos humanos, incluidos los derechos de los migrantes, en el centro de la agenda. En Argentina, por ejemplo, esto debe entenderse en el contexto de una mayor cooperación entre organizaciones de la sociedad civil históricamente fuertes, para las que la reforma migratoria era una cuestión prioritaria desde hacía mucho tiempo, y el primer gobierno de Kirchner.[922] Como se ha analizado en el capítulo primero, estos discursos liberales se desarrollaron en el contexto de políticas de emigración y diáspora en fuerte contraposición a la retórica restrictiva prevalente en Estados Unidos y la UE. Si bien el contexto político en el que se han dado estos discursos más liberales coincide con un momento de importante emigración al exterior, sus proclamados valores de universalidad de los derechos de los migrantes y la necesidad de medidas de regularización han retroalimentado los discursos sobre la *inmigración* hacia Sudamérica, por una mera cuestión de coherencia política.[923]

3. *Factores sociales sobre el terreno*

Otro aspecto importante se relaciona con los flujos migratorios en la región, que se componen principalmente de ciudadanos regionales. Los flujos que son bilaterales presentan más opciones de cooperación y coordinación, porque es más fácil imaginar el tipo de incentivos bidireccionales para ambas partes. Esto afecta tanto a la política como a la adopción de tratados. La mayoría de los programas de regularización han afectado en gran medida a migrantes regionales. Por ejemplo, en Argentina, 225,000 nacionales sudamericanos habían regularizado su estadía en 2010 a través del programa *Patria Grande*, mientras que solo 11,000 migrantes extrarregionales se beneficiaron de un procedimiento similar en 2004.[924] En su regularización de 2008, Chile otorgó residencia a 50,000 personas, de los cuales el 90% procedía de cuatro países de Sudamérica (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia).[925] Incluso en Brasil, que sigue siendo el país con menos migrantes regionales como porcentaje del número total de extranjeros en su

[922] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up-side down?...", *cit,* pp. 667-669; Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *op. cit.*

[923] Véase capítulo primero, p. 36.

[924] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up-side down?...", *cit.*

[925] Martínez Pizarro *et al.*, "Políticas públicas sobre migraciones…", *op. cit.*, p. 183.

población,[926] el procedimiento de regularización de 2009 concedió el estatus regular a unos 42,000 residentes, de los cuales alrededor del 65% eran ciudadanos de países limítrofes.[927] Cuando los países han adoptado programas dirigidos a migrantes extrarregionales, el número de beneficiarios ha sido muy reducido (excepto en el caso de nacionales haitianos en Brasil) y, por tanto, más fácil de llevar a cabo y legitimar.[928]

V. Conclusión

En algunos aspectos, los países sudamericanos comparten un enfoque diferente en cuanto a la regulación de la migración irregular. Este enfoque regional ha contribuido a que podamos observar numerosos ejemplos de trasplantes legales entre los diferentes Estados. El acceso a determinados derechos, tales como la asistencia sanitaria, o el papel limitado que desempeña la detención, son ejemplos notables de una tendencia más liberal. No obstante, el aspecto más importante que está surgiendo es el énfasis en la regularización.

Hay una distinción conceptual que prevalece en el contexto europeo y estadounidense, y que a menudo pasa desapercibida. Cuando evaluamos la regularización, podemos pensar en ella de dos maneras. En primer lugar, puede considerarse como un derecho procesal. Según esta interpretación, el individuo que se encuentra físicamente en el país y que es aprehendido por encontrarse en situación irregular debe tener, antes de ser expulsado, una oportunidad de regularizar su situación con arreglo a las normas sustantivas de migración existentes. Esto es habitual en varios países, como queda claro si analizamos las leyes que regulan el procedimiento de asilo. La persona entra sin autorización, pero luego adquiere un derecho procesal a regularizarse en Estados Unidos o en la UE si puede demostrar un temor fundado a regresar a su país de origen. La ley no permite al gobierno expulsar a la persona antes de que se tramite dicha solicitud.[929] Como observa Dauverg-

---

[926] En Brasil, las cifras disponibles, que abarcan el periodo comprendido entre 2011 y 2022, revelan que el 49,45% de los migrantes provienen de la región. Los datos fueron obtenidos a partir de la información disponible en el Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), disponible en: *https://servicos.dpf.gov.br/sismigra-internet/home.seam*

[927] Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), *Brasil informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes,* San Paulo, CDHIC, 2011.

[928] Por ejemplo, 400 haitianos y 650 cubanos en 2010 en Ecuador, 1,500 senegaleses y 6,000 dominicanos en Argentina en 2014, y 300 ganeses en Brasil en 2016.

[929] Véase, por ejemplo, en el contexto de la UE: Caso C-534/11, Arslan, 30 de mayo de 2013.

ne, "la disposición de no devolución se traduce en un derecho efectivo a permanecer en el Estado de acogida".[930]

Las nuevas políticas de algunos Estados sudamericanos reflejan, en general, esta idea. Cualquier persona detenida por las autoridades migratorias debe tener un derecho procesal a solicitar la regularización con arreglo a las leyes sustantivas antes de su expulsión. En Estados Unidos y en la UE, el hecho de que el individuo tenga un derecho procesal tiende a depender en gran medida de la forma en que se lleve a cabo la aplicación de la ley. Por ejemplo, si la persona se encuentra ante un tribunal, este puede suspender su expulsión si está casado con un nacional.[931] El problema es que, *de facto*, el resultado de este proceso depende en gran medida del contexto de aplicación. De hecho, no es inhabitual que los extranjeros sean expulsados sin ningún proceso previo. Por tanto, las nuevas leyes en algunos Estados sudamericanos buscan extender a los migrantes irregulares una práctica que ya existe *de iure* en el contexto de los refugiados.

La segunda forma de conceptualizar la regularización es considerarla como un derecho sustantivo. Esto supondría modificar las categorías migratorias actuales añadiendo otras nuevas. Esto va más allá de un derecho procesal. Los acuerdos de residencia del Mercosur puede considerarse un caso intermedio entre un derecho sustantivo y uno de procedimiento. Bajo el enfoque procedimental, el Estado no realiza ningún cambio en los criterios sustantivos para residir en el país. Cualquier individuo dentro de cualquier categoría tiene la oportunidad de solicitar la regularización en cualquier momento, independientemente de su situación irregular. En cambio, con el enfoque sustantivo, el Estado toma a un grupo de personas que no encajan en ninguna categoría y las regulariza de todos modos. Estos criterios no existían antes en la ley, sino que se introducen precisamente con el fin de la regularización. Esto fue precisamente lo que ocurrió con los acuerdos de residencia del Mercosur, que crearon nuevas categorías con derecho de estadía en los países firmantes.

Sin embargo, el mejor ejemplo de las contradicciones aún presentes en el contexto sudamericano es el hecho de que, en virtud de los propios Acuerdos Mercosur, los migrantes regionales pueden volver a caer en la irregularidad.[932] Es decir, prácticas y cláusulas restrictivas coexisten con en-

[930] Dauvergne, Catherine, "Sovereignty, migration…", *op. cit.,* p. 596.

[931] Esto no está garantizado en el contexto europeo, donde el TEDH ha dictaminado en varias ocasiones que la vida familiar en caso de matrimonio también puede llevarse a cabo en el país de origen del no nacional. Véase, por ejemplo, Caso *Antwi contra Noruega*, Demanda no. 26940/10, 14 de febrero de 2012.

[932] Véase capítulo séptimo, pp. 265-267.

foques innovadores.[933] El discurso liberal aún no se ha abierto paso en la legislación de todos los países, lo que ha llevado a algunos autores a discutir la *crimmigration* en contextos sudamericanos.[934] En 2016, tanto Colombia como Ecuador expulsaron a personas cubanas sin ninguna discusión sobre su posible regularización. En el primero, según algunos datos, el número de migrantes no autorizados deportados fue de 34,000 solo en 2016.[935] Mención aparte merece el caso de los nacionales venezolanos, como se verá en el capítulo octavo.

Los procesos de regularización rememoran los debates que tuvieron lugar durante los siglos XIX y XX. Se favorece claramente al ciudadano regional a través de mecanismos de reciprocidad basados en experiencias históricas compartidas, pero también en las expectativas de un mayor control de quienes residen en el territorio.[936] Al mismo tiempo, al igual que durante los siglos XIX y XX, se aplica un enfoque de apertura segmentada privilegiándose a algunos migrantes extracontinentales.[937] Los que proceden de países occidentales ricos, es decir, los que no necesitan visado, son claramente favorecidos. En cambio, los africanos, asiáticos y caribeños, aunque se han beneficiado de procesos de regularización generales o *ad hoc*, siguen siendo considerados extranjeros de segunda clase. Las respuestas restrictivas selectivas a la reciente inmigración sur-sur extracontinental pueden explicarse en parte por la esquizofrénica opinión pública, que en teoría acoge con satisfacción la liberalización de la política migratoria, pero rechaza a los migrantes considerados pobres y étnicamente "no deseados". El enfoque de América del Sur trastoca los pilares de la regulación de la inmigración indocumentada al dar prioridad a la regularización en detrimento de la

933 Véase, por ejemplo, los problemas en la implementación del programa *Patria Grande* en Argentina en Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *op. cit.*

934 Zago de Moraes, Ana Luisa, *op. cit.*

935 Carvajal, Dayra, "As Colombia emerges from decades of war, migration challenges mount", *Migration Policy Institute*, abril 2017.

936 Véase capítulo séptimo. Véanse, por ejemplo, los argumentos del Documento Marco de Política Migratoria de Uruguay de 2016, en particular en la p. 27, donde se argumenta que la regularización es preferible para ordenar los flujos migratorios, mejorar el control y la seguridad del Estado, y debido a la vulnerabilidad y el acceso limitado a los derechos en que pueden encontrarse los migrantes en situación irregular. Este tipo de razonamiento ha resultado útil para convencer a los Ministerios del Interior de Sudamérica sobre la conveniencia de llevar a cabo procedimientos de regularización.

937 Organización de los Estados Americanos, *Irregular migration flows to the Americas from Africa, Asia, and the Caribbean*, Washington, D. C., OAS, 2017. Tomo prestada la expresión "enfoque de apertura segmentada" de Ramírez, Jacques, "Del aperturismo segmentado al control migratorio", *cit.*

expulsión. Sin embargo, para que dicho enfoque sea verdaderamente revolucionario, un derecho procesal y sustantivo a la regularización tendría que aplicarse de forma no discriminatoria, sin distinguir entre los que siempre entran regularmente gracias a la exención de visado, y los que necesitan visado.[938] También se deberían resolver los problemas de implementación que siguen existiendo en la aplicación de un derecho procesal a la regularización en aquellos países que lo contemplan en sus legislaciones.[939]

[938] Brasil ha adoptado un procedimiento que no impide la regularización por entrada irregular, por lo que no discrimina entre los que necesitan visado y los que están exentos de él: véase Brasil, artículo 50, Ley 13.445 de 2017 y artículo 176, Decreto 9.199, Reglamento de la Ley 13.445, 20 de noviembre de 2017.

[939] Véase, por ejemplo, los desafíos de regularizar a migrantes haitianos en Argentina y otros países: OIM e IPPDH, *Diagnóstico regional sobre Migración Haitiana*, Buenos Aires, OIM e IPPDH, 2017, p. 119.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo sexto

¿EL DERECHO A MIGRAR COMO DERECHO FUNDAMENTAL? LA CONSTRUCCIÓN DEL EXTRANJERO A TRAVÉS DE LA IGUALDAD DE TRATO

> La libre circulación y residencia es un derecho humano básico, y ha sido un principio tradicionalmente asumido por los países de la región a través de sus políticas de apertura y promoción de las migraciones. Este principio, históricamente constitutivo de la formación de las naciones de la región, se ha mantenido e incrementado en la actualidad, a pesar de las tendencias a la restricción a los movimientos humanos que han aumentado en los últimos años en otras regiones del mundo.[940]

I. Introducción

La enunciación del derecho a migrar, muchas veces elevado a la categoría de derecho humano y, a veces, unido al concepto de ciudadanía universal, ha sido uno de los pilares centrales del discurso sudamericano en el siglo XXI. El derecho a migrar está relacionado con los principios de no criminalización y de apertura de fronteras, tal como se discute en los capítulos quinto y séptimo, y anticipa en teoría un fuerte marco de igualdad. En el caso de que no solo los nacionales, sino también los extranjeros, tengan un derecho inalienable de entrada y residencia en el territorio de un determinado Estado, así como una serie de derechos mientras residan en él, supondría un cambio

[940] Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas. Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones por los doce países de la región, Cochabamba, Bolivia, 25 y 26 de octubre de 2010, pp. 16 y 17.

radical en la concepción tradicional de la soberanía territorial, que se ha favorecido y estimado como válida desde finales del siglo XIX.[941]

En efecto, a partir de la DUDH, solo se han reconocido dos derechos relacionados con la movilidad humana: la libertad de circulación y de residencia dentro de las fronteras de un Estado determinado, así como el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar al país del que se es nacional.[942] La mayoría de los pactos internacionales,[943] incluida la CADH,[944] suelen excluir el tercer aspecto de la movilidad: el derecho a entrar en el territorio de otro Estado. De hecho, lo contrario se considera un principio bien establecido del derecho internacional. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Comité DH) indicó que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) no reconoce el derecho de los extranjeros "a entrar o residir en el territorio de un Estado parte".[945] El TEDH también se ha adherido a esta doctrina, y considera que "como cuestión de derecho internacional bien establecida y con sujeción a sus obligaciones derivadas de los tratados, un Estado tiene derecho a controlar la entrada de los no nacionales en su territorio".[946] Nos encontramos, por tanto, ante una clara "separación legal entre el concepto jurídico de salida y el de admisión" en el derecho internacional.[947]

Históricamente, diversas Constituciones establecían el derecho de los extranjeros a entrar y residir en los Estados sudamericanos.[948] Por su parte, desde principios del siglo XXI, varios documentos firmados por todos los gobiernos de la región han reconocido el derecho a migrar, incluyendo sus dos elementos, es decir, la inmigración y la emigración.[949] Aún más importante, ese derecho ha sido consagrado en algunas leyes nacionales. Argentina fue el primer país en incorporar el derecho a migrar, y lo considera «esencial

[941] Capítulo cuarto, pp. 115-121.

[942] Artículo 13, DUDH.

[943] Artículo 12, PIDCyP; artículo 8, ICMW; artículo 2, Protocolo IV, TEDH; artículo 12, Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR).

[944] Artículo 22, CADH.

[945] Comité de Derechos Humanos, Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto (27o. periodo de sesiones, 1986).

[946] TEDH, *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra Reino Unido*, para. 67.

[947] Chetail, Vincent, "The transnational movement of persons…", *cit.*, p. 11.

[948] Capítulo segundo, pp. 62-66.

[949] Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, X CSM, Cochabamba 25 y 26 de octubre de 2010; Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, VIII CSM, Montevideo 17 al 19 de septiembre de 2008.

e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad".[950] Uruguay lo reconoce como "un derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria".[951] El enfoque de Bolivia es más cauto. El Estado garantiza a todas las personas migrantes extranjeras el derecho "a la migración sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y reciprocidad".[952] La palabra "extranjeras" no deja lugar a dudas sobre a quién se dirige la disposición. Sin embargo, el calificativo de reciprocidad crea un obstáculo casi insuperable, y apunta en la dirección de utilizarlo únicamente a nivel regional.

En Ecuador, su Constitución "reconoce a las personas el derecho a migrar" y establece que "no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria". En cuanto a sus relaciones internacionales, la Constitución exige que Ecuador propugne "el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero".[953] Paradójicamente, la Constitución de Ecuador también establece una larga lista de obligaciones a favor de los ecuatorianos en el exterior y deja de lado cualquier discusión sobre lo que implica el derecho a migrar para los inmigrantes en el país.[954] Por su parte, su Ley de Movilidad Humana recoge como uno de sus principios rectores la ciudadanía universal, entendida como la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta, portando sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero.[955] En Uruguay, su Constitución reconoce la libre entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida. Esto es así siempre y cuando se respeten las leyes y los derechos de terceros, y la persona inmigrante no adolezca de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad, además de otros requisitos que impone su legislación migratoria.[956] Por último, la Constitución argentina ordena que "el Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que

[950] Argentina, artículo 4, Ley 25.871 de 2004.

[951] Uruguay, artículo 1, Ley 18.250 de 2008.

[952] Bolivia, artículo 12(II)(1), Ley 370 de 2013.

[953] Ecuador, artículo 416, Constitución de 2008.

[954] Ecuador, artículo 40, Constitución de 2008.

[955] Ecuador, artículo 2 (modificado por artículo 3), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[956] Uruguay, artículo 37, Constitución de 1967.

tengan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes".[957]

Tanto académicos como organismos internacionales han celebrado la incorporación del derecho a migrar a los distintos marcos jurídicos.[958] Considerado como inalienable, esencial y universal en Argentina, Bolivia y Uruguay, el derecho a migrar se asume como un derecho humano. Sin embargo, hasta el momento no ha existido un debate serio sobre su alcance y su significado con dos excepciones.[959] La primera sería el informe de Uruguay de 2013 al CMW, donde se expresó que

> El 'derecho a migrar' indica la independencia conceptual existente entre la situación migratoria de un extranjero y su condición de ser humano, que se encuentra diametralmente por encima de cualquier otra condición: esto significa que la dignidad del ser humano, sustentada en la garantía indiscutible del ejercicio de sus derechos fundamentales, no debe ni puede coartarse por la irregularidad de su ingreso o permanencia en el territorio uruguayo.[960]

La segunda excepción corresponde a la Corte Constitucional de Ecuador, la cual ha tratado esta materia en distintas ocasiones. El tribunal ha sostenido que el derecho a migrar implica un cambio de paradigma, donde el extranjero es un sujeto de derechos, y el Estado es su garante. Por lo tanto, ha señalado que este derecho va más allá de la libertad de circulación, abarcando la posibilidad de ingresar al territorio ecuatoriano sin restricciones ilegítimas, innecesarias o desproporcionadas. Para la Corte Constitucional, el derecho a migrar implica reconocer en todo momento los distintos factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o de residencia habitual a lo largo de todo el proceso de migración —ingreso, permanencia, transito, salida o retorno— y ajustarse a estas condiciones.[961]

---

[957] Argentina, artículo 25, Constitución de 1994.

[958] Giustiniani, Rubén, *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004. Véase Observaciones finales sobre el informe inicial de Uruguay, CMW/C/URY/CO/1, 2 de mayo de 2014; Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, CMW/C/ARG/CO/1, 2 de noviembre de 2011; Observaciones finales sobre el segundo informe de Ecuador, CMW/C/ECU/CO/2, 15 de diciembre de 2010.

[959] Hines, Bárbara, "The right to migrate as a human right: The current Argentine immigration law", *Cornell International Law Journal*, vol. 43, núm. 3, 2010, pp. 471-511; García, Lila, *op. cit.*

[960] CMW, Informe inicial de Uruguay, 30 de enero de 2013, CMW/C/URY/1.

[961] Corte Constitucional de Ecuador, Caso 14-19-IN, sentencia del 7 de junio de 2023, párr. 202-205. Véase también Caso 2120-19-JP, sentencia del 22 de septiembre de 2021;

Estas aclaraciones siguen dejando numerosos interrogantes abiertos. Por ejemplo, ¿impugna el derecho a migrar el supuesto derecho del Estado a controlar la entrada, la residencia y la expulsión de los no nacionales? O, por el contrario, ¿se trata de una disposición puramente ornamental con limitadas implicaciones jurídicas? Los migrantes se interesan por tres aspectos concretos del derecho migratorio: las condiciones de entrada, los derechos durante su estadía y la seguridad de su residencia para evitar la expulsión. Se podría argumentar que para que el derecho a migrar lleve aparejado algún elemento reseñable, los derechos garantizados durante la residencia, así como los procedimientos para renovar los respectivos permisos, deberían ir acompañados de un derecho de entrada. A esto debería añadirse la necesidad de que los procesos de naturalización fueran claros para aquellos interesados en establecerse de forma permanente.

Este capítulo analiza cómo la legislación migratoria sudamericana construye el estatus legal de los extranjeros con permiso de residencia. También analiza la transición entre el extranjero y el nacional a través de la naturalización. El capítulo tiene tres secciones, divididas en entrada, estadía y expulsión. Las siguientes páginas no pretenden ofrecer un análisis detallado de todas las disposiciones relevantes para cada categoría en los diez países. Su alcance es más modesto, y lo que se busca es dilucidar algunas tendencias comunes en la región en cuanto a la regulación del estatus de los no nacionales con permiso de residencia, así como su posible acceso a la ciudadanía.

Si se comparan con los marcos migratorios existentes en Sudamérica a finales del siglo XX, los cuales estaban caracterizados por un enfoque restrictivo y utilitario, las nuevas leyes del siglo XXI representan un notable avance hacia un enfoque basado en derechos. Su estructura y contenido hacen hincapié tanto en la igualdad de trato como en la universalidad de ciertos derechos y en la protección de la dignidad humana. Aunque las nuevas leyes amplían claramente los derechos de los cuales gozan las personas extranjeras, es más difícil determinar si el derecho a migrar supone una innovación sustancial en la construcción jurídica de la persona extranjera, o si representa más bien un mero adorno. De hecho, ya hemos discutido anteriormente en este libro la preocupación que existe en la región sobre una "inflación de derechos" a nivel constitucional.[962] En las últimas páginas de este capítulo se discute cómo el resurgimiento de los debates sobre el derecho a migrar en Sudamérica están más relacionados con la emigración,

Caso 983-18-JP, sentencia del 25 de agosto de 2021; Caso 639-19-JP y acumulado, sentencia del 21 de octubre de 2020; Caso 0005-09-TI, sentencia del 8 de octubre de 2009.

[962] Véase Transición hacia…, parte segunda, pp. 151-156.

en primer lugar, y con la libre circulación de personas a nivel regional, en segundo término, a la cual se dedicará el capítulo séptimo.

II. ¿Un derecho de entrada en Sudamérica?

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la discrecionalidad respecto de la admisión y expulsión de extranjeros, la cual era entonces prevalente a nivel global, comenzó lentamente a "erosionarse".[963] En dicho momento, empezó a tomar arraigo una cierta obligación "de admitir a algunos extranjeros en determinadas circunstancias".[964] Hubo dos factores que fueron fundamentales en esta expansión del derecho internacional. En primer lugar, se liberalizó la movilidad de las personas tanto a nivel bilateral como regional. La UE constituye el ejemplo paradigmático, ya que sus ciudadanos tienen el derecho fundamental de circular y residir libremente en el territorio de todos los Estados miembros.[965] En segundo lugar, se produjo una progresiva expansión de los derechos humanos a través de principios generales y tratados internacionales.[966] Esto llevó a que se prohibieran, por ejemplo, las restricciones "basadas exclusivamente en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico".[967] Las disposiciones abiertamente racistas, como las que se habían introducido en muchos países de Sudamérica en el siglo XX, dejaron de ser legalmente aceptables.[968]

Por último, también es relevante un tercer factor. El creciente reconocimiento mundial de la doble nacionalidad ha hecho posible que muchas personas disfruten de derechos de salida y entrada en más de un Estado.[969] Esta tendencia ha sido especialmente fuerte en Sudamérica, en parte debido a los continuos esfuerzos de presión de las organizaciones de la diáspora que reclaman derechos en el extranjero.[970]

---

963 Martin, David A, *op. cit,* p. 548.

964 Nafziger, James, *op. cit.,* p. 805.

965 Artículos 20 y 21, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); artículo 45, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

966 Martin, David A, *op. cit.*, 548-550; Perruchoud, Richard, *op. cit.*, p. 125.

967 CIJ, Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental) no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad (Opinión Consultiva) [1971] CIJ Rep 16, [131]. Citado en Perruchoud, Richard, *op. cit.,* p. 126.

968 Véase capítulo cuarto, pp. 122-127.

969 Spiro, Peter J., *At home in two countries*…, *cit.*, pp. 122-127.

970 Margheritis, Ana, *Migration governance across regions*…, *cit.*

En esta sección se examina el fenómeno de la doble nacionalidad, así como el modo en que la interpretación de la vida familiar afecta a la entrada y la estadía de una categoría concreta de extranjeros. La posible ampliación del derecho de entrada a través de tratados multilaterales, tales como los Acuerdos de Residencia de Mercosur y la Decisión 878 de la CAN, se analizarán en el capítulo séptimo. Como se explica en el capítulo primero, las personas refugiadas y solicitantes de asilo quedan fuera del ámbito de esta investigación, por lo que no se incluyen aquí.[971]

1. *Reunificación familiar*

La vida familiar ha sido reconocida como un aspecto crucial para mejorar la inclusión social en el Estado de acogida.[972] El derecho a la vida familiar "incluye tanto una obligación positiva de proteger a la familia como una obligación negativa que prohíbe cualquier interferencia ilegal o arbitraria en el ejercicio" de ese derecho.[973] La vida familiar está intrínsecamente relacionada con la reunificación familiar. En este sentido, las personas migrantes tienen tres preguntas en mente: ¿existe un derecho individual a la reunificación familiar?, ¿qué miembros de la familia pueden reunirse con la persona que ya reside en el Estado de acogida?, y ¿cuáles son las condiciones de residencia y los derechos de los miembros de la familia? Un derecho fundamental a migrar anticiparía respuestas positivas y de gran alcance a estas tres preguntas.[974]

A pesar de su importancia, ningún instrumento internacional establece un derecho indiscutible a la reunificación familiar y el consiguiente derecho de entrada de los miembros de la familia. La ICMW se limita a establecer la obligación de los Estados, de tomar "las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios" con determinados miembros de la familia.[975] El CMW ha interpretado que estas disposiciones imponen a los Estados la obligación

[971] Capítulo primero, pp. 13 y 14. Véase, sin embargo, capítulo octavo para el caso de los nacionales venezolanos.

[972] Por ejemplo, Consejo de Europa, Recomendación 1686 de la Asamblea Parlamentaria, Movilidad Humana y Derecho a la Reunificación Familiar, 2004.

[973] Chetail, Vincent, "The transnational movement of persons…", *cit.*, pp. 41 y 42.

[974] Sobre la vida familiar y los migrantes en situación irregular, véase capítulo quinto, pp. 240-246.

[975] A saber: cónyuges, aquellas personas con las que se mantenga una relación que produzca efectos equivalentes al del matrimonio y los hijos solteros, menores de edad y no casados que estén a su cargo, artículo 44, ICMW.

de incorporar normas que regulen la reunificación familiar en el derecho interno y de adoptar medidas prácticas para facilitarla.[976] Otros órganos de tratados de derechos humanos se han referido al posible deber de permitir la reunificación familiar dentro de un concepto más amplio de vida familiar, derivado del PIDCyP o de la Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN).[977] Según parte de la doctrina, facilitar la reunificación en el caso de niños y niñas es una norma de derecho internacional consuetudinario.[978] En los casos de menores en los que la vida familiar no es posible en ningún otro lugar, el TEDH ha reconocido en algún caso un derecho a la reunificación familiar y a la entrada.[979] Por su parte, la legislación migratoria de la UE es más generosa al establecer un derecho individual a la reunificación familiar no solo para los ciudadanos de la UE, sino también para los nacionales de terceros países con determinados miembros de su familia.[980] El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha defendido claramente este derecho en varias sentencias.[981]

A nivel regional, el artículo 17 de la CADH afirma que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad, y debe ser protegida. En virtud de dicho artículo, el Estado está obligado a "favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar".[982] El apartado 2 del artículo 11 establece que toda persona tiene derecho a recibir protección contra las injerencias arbitrarias o abusivas en su vida familiar. Sin embargo, la Corte IDH ha interpretado que el derecho a la vida familiar no supera "per se la facultad soberana de los Estados Parte de implementar sus propias políticas migratorias en consonancia con los derechos humanos".[983] Por tanto, se debe realizar un balance entre la soberanía y los derechos humanos.

---

[976] CMW, Observaciones finales del segundo informe de Bolivia, CMW/C/BOL/CO/2, 15 de mayo de 2013; CMW, Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile, CMW/C/CHL/CO/1, 19 de octubre de 2011.

[977] Chetail, Vincent, "The transnational movement of persons …", *cit.*, pp. 42, 45 y 46.

[978] *Ibidem*, pp. 43-48.

[979] TEDH, *Sen c. Países Bajos* (Sentencia) (1996) Appl. No. 31465/ 96, para. 40. Véase también el peculiar caso *Hasanbasic contra Suiza*, Appl. No. 52166/09, del 7 de octubre de 2013.

[980] Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

[981] TJUE, Caso C-540/03, *Parlamento c. Consejo*, 27 de junio de 2006, EU:C:2006:429; Caso C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, EU:C:2010:117.

[982] Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, para. 226.

[983] Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas*, para. 417.

La Corte IDH ha establecido estándares importantes. Por ejemplo, existe la obligación del Estado, de facilitar la reunificación familiar cuando ha expulsado erróneamente a un miembro de la familia sobre la base de motivos procedimentales.[984] Además, en los casos en los que hay menores implicados, el concepto de "familia" se interpreta de forma amplia para incluir no solo al núcleo familiar, sino también a otros parientes, como tíos, tías, primos, primas y abuelos o abuelas, o incluso personas "que no necesariamente sean jurídicamente parientes". Por ende, en los casos de niños y niñas, "el Estado tiene la obligación de determinar en cada situación la constitución del núcleo familiar de la niña o del niño".[985]

Los países sudamericanos han avanzado en la dirección de reconocer un derecho subjetivo del individuo a la reunificación familiar.[986] El concepto de familia se entiende de manera amplia, e incluye no solo a los cónyuges e hijos, sino también a los padres, madres, nietos, nietas, hermanos, hermanas u otras posibles categorías.[987] Los miembros de la familia suelen disfrutar de igualdad de trato con los nacionales en lo que respecta al acceso a servicios sociales, salud, educación, empleo y seguridad social.[988] Este enfoque es destacable en al menos tres aspectos. En primer lugar, los derechos que inicialmente se concedían únicamente a los ciudadanos de la región a través de los Acuerdos de Residencia del Mercosur de 2002,[989]

---

[984] *Ibidem*, para. 418.

[985] Corte IDH, *Derechos y garantías de niños y niñas*, para. 272.

[986] Argentina, artículos 3(d) y 10, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 12(II)(8), Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 4(III), Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 19, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículos 4(10), 10 y 30, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo V, Decreto Legislativo 1350, 6 de enero de 2017; Uruguay, artículo 8, Ley 18.250 de 2008. En Ecuador, el derecho solo está disponible para las personas extranjeras que hayan obtenido la residencia permanente. Ecuador, artículo 63 (modificado por artículo 40), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021. En Colombia, la reunificación familiar está considerada como una prerrogativa del Estado: Colombia, artículo 3(6), Ley 2.136 de 2021. En Venezuela, el tema no se discute en su Ley de Migraciones de 2004.

[987] Argentina, artículo 10, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 12(II)(8), Ley 370 de 2013; Brasil, artículos 4(III) y 37, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 19, Ley 21.325 de 2021; Ecuador, artículo 63(4) (modificado por artículo 40), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021 reconoce la reunificación familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, aunque únicamente para residentes permanentes; Perú, artículo 38, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Paraguay, artículo 10, Ley 6.984 de 2022; Uruguay, artículo 10, Ley 18.250 de 2008.

[988] Argentina, artículo 6, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 12, Ley 370 de 2013; Brasil, artículos 3 y 4, Ley 13.445 de 2017; Perú, artículos 37 y 38, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 8, Ley 18.250 de 2008.

[989] Algunas Decisiones anteriores de la Comunidad Andina se habían referido a las familias de los trabajadores migrantes, pero sin incorporar claramente un reconocimiento sub-

se han ampliado a todos los no nacionales. En segundo lugar, la CSM ha desempeñado un papel importante a la hora de establecer la agenda y ser la primera organización en verbalizar y reconocer el derecho a la reunificación familiar de todas las personas migrantes en Sudamérica, no solo de los ciudadanos regionales.[990] En tercer lugar, la vida familiar sirve de escudo contra la expulsión, sobre todo cuando el individuo está indocumentado; pero también ofrece cierta protección en caso de que se haya cometido un delito.[991] Por último, en lo que respecta al matrimonio y, en línea con prácticas históricas bien arraigadas,[992] aquellos que se casan con una nacional pueden optar de manera más rápida a la naturalización.[993] En algunos países es además posible que los miembros de la familia, a menudo los cónyuges, accedan directamente a la residencia permanente, sin ningún requisito adicional.[994]

2. *Ciudadanos con doble nacionalidad*

Las personas con dos o más nacionalidades tienen un derecho inequívoco a la libre circulación y a la inmigración a nivel internacional. En efecto, su derecho a salir de su propio Estado se une a su derecho a entrar en el

---

jetivo del derecho a la reunificación familiar. Véase, por ejemplo, el Instrumento Andino de Migración Laboral, Decisión 116. artículos 1(h), 8(v) y 13.

[990] La CSM reconoció por primera vez en 2004 un derecho subjetivo a la reunificación familiar: Declaración final, La Paz, Bolivia, 26 de noviembre de 2004.

[991] Véase capítulo quinto, pp. 184-186 para el debate sobre la migración irregular. En relación con las infracciones penales, véase, por ejemplo: Brasil, artículo 55, Ley 13.445 de 2017; Paraguay, artículo 69(1)(2), Ley 6.984 de 2022.

[992] Véase capítulo segundo, pp. 66 y 67.

[993] En Argentina, el periodo se reduce de dos años a cualquier tiempo de residencia; en Bolivia de tres a dos años; en Brasil, de cuatro a uno; en Colombia, de cinco a dos; en Venezuela, de diez a cinco. Perú no reduce la residencia necesaria, manteniéndola en dos años, pero exonera del cumplimiento de alguno de los demás requisitos necesarios para la naturalización ordinaria. Por último, Ecuador discrimina entre las mujeres extranjeras que se casan con un varón ecuatoriano, que ven eximido el requisito de residencia ordinaria de tres años, y los varones extranjeros que se casan con una ciudadana ecuatoriana, que ven reducido el requisito de residencia, de tres a dos años. Véase Acosta, Diego, *Regional report on citizenship. The South American and Mexican cases*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2016, p. 8.

[994] Véase, por ejemplo, Argentina, artículo 22, Ley 25.871 de 2004; Ecuador, artículo 63 (modificado por artículo 40), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículos 48. 52 y 53, Ley 6.984 de 2022; Perú, artículo 93, Decreto Supremo 007 de 2017; Uruguay, artículo 33, Ley 18.250 de 2008.

territorio de al menos otro Estado, del que también son nacionales.[995] Esto ha dado lugar a acalorados debates académicos y políticos sobre si a las personas que se naturalizan se les debe permitir mantener su ciudadanía anterior, o no.[996]

El número de potenciales ciudadanos con doble nacionalidad ha crecido en las últimas décadas. La facilidad en las comunicaciones hace que más personas puedan llevar una vida transnacional. La mayor atención a los derechos individuales, la abolición del servicio militar obligatorio en muchos países, la introducción de la igualdad de género en diversos instrumentos jurídicos, que incluye la posibilidad de que las madres transmitan la ciudadanía por nacimiento a través del *ius sanguinis*, así como las crecientes tasas de matrimonios mixtos, han contribuido a este auge. En la era posterior a la Guerra Fría, varios países han comenzado a permitir que los individuos tengan múltiples nacionalidades.[997] Esto está creando "nuevos patrones de pertenencia",[998] y "rompe con la lógica de la clásica segmentación del Estado-nación, según la cual solo se podía pertenecer a un Estado a la vez".[999] Aunque la tendencia es clara, muchos Estados siguen solicitando la renuncia a la nacionalidad anterior para quienes se naturalizan en un nuevo país.[1000]

América del Sur ha adoptado la doble nacionalidad como una elección unívoca desde la década de 1990. Con anterioridad a esa fecha, los sudamericanos perdían su nacionalidad al adquirir una diferente. Los extranjeros también tenían que renunciar a su nacionalidad antes de natura-

---

995 Bauböck, Rainer, "Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, núm. 5, 2011, p. 679.

996 Al respecto, véase, entre otros, Spiro, Peter J., *At home in two countries…, cit.;* Hansen, Randall y Weil, Patrick (eds.), *Dual nationality, social rights, and federal citizenship in the US and Europe. The reinvention of citizenship*, New York, Berghahn Books, 2002; Aleinikoff, Thomas Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.), *Citizenship policies for an age of migration*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

997 Howard, Marc Morjé, "Variation in dual citizenship policies in the countries of the EU", *International Migration Review*, 39, 2005, pp. 697-720; Aleinikoff, Thomas Alexander y Klusmeyer, Douglas, "Plural nationality: facing the future in a migratory world", en Aleinikoff, Thomas Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.), *Citizenship policies: global perspectives and practices*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp. 63-88.

998 Brøndsted Sejersen, Tania, "'I vow to thee my countries' – the expansion of dual citizenship in the 21st century", *International Migration Review*, vol. 42, núm. 3, 2008, p. 524.

999 Joppke, Christian, "Citizenship between de- and re-ethnicization", *European Journal of Sociology*, vol. 44, núm. 3, 2003, p. 441.

1000 Faist, Thomas y Gerdes, Jürgen, "Dual citizenship in an age of mobility", *Migration Policy Institute*, Washington, 2008.

lizarse. Esta regla general solo se ha visto matizada en contadas ocasiones. Por ejemplo, Venezuela admitió la doble nacionalidad para sus propios nacionales en el extranjero desde 1864, manteniendo este régimen hasta 1947.[1001] A mediados del siglo XX, mediante la firma de acuerdos bilaterales específicos, los países de la región también permitieron la doble nacionalidad, pero tan solo a otros nacionales latinoamericanos, así como a portugueses y españoles.[1002]

Hoy en día, los diez países aceptan la doble nacionalidad como política general, siendo el último Paraguay. Este cambio se remonta a la Constitución de Colombia de 1991. La razón principal fue la presión de los emigrantes, los cuales, residiendo en su mayoría en Estados Unidos, pretendían mantener su nacionalidad colombiana al naturalizarse en el extranjero.[1003] Según Escobar, la ola antiinmigratoria de los años noventa alertó a los gobiernos de que sus emigrantes se beneficiarían de naturalizarse como ciudadanos estadounidenses.[1004] Sin embargo, muchos emigrantes solo estaban dispuestos a dar este paso si podían conservar su nacionalidad de origen. No solo los emigrantes, sino también los inmigrantes se beneficiaron, ya que la Constitución de 1991 eliminó el requisito de renunciar a la ciudadanía extranjera al obtener la nacionalidad en Colombia.[1005] Posteriormente, la mayoría de los países sudamericanos adoptaron la doble nacionalidad; en concreto, Brasil en 1994, Bolivia en 2004,[1006] Chile en 2005,[1007] Ecuador en 1996,[1008]

[1001] Venezuela, artículo 7, Constitución de 1864.

[1002] Véase, por ejemplo, Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Chile, 15 de noviembre de 1958; Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Paraguay, 25 de junio de 1959; Convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador, firmado el 4 de marzo de 1964.

[1003] Escobar, Cristina, "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 3, 2007, pp. 43-75.

[1004] *Ibidem*, en p. 50.

[1005] Colombia, artículo 96, Constitución de 1991. Esto entró en vigor en 1995. Véase Colombia, artículo 14, Ley 43 de 1993, modificado por el artículo 81, Decreto Ley 2150 de 1995. Esta ley fue derogada por la nueva Ley 2331 por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones, 25 de septiembre de 2023.

[1006] Bolivia, artículo 39, Ley 2650 modificando la Constitución, 13 de abril de 2004; Bolivia, artículo 11, Decreto Supremo 27.698 de 2004.

[1007] Chile, Ley 20.050, 6 de agosto de 2005, modificando la Constitución.

[1008] Ecuador, artículo 9, Ley 000. RO/2, 13 de febrero de 1997; Constitución Política de 1978 codificada en 1997; Constitución de Ecuador de 2008, artículo 6: La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad.

Paraguay en 2023,[1009] Perú en 1993[1010] y Venezuela en 1999.[1011] Hay tres países que merecen una atención específica. En primer lugar, Uruguay ha aceptado desde su Constitución de 1934 que las personas extranjeras puedan votar en las elecciones nacionales, pero, solo pueden obtener la ciudadanía legal y no la nacionalidad.[1012] Esto fue parte de un movimiento que buscaba incluir a los trabajadores extranjeros que ya residían en el país, pero también coincidió con la introducción de varias restricciones para las personas recién llegadas.[1013] En cuanto al derecho a voto de las personas extranjeras en Uruguay, aquel tiene que ver con el hecho de que en la década de 1930 varios Estados europeos suprimían la nacionalidad a aquellos que obtenían una ciudadanía extranjera. Teniendo en cuenta que, según la Constitución uruguaya, las personas extranjeras nunca pueden naturalizarse en el sentido de adquirir la nacionalidad sino solo obtener la ciudadanía legal, estas personas corrían el riesgo de convertirse en apátridas. Esta enmienda constitucional permitió a las personas extranjeras que formaban parte de la sociedad a todos los efectos, excepto los políticos, obtener el derecho a voto en todas las elecciones con excepción de los plebiscitos constitucionales.[1014] En segundo lugar, la legislación argentina no prevé explícitamente la doble nacionalidad ni ningún requisito de renuncia. La Corte Suprema ha confirmado la doble nacionalidad a través de la interpretación judicial.[1015] Finalmente, Brasil introdujo la doble nacionalidad en 1994, pero solo para las personas brasileñas que adquirieran una nacionalidad en el extranjero.[1016] Más tarde, en 2016, Brasil suprimió el requisito para las personas extranjeras de renunciar a la ciudadanía que se ostentaba antes naturalizarse y, en 2023 se limitaron de manera explícita los casos de posible pérdida de la nacionalidad brasileña. En la actualidad, dicha pérdida solo puede ser debida a dos circunstancias: fraude y renuncia.[1017]

[1009] Paraguay, Ley 7052 de 2023, que reglamenta los artículos 146, 147 y 149 de la Constitución Nacional y de la nacionalidad paraguaya múltiple, 12 de enero de 2023.

[1010] Perú, Constitución de 1993; y Ley de Nacionalidad 26.574 de 1996, 21 de diciembre de 1995.

[1011] Venezuela, artículo 34, Constitución de 1999.

[1012] Uruguay, artículos 66 y 71, Constitución de 1934.

[1013] Véase capítulo cuarto, pp. 132-135.

[1014] Cassinelli Muñoz, Horacio, *Derecho público*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009, p. 203.

[1015] Courtis, Corina y Penchaszadeh, Ana Paula, "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina", *Revista SAAP*, vol. 9, núm. 2, 2015, p. 385.

[1016] Jerónimo, Patricia, *op. cit.*, p. 19.

[1017] Brasil, Decreto 8.757, 10 de mayo de 2016. Véase también Brasil, Enmienda Constitucional, núm. 131 del 3 de octubre de 2023, modifica el artículo 12 de la Constitución Fe-

La doble nacionalidad se ha convertido en una característica normal del paisaje sudamericano. En un contexto de importante emigración de sudamericanos,[1018] la ciudadanía múltiple ha servido de estrategia para superar las políticas migratorias restrictivas de los países de destino, así como una herramienta migratoria para que los países sudamericanos protejan a su diáspora y conserven los vínculos esta.[1019]

III. El derecho a migrar: ¿igualdad de trato para los residentes?

¿Qué derechos deben tener las personas migrantes que son admitidas en el territorio de otro Estado? Esta pregunta es a la vez teórica y práctica, y puede abordarse de varias maneras. Por ejemplo, se puede realizar la clásica división entre derechos civiles, políticos y sociales.[1020] Mientras que existe un acuerdo generalizado de que todos los residentes deben gozar de derechos civiles, existen discrepancias en lo que respecta a los derechos políticos y sociales.[1021] Una dificultad adicional a la hora de regular los derechos de las personas extranjeras tiene que ver con la gran variedad de permisos de residencia y categorías migratorias que existen. Los mismos se dividen con base en distintos elementos, tales como el tipo de trabajo, la duración de la residencia, los vínculos familiares y la nacionalidad. En algunas jurisdicciones es habitual conceder más derechos a los trabajadores altamente cualificados que a los migrantes estacionales.[1022]

En términos de coherencia, podría argumentarse que los países que defienden públicamente el derecho a migrar también deberían tener pocas restricciones para que cualquier no nacional pudiera disfrutar de derechos civiles, sociales y, posiblemente, políticos, independientemente de su permiso de residencia. En otras palabras, el derecho a migrar debería estar intrínsecamente relacionado con la igualdad de trato. Cualquier otro escenario

deral para suprimir la pérdida de la nacionalidad brasileña en razón de la mera adquisición de otra nacionalidad.

[1018] Véase capítulo primero, pp. 20-22.

[1019] Mateos, Pablo, "Introducción", en Mateos, Pablo (ed.), *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas Latinoamericanas*, CIDE, México, 2015, pp. 11 y 12.

[1020] Marshall, Thomas Humphrey, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, 1950.

[1021] Carens, Joseph, *op. cit.*, capítulo quinto.

[1022] OIM, *Migración calificada y desarrollo: desafíos para América del Sur*, Cuadernos Migratorios 7, agosto de 2016.

sería contradictorio dado que privaría a ese derecho de todo efecto útil. En otras palabras, un verdadero derecho a migrar debe ir acompañado de un verdadero derecho a residir. En las siguientes páginas se aborda el acceso de las personas migrantes al mercado de trabajo, así como a los derechos económicos, sociales y políticos. Estos derechos, junto con la reunificación familiar, facilitan la inclusión legal de las personas recién arribadas al territorio.[1023]

1. *Acceso al mercado laboral y cuotas*

El acceso al mercado laboral incluye no solo el derecho a trabajar en relación de dependencia, sino también el derecho a trabajar por cuenta propia y abrir un negocio. Los Estados suelen restringir ambos a través de diversos métodos, como la vinculación de los permisos de residencia a un puesto de trabajo, a un sector laboral o a una determinada región del territorio nacional. Otras restricciones consisten en impedir las actividades por cuenta propia, exigir a las empresas que empleen un porcentaje mínimo de trabajadores nacionales, o simplemente prohibir el acceso al mercado laboral a determinadas categorías, tales como estudiantes, familiares o inversores, o solo permitirlo tras un periodo de espera. Las limitaciones suelen disminuir con el tiempo de residencia.[1024] No obstante, diversas jurisdicciones incorporan la posible expulsión de aquellos que trabajen de manera ilegal sin contar con autorización.[1025]

El marco internacional ofrece a los Estados cierto margen de maniobra. Según la ICMW, los Estados pueden restringir el acceso a ciertas categorías "de empleo, funciones, servicios o actividades". También pueden restringir la "libre elección de una actividad remunerada de conformidad con su legislación relativa a las condiciones de reconocimiento de calificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio del Estado de empleo", pero deberán

[1023] Waldrauch, Harald y Hofinger, Christoph, "An index to measure the legal obstacles to the integration of migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 23, núm. 2, 1997, pp. 271-85; Huddleston, Thomas *et al., Migrant integration policy index,* Bruselas, Migration, Policy Group, 2015.

[1024] Véase, por ejemplo, artículo 11 de la Directiva de la UE 2003/109 que establece la igualdad de trato con los nacionales en una serie de ámbitos a los nacionales de terceros países que obtengan la residencia de larga duración tras haber residido durante cinco años. Véase Acosta, Diego, *The long term-residence status as a subsidiary form of EU citizenship. An analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011.

[1025] Artículo 20, ICMW.

prever mecanismos para reconocer esas calificaciones. Además, pueden limitar el derecho del migrante a elegir libremente un empleo durante los dos primeros años de residencia. Por último, los Estados pueden priorizar a los nacionales durante los cinco primeros años de residencia.[1026] Sin embargo, una vez que el individuo consigue un empleo, la igualdad de trato es absoluta en cuanto a las condiciones laborales, las prestaciones de desempleo y la protección contra el despido.[1027]

En Sudamérica, las leyes suelen incorporar una concepción amplia del "derecho al trabajo". Por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay los migrantes gozan de igualdad de trato con los nacionales en cuanto al acceso al trabajo y al empleo.[1028] En Argentina, los migrantes pueden realizar cualquier actividad remunerada, ya sea siendo empleados o por cuenta propia, independientemente de si son residentes permanentes o no.[1029] Otros países también tienen disposiciones similares.[1030] En general, las posibilidades de empleo no se limitan a determinados sectores laborales.[1031]

El cambio hacia un nuevo paradigma más abierto es evidente. Las legislaciones anteriores eran más restrictivas, y ofrecían a los Estados la posibilidad de revocar los permisos de residencia cuando la persona titular residía fuera de una zona concreta del país o realizaba una actividad distinta de la permitida al ser admitida, por ejemplo, en Paraguay.[1032] Sin embargo, aún al día de hoy, Venezuela mantiene una cláusula por la cual se puede deportar a quienes trabajen en empleos para los que no fueron contratados originalmente, o en una jurisdicción diferente a la autorizada.[1033] Por último, algunos países, como Chile, siguen aplicando cuotas, lo cual supone un

---

[1026] Artículo 52, ICMW.

[1027] Artículos 25 y 54, ICMW.

[1028] Argentina, artículo 6, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 48, Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 3(XI), Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 14, Ley 21.325 de 2021; Paraguay, artículo 4(21), Ley 6984 de 2022; Perú, artículo 9, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Uruguay, artículo 16, Ley 18.250 de 2008.

[1029] Argentina, artículo 51, Ley 25.871 de 2004.

[1030] Bolivia, artículos 12(II)(4) y 48, Ley 370 de 2013; Uruguay, artículo 19 Ley 18.250 de 2008.

[1031] Argentina, artículo 6, Ley 25.871 de 2004; Bolivia, artículo 48, Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 3(XI), Ley 13.445 de 2017; Colombia, artículo 40, Ley 2.136 de 2021. En Uruguay, el Estado puede limitar esta posibilidad a determinados sectores laborales: Uruguay, artículo 23, Ley 18.250 de 2008.

[1032] Véase, por ejemplo, los artículos 34 y 35 de la antigua ley de Paraguay, Ley 978 de 1996.

[1033] Venezuela, artículo 38, Ley 37.944 de 2004.

remanente de la época posterior a la crisis de 1929.[1034] Otros las han eliminado, como Colombia, que lo hizo en 2010.[1035]

2. *Derechos económicos y sociales*

Numerosos instrumentos internacionales y regionales reconocen los derechos económicos y sociales, también denominados "derechos humanos socioeconómicos", como aquellos que permiten a las personas satisfacer sus necesidades fundamentales. Los diez países analizados han ratificado el instrumento internacional más relevante: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Del mismo modo, todos los países, excepto Chile y Venezuela, han ratificado el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador.[1036] Los derechos sociales y económicos no solo incluyen el derecho al trabajo, sino también el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la vivienda. La rampante desigualdad en la región hace que la realización de estos derechos en la práctica sea un desafío, no solo para las personas extranjeras sino también para las nacionales.[1037] La CIDH ha expresado su preocupación por la vulnerabilidad de las personas migrantes, sobre todo de las indocumentadas, debido a la habitual discriminación que sufren en toda la región a la hora de acceder a los servicios sociales a los que tienen derecho por ley.[1038]

[1034] De acuerdo con los artículos 19 y 20 del Código de Trabajo, al menos el 85% de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador debe ser de nacionalidad chilena. No obstante, según la información de la Dirección del Trabajo, se exceptúa de esta disposición al empleador que no emplea más de veinticinco trabajadores y el Ord. N°6307/282 de la Dirección del Trabajo aclara el concepto de "personal técnico especialista y fija las reglas para calificar los límites a la contratación de personal extranjero", disponible en: *https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-110775.html*, último acceso 2 de enero de 2025.

[1035] Sin embargo, la legislación aumentó los requisitos para los empleadores, así como su responsabilidad de informar a las autoridades cuando contratan a un no nacional. Véase Sánchez Mojica, Beatriz Eugenia, "In transit: Migration policy in Colombia", en Cantor *et al.*, *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America,* Londres, University of London*, 2015,* p. 97.

[1036] Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999, OEA.

[1037] Ely Yamin, Alicia (ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, México, Plaza y Valdés, 2006.

[1038] CIDH, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias, para. 64.

Las nuevas leyes de migración amplían claramente la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, al menos sobre el papel. En su mayoría, incorporan numerosos derechos, como el acceso a la educación y a la salud, incluso para los migrantes en situación irregular, como se ha comentado en el capítulo quinto,[1039] pero también a la seguridad social y a la vivienda.[1040] En Venezuela, la ley se limita a establecer la igualdad de trato con las personas nacionales, con las únicas limitaciones ya consagradas en la Constitución.[1041] Las leyes de Argentina, Brasil y Paraguay llegan a reconocer la igualdad absoluta de trato en materia de servicios sociales y bienes públicos.[1042] Chile, Perú y Ecuador son más moderados en su enfoque, y no mencionan ciertos derechos, como la vivienda, o bien exigen determinado tipo de residencia para su ejercicio.[1043] Finalmente, en otros países como Colombia, los derechos sociales están ausentes de los marcos legales específicos que regulan la migración.[1044]

Si bien estos avances son importantes, siguen existiendo dificultades en el acceso efectivo a derechos. Sin ánimo de ofrecer un análisis en profundidad, lo cual excedería el ámbito de este capítulo, basta mencionar que el CMW ha identificado numerosos problemas, incluyendo la exigencia de largos periodos de residencia continua antes de acceder a las prestaciones de seguridad social,[1045] o la simple exclusión de las personas extranjeras de las mismas.[1046] Los tribunales han desempeñado un papel relevante en algunos países. En Argentina, por ejemplo, una sentencia de la Corte Suprema de 2007 declaró inconstitucional la imposición de una residencia de veinte años como condición para obtener prestaciones por discapacidad.[1047] Diversos informes de expertos independientes también han puesto de manifiesto limitaciones similares en otros Estados.[1048]

[1039] Véase capítulo quinto, pp. 171-175.

[1040] Bolivia, artículo 12, Ley 370 de 2013; Uruguay, artículo 8, Ley 18.250 de 2008.

[1041] Venezuela, artículo 13, Ley 37.944 de 2004.

[1042] Argentina, artículo 6, Ley 25.871 de 2004; Brasil, artículos 3 y 4, Ley 13.445 de 2017; Paraguay, artículos 4(5) y 5, Ley 6984 de 2022.

[1043] Chile, artículos 13-18, Ley 21.325 de 2021, Perú, artículo 9, Decreto Legislativo 1350 de 2017; Ecuador, artículo 42–52, Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[1044] Colombia, Ley 2.136 de 2021.

[1045] Uruguay, CMW/C/URY/CO/1, 2 de mayo de 014, párrafo 32.

[1046] Argentina, CMW/C/ARG/CO/1, 2 de noviembre de 2011, párrafos 29-30.

[1047] Argentina, Corte Suprema, R. 350. XLI. Recurso de Hecho, R. A., D. c/ Estado Nacional, 4 de septiembre de 2007.

[1048] Véase, por ejemplo, Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *op. cit.,* pp. 19-23; Blouin, Cécile y Enrico, Alessandra, *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabaja-*

3. *Derechos políticos*

Los derechos políticos han estado históricamente relacionados con la ciudadanía. Con pequeñas excepciones,[1049] el derecho a voto y a ser elegido solo se ha concedido a los nacionales que cumplían los requisitos de edad, propiedad, alfabetización y género.[1050] En la actualidad, se acepta comúnmente que todos los nacionales, independientemente de su género, nivel de instrucción o riqueza, tengan derecho a votar en todas las elecciones una vez que alcancen la mayoría de edad. Aunque siguen existiendo restricciones para las personas extranjeras, se percibe una clara tendencia, tanto en Europa como en América, a extender progresivamente el derecho a voto a los no nacionales, al menos a nivel municipal.[1051] Los derechos políticos a nivel nacional también se han ampliado a los sudamericanos residiendo en el extranjero.[1052]

América del Sur se encuentra en la vanguardia de estos debates. Tres países extienden el derecho a voto a las personas extranjeras en las elecciones nacionales sin discriminar por razón de ciudadanía: Chile, Ecuador y Uruguay.[1053] Ecuador fue el último país en sumarse a la lista. Allí, las personas extranjeras pueden votar en todas las elecciones después de cinco años de residencia legal.[1054] Este periodo también es de cinco años

---

dores Migratorios y de sus Familiares, Perú, Lima, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), la Escuela de Derecho de la Universidad Ruiz de Montoya y Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, 2017; Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH), *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, sesión 27 Ecuador, 2017.

[1049] Por ejemplo, en Ecuador, un Decreto de 1895, del 3 de diciembre, estableció que las personas extranjeras podían ser elegidas ministros o ministras municipales. Véase Ramírez, Jacques, "Del aperturismo segmentado al control migratorio", *cit.* La ciudad de Buenos Aires, en Argentina, así como Chile, permitieron a los extranjeros votar en las elecciones locales ya en 1917 y 1925, respectivamente. C. Escobar, Cristina, *Migration and franchise expansion in Latin America*, Florence, European University Institute, EUDO Citizenship, 2017, p. 7.

[1050] Véase capítulo segundo, pp. 57 y 58.

[1051] Arrighi, Jean-Thomas y Bauböck, Ranier, "«A multilevel puzzle: migrants» voting rights in national and local elections", *European Journal of Political Research*, vol. 56, núm. 3, 2017, pp. 619-639.

[1052] Escobar, Cristina, *Migration and franchise expansion…, cit.*

[1053] Los otros dos únicos países del mundo que lo hacen son Malawi y Nueva Zelanda.

[1054] Ecuador, artículo 63, Constitución de 2008. En relación con los derechos de candidatura, la persona necesita tanto cinco años de residencia regular como dos años en la jurisdicción concreta en la que se presenta como candidato o candidata. Ecuador, artículo 95, Ley Orgánica Electoral, 27 de abril de 2009.

en Chile,[1055] mientras que en Uruguay es de quince;[1056] pero ninguno de los dos concede a las personas migrantes derechos de candidatura a nivel nacional. En 2012, Argentina propuso una idea análoga para ampliar el derecho a voto tras dos años de residencia, pero la misma idea no prosperó.[1057]

A nivel municipal, todos los países de América del Sur han ampliado el derecho de voto a los extranjeros. Estos pueden obtenerlo después de dos años en Perú, pero únicamente después de diez o quince en Venezuela y Uruguay, respectivamente. Bolivia impone una condición de reciprocidad.[1058] Brasil es la única excepción, ya que allí solo pueden votar las personas de nacionalidad portuguesa. Un proyecto de ley para permitir el voto a nivel municipal de todas las personas extranjeras en Brasil entró en el Senado brasileño en 2012, pero no prosperó.[1059]

IV. Estatus de residencia estable, acceso a la ciudadanía y expulsión

A la hora de migrar a otro Estado, los no nacionales también tienen interés en saber si su residencia será estable, es decir, si gozarán de un permiso que no sea fácilmente revocable. Los Estados suelen tener normas que permiten la expulsión de quienes hayan entrado o residan sin permiso de residencia,[1060] de los que se hayan ausentado del territorio durante un determinado periodo de tiempo o de quienes cometan delitos de una cierta gravedad. En lo que respecta a la expulsión, existen numerosos aspectos que permiten evaluar hasta qué punto un marco jurídico puede ser restrictivo. Por ejemplo, se

[1055] Chile, artículo 14, Constitución de 1980. Véase también Chile, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, núm. 18700 de 1988.

[1056] Uruguay, artículo 78, Constitución de 1967. Su Constitución de 1934 introdujo esta disposición.

[1057] Argentina, Propuesta Aníbal Fernández 2012, Proyecto de Ley S-26 96/12.

[1058] Para información sobre cada país, véase la base de datos EUDO Citizenship, Conditions for Electoral Rights 2019, disponible en: *http://globalcit.eu/conditions-for-electoral-*rights/. Para perfiles y estudios individuales, disponible en: *https://globalcit.eu/country-profiles/*. Sobre Chile véase Umpierrez de Reguero, Sebastián y Finn, Victoria, "Migrants' intention to vote in two countries, one country, or neither", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 34, núm. 3, 2023, pp. 466-489; y Finn, Victoria, "Enfranchising migrants in Chile: A century of politics, elites, and regime changes", *Journal of Ethnic and Migration Studies,* vol. 49, núm. 10, 2023, pp. 2561-2581.

[1059] Brasil, Propuesta para enmendar los artículos 5, 12 y 14 de la Constitución para extender derechos políticos a extranjeros, núm. 25, 2012.

[1060] Véase capítulo quinto, pp. 175-177.

puede atender a elementos tales como el acceso a la justicia a nivel procesal y sustantivo, a las decisiones sobre cuándo es obligatoria la expulsión después de cometer un delito penal o analizar cómo se interpretan las circunstancias personales de que cada individuo, por ejemplo, en situaciones de vida familiar que puedan llevar a impedir la expulsión.

El acceso a la ciudadanía también se incluye en este apartado, por dos razones. Para empezar, las personas que se naturalizan alcanzan el estatus más seguro posible, uno que, en teoría, impide la expulsión de por vida. Además, la naturalización es la etapa final del proceso de transformación del extranjero en nacional. Sin embargo, en Sudamérica los naturalizados no gozan del mismo trato que los nacionales de nacimiento. Esta discriminación es profundamente reveladora de la construcción del nacional y del extranjero y de la influencia aún en el día de hoy de decisiones tomadas hace dos siglos.

1. *Expulsión y deportación*

Por lo general, los extranjeros pueden perder su residencia cuando el motivo que permitió su entrada haya cesado de existir o en caso de cometer un delito. Bajo la primera hipótesis, los Estados pueden no renovar una autorización de residencia en situaciones de desempleo, divorcio o separación, o cuando un estudiante termina sus cursos, entre otros motivos.

Empero, las nuevas leyes migratorias sudamericanas suelen incorporar la posibilidad de cambiar de estatus legal mientras se reside en el país.[1061] Esto es posible no solo para aquellas personas que entraron con un permiso de residencia, sino también para aquellos que lo hicieron como turistas. Al igual que en el caso de los migrantes en situación irregular,[1062] esto posibilita que cualquier migrante que cumpla las condiciones requeridas para optar a otra categoría de residente pueda obtener un nuevo estatus. Este derecho procesal actúa potencialmente como un "permiso de búsqueda de empleo", al que pueden acceder más fácilmente los nacionales de países exentos de

[1061] Véase, por ejemplo, los casos de Argentina, artículo 20, Decreto 616 de 2010; Bolivia, artículo 19, Decreto Supremo 1923 de 2014; Brasil, artículo 36, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 37, Ley 21.325 de 2021; Ecuador, artículo 69, (modificado por artículo 40), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículos 42 y 43, Ley 6.984; Perú, artículo 30, Decreto Legislativo 1350 de 2017 y artículo 65, Decreto Supremo 007/2017- IN; Uruguay, artículo 39, Ley 18.250 de 2008. Este derecho no existe en Venezuela.

[1062] Véase capítulo quinto, pp. 178-181.

visado. Además, dicho mecanismo de cambio de categoría migratoria está abierto, en principio, a cualquier persona, lo que incluye también a los trabajadores poco calificados. Esto es importante en perspectiva comparada dado que algunos Estados solo admiten trabajadores poco calificados de manera temporal.[1063] Además, incluso en los países que posibilitan cambiar el estatus migratorio, es muy frecuente que sea necesario abandonar el territorio para solicitar un nuevo visado en el consulado en el país de origen. En muchas jurisdicciones, el procedimiento simplemente no existe.[1064]

En el segundo supuesto, en concreto en el caso de delitos penales o infracciones administrativas, hay dos aspectos cruciales. En primer lugar, se ha de ver el umbral que activa la expulsión, así como los motivos que pueden impedir la expulsión tras haber cometido un delito.[1065] Los Estados suelen distinguir entre las personas con residencia temporal y aquellas con residencia permanente, las cuales gozan de mayor protección frente a la expulsión. Sin embargo, esto no es lo habitual en Sudamérica. En comparación con otros Estados, las nuevas leyes sudamericanas no son ni muy innovadoras ni ofrecen una protección especialmente reforzada. Las mismas suelen distinguir entre la figura jurídica de la expulsión, bajo la cual se incorporan las infracciones administrativas relacionadas con la migración irregular, y la de la deportación, reservada para delitos penales, aunque la terminología difiere dependiendo del país.[1066] La deportación o expulsión es obligatoria en varios casos, incluyendo muchos relacionados con la falta de regularización[1067] o la entrada clandestina al territorio.[1068] En algunos casos, el Estado también puede aplicar multas.[1069] Los umbrales que conducen a la deportación tras haber cometido

[1063] Aleinikoff, Thomas Alexander, "International legal norms on migration: Substance without architecture", en Cholewinski, Ryszard, Perruchoud, Richard y MacDonald, Euan (eds.), *International migration law: Developing paradigms and key challenges*, TMC Asser Press, The Hague, 2007, p. 468.

[1064] Cholewinski, Ryszard, "The rights of migrant workers", en Cholewinski, Ryszard *et al., op. cit.*, p. 261.

[1065] El procedimiento administrativo para impugnar una orden de expulsión está intrínsecamente relacionado con el derecho fundamental de acceso a la justicia, que es otra cuestión clave que va más allá del alcance de este capítulo, por lo que no se analiza en profundidad aquí.

[1066] Venezuela, artículos 38 y 39, Ley 37.944 de 2004.

[1067] Perú, artículos 57–58, Decreto Legislativo 1.350 de 2017; Venezuela, artículos 38-39, Ley 37.944 de 2004.

[1068] Ecuador, artículo 143 (modificado por artículo 90), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículo 67(1), Ley 6.984 de 2022.

[1069] Venezuela, artículos 36-37, Ley 37.944 de 2004.

un delito varían sustancialmente. En ocasiones, se debe proceder a la salida automática obligatoria después de cumplir cualquier tipo de condena[1070] y, en otras, solo cuando la condena haya sido de un mínimo de cinco años de prisión.[1071] Las prohibiciones de reingreso varían según cada país y pueden extenderse por veinticinco años, como es el caso de Chile, o incluso tener un carácter permanente o perpetuo, como sucede en Argentina.[1072]

En este aspecto se palpa claramente la tensión entre un enfoque basado en derechos y otro basado en la seguridad. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, las personas que son consideradas una amenaza o un riesgo para la seguridad interna del país, según la información de la que dispone el Estado, pueden ver denegadas sus solicitudes de residencia o naturalización.[1073] Es evidente que la inclusión de disposiciones de carácter tan amplio y discrecional no son conducentes a ofrecer la seguridad jurídica necesaria en procedimientos administrativos.

Por último, existen dos excepciones principales en casos de expulsión. Por un lado, el ya mencionado derecho a la vida familiar y, por otro, el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5, CADH). La Corte IDH ha interpretado esta obligación de no devolución en el caso Wong, que giraba en torno a la extradición de un ciudadano chino desde Perú, cuando la pena de muerte en China constituía un posible desenlace.[1074] La Corte hizo uso de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.[1075] Por su parte, el asunto *Mortlock* tuvo un resultado similar. Un ciudadano jamaicano que padecía VIH/sida se enfrentaba a la deportación por un delito cometido en Estados Unidos. La CIDH declaró que el solicitante recibiría un tratamiento inadecuado en el país de origen, lo que constituiría "una sentencia *de facto* a un sufrimiento prolongado y una muerte prematura", violando así el artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.[1076]

[1070] Perú, artículo 58, Decreto Legislativo 1350 de 2017.

[1071] Ecuador, artículo 68 (modificado por artículo 45), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[1072] Chile, artículo 136, Ley 21.325 de 2017; Argentina, artículo 63.b, Ley 25.871 de 2004.

[1073] Ecuador, artículos 61.4, 79.3 y 85.3, Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017. artículo 64.3 (modificado por artículo 41), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021.

[1074] Corte IDH, *Caso Wong Ho Wing*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 30 de junio del 2015, serie C, núm. 297.

[1075] *Ibidem*, para. 135.

[1076] En el mismo caso, la Comisión estableció las garantías que deben respetarse en los procedimientos de expulsión, a saber: la necesidad de respetar el debido proceso y de pro-

2. *Acceso a la ciudadanía*

En teoría, la naturalización tiene como resultado que el (antiguo) extranjero obtenga un trato completamente igualitario al de los nacionales, incluida la protección absoluta frente a la expulsión. En Sudamérica, el acceso a la ciudadanía y el estatus de nuevo nacional son peculiares. Además, siguen estando en gran medida influenciados por decisiones tomadas hace doscientos años.[1077]

Para empezar, la regla general es el *ius soli* automático para los individuos nacidos en el territorio.[1078] El *ius soli* es automático en el sentido de que, salvo dos pequeñas excepciones, no existen más requisitos que el nacimiento en el territorio.[1079] La primera excepción es que cuatro países (Argentina, Bolivia, Brasil y Chile) no conceden la nacionalidad a las personas nacidas de madres o padres diplomáticos extranjeros. En segundo lugar, Chile no aplica el *ius soli* si las madres o padres están en tránsito, a no ser que exista riesgo de apatridia.[1080] Colombia es el único país donde el *ius soli* no es automático. Las personas nacidas de ciudadanos extranjeros en el país solo pueden ser colombianos si uno de sus padres está domiciliado, lo cual se in-

---

porcionar una decisión individual, la prohibición de la expulsión colectiva, el respeto del derecho a la vida familiar, así como a la vida y a la integridad física y mental, el derecho a la protección especial de los niños y niñas, y, por último, la prohibición de la discriminación por motivos de raza, color, religión o sexo, y la prohibición de las expulsiones que den lugar a tratos crueles, inhumanos o degradantes. CIDH, Admisibilidad y Fondo, No. 63/08, Caso 12.534, *Andrea Mortlock* (Estados Unidos), 25 de julio de 2008, párrafos. 78, 94 y 102. Véase el enfoque del TEDH en Costello, Cathryn, *The human rights of migrants and refugees in European law*, Oxford University Press, 2016, pp. 180-195.

[1077] Véase capítulo segundo.

[1078] Lo mismo ocurre en EE.UU. Sin embargo, ningún Estado miembro de la UE aplica el *ius soli* automático.

[1079] Esto no significa que no haya problemas a la hora de registrar los nacimientos. De hecho, algunas poblaciones se enfrentan a numerosos obstáculos para obtener la nacionalidad. Véase Vengoechea Barrios, Juliana, *Born in the Americas. The promise and practice of nationality laws in Brazil, Chile, and Colombia,* Open Society Justice Initiative, New York, 2017.

[1080] La práctica administrativa anterior denegaba la nacionalidad a las personas nacidas de padres en situación irregular. Sin embargo, en numerosos casos el Tribunal Supremo de Chile ha confirmado que los padres y las madres que residen en el país sin un permiso regular no pueden considerarse en tránsito, por lo que sus hijos o hijas tienen derecho a la nacionalidad chilena. Véase Fuentes Maureira, Claudio *et al.,* "3.000 niños esperando su nacionalidad. La necesidad de contar con remedios colectivos para resolver vulneraciones individuales de derechos", *Anuario de Derecho Público 2016,* Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2016, pp. 549-571. Véase también Chile, artículo 173, Ley 21.325 de 2021.

terpreta como residencia legal en el momento del nacimiento.[1081] Esto tiene su origen histórico en las circunstancias que rodearon a la Constitución de 1886, que incorporó por primera vez esta restricción.[1082] Dejando de lado esta excepción, el *ius soli* automático no ha sido puesto en duda, y se observa una clara continuidad en su regulación.[1083] En este sentido, la Corte IDH ha interpretado el artículo 20 de la CADH sobre el derecho a la nacionalidad como un elemento que impide la privación de la nacionalidad por la condición migratoria. De hecho, las personas no transmiten su estatus migratorio a sus hijos o hijas.[1084]

Las peculiaridades no terminan con el *ius soli*. Los periodos de residencia para quienes desean naturalizarse son relativamente cortos, y van desde dos años en Argentina y Perú, tres en Bolivia, Ecuador y Paraguay, cuatro en Brasil y cinco en Chile, Colombia y Uruguay (en este último caso para acceder a la ciudadanía legal y no a la nacionalidad).[1085] La única excepción es Venezuela, que exige diez años.[1086] Los orígenes históricos de esta

[1081] Colombia, artículo 3.1.a), Ley 2332 de 2023. Existe una excepción para los hijos de nacionales venezolanos que si pueden obtener la nacionalidad vía ius soli. Véase Ley 1997 de 2019 por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para Hijos e Hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia, 16 de septiembre de 2019.

[1082] Véase capítulo segundo, p. 80. También, véase Arenilla, Shirley Llain, *op. cit.*, en especial, véase capítulo cuarto.

[1083] Entre las excepciones está la Constitución venezolana de 1947, que establecía que los padres o madres de personas extranjeras tenían que estar domiciliadas o ser residentes para que se aplicara el *ius soli*, un requisito que solo duró seis años, hasta la Constitución de 1953. En Chile, también hubo algunos intentos infructuosos durante el primer gobierno de Piñera (2010-2014) de imponer un requisito previo similar.

[1084] Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, para. 264. Véase también Corte IDH, *Caso de las niñas Yean y Bosico*, voto razonado del juez Cançado Trindade, para. 14; Corte IDH, *Caso Habbal y otros vs. Argentina*, 31 de agosto de 2022. En este último caso, la Corte IDH consideró que Argentina no había violado el derecho a la nacionalidad, dado que no hubo riesgo de apatridia, una vez cancelada la nacionalidad otorgada por vía de naturalización a Raghda Habbal, puesto que contaba con otras nacionalidades.

[1085] Argentina, artículo 2, Ley 346 de Ciudadanía, modificada por la Ley 26.774, del 31 de octubre de 2012; Bolivia, artículo 41, Ley 370 de 2013; Brasil, artículo 65, Ley 13.445 de 2017; Chile, artículo 2, Decreto Supremo 5142 de 1960 (y modificaciones posteriores, la última de abril de 2021, Ley 21.325); Colombia, artículo 9, Ley 2331 de 2023; Ecuador, artículo 71 (modificado por artículo 48), Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria de 2021; Paraguay, artículo 148, Constitución de 1992; Perú, artículo 3, Ley de Nacionalidad 26574 de 1995, y sus modificaciones; Uruguay, artículo 75, Constitución de 1967, y sus modificaciones.

[1086] Venezuela, artículo 33, Constitución de 1999.

tendencia se remontan a los años posteriores a la independencia, cuando los periodos de espera para la naturalización se acortaron considerablemente como forma de atraer a los colonos.[1087] En Argentina, la ley de 1869 sigue regulando la naturalización. Su Corte Suprema ha declarado que la residencia no se refiere a ninguna categoría jurídica particular, por lo que las personas migrantes en situación irregular también pueden solicitar la nacionalidad luego de acreditar dos años de residencia en el territorio.[1088] Por el contrario, en otros países de la región se exige tener residencia regular para alcanzar el número de años necesario.[1089]

Durante el siglo XIX, se demandaba para aquellos que quisieran naturalizarse el poseer una propiedad, un cierto capital, desempeñar una industria, ciencia o arte, o haber brindado servicios destacados en favor del Estado.[1090] Aunque en el día de hoy la mayoría de los países se limitan a exigir la prueba de una fuente de ingresos o de una ocupación, la antigua redacción de estas normas sigue siendo pertinente.[1091] Por ejemplo, en Argentina, quienes introducen una nueva industria o un invento útil, o quienes llegan al país para enseñar en cualquier campo de la educación pueden verse eximidos de cumplir el requisito de residencia antes de solicitar la naturalización.[1092] Asimismo, todos los países disponen de vías de naturalización para quienes prestan servicios excepcionales en favor del Estado.[1093]

Sin embargo, no hay que apurarse a concluir que la naturalización está regulada de forma totalmente abierta. De hecho, existen varios obstáculos que pueden explicar el número sorprendentemente bajo de personas que obtienen la ciudadanía en cada país. En Colombia, por ejemplo, las estadísticas muestran 108 y 109 naturalizaciones en 2010 y 2011, respectiva-

[1087] Véase capítulo segundo, pp. 65 y 66.

[1088] Argentina, Ley 346 de Ciudadanía, 1 de octubre de 1869; Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ni, I Hsing s/ carta de ciudadanía, 23 de junio de 2009. El Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 70 de 2017, derogado en marzo de 2021 mediante el Decreto 138, establecía en su artículo 27 que la residencia debía ser regular. Sin embargo, durante su vigencia distintos tribunales decretaron la inconstitucionalidad de dicha modificación. Véase Odriozola, Ignacio, "Naturalización desnaturalizada. Migrantes, ley de ciudadanía y DNU 70/2017", *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad,* vol. 4, núm. 14, 2019, pp. 111-118.

[1089] Véase, por ejemplo, artículo 142, Constitución de Bolivia de 2009.

[1090] Véase capítulo segundo, pp. 66-68.

[1091] En Paraguay, artículo 148 de la Constitución de 1992. La Constitución sigue mencionando que quienes deseen naturalizarse deben ejercer una ciencia, arte o industria en el país, pero también añade la posibilidad de que sea una profesión. Uruguay utiliza la misma redacción, artículo 75, Constitución de 1967.

[1092] Argentina, artículo 2, Ley 346 de Ciudadanía.

[1093] Acosta, Diego, *Regional report on citizenship*…, *cit.,* p. 9.

mente. En Perú, el número aumentó de 589 en 2001 a 1118 en 2012. En Chile, los solicitantes admitidos en el periodo 2005-2014 oscilaron entre un máximo de 1225 en 2012 y un mínimo de 502 en 2006. En Paraguay, solo 777 extranjeros obtuvieron la ciudadanía entre 1996 y 2013. En Argentina, la tendencia entre 2015 y 2019 refleja que un promedio de cinco mil extranjeros accedió anualmente a la ciudadanía, una proporción sumamente reducida considerando los casi dos millones de migrantes radicados en ese país.[1094]

Para explicar estas cifras tan bajas, que en cualquier caso continúan una tendencia histórica,[1095] se puede mencionar el hecho de que los Acuerdos de Residencia del Mercosur, como se verá en el capítulo séptimo, otorgan a las personas de la región derechos comparables en ciertos aspectos a los nacionales, lo que limita los incentivos para naturalizarse. La falta de información o de campañas gubernamentales y los procedimientos llenos de obstáculos y requisitos administrativos también explican el número tan bajo de naturalizaciones.[1096] Además, la naturalización no constituye un derecho, excepto en dos países: Argentina y Chile. En Uruguay también es un derecho, pero allí las personas extranjeras no pueden naturalizarse, y solo pueden obtener la ciudadanía legal en lugar de la nacionalidad plena. En todos los demás, es una facultad discrecional ejercida por diferentes autoridades, incluyendo el Poder Ejecutivo (por ejemplo, en Bolivia, Ecuador, y Perú) o el Ministerio de Relaciones Exteriores (por ejemplo, en Colombia). Además, estas leyes suelen incluir requisitos que también son comunes en otras jurisdicciones, como la ausencia de condenas penales (por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú), un juramento de lealtad (por ejemplo, en Argentina, Colombia), conocimientos cívicos sobre historia, geografía o derecho constitucional (por ejemplo, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay), el dominio del idioma (por ejemplo, en Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay), la buena conducta o la moral (por ejemplo, en Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay), no suponer un peligro para los intereses públicos o la seguridad (por ejemplo, en Chile, Ecuador), así como tener buena salud (por ejemplo, en Brasil y Ecuador).[1097]

[1094] Odriozola, Ignacio, *op. cit.*, pp. 114 y 115.

[1095] Véase capítulo segundo, p. 73.

[1096] Sobre Argentina, véase Courtis, Corina y Penchaszadeh, Ana Paula, *op. cit.*; sobre Brasil, véase Blanchette, Thaddeus Gregory "'Almost a Brazilian.' Gringos, immigration, and irregularity in Brazil", en Acosta, Diego y Wiesbrock, Anja (eds.), *Global migration. Old assumptions, new dynamics*, Praeger, Santa Barbara, 2015, pp. 167-194.

[1097] Acosta, Diego, *Regional report on citizenship*…, *op. cit.*

Por último, como se ha comentado en el capítulo segundo, los ciudadanos naturalizados han sido históricamente discriminados en comparación con los nacionales por nacimiento. El derecho constitucional ha negado a las personas naturalizadas el acceso a los principales cargos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.[1098] Esta peculiaridad regional continúa vigente.[1099] Se pueden destacar varios tipos de discriminación. La mayoría de los Estados imponen limitaciones en el acceso a cargos en el Poder Ejecutivo, principalmente la prohibición de optar a ser presidente, pero también en los poderes Judicial y Legislativo. Venezuela representa el ejemplo más extremo de esta continuidad histórica, ya que los naturalizados están claramente excluidos de varios de los cargos más importantes de los tres poderes o, en otras ocasiones, se les exige quince años de residencia.[1100] Todos los demás países, excepto Bolivia,[1101] también excluyen el acceso la presidencia.[1102] El acceso a la representación parlamentaria y a los puestos de juez o magistrado en los tribunales de mayor rango (en el Tribunal Supremo o en las cortes constitucionales) también está restringido a los ciudadanos por nacimiento en cinco países,[1103] mientras que otros tres exigen un número de años posteriores a la naturalización antes de poder ser elegidos,[1104] o

[1098] Véase capítulo segundo, pp. 67-69.

[1099] En Europa, el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, en su artículo 5, establece que cada Estado Parte se guiará por el principio de no discriminación entre sus nacionales, tanto si lo son por nacimiento como si han adquirido su nacionalidad con posterioridad. Consejo de Europa, *Convenio Europeo sobre la Nacionalidad*, ETS 166, 6 de noviembre de 1997.

[1100] Venezuela, artículo 41, Constitución de 1999. Se excluye el acceso a los cargos de presidente, vicepresidente, presidente de la Asamblea Nacional, magistrado del Tribunal Supremo, fiscal general, Defensor del Pueblo, o cargos en determinados ministerios, entre otros. Se exige quince años de ciudadanía tras la naturalización a todos los ministros, parlamentarios, gobernadores, y alcaldes.

[1101] Por primera vez en la historia, la Constitución de Bolivia de 2009 eliminó el requisito de ser ciudadano por nacimiento para la Presidencia. Sin embargo, para desempeñar varios cargos importantes en la policía, el ejército o ser viceministro de Defensa, es necesario ser boliviano o boliviana de nacimiento. Véanse los artículos 247 y 253 de la Constitución boliviana de 2009.

[1102] Argentina, artículo 89, Constitución de 1994; Colombia, artículo 191, Constitución de 1991; Chile, artículo 25, Constitución de 1980; Ecuador, artículo 142, Constitución de 2008; Paraguay, artículo 228, Constitución de 1992; Uruguay, artículo 151, Constitución de 1967; Brasil, artículo 12, Constitución de 1988; Perú, artículo 110, Constitución de 1993.

[1103] En Brasil, artículo 12, Constitución de 1988; en Colombia, artículos 172 y 232, Constitución de 1991; en Paraguay, artículos 162, 221, 223 y 258, Constitución de 1992; en Perú, artículos 90, 124 y 147, Constitución de 1993.

[1104] Seis años para senador y ocho para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina, artículos 55 y 110, Constitución de 1994; en Chile, los naturalizados tienen la opción de presentarse a cargos públicos o candidatarse en elecciones populares solo

incluso votar.[1105] Por último, a diferencia de los nacionales por nacimiento, los Estados pueden, a veces, privar de la nacionalidad a los naturalizados si residen en el extranjero durante un periodo determinado (por ejemplo, tres años en el caso de Ecuador y Paraguay) o por orden judicial en Brasil y Venezuela.[1106] También se les niega, al menos durante los primeros cinco años, el derecho de libre residencia en toda Sudamérica en virtud de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y, en algunos casos, la posibilidad de transmitir la nacionalidad a sus hijos si residen en el extranjero.[1107]

V. Discusión

Desde el cambio de siglo, se puede apreciar el resurgir en Sudamérica de un lenguaje más robusto en torno a la dignidad humana y la igualdad de trato.[1108] Esto se ha materializado en la enunciación del derecho a migrar, a menudo elevado a la categoría de derecho humano. Mientras que los marcos jurídicos adoptados a finales del siglo XX eran restrictivos o, en el mejor de los casos, utilitarios, las nuevas leyes priorizan un enfoque basado en derechos. ¿Cuáles son las razones de este cambio y, sobre todo, qué tan significativo es?

Los derechos suelen dividirse entre los que son fundamentales y los que no lo son. La primera categoría es más selectiva, e incluye a los derechos humanos. Dado que son habitualmente las Constituciones las que consagran los derechos fundamentales, estos suelen estar mejor protegidos y tienen primacía sobre otras leyes nacionales. Algunos autores argumentan que lo que ha venido en denominarse como una "industria de los derechos humanos" ha estimulado la expansión de la categoría de los derechos humanos, con el riesgo de que nos encontremos ante una "inflación de derechos".[1109] Podría decirse que la proclamación del derecho a migrar se encuadra dentro de esta tendencia de expansión de los derechos humanos.

---

después de cinco años (artículo 10(4), Constitución de 1980); siete años se exigen para ser senador y diez para ser juez de la Corte Suprema en Uruguay, artículos 98 y 235, Constitución de 1967.

[1105] Uruguay exige tres años para ejercer los derechos de ciudadanía (artículo 75, Constitución de 1967). En Paraguay, son dos años para convertirse en ciudadano y obtener así derechos políticos (artículo 152, Constitución de 1992).

[1106] Acosta, Diego, *Regional report on citizenship*…, *cit.*, p. 15.

[1107] Ecuador, Perú y Venezuela imponen limitaciones: véase *ibidem*, p. 15.

[1108] En cuanto a la igualdad de trato, este lenguaje ya estaba presente en el siglo XIX, véase el capítulo segundo.

[1109] Greer, Steven, "Being «realistic» about human rights", *Northern Ireland Legal Quarterly*, 60, 2009, pp. 147-161.

Para explicar el modo en que la figura jurídica de la persona extranjera y sus derechos está siendo construida en América del Sur, debemos referirnos de nuevo a dos de los aspectos ya mencionados en el capítulo quinto, en concreto el marco jurídico internacional y el anhelo de reciprocidad. La ICMW, ratificada por todos los Estados, excepto Brasil, ofrece una primera fuente jurídica que los mismos han de respetar a la hora de redactar sus marcos migratorios. A su vez, el principio de interpretación *pro homine* permite a la Corte IDH concebir al migrante como "un ser humano necesitado de protección", y no como un "extranjero sometido al control del Estado soberano".[1110] De hecho, la preocupación de América Latina por los derechos de los migrantes es de larga data, primero como países de destino y, después, como países de origen. Como ya se argumentó en el capítulo cuarto, las propuestas latinoamericanas fueron centrales para la incorporación de ciertos derechos fundamentales relacionados con la movilidad humana, tales como el derecho a salir del propio país, a buscar y disfrutar del asilo y a la nacionalidad, en la DUDH (artículos del 13 al 15).[1111]

Ha de señalarse, sin embargo, que en América del Sur muchos derechos están redactados de forma más amplia que lo establecido en la ICMW, como la reunificación familiar, el acceso al mercado laboral y a los derechos socioeconómicos y políticos. Es aquí donde el deseo de reciprocidad emerge como un aspecto clave. Algunos académicos de la región han expuesto que la introducción de derechos para extranjeros tiene su origen en la preocupación por los propios emigrantes en el exterior.[1112] Por ejemplo, cuando Ecuador concedió el derecho de voto en elecciones nacionales a extranjeros en su Constitución de 2008, se pensaba principalmente en los ecuatorianos en el extranjero, y no tanto en los migrantes en el país.[1113] Del mismo modo, quienes defienden los nuevos marcos migratorios en países como Brasil argumentan que el trato que se desea para los brasileños en el extranjero ha de estar plasmado en el propio marco nacional.[1114] El bajo número de inmigrantes, al menos hasta la llegada de nacionales venezolanos, también

[1110] Dembour, Marie- Bénédicte, *op. cit.,* p. 8.

[1111] Carozza, Paolo G, "From conquest to constitutions: retrieving a Latin American tradition of the idea of human rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003, pp. 281-313.

[1112] Sobre políticas de emigración, véase Pedroza, Luicy *et al.*, *Emigrant policies in Latin America and the Caribbean*, FLASCO Chile, Santiago de Chile, 2016.

[1113] Escobar, Cristina, *Migration and franchise expansion…, cit.,* p. 8; Góngora-Mera, Manuel *et al., op. cit.,* p. 3.

[1114] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy paradox up-side down?...", *cit.*

puede haber facilitado la introducción de ciertas garantías en los textos de las leyes.

Todo esto se entrelaza con el fenómeno del lenguaje aspiracional, al que ya nos hemos referido en el contexto del derecho constitucional.[1115] Desde este punto de vista, el derecho a migrar aparece en gran medida como una aspiración. El nuevo constitucionalismo latinoamericano suele anunciar derechos sin ofrecer las condiciones materiales y el apoyo institucional para cumplirlos.[1116] Si bien el lenguaje aspiracional no es negativo *per se* y puede tener que ver con el intento de alcanzar metas futuras,[1117] también es cierto que puede dañar la legitimidad de la ley. El lenguaje aspiracional también puede verse como "puramente simbólico".[1118] Según esta interpretación, el Estado con sus leyes no está solo regulando un determinado aspecto social, sino que además se está presentando en la escena internacional de una manera determinada. Las disposiciones puramente simbólicas también pueden resultar de procesos legislativos nacionales, en los que participan actores con diversas agendas. Ante un texto que regula claramente la exigencia de visados, deniega la entrada a determinados extranjeros y permite la expulsión de otros, hay quienes ven la inclusión del derecho a migrar como una victoria, mientras que otros lo interpretan como un sueño imposible. Por supuesto, a través de la interpretación judicial, cláusulas que parecían meramente aspiracionales pueden generar efectos reales que protejan al individuo.[1119] En efecto, las cortes supremas y constitucionales de América del Sur han dictado destacadas sentencias, y los jueces pueden utilizar la constitucionalización de los derechos humanos, la doctrina sobre el control de convencionalidad y el principio de interpretación *pro homine* para promover los derechos de las personas.[1120] Sin embargo, los tribunales no pueden por si solos hacer frente a ciertos desafíos que van más allá de lo migratorio y que afectan al estado de derecho, tales como la falta de capacidad institucional para aplicar ciertas normas,[1121] sin la adecuada cooperación de otros actores institucionales.[1122]

[1115] Véase parte segunda, Consolidación, pp. 151-156.

[1116] Gargarella, Roberto y Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano, cit.,* p. 253.

[1117] Lane Scheppele, Kim, "Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models", *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2003, p. 299.

[1118] Mirow, Matthew, *Latin American constitutions*…, *cit.,* p. 262.

[1119] *Ibidem*, p. 162.

[1120] Véase parte segunda, pp. 151-156.

[1121] Von Bogdandy, Armin, *op. cit.,* pp. 21 y 22; Abramovich, Víctor, *op. cit.,* p. 222.

[1122] García, Lila, *op. cit.*

Podría decirse que el derecho a migrar es tanto una disposición aspiracional como una importante declaración de intenciones, así como un elemento que ha de valorarse en la interpretación legal de la estructura y los objetivos de los marcos jurídicos. Es más difícil, sin embargo, poder afirmar que se trate de un auténtico derecho fundamental. Si aceptamos que uno de los objetivos de cualquier ley o política de migración es hacer ver al Estado como "más moderno" en el contexto internacional,[1123] la introducción del derecho a la migración puede interpretarse o bien como un éxito o bien como un ejercicio de hipocresía, dado que es un derecho que solo se aplica parcialmente a las personas migrantes de Sudamérica[1124] y a las de Europa y Estados Unidos, u otros países exentos de visado, pero no a las que precisan un visado para entrar. El hecho de que en países que tienen miles de kilómetros de fronteras porosas se siga haciendo hincapié en la expulsión de personas que entran al territorio de forma clandestina demuestra la continua relevancia de una concepción estricta de la soberanía territorial.

La historia sigue también jugando un papel importante en la actual construcción jurídica del extranjero en América del Sur. El *ius soli*, los periodos cortos de residencia previos a la naturalización, así como la ampliación de los derechos de las personas extranjeras, son vestigios de prácticas legislativas anteriores que se consolidaron a lo largo de décadas en el siglo XIX. El carácter restrictivo del siglo XX se ha ido moderando y ha dado paso a un lento resurgir de antiguos enfoques, aunque con numerosas contradicciones y salvedades, como podrá verse en el capítulo ocho. La academia ha de tener un enfoque crítico sobre esta materia para garantizar que las disposiciones legales que en teoría se basan en un sólido marco de dignidad humana se materialicen en un acceso efectivo a derechos, dado que, de otro modo, estos quedarán en letra muerta.[1125]

VI. Conclusión

En lo que va del siglo XXI, la persona extranjera se ha configurado bajo una nueva luz. Las nuevas leyes migratorias en Sudamérica son sorprendentemente diferentes a las del siglo XX, tanto en su estructura como en la enume-

[1123] FitzGerald, David Scott y Cook- Martin, David, *op. cit.*, p. 21.

[1124] Véase capítulo séptimo.

[1125] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Expanding the reflexive turn in migration studies: refugee protection, regularization, and naturalization in Latin America", *Journal of Immigrant & Refugee Studies,* vol. 21, núm. 4, 2023.

ración de derechos que incluyen. Sin embargo, el conjunto de restricciones que se adoptaron durante dicho siglo XX han dejado un profundo poso. De hecho, muchas disposiciones en los nuevos textos legales contradicen un enfoque basado en derechos.

La preocupación por la situación de la diáspora en Estados Unidos y Europa ha sido fundamental para cambiar ciertas actitudes hacia los extranjeros en América del Sur. Algunos aspectos, como la doble nacionalidad, el derecho a voto y el acceso a derechos socioeconómicos, como la salud y la educación, están relacionados, ante todo, con esta ansiedad por el estatus de los nacionales en el exterior. De hecho, las nuevas leyes incorporan numerosas disposiciones relativas a la emigración y al retorno de nacionales, por lo que se les denomina como "de movilidad humana" o "migración", y no solo de inmigración. Numerosos organismos, incluyendo la CIDH y el CMW, han identificado y denunciado las dificultades en la implementación, así como la discriminación en el acceso a los derechos que sufren los inmigrantes en diversos países de la región.[1126]

En este capítulo también se ha planteado la necesidad de examinar conjuntamente las leyes de migración y de nacionalidad, para evaluar la verdadera apertura, o no, de la regulación del estatus de la persona extranjera en un determinado país. Uruguay es paradigmático en este sentido, al tener posiblemente el marco legal migratorio más abierto de la región en numerosos aspectos, pero al mismo tiempo ser el único país en el que no es posible la naturalización, y en el que las personas extranjeras solo pueden obtener la ciudadanía legal y no pueden nunca adquirir la nacionalidad, independientemente del tiempo que hayan residido en el país.

Por tanto, nos encontramos con que siguen existiendo numerosos retos, tales como dilucidar el verdadero alcance del derecho a migrar. No obstante, Sudamérica ofrece lecciones y perspectivas distintas en la construcción del estatus de la persona extranjera, que son importantes, pero que han de ser reguladas con mayor detalle antes de poder ser consideradas verdaderamente únicas, innovadoras y pioneras en una perspectiva comparada.

[1126] Un ejemplo de esto sería el Informe del CMW de 2017 sobre Ecuador, que a pesar de reconocer el avance en la protección de derechos que supuso la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 fue muy crítico con algunas de sus disposiciones, especialmente en materia de acceso a la salud, regularización y desigualdad de trato con las personas nacionales en varios aspectos. Véanse las Observaciones Finales sobre el Tercer Informe Periódico de Ecuador, CMW/C/ECU/CO/3, 5 de octubre de 2017.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo séptimo

FRONTERAS ABIERTAS Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CIUDADANO SUDAMERICANO

> La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: ...la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.[1127]

I. Introducción

Con la adopción de acuerdos de libre residencia y movilidad, los nacionales de los países implicados obtienen un nuevo estatus jurídico que elimina, en teoría, la posibilidad de encontrarse en situación irregular. Al mismo tiempo, los acuerdos regionales amplían derechos individuales relativos al acceso al mercado laboral, la reunificación familiar, los derechos socioeconómicos, e incluso la participación política. La apertura progresiva de las fronteras a escala regional, sumada a la igualdad de trato, permite construir una categoría de extranjero privilegiado que se aproxima en sus derechos al nacional. Mediante este proceso, los Estados ceden parcialmente su capacidad de controlar quién tiene derecho a entrar y residir en su territorio.

La libertad de circulación y residencia no son, por supuesto, conceptos nuevos ni exclusivos de Sudamérica. Como ya se ha analizado, el sujeto regional ya era una construcción jurídica en el siglo XIX.[1128] En la actualidad, la expansión de los derechos humanos, junto con la explosión de procesos regionales de integración, son los dos fenómenos que con mayor fuerza han limitado la capacidad del Estado para restringir la entrada de personas ex-

[1127] Artículo 3 (i) Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Brasilia, 23 de mayo de 2008.

[1128] Véase capítulo tercero.

tranjeras y sus derechos.[1129] En la actualidad, hay decenas de países en todo el mundo que forman parte de algún esquema de integración económica que facilita la libre circulación, ya sea a nivel bilateral o multilateral,[1130] con distintos grados de desarrollo, alcance e implementación.[1131] De entre todos estos esquemas de libre movilidad, el régimen de la UE se suele presentar como paradigmático, dado que los ciudadanos de la UE gozan del derecho individual a circular y residir libremente en todos los Estados miembros. De hecho, en las próximas páginas se hará referencia a la UE en varios momentos, no con la intención de situar a la UE como un modelo de lo que debería hacerse en Sudamérica, sino con la de ofrecer una perspectiva comparada.

Desde el cambio de siglo, la movilidad regional y la eventual adopción de una ciudadanía sudamericana han ocupado un lugar central.[1132] Los Acuerdos de Residencia del Mercosur de 2002, así como la Decisiones 545 y 878 de la CAN de 2003 y 2021, respectivamente, han situado a Sudamérica como un actor central a escala mundial. Si bien la ciudadanía sudamericana puede presentarse como una quimera en el corto plazo, los Acuerdos de Residencia del Mercosur han facilitado el acceso a la residencia a cientos de miles de personas.[1133] Por tanto, Sudamérica podría surgir como un modelo alternativo al de la UE que pueda servir a otras regiones como África, América Central y el Caribe, o el espacio postsoviético, todas las cuales se enfrentan a retos similares, tales como un alto grado de informalidad en los mercados laborales.

Este capítulo describe en primer lugar el actual régimen de movilidad y residencia en la región e indaga sobre los debates relativos a una posible ciudadanía sudamericana que se han dado durante el siglo XXI. En con-

[1129] Iglesias Sánchez, Sara, "Free movement of persons and regional international organisations", en Plender, Richard (ed.), *Issues in international migration law,* Leiden, Brill, 2015, pp. 223-260.

[1130] Véase el proyecto Freemove disponible en Acosta, Diego y van der Baaren, Luuk, Freemove Project, Free Movement Regimes Dataset. Indicators on entry, residence, rights, and security of residence, 2024, disponible en: *www.freemovehub.com*

[1131] Pécoud, Antoine, y De Guchteneire, Paul (eds.), *Migration without borders: essays on the free movement of people*, New York, Berghahn Books, 2007; Nita, Sonja *et al., Migration, free movement and regional integration,* UNESCO, 2017.

[1132] Declaración de Brasilia: Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana, Brasilia, 19-21 de octubre de 2011; Declaración de la reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, Quito, 4-5 de diciembre de 2014, para. 14.

[1133] Según datos de la OIM y del Foro Especializado Migratorio del Mercosur, se otorgaron 3.8 millones de permisos de residencia entre 2009 y 2022. OIM y Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe anual 2023*, OIM, Buenos Aires, 2023, p. 8.

creto, se prestará especial atención a la evolución histórica en el ámbito de la CAN y del Mercosur, y se aludirá también, aunque de manera breve, a la Unasur, así como a la Alianza del Pacífico. La segunda sección se centra en las contradicciones y cuestiones abiertas que afligen a los regímenes actuales de movilidad. Los ciudadanos regionales tienen las mismas preocupaciones que cualquier otro migrante en cuanto a lo que se refiere a la entrada, los derechos durante la estadía y la seguridad de su residencia contra la expulsión. Estos tres aspectos se ven afectados por la incongruencia existente entre los distintos instrumentos jurídicos, su diverso grado de implementación y la falta de vías claras de acceso a tribunales que puedan interpretar los acuerdos. La principal preocupación en este sentido se centra en evaluar la extensión real de los derechos de movilidad y residencia en Sudamérica y en ver si se apunta en la dirección de una verdadera ciudadanía sudamericana en ciernes, o, por el contrario, estos derechos pueden calificarse más apropiadamente de meros actos ejecutivos discrecionales de regularización temporal para ciertos migrantes regionales. El capítulo concluye con algunas reflexiones, que permitirán introducir la discusión que seguirá sobre el estatuto jurídico de los nacionales de Venezuela.

II. La libre circulación de personas en Sudamérica

Con el cambio de siglo, el debate sobre la libre circulación, residencia y, eventualmente, ciudadanía regional ha tomado relevancia en diversos foros. Esta sección describe la libre circulación y residencia de personas en el marco de la CAN[1134] y del Mercosur, con una breve referencia a la Unasur y a la Alianza del Pacífico.

1. *La libre circulación de personas y la CAN*

En 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).[1135] El trabajo de

[1134] Este capítulo no pretende discutir cada uno de los instrumentos que la CAN ha adoptado. Para un análisis detallado de todas las iniciativas e instrumentos, véase Goizueta Vértiz, Juana *et al.*, *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, Pamplona, Aranzadi, 2012.

[1135] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 106 (VI), 25 de febrero de 1948, establecida por resolución el 5 de marzo de 1948.

la CEPAL influyó en la adopción del Tratado de Montevideo en 1960, que puso en marcha la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).[1136] Su objetivo era crear progresivamente un mercado común de capitales, servicios y bienes, pero no de personas.[1137] En 1967, la cumbre de Jefes de Estado de las Américas concluyó que dicho mercado común debía estar en funcionamiento en 1985 y sería el resultado de la fusión de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano.[1138] En aquel momento se consideró que la mejora de las comunicaciones terrestres facilitaría la circulación no solo de mercancías, sino también de personas.

El malestar por el papel preponderante que habían desempeñado Argentina y Brasil[1139] llevó a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú a establecer la CAN en 1969 mediante la firma del Acuerdo de Cartagena. El acuerdo, subsidiario del mencionado Tratado de Montevideo, está abierto a la adhesión de otros Estados.[1140] Su objetivo es promover el desarrollo y conseguir un mejor nivel de vida, así como acelerar el crecimiento mediante la integración económica, con el fin último de la formación gradual de un mercado común latinoamericano. La libre circulación de personas no se incluyó en el texto final.

Los trabajadores entraron por primera vez en la agenda de la CAN en 1973. El Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral tenía como objetivo, entre otros aspectos, la protección de los trabajadores migrantes.[1141]

[1136] Tratado de Montevideo para el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países de América Latina, 18 de febrero de 1960. El Tratado fue firmado en 1960 por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. México también lo firmó. Los demás países sudamericanos lo hicieron más tarde: Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

[1137] El Tratado de Montevideo de 1960 y la ALALC fueron sustituidos por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), instituida por el Tratado de Montevideo de 1980, el 12 de agosto de 1980. Participan trece Estados: todos los de América del Sur —excepto Guyana y Surinam— y Cuba, México y Panamá. Cualquier país latinoamericano puede solicitar su adhesión. Su propósito general es reducir los obstáculos para el comercio, y su objetivo final es establecer un mercado interior común latinoamericano.

[1138] Declaración de los Presidentes de América. Reunión de Jefes de Estado Americanos, Punta del Este, Uruguay, 12-14 de abril de 1967.

[1139] Saldías, Osvaldo, "Libre circulación de personas y la autonomía del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina", en Goizueta Vértiz, Juana *et al., La Libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, Pamplona, Aranzadi, 2012, pp. 187-206.

[1140] Artículo 109, Acuerdo de Cartagena. Venezuela se adhirió en 1973 y anunció su retirada en 2006. Chile abandonó el bloque en 1976.

[1141] Artículos 3 y 4, Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, firmado en Caracas el 26 de octubre de 1973.

Más tarde, el Instrumento Andino de Migración Laboral de 1976 (Decisión 116) ideó un procedimiento para contratar a trabajadores regionales a través de las oficinas nacionales de migración laboral.[1142] Tanto estos trabajadores como sus familias debían disfrutar de igualdad de trato en materia de derechos laborales, educación, vivienda, salud y seguridad social.[1143] Los Estados miembros debían adoptar medidas para regularizar a los inmigrantes indocumentados.[1144] La Decisión 113 complementó este régimen al instituir un Instrumento Andino de Seguridad Social.[1145] Por primera vez, derechos y garantías individuales derivaban directamente de la Comunidad Andina. Sin embargo, el momento de la adopción de estos instrumentos no fue propicio. En primer lugar, Chile, que había estado bajo una dictadura militar desde 1973, abandonó el bloque en 1976. En segundo lugar, la crisis financiera de los años ochenta, conocida como "la década perdida", y las consiguientes políticas de privatización y desregulación de los años noventa, mermaron la voluntad política para aplicar estos instrumentos en los siguientes años.[1146]

En 1999, y coincidiendo con el trigésimo aniversario de la Comunidad, los presidentes de los entonces cinco Estados miembros adoptaron el Acta de Cartagena, la cual reconocía la necesidad de reforzar la integración regional, incluyendo la libre circulación de personas.[1147] En este contexto, la CAN adoptó en 2003 un nuevo Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 545), junto con otras medidas. Este *corpus iuris* establece el derecho de entrada para estadías cortas, ciertos derechos sociolaborales, y también la protección consular en el extranjero.[1148]

[1142] Artículo 7, Decisión 116.

[1143] *Ibidem*, artículos 12 y 13.

[1144] Véase capítulo quinto, p. 183.

[1145] Decisión 113, *Instrumento Andino de Seguridad Social*, 17 de febrero de 1977.

[1146] Di Filippo, Armando y Franco, Rolando, *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, Siglo XXI, 2000, p. 78.

[1147] Acta de Cartagena, 27 de mayo de 1999.

[1148] Decisión 545, *Instrumento Andino de Migración Laboral*, 25 de junio de 2003. Otras medidas incluyen, en orden cronológico: Decisión 502, *Centros Binacionales de Atención en Frontera,* Valencia, Venezuela, 22 de junio de 2001; Decisión 503, *Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación*, Valencia, Venezuela, 22 de junio de 2001; Decisión 504, *Creación del Pasaporte Andino,* Valencia, Venezuela, 22 de junio 2001; Resolución 527, *Modificación de Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM),* Lima, 11 de julio de 2001; Decisión 526, *Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros*, Lima, 7 de julio de 2002; Decisión 548, *Mecanismo Andino de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios,* Quirama, Antioquia, Colombia, 25 de junio de 2003. Esto ha sido desarrollado por la Resolución 1546, Lima, 20 de febrero de 2013; Decisión 583, *Instrumento Andino de Seguridad Social*, Guayaquil, 7 de mayo de 2004; Decisión 584, *Mecanismo Andino de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios,* 25 de junio de 2003. Esta última decisión

Sin embargo, la Decisión 545 resultó insuficiente a la hora de establecer un régimen de movilidad verdaderamente completo. A diferencia de los proyectos iniciales, en los que se consagraba la libre circulación de todos los trabajadores por cuenta propia,[1149] la decisión final solo incluyó a los trabajadores que eran trasladados dentro de una misma empresa, a los fronterizos y a los de temporada, así como a los trabajadores que aceptaran un puesto de trabajo en otro Estado miembro. Estos grupos disfrutan de igualdad de trato y de una serie de derechos, incluida la reunificación familiar.[1150] Venezuela abandonó la CAN en 2006, y la incorporación de la Decisión 545 a la legislación nacional de los restantes cuatro Estados llevó unos años.[1151] Por otra parte, la CAN mencionó por primera vez el concepto de ciudadanía andina en 2008. El concepto tendría por objeto profundizar en el proceso de movilidad regional, potenciar el sentimiento de pertenencia, así como legitimar el papel de la propia organización.[1152] Además de la libertad de circulación y residencia, la ciudadanía andina incorporaría una perspectiva de derechos humanos y permitiría ejercer los derechos políticos en elecciones directas para el Parlamento Andino.

En cualquier caso, para 2012 se dio el particular escenario de que todos los Estados miembros de la CAN habían ratificado el Acuerdo de Residencia del Mercosur, Bolivia, Chile.[1153] Por tanto, cuando en 2013 se celebró el IV

está reglamentada por la Resolución 957 de la Secretaría General, Lima, 23 de septiembre de 2005. Además, la Carta Andina para la Promoción y protección de los derechos humanos (no vinculante) incluye varias cláusulas sobre los derechos de las personas migrantes, Guayaquil, 26 de julio de 2002. Anteriormente, en 1996, la Decisión 397 ya había establecido una Tarjeta Andina de Migración (TAM), Lima, 16 de septiembre de 1996. Para un análisis detallado, véase Aguilar Cardosa, Luis Enrique *et al., Guía de exigibilidad jurídica de los derechos reconocidos en las decisiones de la Comunidad Andina en materia de migraciones*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2015.

[1149] Secretaría General de la CAN, véase Lineamientos para la modificación de la Decisión 116: Instrumento Andino de Migración Laboral, Documento de Trabajo, 4 de abril de 2001.

[1150] Artículos 10-13, Decisión 545.

[1151] En Bolivia, se puede argumentar que la Decisión 545 se ha aplicado indirectamente a través del artículo 49(9) de su Ley de Migración de 2013, que reconoce explícitamente cualquier derecho de los acuerdos regionales que se conceda a las y los trabajadores migrantes. En Colombia, Decreto 46, Bogotá, 17 de enero de 2013. En Ecuador, Acuerdo Interministerial 000054, 26 de julio de 2012. En Perú, *Resolución Ministerial 279-2004-TR Lima, 28 de octubre de 2004; Resolución Ministerial 009-2006-TR, Lima, 10 de enero de 2006*; y Resolución Ministerial N° 318-2010-TR, Lima, 17 de diciembre de 2010.

[1152] Consejo Presidencial Andino, "Una Comunidad Andina para los Ciudadanos. Un Proyecto para la Integración Integral de Nuestros Pueblos", septiembre de 2008.

[1153] Tercer Foro Andino sobre Migraciones, Informe, Quito, 4-5 de octubre de 2012, SG/FAM/III/INFORME. Bolivia ya formaba parte del acuerdo desde 2009. Además, en 2012

Foro Andino de Migraciones, los Estados miembros propusieron fortalecer un espacio sudamericano de circulación y residencia y consolidar la ciudadanía andina y sudamericana, a través de la convergencia de la CAN y el Mercosur, en el marco de una nueva organización regional: la Unasur. El foro también decidió codificar todo el acervo comunitario, disperso a través de diversas decisiones y reglamentos, en un único instrumento mediante la adopción de un Estatuto Migratorio Andino.[1154] Posteriormente, en 2015, el Parlamento Andino aprobó el Estatuto Andino de Movilidad Humana. Cabe recordar que el Parlamento, a diferencia de otras instituciones de la CAN,[1155] no tiene facultades legislativas. Por esa razón, el Parlamento exhortó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar el estatuto a través del derecho comunitario.[1156]

Finalmente, el Consejo Andino de Ministros adoptó el 12 de mayo de 2021 la Decisión 878, que establece dicho Estatuto Migratorio Andino. Cabe destacar su alcance. Por primera vez, se hace referencia a los trabajadores migrantes regionales como ciudadanos andinos. Además, y muy especialmente, se incluye en el ámbito de aplicación a los ciudadanos extracomunitarios que residan de manera permanente en el territorio de cualquier Estado miembro. Los principios por los que se rige el Estatuto incluyen no solo la no discriminación y la igualdad de trato, sino también el reconocimiento de la no criminalización de la migración,[1157] la interpretación pro persona de la ley, la unidad familiar y el principio de coherencia.[1158]

El Estatuto reconoce una serie de derechos en un proceso de codificación y ampliación de leyes anteriores, que siguen siendo válidas y aplicables. Comprenden el derecho de entrada, salida y libre circulación en el territorio del bloque, el derecho a la reunificación familiar, los derechos a trabajar, a

---

solo Perú había implementado el acervo de la Comunidad Andina. OIM y la Secretaría General de la Comunidad Andina, *Avances y recomendaciones para la implementación de la normativa de la Comunidad Andina en materia de migraciones*, Lima, OIM-SGCAN, 2012.

[1154] Declaración de Bogotá, IV Foro Andino de Migraciones, Bogotá, 9-10 de mayo de 2013.

[1155] El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, así como la Comisión de la CAN (compuesta por un plenipotenciario de cada Estado miembro), son las dos instituciones con poderes legislativos, y pueden adoptar decisiones. La Secretaría General también puede adoptar legislación vinculante en determinadas circunstancias mediante resoluciones.

[1156] Artículo 3, Parlamento Andino, 24 de abril de 2015, Decisión 1343, por la cual se aprueba el Estatuto Andino de Movilidad Humana, Medellín, 24 de abril de 2015.

[1157] Véase capítulo quinto.

[1158] Decisión 878, Estatuto Migratorio Andino, Lima, 12 de mayo de 2021. Véase artículos 4 (no discriminación), 5 (no criminalización), 7 (unidad familiar), 24 (principio de coherencia) y 34 (cláusula más favorable).

ser autónomo y a buscar empleo, así como una breve referencia a los derechos políticos.[1159] Los ciudadanos andinos obtienen primero un permiso temporal de dos años, con la posibilidad de solicitar después la residencia permanente. Si la persona no obtiene la residencia permanente, puede caer en la irregularidad, aunque seguirá gozando de algunos derechos, con la obligación paralela para los Estados miembros de trazar acciones permanentes que faciliten la regularización.[1160] Esto abre algunos interrogantes sobre el verdadero significado de la ciudadanía andina (sudamericana), que se analizarán más adelante.

2. *La libre circulación de personas y el Mercosur*

El Mercosur[1161] nació con el Tratado de Asunción de 1991.[1162] Los Estados miembros originales (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se fijaron un ambicioso objetivo: constituir un mercado común para finales de 1994, en el que se garantizaría la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. La libre circulación de personas no se mencionaba, salvo en cuanto se entendiera que formaba parte del concepto de factores de producción. El Protocolo de Ouro Preto de 1994 aprobó el marco institucional y de procedimiento legislativo de la organización.[1163] Los objetivos originales se vieron influenciados, en gran medida, por la liberalización económica y las ideas de mercado abierto, dentro de los parámetros del Consenso de Washington. Esto debe entenderse en el contexto de la "Iniciativa para las Américas", presentada por el entonces presidente estadounidense George

[1159] Artículos 9 (sufragio en el ámbito local), 20 (alcance de la residencia temporaria) y 23 (alcance de la residencia permanente), Estatuto Migratorio Andino.

[1160] *Ibidem*, artículo 22.

[1161] Para un análisis detallado de todas las iniciativas e instrumentos, pueden consultarse las siguientes referencias: Novick, Susana *et al.* (eds.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos, 2010; Brumat, Leiza, *Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012),* tesis doctoral, Flacso, Argentina, 2016.

[1162] Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991. Los cuatro Estados miembros originales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela se unió al Mercosur en 2012, pero su adhesión fue suspendida en 2017. Bolivia se adhirió el 17 de julio de 2015 y el 7 de diciembre de 2023 se convirtió en miembro de pleno derecho.

[1163] Las dos instituciones más importantes son el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común.

Bush en 1990, con vistas a transformar todo el continente americano en la mayor zona de libre comercio del mundo.[1164]

No fue hasta el cambio de siglo cuando la agenda del Mercosur incorporó la libre circulación de personas. La profunda crisis económica y política que se dio entre 1998 y 2003 puso en tela de juicio las orientaciones neoliberales predominantes, allanando el camino para que surgieran nuevos modos de gobernanza del mercado, así como para incorporar la libre circulación de trabajadores a los debates regionales. La Declaración sociolaboral no vinculante de 1998, que contiene ciertos derechos para las personas migrantes y para los trabajadores fronterizos, conceptualizó por primera vez la libre circulación de personas como una cuestión sociopolítica, en lugar de puramente económica.[1165] Al mismo tiempo, de los cientos de miles de sudamericanos que emigraron durante la época, muchos se encontraron en situación irregular en sus destinos mientras que, por su parte, los extranjeros en la región procedían casi exclusivamente de países vecinos.[1166]

La adopción de los dos Acuerdos de Residencia del Mercosur en 2002 debe entenderse en este contexto, aunque en realidad fue el resultado de una particular conjunción histórica. Fernando Enrique Cardoso, el presidente brasileño de aquel momento, había alentado la ampliación de la agenda social.[1167] Brasil ocupó la presidencia de Mercosur desde el 1 de julio de 2002 hasta el 1 de enero de 2003, y Cardoso quiso proponer una medida que avanzara la integración regional, para así poner un sello personal al final de su segundo y último mandato como presidente de Brasil.[1168] El 30 de agosto de 2002, Brasil presentó un proyecto de amnistía migratoria para los nacionales del Mercosur, el cual hubiera otorgado un periodo de seis meses para que todos los migrantes regionales indocumentados presentes en los cuatro países se hubieran regularizado. Por su parte, Argentina, basándose en su experiencia previa de haber llevado a cabo numerosos procedimientos de regularización,[1169] propuso alternativamente establecer un mecanismo permanente, y no temporal, para que las personas nacionales del Mercosur accedieran a la residencia. En este sentido, el momento era propicio para

[1164] Bizzozero Revelez, Lincoln, "El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?", *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 12, 2012, pp. 215-237.

[1165] Declaración Sociolaboral del Mercosur, adoptada por los Jefes de Estado, Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998.

[1166] Texidó, Ezequiel y Gurrieri, Jorge, *op. cit.,* pp. 25-29.

[1167] Bizzozero Revelez, Lincoln, *op. cit.*

[1168] Alfonso, Adriana, *Integración y migraciones…, cit.*, p. 48.

[1169] Véase capítulo quinto, pp. 178-181.

Argentina, porque coincidió con la emigración de miles de nacionales a Europa y Estados Unidos, lo que facilitó las comparaciones entre inmigrantes en el país y emigrantes argentinos en el extranjero. La Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, la cual había hecho la propuesta, fue pragmática en su planteamiento y señaló numerosos retos: la dificultad de controlar una enorme frontera con los países vecinos, la importancia de conocer mejor a las personas que ya residían en el territorio por razones de seguridad, así como la necesidad de ofrecer el mismo trato a los migrantes regionales para proteger a los trabajadores indígenas contra el *dumping* salarial y a los migrantes regionales contra la explotación.[1170]

De hecho, el principal objetivo de los dos acuerdos adoptados, como se declara inequívocamente en sus preámbulos, es resolver el problema de las personas migrantes intrarregionales en situación irregular.[1171] La razón de ser de los acuerdos fue la migración indocumentada, y no el establecimiento de un mercado interior, como en el caso de la UE. Esta diferencia es crucial para comprender la estructura de los acuerdos. De hecho, no se contempla el derecho de entrada, lo cual supone un importante inconveniente, que se analizará más adelante. El individuo puede regularizarse en el Estado de acogida si ya reside en él, o bien solicitar un permiso de residencia en el consulado del país al que desee trasladarse.

Los acuerdos establecen que cualquier nacional de un Estado parte del Mercosur, o de un Estado parte asociado en el caso del segundo acuerdo, puedan obtener un permiso de residencia temporal de dos años en otro Estado parte acreditando su nacionalidad y presentando un certificado de antecedentes penales de los últimos cinco años.[1172] Las personas con permisos de residencia temporal tienen derecho de acceso al mercado laboral y a la igualdad de trato en las condiciones de trabajo, acceso a la educación de los hijos e hijas y otros derechos civiles, sociales, económicos y cul-

[1170] Alfonso, Adriana, *Integración y migraciones…*, *cit*, p. 50.

[1171] Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Brasilia, 6 de diciembre de 2002. Entró en vigor el 28 de julio de 2009. En la misma fecha se firmó un acuerdo paralelo con las mismas disposiciones entre los cuatro Estados miembros originales y Chile y Bolivia como miembros asociados. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile, Brasilia, 6 de diciembre de 2002. Este instrumento también entró en vigor el 28 de julio de 2009.

[1172] El acuerdo se aplica a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay como Estados parte. Venezuela, cuya membresía fue suspendida en 2017, aún debe incorporar el Acuerdo de Residencia a su legislación interna antes de que pueda entrar en vigor en el país. Los Estados asociados que se benefician del acuerdo son Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Guyana y Surinam se convirtieron en Estados asociados el 11 de julio de 2013, pero al 31 de diciembre de 2023 no habían adoptado el Acuerdo de Residencia.

turales de los que gozan las personas nacionales. También se les concede el derecho a la reunificación familiar. Sin embargo, no se menciona ningún derecho político. A diferencia del régimen de la UE, en donde se exigen recursos suficientes o empleo para residir en otro Estado por un periodo superior a tres meses, los mismos no suponen una condición *sine qua non* para residir en Sudamérica. Tras dos años de residencia, la persona puede solicitar la residencia permanente, para lo cual debe acreditar medios de vida lícitos que permitan su subsistencia y la de su familia en el territorio del Estado de acogida.

En aras de profundizar el régimen de movilidad, el Consejo del Mercado Común, máximo órgano decisorio del Mercosur, adoptó en 2010 la Decisión 64/10 sobre ciudadanía.[1173] Su objetivo era establecer un plan de acción para conformar progresivamente un estatuto de ciudadanía del Mercosur, que debería haberse adoptado en 2021, coincidiendo con el trigésimo aniversario de la organización. Dicho hito no se produjo.

Todos los países de Sudamérica, excepto Guyana, Surinam y Venezuela, han ratificado alguno de los acuerdos. Sin embargo, el marco legal regional se complejiza a través de varios tratados bilaterales y regímenes domésticos. A nivel bilateral, y dado que los acuerdos solo entraron en vigor en 2009, una vez que Paraguay los ratificó,[1174] Argentina firmó tratados bilaterales con Brasil y Uruguay para poner en marcha de manera anticipada el régimen de movilidad.[1175] Además, negoció también otros convenios bilaterales de libre movilidad con Bolivia y Perú.[1176] Por otra parte, Brasil tiene pactos con Argentina y Uruguay, que permiten que los nacionales im-

---

[1173] Plan de Acción Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, Plan de Acción, Mercosur/CMC/DEC.Nº 64/10, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010.

[1174] Del Real, Deisy, *Documenting the undocumented: The construction of legal residency as a substantive right under the Mercosur residency agreements,* Tesis doctoral, UCLA, 2019, disponible en: *https://escholarship.org/content/qt6g22k8pd/qt6g22k8pd.pdf?t=psmftl*

[1175] Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Federativa del Brasil para la Aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Buenos Aires, 29 de noviembre de 2005. En vigor desde el 3 de abril de 2006. Finalizó el 28 de julio de 2009 con la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del Mercosur; Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay relativo a la aplicación bilateral del "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur" del 6 de diciembre de 2002, Córdoba, 20 de julio de 2006. En vigor desde 20 de julio de 2006. Finalizó el 28 de julio de 2009.

[1176] Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y la República de Perú, Buenos Aires, 15 de junio de 2007. En vigor desde el 10 de diciembre de 2009; Acuerdo Migratorio entre la República de Bolivia y la República Argentina, Buenos Aires, 21 de abril de 2004. En vigor desde el 17 de octubre de 2006. Extinguido el 17 de octubre de 2016.

plicados obtengan directamente la residencia permanente en dichos países, sin necesidad de obtener primero una temporal.[1177] Ecuador y Venezuela también tienen un tratado bilateral de libre movilidad.[1178]

A nivel doméstico, se deben mencionar cuatro países. En primer lugar, Brasil ofrece la residencia a los nacionales de Guyana, Surinam y Venezuela.[1179] Los mismos también pueden obtenerla en Argentina y Uruguay, dado que sus respectivas leyes de migraciones establecen que la residencia se puede otorgar a nacionales de países miembros y asociados del Mercosur.[1180] Además, en el caso de Uruguay, todos los sudamericanos pueden obtener directamente la residencia permanente.[1181] Por último, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 de Ecuador permitió, hasta su reforma a inicios de 2021, que cualquier nacional de un país miembro de la Unasur, es decir, cualquiera del resto de Estados de Sudamérica, pudiera obtener la residencia en el país.[1182]

3. *La libre circulación de personas, la Unasur y la Alianza del Pacífico*

Durante el siglo XXI, han surgido otras organizaciones regionales en Sudamérica,[1183] de entre la cuales debemos destacar la Alianza del Pacífico

[1177] Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la concesión de residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias, Puerto Iguazú, Argentina, 30 de noviembre de 2005; Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre Residencia Permanente con el objetivo de alcanzar la libre circulación de personas, Brasilia, 9 de julio de 2013.

[1178] Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 6 de julio de 2010.

[1179] Portaria Interministerial MJSP/MRE No. 19 Disposición sobre la autorización de residencia de migrantes que estén en territorio brasileño o sean nacionales de un país fronterizo en donde no esté en vigor el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Países Asociados (Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e Países Associados), 23 de marzo de 2021.

[1180] Argentina, Ley de Migraciones 25.871 de 2004, artículo 23 (l) y Disposición 29.929 Dirección Nacional de Migraciones, 21 de septiembre de 2004; Uruguay, Ley de Migración 18.250 de 2008, artículo 34.

[1181] Ley 19.254 Residencia Permanente en la República, 4 de septiembre de 2014.

[1182] Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, 6 de febrero de 2017, artículos 83-89, derogados por Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 5 de febrero de 2021.

[1183] Cabe mencionar brevemente otra organización regional, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Creada en diciembre de 2011, la CELAC tiene como

y la Unasur. Respecto de la primera, uno de sus objetivos es avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.[1184] Aunque su principal interés parece ser facilitar las visitas de corta duración mediante acuerdos de exención de visados, también ha trabajado en ciertos aspectos de protección consular recíproca, e incluso en el establecimiento de embajadas comunes, como la de Ghana. También se ha debatido el posible desarrollo de la libre circulación de trabajadores.[1185]

Por su parte, la Unasur introdujo como uno de sus objetivos en su tratado constitutivo la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de los Estados miembros que residieran en el territorio de otro, con el fin de alcanzar una ciudadanía sudamericana.[1186] Varias declaraciones finales del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno reforzaron dicho objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía sudamericana como eje central de un espacio regional integrado,[1187] y propusieron establecer un pasaporte único.[1188] En ese marco, se creó un grupo de trabajo sobre ciudadanía suramericana, que adoptó un

---

objetivo servir de mecanismo de diálogo y concertación política entre los treinta y tres países de América Latina y el Caribe. La Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de 2016 incluyó algunas referencias a la necesidad de no criminalizar la migración, así como de adoptar un enfoque de derechos humanos: véase la Declaración de Quito, IV Cumbre de la CELAC, 27 de enero de 2016. La CELAC también ha llevado a cabo varias cumbres dedicadas exclusivamente a la migración con el fin de establecer un diálogo entre los países de América del Sur, América Central, el Caribe y México. Por último, también podría agregarse aquí la Comunidad del Caribe. Se trata de una organización regional con quince Estados miembros, entre ellos Guyana y Surinam, en Sudamérica. Uno de sus objetivos es eliminar las restricciones a la libre circulación de mano de obra calificada.

[1184] La Alianza del Pacífico es un bloque comercial latinoamericano. Fue creada por la Declaración de Lima el 28 de abril de 2011. Sus miembros actuales son Chile, Colombia, México y Perú. Costa Rica y Panamá han manifestado su interés en adherirse.

[1185] Agencia EFE, "Analizan movilidad laboral en la Alianza del Pacífico", 8 de abril de 2016.

[1186] Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) es una organización regional que estaba integrada por los doce países de América del Sur. Su objetivo es construir un espacio cultural, económico, social y político en la región. Su Tratado constitutivo entró en vigor el 11 de marzo de 2011. El artículo 3 (i), se refiere a la identidad sudamericana. Esto también se menciona en el Preámbulo como la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericana. El artículo 3 (k) también especifica que esta organización tiene como objetivo cooperar en materia de migración, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas.

[1187] Declaración de la VI reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, Lima, 30 de noviembre de 2012. Declaración de la VII reunión ordinaria del Consejo, Paramaribo, 2 de septiembre de 2013.

[1188] Declaración de la VIII reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, Quito, 4 y 5 de diciembre de 2014, párrafo 14.

informe conceptual que fue aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur en 2014.[1189] Más tarde se produjeron algunos debates sobre la posible adopción de un Acuerdo de Residencia de Unasur.[1190] Sin embargo, desde 2018, y a raíz de la denuncia por parte de varios Estados del Tratado de Unasur, la organización entró en un periodo de inactividad.[1191] En el momento de finalizar este libro (31 de diciembre de 2023) existía una gran incertidumbre sobre el futuro de la Unasur.

III. Incongruencias, aplicación y resolución de controversias

El éxito en el establecimiento, desarrollo y profundización de un régimen de movilidad, y de una eventual ciudadanía común, puede verse empañado si se valoran incorrectamente sus tres principales desafíos: incongruencia, aplicación y resolución de controversias. Los tres aspectos están intrínsecamente relacionados y forman parte de un conjunto. En el mejor de los casos, la incongruencia existente entre los diferentes instrumentos puede afectar a la seguridad jurídica del individuo, lo que a su vez conduce a una deficiente aplicación por parte de la administración y, por tanto, limita el acceso a la justicia. En el peor de los casos, los instrumentos incongruentes entre sí pueden anular el disfrute de derechos supranacionales a través de la aplicación de normas mínimas por parte de las administraciones y un acceso casi inexistente a los tribunales, o con escasas posibilidades de reconocimiento. Ambos escenarios, así como cualquiera intermedio, afectan a los derechos, dado que estos se ven reducidos para los migrantes regionales, divergen dependiendo del país en que se encuentre la persona y dependen de poder contar con asesoramiento jurídico o no.

1. *Incongruencia*

La incongruencia se refiere a la incompatibilidad e incoherencia que pueda existir entre los instrumentos adoptados por parte de diversas organi-

[1189] Resolución UNASUR 14/2014, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana.

[1190] Ramírez, Jacques, *Hacia el sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, Quito, CELAG, 2016.

[1191] Long, Guillaume y Suñé, Natasha, "Towards a new Unasur: pathways for the reactivation of South American integration", *Center for Economic and Policy Research* (CEPR), 2022, disponible en: *https://cepr.net/report/toward-a-new-unasur-pathways-for-the-reactivation-of-south-american-integration/*

zaciones internacionales, tales como el Mercosur o la CAN. Estas contradicciones afectan al núcleo de lo que significan la libre circulación regional y la ciudadanía, así como a los derechos fundamentales que traen aparejados. Si comparamos, por ejemplo, la Decisión 878 de la CAN con los Acuerdos de Residencia del Mercosur, sus diferencias son notables.

En primer lugar, la *ratione personae*, o ámbito de aplicación de los acuerdos, es diferente. Mientras que el Mercosur concede la movilidad a quienes hayan sido nacionales de un Estado miembro durante al menos cinco años, discriminando así a los ciudadanos recién naturalizados,[1192] la Decisión 878 de la CAN no impone tal requisito, aunque la segunda solo se aplica a los nacionales de cuatro Estados.[1193] Por otra parte, los migrantes regionales en el marco del acuerdo Mercosur gozan de igualdad de trato con los nacionales en cuanto a derechos civiles, sociales, culturales y económicos,[1194] mientras que esto solo se aplica a aquellos que obtengan la residencia permanente bajo el régimen jurídico de la CAN.[1195] Por último, para expulsar a un nacional de la región, el Mercosur hace referencia a la posibilidad de imponer restricciones excepcionales tan solo por motivos de orden público y seguridad pública.[1196] Sin embargo, el marco de la CAN parece más amplio, al permitir a los países miembros limitar los derechos en caso de que haya "necesidad de preservar la vida y la salud de las personas, el orden público y los intereses esenciales de la seguridad nacional, garantizando la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y los derechos de las personas en movilidad, conforme a la aplicación de la normativa interna de cada País Miembro".[1197]

Por tanto, las tres cuestiones más cruciales relativas a la movilidad; en concreto, quién tiene derecho a desplazarse y en qué condiciones, los derechos durante la estadía, y la seguridad de la residencia, se abordan de forma diferente en los dos marcos legales. La incongruencia es, por supuesto, superable. Tanto los Acuerdos de Residencia del Mercosur como el Estatuto de la CAN ofrecen la solución, a saber: la aplicación de normas más favorables recogidas en otros instrumentos.[1198]

En su nivel más básico, la aplicación de normas más favorables permite a los países, desarrollar de manera unilateral el marco regional. Por

[1192] Artículo 2, Acuerdos de Residencia del Mercosur.
[1193] Artículo 1 (ix), Decisión 878 CAN.
[1194] Artículo 9, Acuerdos de Residencia del Mercosur.
[1195] Artículo 23, Decisión 878 CAN.
[1196] Artículo 8, Acuerdos de Residencia del Mercosur.
[1197] Artículo 26, Decisión 878 CAN.
[1198] Artículo 11, Acuerdos de Residencia del Mercosur y artículo 34, Decisión 878 CAN.

ejemplo, Uruguay modificó su Ley de Migración en agosto de 2014 para conceder directamente la residencia permanente, en lugar de la temporal, a los nacionales del Mercosur y Estados asociados.[1199] Sin embargo, en casos más complejos, los actores jurídicos, tanto abogados como autoridades administrativas, se enfrentan a la difícil tarea de analizar y comparar dichas disposiciones más favorables. Es indudable que el riesgo de aplicación errónea se multiplica cuando este ejercicio implica examinar fuentes nacionales, regionales e internacionales. En dichas situaciones, el principio *pro homine* puede servir de instrumento de interpretación judicial capaz de reparar una actuación administrativa errónea. Este principio, desarrollado principalmente por la jurisprudencia de la Corte IDH, establece que en caso de contradicción "debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana".[1200] Aunque a primera vista esto pueda parecer sencillo, la realidad es que conlleva decisiones extremadamente complejas, a través de las cuales la acción judicial debe asignar recursos estatales, dado que los Estados no han detallado los límites precisos respecto de los derechos garantizados a nivel regional. Por ejemplo, cuando un tribunal nacional se enfrenta a un reclamo de acceso a la salud, debería dejar de lado el Estatuto más restrictivo de la CAN, y aplicar en su lugar el Acuerdo del Mercosur, que establece la igualdad de trato en cuanto a los derechos sociales. Sin embargo, el tribunal tendría que interpretar el significado de "derechos sociales" teniendo en cuenta tanto la legislación nacional como la normatividad internacional, y decidir en consecuencia.[1201]

2. *Aplicación*

La aplicación de los instrumentos supranacionales es el segundo reto para garantizar el funcionamiento de un régimen de movilidad. Existen diversas circunstancias que pueden conducir a una aplicación incorrecta. Por ejemplo, hay aspectos que no están regulados de manera detallada, y que se remiten a la legislación nacional. Los Acuerdos del Mercosur permiten a las autoridades nacionales exigir el pago de una tasa retributiva para conceder un permiso de residencia de conformidad con la legislación

[1199] Uruguay, Ley 19.254, 4 de septiembre de 2014.

[1200] Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos) (1985) Opinión Consultiva OC-5/85, serie A, núm. 5, para. 52.

[1201] Artículo 12, PIDESC.

nacional, algo que da lugar a enormes discrepancias en la aplicación.[1202] Esto puede conducir a una espiral de aumento de tasas, afectando así a la eficacia de la ley, ya que determinados países podrían hacer imposible en la práctica para muchas personas el acceder a un permiso. En este contexto, el caso de la UE ofrece un ejemplo interesante de igualdad de trato, ya que los Estados miembros no pueden cobrar a los ciudadanos de la UE más de lo que cobran a sus propios nacionales por documentos de identificación similares.[1203]

Además, la redacción imprecisa de la norma puede dar lugar a diversas interpretaciones. Por ejemplo, los Acuerdos de Residencia del Mercosur establecen que los Estados pueden conceder una residencia temporal de hasta dos años a quien lo solicite. Esto podría interpretarse como que todas las residencias temporales han de durar dos años, pero no más, o que los permisos de residencia temporal pueden ser de menos de dos años. Todos los Estados han adoptado la primera interpretación, excepto Chile, que concede un permiso de residencia renovable de un año.[1204]

Por último, a veces los países agregan requisitos que no están incluidos en el instrumento supranacional. Por ejemplo, en Argentina, para obtener la residencia temporal, la persona necesita presentar un certificado de domicilio o un recibo de un servicio público, como agua, electricidad o gas, a su nombre, algo que no está consagrado en el Acuerdo del Mercosur.[1205] Una solución sencilla sería introducir cláusulas que prohíban la imposición de requisitos adicionales.[1206]

3. *Resolución de controversias*

A menudo se ha afirmado que el fuerte carácter intergubernamental de la integración regional, así como la falta de órganos judiciales suprana-

[1202] Artículo 4(1)(g), Acuerdos de Residencia del Mercosur. A partir de 2017, Argentina solicitó 67 USD, frente a los 250 USD que pedía Ecuador, por ejemplo, en esa fecha para obtener un permiso de residencia temporal del Mercosur.

[1203] Por ejemplo, el artículo 25(2) de la Directiva 2004/38 de la UE dispone lo siguiente: "Los documentos mencionados en el apartado 1 se expedirán con carácter gratuito o previo abono de una cantidad que no rebasará la impuesta a los nacionales para la expedición de documentos similares".

[1204] Oficio Circular 26465, Ministerio del Interior, Chile, 4 de diciembre de 2009.

[1205] Argentina, Ministerio del Interior, Tramitar residencia temporaria-radicaciones Mercosur, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/radicacion-residencia-mercosur-temporaria*

[1206] Esto se encuentra en el artículo 41 del Estatuto Andino de Movilidad Humana, pero no se han incluido en la Decisión 878 de la CAN.

cionales que garanticen la aplicación del derecho comunitario e impongan sanciones en caso de incumplimiento, frenan el avance de la libre circulación de personas en Sudamérica.[1207] De hecho, las personas migrantes siguen dependiendo en gran medida de las leyes y procedimientos nacionales para acceder a sus derechos. El decidir qué institución ha de ejercer la función judicial es uno de los aspectos centrales a la hora de construir un régimen de libre circulación y residencia que funcione, así como una eventual ciudadanía común. Existen varias opciones que van desde la más intergubernamental hasta la más supranacional.

A. *Resolución de controversias e interpretación mediante el diálogo entre gobiernos*

Hasta el momento actual, la interpretación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur se ha desarrollado gracias al diálogo entre funcionarios de gobierno reunidos en el Foro de Migración del Mercosur.[1208] De conformidad con sus respectivas legislaciones migratorias domésticas, cada Estado ha aplicado de forma divergente los aspectos que los Acuerdos dejan abiertos, tales como la definición de quién entra en la categoría de familiar a los efectos de la reunificación. Los propios Acuerdos de Residencia del Mercosur establecen que las discrepancias sobre su alcance, interpretación y aplicación deben resolverse a través del mecanismo que esté en vigor en el momento en que surja la controversia, siempre que las partes lleguen a un acuerdo al respecto.[1209] El Protocolo de Olivos de 2002, en vigor desde el 1 de enero de 2004, es el sistema actual que regula la forma de resolver las controversias en el Mercosur. En pocas palabras, el Protocolo establece un procedimiento de dos niveles, en el que un tribunal de arbitraje *ad hoc* decide en primera instancia, mientras que el Tribunal Permanente de Revisión se encarga de la segunda.[1210] Este último Tribunal adopta decisiones

[1207] Santestevan, Ana María, "Free movement regimes in South America: The experience of the Mercosur and the Andean Community", en Cholewinski, Ryszard *et al.* (eds.), *International migration law: developing paradigms and key challenges*, La Haya, Asser Press, 2007, pp. 363-386, en p. 384.

[1208] Véase, por ejemplo, las actas de la XLVIII Reunión, en las que se expresó cierta preocupación por la falta de aplicación efectiva en algunos países. Acta 01/13, Montevideo, Uruguay, 19-21 de marzo de 2013.

[1209] Artículo 13, Acuerdos de Residencia del Mercosur.

[1210] Protocolo de Olivos, 18 de febrero de 2002; Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos, Río de Janeiro, 19 de enero de 2007.

con carácter de cosa juzgada, y los Estados parte deben aceptar los resultados. Tanto los Estados como las personas físicas o jurídicas cuyos derechos hayan sido vulnerados pueden iniciar el procedimiento. Sin embargo, las probabilidades de que un recurso presentado por estos últimos pueda llegar al Tribunal Permanente de Revisión son escasas, y dependen de un procedimiento complejo y engorroso, así como de la participación de un Estado miembro.[1211] Además, este sistema solo funciona para los Estados miembros de pleno derecho, no para los Estados asociados. Este y otros factores explican que hasta 2023 solo se hubieran adoptado menos de diez decisiones. Además, todos los casos han sido iniciados por Estados, y ninguno ha tratado sobre migración.

Por su parte, la Unasur adoptó un enfoque intergubernamental similar, ya que la propuesta brasileña de establecer un tribunal regional nunca fue adoptada.[1212]

B. *Interpretación a través de un comité externo*

Los órganos de tratados de derechos humanos de la ONU utilizan un comité externo de expertos independientes para interpretar el derecho supranacional.[1213] Esto incluye al CMW, que supervisa la aplicación y correcta interpretación de la Convención. Los Estados parte tienen la obligación de presentar informes al CMW un año después de ratificar o adherirse al tratado y, posteriormente, cada cinco años. El Comité propone recomendaciones y observaciones sobre la correcta aplicación de la Convención a nivel nacional, que luego se incorporan a los marcos legislativos nacionales y con-

[1211] Artículos 39-44, Protocolo de Olivos.

[1212] En este caso, las discrepancias sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del Tratado Constitutivo deben resolverse mediante negociaciones directas entre los Estados involucrados. En caso de que no lleguen a un acuerdo, el Consejo de Delegados, el cual es una institución con un representante de cada Estado miembro, conocerá la discrepancia y formulará recomendaciones no vinculantes. En última instancia, y de manera excepcional, se elevará el asunto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración. El Tratado no dice nada respecto a cómo interpretar el resultado y las consecuencias de tal consideración. Las personas físicas o jurídicas no tienen derecho a formular demandas en virtud de este sistema (artículo 21, Tratado Constitutivo Unasur).

[1213] Para una evaluación, véase Alston, Phillip y Crawford, James (eds.), *The future of UN Human Rights treaty monitoring*, Cambridge University Press, 2000. Véase también Evans, Malcom, "Adjudicating Human Rights in the preventive sphere", en Green, James A. y Waters, Christopher P. M. (eds.), *Adjudicating international Human Rights. Essays in honour of Sandy Ghandhi*, Leiden, Brill, 2015, pp. 212-234.

ducen a su modificación.[1214] Estas observaciones finales tienen, en palabras de Evans, "un cierto sabor de cosa juzgada".[1215]

Sin embargo, los informes del CMW demuestran que a menudo existe una brecha considerable entre la ratificación formal de la Convención y su implementación a nivel nacional. En algunos casos, las recomendaciones han dado lugar a mejoras como en el ejemplo de Perú, que ya estaba debatiendo una nueva legislación cuando el CMW publicó su informe final en 2015, lo que desempeñó un papel constructivo en su adopción final.[1216]

Existe la posibilidad de crear comités similares para supervisar la aplicación de los acuerdos regionales de libre circulación. En el caso de que se optara por esta posibilidad, la región debería aprender de las carencias que sufren los comités internacionales. Teniendo esto en mente, podría ser más productivo establecer comités basados en un diálogo constante con las autoridades nacionales y otras partes interesadas para trabajar en la prevención de violaciones de derechos, en lugar de concentrarse en el cumplimiento del acuerdo al pie de la letra. Esto podría incluir la incorporación de un mecanismo nacional de aplicación y supervisión similar al que se encuentra en algunos tratados internacionales.[1217] Con respecto al trabajo del Comité contra la Tortura, Evans ha explicado que la atención debe centrarse "en las medidas prácticas que puedan adoptarse para mejorar el disfrute del derecho... [y] la búsqueda de la mejora de la situación concreta como un paso intermedio hacia un fin que podría ser aún inalcanzable en su totalidad".[1218] Esto favorecería la prevención a través de enfoques innovadores en lugar de reproducir las fallas actuales de los comités internacionales. Si el objetivo es lograr regímenes migratorios regionales funcionales, estos medios menos utilizados de supervisión e implementación, con la inclusión de mecanismos nacionales independientes, podrían ser más factibles e igualmente eficaces. Los mecanismos nacionales independientes también permitirían una comprensión más completa y holística de la regulación de la migración, ya que podrían involucrar a varios ministerios y burocracias en cualquier país, superando así el diálogo que a menudo tan solo se produce entre los ministerios de relaciones exteriores y el CMW.

[1214] ICMW, artículos 72 y 73.

[1215] Evans, Malcolm, 'Adjudicating Human Rights…", *cit.,* p. 216.

[1216] Perú CMW/C/PER/CO/1, 13 de mayo de 2015.

[1217] Artículo 33, CRPD.

[1218] Evans, Malcom, "Challenging conventional assumptions. The case for a preventive approach to the protection of the freedom of religion or belief", en Evans, Malcom *et al.* (eds.), *The changing nature of religious rights under international law*, Oxford University Press, 2015, p. 46.

C. *Interpretación por parte de los tribunales nacionales*

Como se expone en la introducción a la parte segunda de este libro, los tribunales nacionales, principalmente los tribunales constitucionales y cortes supremas, son primordiales a la hora de interpretar el verdadero alcance de normas amplias basadas en principios y consagradas en diversas fuentes jurídicas.[1219] El derecho internacional, en particular la CADH, así como la jurisprudencia de la Corte IDH, han reforzado la capacidad de protección de los tribunales nacionales. La "constitucionalización de los tratados de derechos humanos" ha permitido incorporar el derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte IDH al bloque de constitucionalidad.[1220] A su vez, la doctrina de la Corte IDH sobre el control de convencionalidad obliga a los tribunales y a las burocracias administrativas de los Estados a interpretar el derecho interno, incluida la Constitución, de conformidad con la CADH. Esta obligación también se extiende a la interpretación consistente con otros tratados interamericanos de derechos humanos, así como con la jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte IDH, lo que se ha denominado como el *corpus juris* interamericano, o el verdadero "bloque de convencionalidad".[1221] Así, se le otorga a los jueces nacionales el rol de "tribunales de primera instancia" en la aplicación de los tratados interamericanos.[1222] Por último, ante un problema jurídico, el principio de interpretación *pro homine* exige que el intérprete otorgue "preferencia a la norma que proporcione la protección más amplia y extensa de los derechos humanos, independientemente de la fuente (internacional/interamericana o nacional) y de su rango en el orden normativo".[1223]

Estos tres principios (constitucionalización de los derechos humanos, doctrina sobre el control de convencionalidad y principio de interpretación *pro homine*) ofrecen a los tribunales nacionales un terreno jurídico fértil para interpretar las normas regionales de libre circulación y residencia con un fuerte enfoque basado en los derechos. El principio *pro homine* está claramente consagrado en el Acuerdo de Residencia del Mercosur.[1224] Varios de

[1219] Parte segunda, pp. 151-156.

[1220] *Idem.*

[1221] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "The constitutionalization of international law in Latin America. Conventionality control. The new doctrine of the Inter-American Court of Human Rights", *American Journal of International Law Unbound*, 2015, p. 98.

[1222] Góngora Mera, *op. cit.*, p. 54.

[1223] *Ibidem*, p. 58.

[1224] Artículo 11, Acuerdos de Residencia del Mercosur. Véase también el artículo 34 Decisión 878 de la CAN, Estatuto Migratorio Andino.

los derechos que reconoce el acuerdo, como la vida familiar, los derechos laborales y los socioeconómicos y civiles, remiten a derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales de derechos humanos. Como tales, deben considerarse parte del bloque de constitucionalidad y sujetos al control de convencionalidad. Es aquí donde los actores jurídicos, en particular los abogados y grupos de incidencia, podrían desempeñar un papel en la ampliación del proceso de incorporación de las normas internacionales y regionales a las interpretaciones jurídicas nacionales, en consonancia con las disposiciones constitucionales de la mayoría de los países y, posiblemente, a través del litigio estratégico.

Sin embargo, hasta la fecha los tribunales nacionales han prestado muy poca atención a la interpretación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur. Entre los motivos que explican esta situación puede intuirse la escasa publicidad del contenido de estos instrumentos, el consecuente desconocimiento de su aplicabilidad por parte de los operadores judiciales, así como el reducido número de casos judiciales que arriba a conocimiento de los tribunales. Lo cierto es que los Acuerdos de Residencia del Mercosur cuentan con jerarquía superior a las leyes prácticamente en todos los estados parte, conforme con sus respectivas Constituciones políticas.[1225] A modo de ejemplo, en Argentina, el artículo 75, inciso 24, establece que todos los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, así como también "[l]as normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes". Además, la aprobación de dichas normas requiere "la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara". Dado que los Acuerdos del Mercosur fueron aprobados por el Congreso argentino el 9 de junio de 2004, mediante las leyes 25.902 y 25.903 con la mayoría absoluta constitucionalmente exigida, ambas tienen jerarquía superior a cualquier otra ley en materia migratoria.[1226]

D. *La interpretación a través de un tribunal supranacional: el caso de la CAN*

El derecho comunitario andino es directamente aplicable, es susceptible de efecto directo, y tiene supremacía sobre la legislación nacional.[1227] En

[1225] Odriozola, Ignacio, "Veinte años del Acuerdo de Residencia del Mercosur: la llave hacia la regularidad migratoria en la región", *Papeles de Migración* No. 5, CAREF/CELS, 2023, pp. 9-12.

[1226] Acosta, Diego y Odriozola, Ignacio, *op. cit.*; Miguel, Carmen y Acosta, Diego, *op. cit.*

[1227] Caso 3-AI-96 (8 de febrero de 2012), y Caso 34-AI-2001 (21 de agosto de 2002) del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

otras palabras, las decisiones de la CAN no necesitan ser implementadas o aprobadas a nivel nacional para poder ser usadas. Por el contrario, los individuos pueden reclamar los derechos derivados de los instrumentos de la CAN ante las autoridades administrativas y los tribunales nacionales, y estos han de hacer prevalecer el derecho comunitario sobre cualquier norma interna en conflicto.[1228] Todas las decisiones, incluso las que exigen la necesidad de adoptar un reglamento para ser plenamente aplicables, son susceptibles de efecto directo.[1229] Los jueces nacionales pueden, o en el caso de los tribunales de última instancia deben, solicitar una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina sobre la interpretación del derecho comunitario andino.[1230] Todas las autoridades nacionales deben respetar el acervo comunitario. Así, si una administración vulnera los derechos de un individuo, este puede interponer un recurso ante un tribunal nacional para anular el acto en cuestión que afecte a derechos derivados del derecho comunitario. El juez nacional está obligado a garantizar el cumplimiento de la legislación de la CAN. Sin embargo, y esto es crucial, el procedimiento administrativo debe haberse agotado antes de que el individuo pueda exigirlo ante un tribunal nacional.[1231] En este sentido, el sistema de la CAN se basa en el modelo de la UE y, sobre el papel, ofrece una protección similar.

Sin embargo, el Tribunal de la CAN únicamente ha resuelto dos casos sobre trabajadores migrantes desde que empezó a funcionar en 1984. De los dos, el más importante afectó a un ciudadano colombiano que exigió que se tuviera en cuenta su periodo de trabajo en Venezuela para calcular su pensión en Colombia. La Decisión 583, que estableció el Instrumento Andino de Seguridad Social y Salud en el Trabajo, garantizaba este derecho, pero requería una norma de aplicación a nivel comunitario, que en el momento de los hechos no había sido adoptada. El Tribunal decidió que la ausencia de tal regulación, debido a la inactividad de la Secretaría de la CAN para aprobarla, no podía afectar la efectividad de los derechos consagrados por el marco comunitario.[1232]

[1228] Aguilar, Anaya y Blouin, Céline, *Guía de exigibilidad jurídica de los derechos reconocidos en las decisiones de la Comunidad Andina en materia de migraciones*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2015, en p. 15. Véase Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, caso 3-AI-96.

[1229] La sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el proceso 100-IP-011, 8 de febrero de 2012.

[1230] Aguilar Cardoso, Luis Enrique *et al., op. cit.*, pp. 18-20.

[1231] *Ibidem*, p. 88.

[1232] Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, caso 100-IP-2011, p. 10.

En consecuencia, la arquitectura de la CAN ofrece el nivel más fuerte de resolución de controversias supranacional. Empero, se pueden mencionar tres motivos que explican el limitado número de casos sobre la materia. En primer lugar, la legislación sobre libre circulación es relativamente reciente, y ha padecido una falta de desarrollo mediante reglamentos de aplicación. Esto puede cambiar ahora gracias a la codificación del derecho comunitario a través de la Decisión 878 sobre el Estatuto Migratorio Andino. En segundo lugar, el Tribunal tiene fama de interesarse exclusivamente por cuestiones económicas, principalmente la propiedad intelectual, que ocupan el 90% de sus fallos. En tercer lugar, el derecho comunitario andino no ha sido objeto de mucha investigación académica o enseñanza a nivel universitario, y no representa un módulo de derecho que sea obligatorio en la región. Además, solo recientemente el Parlamento Andino y actores de la sociedad civil, como la Comisión Andina de Juristas, han centrado su atención en la libre circulación y la migración.[1233] Del mismo modo, la Secretaría General de la CAN, en su función de supervisora del cumplimiento del derecho comunitario, adoptó en 2012 las directrices sobre cómo los Estados miembros deben implementar, interpretar y aplicar el acervo comunitario.[1234]

IV. Discusión

¿Ofrece Sudamérica un nuevo modelo coherente de movilidad humana a nivel regional? Más allá de los desafíos ya mencionados, referentes a la incongruencia entre instrumentos, su aplicación en la práctica y la resolución de controversias, el diseño real de los instrumentos, así como la cacofonía institucional, dan cuenta de que una posible ciudadanía sudamericana supranacional sigue siendo un desafío a largo plazo. Existen cuatro elementos centrales que requieren nuestra atención; en concreto, la distinción entre el derecho a circular y el derecho a residir, la situación de las personas que no trabajan, el estatus de las personas migrantes extrarregionales y la plena inclusión de los ciudadanos regionales en el Estado de acogida. Estos elementos afectan a las tres preocupaciones principales, a saber: quién puede entrar, sus derechos du-

[1233] Durante sus sesiones en Bogotá, del 26 al 29 de septiembre de 2011, el Parlamento Andino aprobó la Adhesión de la CAN al Acuerdo de Residencia del Mercosur, Bolivia, Chile. A su vez, el trabajo de la Comisión Andina de Juristas ha sido central en la difusión y comprensión del derecho comunitario en la región. Véase Aguilar Cardoso, Luis Enrique (ed.), *El derecho a la libre circulación de personas en la migración internacional intracomunitaria,* Lima, Comisión Andina de Juristas, 2010.

[1234] Véase, por ejemplo, OIM y la Secretaría General de la Comunidad Andina, *Avances y recomendaciones para la implementación de la normativa de la Comunidad Andina en materia de migraciones*.

rante la estadía y la seguridad de su residencia. Las respuestas a estas preguntas definirán si la región transformará la movilidad en una amplia ciudadanía regional para todas las personas residentes en Sudamérica, o si será, por el contrario, un modesto intento de abordar ciertos aspectos relacionados con la migración regional, con importantes implicaciones para los derechos de algunas personas, pero sin llegar a ser un modelo verdaderamente innovador.

1. *¿Un derecho de entrada para las personas sudamericanas?*

La libre circulación de personas tiene dos dimensiones: el derecho a entrar en otro Estado y el derecho a residir en él. En Europa, ambas dimensiones están estrechamente vinculadas, ya que los nacionales de la UE tienen "derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros".[1235] Paradójicamente, los Acuerdos de Residencia del Mercosur no conceden el derecho a entrar en otro territorio a todos los nacionales de los Estados parte, sino solo a los que ya son titulares de permisos en virtud del acuerdo. Estos pueden obtenerse en el país de origen, en el consulado del país al que el individuo desea trasladarse, o en el extranjero, a través de las autoridades de migración del segundo Estado en el que la persona ya se encuentra. Así, el derecho a circular se disocia del derecho a residir. En pocas palabras, esto significa que las personas migrantes de la región tienen que convencer a las autoridades de control fronterizo de su condición de turistas y, solo después pueden transformar su entrada como turistas en un permiso de residencia temporal. Esta contradicción deriva posiblemente del continuo papel que desempeñan los agentes de seguridad en los debates sobre migración regional y del énfasis que se pone en el control de las fronteras.[1236] De este modo, mientras que la legislación del Mercosur concede a los nacionales de la región el derecho a residir en el país de acogida basándose en el criterio de la nacionalidad, las autoridades de control fronterizo pueden denegar la entrada a una persona migrante si no están seguras de que disponga de recursos suficientes para una estadía corta ("turística"), alojamiento en un hotel o pasaje de regreso.[1237] La residencia puede materializarse para quienes logran cruzar la frontera, pero no para quienes no lo consiguen.

[1235] Artículo 21, TFUE; Kochenov, Dimitry, "On tiles and pillars: EU citizenship as a federal denominator", en Kochenov, Dimitry (ed.), *EU Citizenship*, 2017, pp. 1-66.

[1236] Brumat, Leiza, *op. cit.*, p. 397.

[1237] *Ibidem*, p. 250.

Este asunto ha sido objeto de atención desde 2014.[1238] Se ha propuesto establecer una categoría de entrada para las personas migrantes de la región, aunque las personas tendrían que registrarse en la frontera.[1239] Además, algunas legislaciones, como la argentina, violan lo establecido en los Acuerdos de Residencia del Mercosur, al impedir obtener un permiso a aquellos que hayan entrado al país de manera irregular.[1240]

2. *¿Hacia una nueva ciudadanía de mercado en Sudamérica?*

La ciudadanía de mercado ha sido objeto de debate en el contexto europeo. El concepto expresa la idea de que las personas solo tienen derecho a residir durante más de tres meses en otro Estado miembro cuando son económicamente activas como trabajadoras, autónomas o proveedoras de servicios. Aquellas que no son económicamente activas solo pueden residir después de demostrar que disponen de recursos suficientes para mantenerse, así como de un seguro de enfermedad.[1241] Desde la adopción de la ciudadanía de la UE en 1993, el debate se ha centrado en dilucidar si dicha ciudadanía, la cual incorpora un derecho fundamental a circular y residir en cualquier lugar de la UE, podría disociarse de la libre circulación de las personas económicamente activas en el marco de un mercado interior.[1242] La cuestión ha sido objeto de numerosas sentencias del TJUE.[1243]

A primera vista, Sudamérica ha creado un marco mucho más sólido para la residencia de todas las personas, sean o no económicamente activas. Basta con acreditar la nacionalidad y no tener antecedentes penales para obtener un permiso temporal de dos años. Solo cuando la persona solicita la residencia permanente es necesario acreditar medios de vida lícitos que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar. Esta opción legislativa

[1238] OIM, *Informe sobre el estado de situación de la facilitación del tránsito fronterizo en Suramérica*, XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Documento de Referencia, Asunción, 3 al 4 de noviembre de 2016.

[1239] OIM, *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes,* Cuadernos Migratorios, núm. 9, OIM, 2018.

[1240] Acosta, Diego y Odriozola, Ignacio, *op. cit.*

[1241] Artículo 7, Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Las personas que buscan empleo también tienen derecho a desplazarse a otro Estado miembro para buscar trabajo, siempre que puedan demostrar que tienen posibilidades reales de obtenerlo. Artículo 14, Directiva 2004/38.

[1242] Kochenov, Dimitry, *op. cit.*, pp. 1-66.

[1243] *Idem.* y otros capítulos en el mismo libro.

obedece a una postura pragmática, teniendo en cuenta la idiosincrasia del mercado laboral sudamericano. Según la OIT, el 47% de todos los trabajadores no agrícolas se encuentran en el sector informal en América Latina y el Caribe. Este ascendía a unos 130 millones de personas en 2013, afectando no solo a los sectores de bajos ingresos, sino también a los jóvenes con títulos universitarios, así como a quienes trabajan en pequeñas y medianas empresas.[1244] De este modo, el requisito de ejercer una actividad formal (por cuenta propia) haría ineficaz cualquier régimen de movilidad. Sin embargo, aquellas personas que no pueden cambiar su residencia temporaria por una permanente al cabo de dos años pueden caer en la irregularidad. En consecuencia, la interpretación de la cláusula "medios de vida lícitos que permitan su subsistencia" adquiere una importancia primordial. Este concepto, no obstante, no está desarrollado ni interpretado en los Acuerdos del Mercosur ni en la Decisión 878 de la CAN. Por tanto, el concepto cambia de un país a otro, y da lugar a diferentes estatus jurídicos en la región.

3. *¿Hacia un* apartheid *sudamericano?*

Balibar utlizó el famoso término "*apartheid* europeo" para referirse al estatus de las personas nacionales de terceros países (NTP) que no podían acceder a la movilidad y los derechos asociados derivados de tener la ciudadanía de la UE.[1245] El desinterés de la UE por un gran número de residentes dentro de sus fronteras impulsó a muchos autores a criticar su carácter excluyente.[1246] De hecho, varias ONG, diputados del Parlamento Europeo y académicos propusieron ampliar la ciudadanía de la UE a los NTP residentes de larga duración, idea que fue rechazada por los Estados miembros.[1247]

[1244] OIT, *Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, 2013. Véase reporte más reciente: OIT, Panorama laboral 2023 de América Latina y el Caribe, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2023, disponible en: *https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/panorama-laboral-2023-de-america-latina-y-el-caribe*

[1245] Balibar, Étienne, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'état, le peuple,* Paris, La Découverte, 2001, pp. 190 y 191.

[1246] Groenendijk, Kees, "Security of residence and access to free movement for settled third country nationals under community law", en Guild, Elspeth y Harlow, Carol (eds.), *Implementing Amsterdam,* Oxford, Hart, 2001, pp. 225-240.

[1247] Kostakopoulou, Dora, "European citizenship and immigration after Amsterdam: silences, openings, paradoxes", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, núm. 4, 1998, pp. 639-656.

Diversos académicos y otros actores sudamericanos también señalaron este punto de manera crítica.[1248]

Sin embargo, hasta ahora, la reglamentación del tema en Sudamérica es contradictoria. De hecho, los Acuerdos de Residencia del Mercosur excluyen de su ámbito de aplicación a los ciudadanos naturalizados durante los primeros cinco años tras la obtención de la nacionalidad. Las exclusiones son aún mayores en lo que respecta al derecho a voto en los parlamentos regionales, tanto en el Mercosur como en la CAN. En efecto, solo las personas colombianas, ecuatorianas y peruanas de nacimiento pueden votar en las elecciones al Parlamento Andino.[1249] Del mismo modo, para el Parlamento del Mercosur, Paraguay solo permite votar a las personas nacionales por nacimiento y Argentina exige un mínimo de cuatro años como nacional. Como corolario de lo anterior, la mayoría de los países no permiten que los naturalizados se presenten como candidatos ni que los congresos nacionales ofrezcan a estas personas la posibilidad de formar parte de los parlamentos regionales.[1250]

Siguiendo la terminología de Balibar, esto podría considerarse como un "*apartheid* sudamericano". Como se analizó en el capítulo segundo, el concepto resulta de una larga tradición histórica en la que las elites han desconfiado de los migrantes recién arribados, incluso después de la naturalización, por miedo a la intervención extranjera. En el capítulo sexto, por otro lado, mencionamos que las leyes y Constituciones nacionales siguen consagrando este estatus discriminatorio para las personas naturalizadas. Paradójicamente, también hay avances que apuntan en la dirección de ampliar el alcance de los acuerdos de libre circulación para incluir a los residentes extrarregionales. Siguiendo un mandato de los Ministros del Interior,[1251] el Foro de Migración del Mercosur debatió en 2016 la posibilidad de consolidar todo el acervo migratorio en un único instrumento.[1252] El borrador que surgió de

[1248] Ceriani, Pablo, "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?", *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, núm. 30, 2012, pp. 259-287.

[1249] Bolivia no utiliza elecciones directas para elegir a sus miembros del Parlamento Andino.

[1250] Es el caso, por ejemplo, de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay. En Venezuela, existe un periodo de espera de quince años para los ciudadanos naturalizados, mientras que en Uruguay es de cinco años: véase el artículo 188, Constitución venezolana de 1999; Uruguay, artículo 90, Constitución de 1967.

[1251] Reunión de Ministros del Interior, "Declaración de Brasilia sobre la entrada en vigencia de las normas migratorias emanadas de las Reuniones de Ministros del interior del Mercosur y Estados Asociados", 12 de noviembre de 2010.

[1252] Borrador de Propuesta de Acuerdo Migratorio Consolidado del Mercosur, Documento de Trabajo, Foro Migratorio del Mercosur, Montevideo, 17 de marzo de 2016.

dichas discusiones ofreció un panorama poco coherente. Para empezar, se mantenía la exclusión de cinco años para los nacionalizados. Sin embargo, el proyecto de acuerdo proponía regular la admisión, la entrada, el tránsito, la estadía y la salida no solo de los nacionales, sino también de los migrantes extrarregionales que residieran regularmente en el territorio de uno de los Estados firmantes.[1253] Desde una perspectiva comparativa, esto supondría un enfoque innovador, ya que situaría a las personas migrantes extrarregionales en pie de igualdad con las personas regionales. Sin embargo, podría dar lugar a todo tipo de problemas relacionados con la discriminación inversa durante los primeros cinco años contra quienes se naturalizan.

En el ámbito de la CAN, el Estatuto Migratorio Andino incluye en su ámbito de aplicación a los extracomunitarios que residan de manera permanente en un país miembro.[1254] Además, no se distingue entre naturales y naturalizados, evitando así casos de discriminación.[1255] Sin embargo, el Estatuto es poco claro a la hora de definir si los extracomunitarios con residencia permanente se benefician de igualdad de trato con los ciudadanos andinos en todos los aspectos tratados en la Decisión 878, o solo en cuanto se refiere a la circulación, pero no a la residencia.[1256]

4. *¿Migrantes irregulares o ciudadanos sudamericanos? ¿Hacia un régimen regional de movilidad temporal?*

Una última tensión se observa entre un posible enfoque amplio en el que los nacionales de la región se convierten en ciudadanos sudamericanos, y un enfoque más limitado que los consideraría como huéspedes temporales por dos años. Cuando se adoptaron los Acuerdos de Residencia del Mercosur en 2002, se optó por una aproximación cautelosa a la materia. Al ser una propuesta argentina, el texto final de los Acuerdos tomó como modelo dos convenios migratorios que se habían firmado en 1998, uno con Perú y otro con Bolivia.[1257] Estos acuerdos ofrecían la regularización a personas migrantes mediante un permiso de residencia temporal de seis meses, que debía renovarse. Los Acuerdos de Residencia del Mercosur

[1253] *Ibidem*, artículo 3.

[1254] Artículo 2, Decisión 878 de la CAN.

[1255] *Ibidem*, artículo 1 (ix).

[1256] Véanse y compárense los artículos 2, 3 y 17, *ibidem*.

[1257] Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Perú, 1998; Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia, Buenos Aires, 16 de febrero de 1998.

agregaron la residencia permanente a esta regulación y ampliaron la duración del permiso temporal. Sin embargo, aquellas personas que no solicitan la residencia permanente después de dos años pueden volver a caer en la irregularidad, y su situación jurídica se convierte en una cuestión de derecho nacional. Esto afecta ya a un número importante de personas que no pueden renovar sus permisos, se convierten en indocumentadas y son expulsadas.[1258]

Otro aspecto es el de los migrantes que no pueden obtener un permiso de residencia. Por ejemplo, los requisitos burocráticos, tales como la prueba de antecedentes penales, pueden imposibilitar el acceso a la residencia cuando los consulados de los países de origen se niegan a facilitar la documentación.[1259] Dado que las leyes de migración originales de todos los países exigían el requisito de no tener antecedentes penales, los Estados consideraron que los ciudadanos regionales no debían recibir un trato excepcional.[1260] Por el contrario, en el caso europeo, la carga de la prueba de que el individuo pueda constituir una amenaza recae en el Estado de acogida, y no en la persona que se desplaza.[1261]

El Estatuto Migratorio Andino sigue la misma línea. La persona que no obtenga la residencia permanente después de dos años queda sometida a las leyes nacionales.[1262]

[1258] Los datos exactos son difíciles de conseguir, pero sabemos que cerca de 5,000 migrantes fueron expulsados de Argentina entre 2009 y 2015. Melde estima que alrededor del 75 por ciento de estas personas provenían del Mercosur y Estados Asociados. Véase Melde, Susanne, *Ahead of the game? The human rights origins and potential of Argentina's 2004 migration policy*, tesis doctoral, Universidad de Sussex, 2017, p. 43.

[1259] En Ecuador, ha habido casos de ciudadanos venezolanos que han tenido dificultades para acceder a los antecedentes penales de su Consulado. Ramírez, Jacques *et al.* "(Geo) políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", en Blouin, Cécile (ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, 2019.

[1260] Brumat, Leiza, *op. cit.*, pp. 383 y 384.

[1261] Véase el artículo 27(3), Directiva 2004/38, que dice lo siguiente: "Para comprobar si el interesado constituye un peligro para el orden público o la seguridad pública, en el momento de expedirse el certificado de registro o, a falta de un sistema de registro, a más tardar tres meses después de su entrada en el territorio o a partir de la fecha de la notificación de su presencia en el territorio, tal como se establece en el apartado 5 del artículo 5, o en el momento de expedirse la tarjeta de residencia, el Estado miembro de acogida podrá, cuando lo juzgue indispensable, pedir al Estado miembro de origen y, en su caso, a otros Estados miembros información sobre los eventuales antecedentes penales de un interesado. Esta consulta no podrá tener carácter sistemático. El Estado miembro consultado deberá hacer llegar su respuesta en el plazo de dos meses".

[1262] Artículo 23, Estatuto Migratorio Andino, Decisión 878, CAN.

Ante esta disyuntiva, se dan dos posibles soluciones. La primera sería permitir la renovación de la residencia temporal una o varias veces más.[1263] La segunda concedería directamente la residencia permanente con solo demostrar la nacionalidad y la ausencia de antecedentes penales.[1264] Como se ha mencionado, Uruguay ya ha optado por esta última opción.

La pregunta siguiente sería ver cuándo sería posible la expulsión de aquellos que obtuvieran la residencia permanente. El proyecto de propuesta de recapitulación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur especificaba más claramente que solo las motivaciones de orden o seguridad públicos, siempre que estuvieran consagradas en la legislación nacional, podrían justificar la expulsión. Esto excluiría la expulsión de personas que los Estados miembros consideren una carga para su sistema de asistencia social, como ocurre en el marco de la UE.[1265] En este sentido, la propuesta de Estatuto Andino de Migración incluía una cláusula que permitía a los Estados miembros limitar la igualdad de trato para las prestaciones y los programas relacionados con la asistencia social y la mitigación de la pobreza, y que no fue incluida en la Decisión 878.[1266] De hecho, tanto el marco Mercosur como el de la CAN ofrecen igualdad de trato con los nacionales en cuanto a derechos sociales, culturales y económicos, con lo cual, en principio, una vez obtenida la residencia permanente no se puede perder por falta de recursos económicos.

V. Conclusión

Numerosos autores han debatido si el régimen de libre circulación de América del Sur constituye un ejemplo de éxito o de fracaso. Quienes celebran sus logros mencionan que cuando se adoptaron los Acuerdos de Residencia del Mercosur existían serias dudas de que llegaran a aplicarse.[1267] También señalan que se han concedido millones de permisos de residencia bajo el marco del Mercosur. Los puntos de vista más críticos podrían hacer hincapié en que, históricamente, la adopción de numerosas normas y pronunciamientos han tenido poco impacto real en la vida de las personas migrantes regionales, que los compromisos no se han aplicado y que la simple adopción de nuevas

[1263] Esto se debatió en 2016 en el ámbito del Mercosur. Véase Borrador de Propuesta de Acuerdo Migratorio Consolidado del Mercosur.

[1264] Ramírez, *Hacia el Sur…*, *cit.*, p. 128.

[1265] Véase Directiva 2004/38.

[1266] Artículo 15, Propuesta de Estatuto Migratorio Andino.

[1267] Alfonso, Adriana, *Integración y migraciones…*, *cit.*, p. 51.

normas administrativas; por ejemplo, en Argentina bajo el gobierno de Macri, puede dar lugar a retrocesos importantes. A esto se suma el acceso limitado a los tribunales nacionales, el conocimiento insuficiente de estos nuevos acuerdos por parte de todos los actores relevantes, incluidos abogados y jueces y, por último, la lentitud con la que los tribunales nacionales aplican la legislación comunitaria de la CAN o del Mercosur en sus sentencias a nivel nacional.[1268]

Sin duda, América del Sur ha realizado avances decisivos en la dirección de un derecho a residir y a recibir un trato igualitario en el territorio de un segundo Estado. Sin embargo, si comparamos el modelo emergente con una visión de fronteras abiertas, los retos pendientes son enormes y afectan a todos los aspectos fundamentales, incluyendo la entrada, los derechos durante la estadía y la seguridad de la residencia. El derecho a circular, a disfrutar de igualdad de trato y a no ser expulsado son los tres elementos centrales para avanzar en la dirección de un derecho real a la movilidad y a la no discriminación, así como de una eventual ciudadanía sudamericana.[1269] Algunas voces en la región sostienen que éste sería también un primer paso hacia una ciudadanía universal.[1270] Se deben además tomar decisiones sobre la forma que adoptaría una ciudadanía regional. Los Estados deben considerar si la ciudadanía se parecería a una ciudadanía social, a una de mercado o a otra cosa. También deben decidir si se asemejaría a la ciudadanía nacional o si sería más comparable a una especie de ciudadanía sin prestaciones ni derechos políticos, pero con derecho al trabajo y a la igualdad ante la ley.

Algunos autores han argumentado que el régimen de movilidad laboral de la región es simplemente característico de la fragmentación del derecho internacional público.[1271] En otras palabras, no habría que preocuparse por la existencia de varios instrumentos, a menudo incoherentes, sino más bien "ver el régimen de movilidad laboral como un régimen esencialmente pluralista, cuya principal demanda de regulación no estaría en un único régimen autónomo, por ejemplo, el Mercosur o la Comunidad Andina,

[1268] Véase, por ejemplo, la sentencia 35097 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, del 6 de marzo de 2012, que hace referencia a la Decisión 584 de 2004 sobre un Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

[1269] OIM, *Estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia…*, *cit.*, p. 34.

[1270] Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal, Tiquipaya, Bolivia, 21 de junio de 2017.

[1271] Bernal, Natalia *et al.*, "Intra-regional mobility in South America: The Andean Community and Mercosur", en Panizzon, Marion *et al.* (eds.), *The Palgrave Handbook of international labour migration*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015, p. 522.

sino más bien en la interacción entre esos regímenes".[1272] Siguiendo esta línea, la tradición latinoamericana de resolver los conflictos a través de la diplomacia y de forma concertada, hace difícil pensar en la aparición de nuevos tribunales supranacionales en Sudamérica.[1273] Desde un punto de vista optimista, los acuerdos están siendo implementados a nivel nacional en las nuevas legislaciones migratorias. Esto debería permitir un acceso más fácil a los tribunales nacionales para garantizar que las personas migrantes puedan disfrutar realmente de los derechos que otorgan los instrumentos supranacionales.[1274] Para avanzar y sacar provecho de un marco con múltiples fuentes jurídicas derivadas del ámbito internacional, regional y doméstico son necesarias la capacitación de abogados y jueces a nivel doméstico, la interacción de dichos actores jurídicos con la Comisión y la Corte IDH, así como con las instancias regionales ya existentes a nivel del Mercosur y de la CAN, incluyendo el Tribunal de Justicia de este último. Millones de sudamericanos han mejorado su situación jurídica y sus derechos gracias a los Acuerdos de Residencia del Mercosur y el marco de la CAN. A pesar de estos logros, el camino hacia una verdadera ciudadanía sudamericana seguirá siendo largo y accidentado.

[1272] *Ibidem*, p. 523.
[1273] Saldías, Osvaldo, *op. cit.*, p. 192.
[1274] Bernal, Natalia *et al.*, *op. cit.*, p. 524.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo octavo

RESPUESTAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS A LA EMIGRACIÓN VENEZOLANA

> A su vez, tengo el deber de decir que las sanciones unilaterales impuestas por Estados Unidos, tal como se lo he dicho personalmente al presidente Biden, no ayudan a la solución del conflicto, sino, por el contrario, lo agravan. Y es que las sanciones económicas golpean más al pueblo venezolano que a sus actuales gobernantes, golpean a los humildes, a los trabajadores porque la crisis política se conjuga con la crisis económica y, en conjunto, éstas han empujado a más de 7 millones, escuchen bien, 7 millones de venezolanos al exilio, a salir de su país, de los cuales cerca de 800 mil se encuentran en Chile. Y por responsabilidad, debo ser claro en este punto, Chile no está en condiciones de recibir más migración.[1275]

I. Introducción

Es indudable que no puede entenderse el modo en el cual la gobernanza de las migraciones se ha desarrollado en la última década en Sudamérica si no se tiene en cuenta la enorme emigración procedente de Venezuela. En efecto, se estima que para inicios de 2024 el número de venezolanos en el exterior era de más de 7,7 millones, de los cuales casi 6,2 millones residían en América del Sur, en concreto en Colombia (2,86 millones), Perú (1,54 millones),

[1275] Chile, Prensa Presidencia, Presidente de la República, Gabriel Boric Font, Interviene en la 79° Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2024, disponible en: *https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=290534*

Brasil (568,000), Chile (532,000), Ecuador (444,000), Argentina (164,000), Uruguay (40,000), Bolivia (18,000) y Paraguay (5,000).[1276]

En términos históricos, y a nivel macro, esto supone la primera inmigración conjunta en la región de dimensiones significativas desde que los emigrantes europeos dejaron de arribar con la crisis de 1929; es decir, la primera en casi un siglo. A nivel micro, la emigración venezolana ha transformado en importantes receptores a países que prácticamente no tenían extranjeros residiendo en su territorio, tales como Colombia, Ecuador o Perú.[1277]

En términos más generales, la llegada de venezolanos no solo ha situado el tema migratorio en el centro de la agenda política, sino que también ha desencadenado reacciones tanto de solidaridad como de xenofobia y racismo.[1278] Si bien es cierto que, como se verá más abajo, los venezolanos han podido optar a regularizar su estatus a través de una enorme panoplia de instrumentos y mecanismos jurídicos, no es menos cierto que también han sufrido discriminación.

El estatus jurídico de los venezolanos también se ha visto afectado negativamente por la decisión de su gobierno, de abandonar la CAN en 2006 y por la suspensión de la membresía de Venezuela por parte del Mercosur en 2017. Más allá de todo eso, la situación legal de dichos nacionales no ha sido solo un tema estrictamente jurídico, sino también político, en el cual ha jugado un papel central las animosidades o simpatías de los gobiernos de la región hacia las autoridades venezolanas. Por tanto, no debe extrañarnos que un gobierno como el de Bolsonaro en Brasil (2019-2022), que tenía un discurso abiertamente criminalizador de las migraciones, decidiera otorgar refugio a miles de venezolanos a través de la aplicación de la definición ampliada de Cartagena. Todos estos vaivenes, así como el miedo a las consecuencias que podía acarrear el ser demasiado generoso a la hora de otorgar

[1276] R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela,*op cit.*

[1277] Seele, Andrew *et al.*, "El cambio de los patrones y políticas migratorias en las Américas", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., abril 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/article/el-cambio-de-los-patrones-y-politicas-migratorios-en-las-americas*

[1278] Freier, Luisa Feline y Doña-Reveco, Cristián, "Latin American political and policy responses to Venezuelan displacement: Introduction to the special issue. International Migration", *International Migration,* vol. 60, núm. 1, 2022, pp. 9-17; Freier, Luisa Feline y Pérez, Leda, "Nationaliy-based criminalisation of South-South migration: The experience of Venezuelan forced migrants in Peru", *European Journal on Criminal Policy and Research,* vol. 27, 2021, pp. 113-133; Bahar, Dany *et al.,* "Venezuelan migration, crime, and misperceptions: A review of data from Colombia, Peru, and Chile", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., septiembre 2020, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migration-crime-latam-eng-final.pdf* .

residencias, ha derivado en que decenas de miles de venezolanos hayan estado, o estén todavía, en situación irregular.

Ha de mencionarse también que la gobernanza de las migraciones ha visto la llegada de nuevos mecanismos de diálogo entre los cuales ha de destacarse el Proceso de Quito. Dicho foro, creado en 2018,[1279] es una colaboración entre varias naciones latinoamericanas para hacer frente a los desafíos derivados del desplazamiento de ciudadanos venezolanos. Esto implica compartir información y buenas prácticas y coordinar los esfuerzos a escala regional. Desde esa fecha, el proceso de Quito ha celebrado varias reuniones, cada una de las cuales ha concluido con una declaración final, que incluye diversos compromisos. En su segunda reunión se adoptó el Plan de Acción de Quito.[1280]

Los países de América del Sur han optado por diferentes alternativas a la hora de regular el estatus jurídico de los nacionales venezolanos,[1281] las cuales se exploran en el apartado segundo de este capítulo. La última sección concluirá con algunas breves reflexiones.

II. Respuestas jurídicas a la emigración venezolana

Las respuestas jurídicas a la emigración venezolana pueden dividirse en seis. En este apartado se analiza la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena, el uso de los Acuerdos de Residencia Mercosur, la utilización de permisos de residencia *ad hoc*, la imposición de visados de entrada, la adopción de regularizaciones y el limitado empleo de la opción de facilitación de acceso a la nacionalidad.

1. *Aplicación de la definición de refugiado de Cartagena*

Las limitaciones del concepto de refugiado bajo la Convención de Ginebra de 1951 tienen que ver con la necesidad de que la persona demuestre haber salido de su país, el cual no la puede proteger, por ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo

[1279] Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, 4 de septiembre de 2018.

[1280] Proceso de Quito, Plan de acción de Quito 23 de noviembre de 2018.

[1281] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, "Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., mayo 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf*

social u opiniones políticas.[1282] Esta definición excluye a numerosos grupos de personas que tienen que huir de su país pero que no pueden demostrar ser víctimas de manera individual de un hecho en concreto.[1283] En 1984, y en un contexto de graves conflictos que asolaban a distintos países de Centroamérica, se adoptó la Declaración de Cartagena. Inspirada en la Convención Africana sobre Refugiados de 1969,[1284] la Declaración expande el concepto de refugiado para incluir también a las víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.[1285]

Si bien la Declaración ha sido incorporada en la legislación de los nueve Estados de América del Sur que nos interesan en este capítulo,[1286] y si bien la Corte IDH ha considerado que "las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada",[1287] su uso en la práctica dista mucho de ser extendido, coherente y consistente. De hecho, en el caso que nos ocupa, todos los países de la región han ignorado lo dispuesto en sus propias leyes de asilo,[1288] con excepción de Brasil.

En efecto, la Comisión Nacional de Refugiados (Conare de Brasil) decidió en julio de 2019 aplicar por primera vez la definición ampliada a un grupo de 174 ciudadanos venezolanos. Dicha decisión inicial se vio después

[1282] Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

[1283] Bhabha, Jacqueline, "Internationalist gatekeepers? The Tension between asylum advocacy and human rights", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2020, p. 167.

[1284] Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969.

[1285] Jubilut, Liliana Lyra *et al.*, *Latin America and refugee protection. Regime, logics and challenges*, Berghahn Books, 2021.

[1286] Argentina, artículo 4.b), Ley 26.165 de 2006; Bolivia, artículo 15.1.b), Ley 251 de 2012; Brasil, artículo 1.III, Ley 9.474 de 1997; Chile, artículo 2.2, Ley 20.430 de 2010; Colombia, artículo 7.20.b), Ley 2.136 de 2021; Ecuador, artículo 98.2, Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, versión consolidada; Paraguay, artículo 1.b), Ley 1.938 de 2002; Perú, artículo 3.b), Ley 27.891 de 2002; Uruguay, artículo 2.b), Ley 18.076 de 2006. Véase Hammoud-Gallego, Omar y Freier, Luisa Feline, "Symbolic refugee protection: Explaining Latin America's liberal refugee laws", *American Political Science Review*, vol. 117, núm. 2, 2022, pp. 454-473; Hammoud-Gallego, Omar, "A liberal region in a world of closed borders? The liberalization of asylum policies in Latin America 1990-2020", *International Migration Review*, vol. 56, núm. 1, 2022, pp. 63-96.

[1287] Corte IDH, *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC–21/14, serie A, núm. 21,19 de agosto de 2014, párrafo 79.

[1288] Acosta, Diego *et al.*, "La emigración venezolana: respuestas…", *cit.*

complementada por el reconocimiento como refugiados en bloque a miles de venezolanos entre 2019 y 2020. Los motivos de este reconocimiento ya han sido analizados en otros trabajos.[1289] Baste mencionar para efectos de este capítulo que la decisión de Brasil, unida también a su aplicación de la categoría Mercosur, como se verá en el siguiente epígrafe, ha permitido el acceso a una residencia regular a la mayor parte de venezolanos en el país.

2. *Aplicación de los Acuerdos de Residencia Mercosur*

Como ha sido señalado en el capítulo anterior, los Acuerdos de Residencia Mercosur abrieron una nueva regulación de la movilidad en América del Sur. Dado que el texto de ambos Acuerdos es prácticamente idéntico, nos podemos referir aquí principalmente al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile. El objetivo de esta sección es no solo ver qué países han aplicado el Acuerdo a los nacionales de Venezuela, sino también explorar si el mismo debía de ser obligatoriamente utilizado por el resto de los países que no lo aplican a los venezolanos.

El Acuerdo define el término "Estados parte" como aquellos países que sean Estados miembros del Mercosur, pero también aquellos que sean países asociados del Mercosur (artículo 2). Esto significa que el Acuerdo se aplica a los nacionales de, por un lado, Brasil, Paraguay, Uruguay, y Venezuela, en tanto que Estados parte del Mercosur, y, por otro lado, a los nacionales de Bolivia,[1290] Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, en tanto que Estados asociados. Cabe señalar también que, en aplicación del Protocolo de Ushuaia, la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del Mercosur desde el 5 de agosto de 2017. Sin embargo, en la decisión se introdujo la obligación de los Estados parte de definir "medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano".[1291]

[1289] Acosta, Diego y Madrid, Laura, "¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil", *Análisis Carolina* 9, Madrid, Fundación Carolina, 2020; Zapata, Gisela y Tapia Wenderoth, Vicente, "Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement", *International Migration*, vol. 60, 2022, pp. 132-151.

[1290] Durante la redacción de este capítulo, Bolivia estaba en proceso de convertirse en miembro de pleno derecho del Mercosur.

[1291] Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, São Paulo, 5 de agosto de 2017.

Una consecuencia plausible de la Decisión de suspensión de Venezuela sería la aplicación del Acuerdo a sus nacionales. De hecho, el preámbulo del propio instrumento establece de manera clara como uno de sus objetivos el "solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Parte y Asociados en la región". Por su parte, el artículo 1 determina el objeto del Acuerdo de la siguiente manera:

> Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4 del presente.

La realidad es que solo tres países otorgan residencia Mercosur a los nacionales de Venezuela: Argentina, Brasil y Uruguay. El resto parece ampararse en el artículo 2 del Tratado de Asunción, que establece que "el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte". Colombia, por ejemplo, dejó de aplicar la visa de residencia Mercosur a los ciudadanos venezolanos en 2014 una vez que se constató que Venezuela no la otorgaba a los colombianos en ese país.[1292] Más tarde, hizo lo propio con los ciudadanos chilenos.[1293] Bolivia ya había utilizado el mismo argumento en 2013.[1294]

En el caso argentino, los Acuerdos fueron aprobados por el Congreso el 9 de junio de 2004 mediante las leyes 25.903 y 25.902, respectivamente, y con la mayoría absoluta constitucionalmente exigida.[1295] Por tanto, y siguiendo lo establecido en la Constitución argentina, ambas leyes cuentan con jerarquía superior a cualquier otra norma sobre migraciones en el país.[1296] Además, la Ley de Migraciones 25.871 incorporó la categoría

---

[1292] Cano Salazar, Gabriela María, "Relevamiento de información en el marco del estudio «La Implementación del Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados» en Colombia", *Informe de contrato de consultoría independiente,* 2016, pp. 44 y 45.

[1293] Plata, Carla, "Ciudadanos chilenos ya no podrán solicitar visa Mercosur", *Asuntos Legales,* 24 de abril de 2019, disponible en: *https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/ciudadanos-chilenos-ya-no-podran-solicitar-visa-mercosur- 2854639*

[1294] Sobre Bolivia, véase OIM, *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR…, cit.*, p. 34.

[1295] Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, Periodo de Sesiones 122º, 12º Reunión, 10º Sesión Ordinaria, 9 de junio de 2004, p. 1584 y 1776, disponible en: *https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesion.html?id=666&numVid=0&reunion=12&periodo=122*

[1296] Acosta, Diego y Odriozola, Ignacio, *op. cit.*

Mercosur en su artículo 23 (i). Allí se señala que los nacionales de un Estado del Mercosur, Bolivia o Chile pueden obtener una residencia temporal en el país basada en el criterio de la nacionalidad. Ya en septiembre de 2004, la Disposición 29929/2004 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) clarificó que el listado de países incluido en el artículo mencionado era meramente enunciativo. Esto fue confirmado en el Reglamento de la Ley de Migraciones (artículo 23 inc. l Decreto 616/2010) al establecer que los países incluidos bajo el artículo 23, inc. l de la Ley de Migraciones, son todos aquellos que sean Estados parte o asociados del Mercosur.[1297]

En el caso de Uruguay, la Ley 19.254 sobre Residencia Permanente[1298] establece que los nacionales de los Estados del Mercosur y Asociados, incluidos los venezolanos, podrán optar a obtener residencia permanente de manera directa, con el principal requisito de la declaración jurada de ausencia de antecedentes penales, a través de un trámite gratuito.[1299]

Desde marzo de 2017,[1300] los nacionales venezolanos podían solicitar un permiso temporal de residencia de dos años en Brasil si habían ingresado al país por vía terrestre y renunciaban a cualquier solicitud de refugio en curso. Dicha resolución normativa estuvo en vigor por un año, pero fue renovada en marzo de 2018 argumentando intereses de política migratoria nacional y sin límite de plazo.[1301] Tras dos años de residencia se puede optar al permiso permanente.

Por último, Ecuador estableció en su Ley de Movilidad Humana de 2017 la categoría de ciudadano suramericano en su capítulo IV (artículos 83-89).[1302] El articulado en dicho capítulo introdujo la regulación del ingreso y

[1297] Para un análisis de los efectos de la aplicación de los acuerdos a ciudadanos venezolanos en Argentina, así como una comparación con el caso chileno que no los aplica a dicha nacionalidad, véase Del Real, Deisy, "Gradations of migrant legality: The impact of multilayered immigration policies and procedures on immigrant legalization and livelihoods", *International Migration Review*, 2024, disponible en: *https://doi.org/10.1177/01979183231223700*

[1298] Uruguay, Ley 19254 sobre Residencia Permanente en la República, del 28 de agosto de 2014 que modifica el artículo 33 de la Ley 18.250, de 6 de enero de 2008.

[1299] Uruguay, Decreto 312/015, del 4 de diciembre de 2015, reglamentación de los artículos 27 literal b) y 33 de la ley 18.250, relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y nacionales de los Estados parte y asociados del Mercosur.

[1300] Brasil, Conselho Nacional de Imigração, Resolução Normativa 126, del 2 de março de 2017, dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, disponible en: *https://www.refworld.org.es/topic,57f5047278,57f5090aa9,58d16f314,0,,,BRA.html*

[1301] Brasil, Portaria Interministerial 9, 14 de marzo de 2018, disponible en: *https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx*

[1302] Ecuador, artículos 83-89, Ley Orgánica de Movilidad Humana adoptada el 31 de enero de 2017.

la residencia, primero temporal y después permanente tras dos años, de cualquier persona procedente de algún país de la Unasur, entre ellos, Venezuela. Sin embargo, la Ley fue modificada en 2020, y se derogó el capítulo IV. Entre 2017 y 2019, 91,762 personas, el 92% de ellos venezolanos, obtuvieron una residencia en el país a través del capítulo IV.[1303] Por su parte, el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela, el cual, en teoría, facilita el libre movimiento y residencia entre ambos países, es sistemáticamente ignorado en la práctica por Ecuador aduciendo la falta de reciprocidad en su aplicación.[1304]

Las ventajas de la aplicación del Acuerdo de Residencia a los ciudadanos venezolanos son indudables. La mayoría absoluta de ellos tienen residencia legal en Argentina, Brasil, y Uruguay, con lo cual se han evitado las consecuencias indeseables de la irregularidad.[1305] Sin embargo, Ecuador, al igual que otros países, ha tenido que recurrir a diversos procesos de regularización para otorgar algún tipo de residencia. Dichos procesos de regularización se analizarán más abajo.

3. *Aplicación de permisos de residencia* ad hoc

La protección complementaria,[1306] la protección temporal[1307] y los permisos humanitarios de residencia son tres figuras jurídicas que no están reguladas a nivel de derecho internacional.[1308] En el caso de la UE, la protección complementaria, que en el argot comunitario se denomina "subsidiaria", así como la protección temporal, están harmonizadas. Este no es el caso en América Latina a pesar de que la CIDH ha señalado que las personas sujetas a protección internacional incluyen tanto a los refugiados como a los beneficiarios de protección complementaria.[1309]

[1303] Ramírez, Jacques, "From South American citizenship to humanitarianism: the turn in Ecuadorian immigration policy and diplomacy", *Estudios Fronterizos,* vol. 21, núm. 7, 2020.

[1304] Ramírez, Jacques, *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la antropología del Estado*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2022.

[1305] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 27.

[1306] McAdam, Jane, *Complementary protection in international refugee law*, Oxford University Press, 2007, pp. 53-110.

[1307] Ineli-Ciger, Meltem, *Temporary protection in law and practice,* International Refugee Law Series, Brill Nijhoff, 2017.

[1308] Feijen, Liv, *The evolution of humanitarian protection in European law and practice*, Cambridge University Press, 2021.

[1309] CIDH, Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 255, 5 de agosto de 2020, párr. 14.

La protección complementaria deriva su nombre del hecho de que permite otorgar una residencia a personas que no cumplan los requisitos para ser considerados como refugiadas, bien bajo la Convención de Ginebra y su Protocolo Adicional, bien bajo la Declaración de Cartagena. Bajo dicha protección complementaria se incluye a aquellos que no pueden retornar a su país de origen porque su vida se encuentre en peligro o porque puedan sufrir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.[1310] Los Estados necesitan ofrecer esta protección para cumplir con diversos instrumentos internacionales que incluyen la obligación de *non-refoulement*.[1311] Lo mismo puede señalarse respecto de la protección temporal, la cual a menudo regula situaciones de desplazamiento derivadas de emergencias. Por último, los permisos humanitarios suelen otorgarse por motivos médicos o familiares, o con base en otras circunstancias decididas por los Estados. En algunos casos, su carácter es más discrecional.

La Corte IDH ha definido a la protección complementaria como aquella que los Estados otorgan

> al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades.[1312]

Por tanto, la misma protección solo debería otorgarse a aquellos que no sean refugiados,[1313] tales como víctimas de violencia doméstica o de trata de personas.

Como ya se ha señalado en la sección anterior, los países de América del Sur, con excepción de Brasil, han ignorado ampliamente sus propias leyes de asilo. De hecho, han adoptado una panoplia de instrumentos jurí-

---

[1310] Mandal, Ruma, "Protection mechanisms outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»)", *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2005/02, junio 2005, p. viii. Véase también CIDH, Resolución 04/19, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019, p. 3.

[1311] Artículo 22.8, CADH; artículo 7, PIDCyP; artículo 3, CAT; artículo 13, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; artículo 16, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

[1312] Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, para. 238.

[1313] Feijen, Liv, *op. cit.*

dicos que son difíciles de caracterizar y que se sitúan, de manera un tanto incómoda, a medio camino entre los estatus de protección complementaria, temporal y humanitaria. La descripción de alguno de estos instrumentos puede servir para ilustrar este punto.

Perú fue uno de los primeros países que optó por crear un permiso temporal de permanencia (PTP), al cual los venezolanos pudieron optar desde enero de 2017.[1314] Se trataba de un documento de identidad que permitía al titular trabajar y que tenía duración de un año. Sin embargo, no se trataba de una autorización de permanencia, y, por lo tanto, las personas venezolanas que lo obtenían no eran consideradas residentes. Para empezar a ser residentes tenían que optar por una de las calidades migratorias establecidas en la ley de migraciones antes que venciera el documento.[1315]

El plazo para solicitar el PTP se fue ampliando a través de diversos decretos en 2017 y 2018.[1316] Según datos oficiales, de los 460,000 que obtuvieron un PTP, solo 315,268 consiguieron una residencia.[1317] Con posterioridad, Perú optó por procedimientos que pueden aproximarse más a lo que es una regularización excepcional, como se explicará más abajo.

Además, en 2021, Perú adoptó otra medida adicional que ofrecía un permiso de residencia, denominado en este caso "calidad migratoria humanitaria", a solicitantes de refugio o asilo, así como a aquellos que se encontraran en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandonar Perú o que demandaran protección por un acto o grave amenaza que afectara a sus derechos fundamentales.[1318] 32,458 personas habrían recibido este permiso.[1319]

En el caso de Chile, en 2018 se creó un permiso de residencia denominado "visa de responsabilidad democrática", y que tenía que ser solicitado des-

[1314] Perú, artículo 230.1, Decreto Legislativo 1350 Decreto Legislativo de Migraciones publicado en el *Diario Oficial el Peruano* el 7 de enero de 2017; Decreto Supremo 002-2017-IN, 3 de enero de 2017.

[1315] Perú, Resolución de Superintendencia 0000-043-2018-MIGRACIONES, publicada el 31 de enero de 2018, que aprueba la Directiva "Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con permiso temporal de permanencia".

[1316] Perú, Decreto Supremo 023-2017-IN, 29 de julio de 2017; Decreto Supremo 001-2018-IN, 23 de enero de 2018; Decreto Supremo 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018. Véase Acosta, Diego *et al.*, "La emigración venezolana…" *cit.*

[1317] Gandini Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.,* p. 25.

[1318] Perú, Resolución Ministerial 0207-2021-RE, Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de la Calidad Migratoria Humanitaria, 16 de junio de 2021.

[1319] Gandini Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.,* p. 25.

de fuera del país.[1320] A los beneficiarios de esta se les otorgaba una residencia temporaria de un año prorrogable una sola vez, tras lo cual debían solicitar la residencia definitiva o abandonar el país. Posteriormente, Chile ha optado también por utilizar procesos de regularización, como se verá más abajo.

En 2019, Paraguay creó un permiso de residencia que se otorga a los ciudadanos venezolanos. El permiso es temporario por un año y renovable por periodos iguales.[1321]

Colombia merece atención pormenorizada, no solo por haber sido el país que más nacionales de Venezuela ha recibido, sino también por las respuestas jurídicas que ha implementado. En un primer momento, Colombia creó el denominado Permiso Especial de Permanencia (PEP), que ofrecía residencia temporal a las personas venezolanas, y que fue extendido en varias oportunidades.[1322] En marzo de 2018 se creó también un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia,[1323] el cual luego sirvió para ampliar el PEP a las personas registradas a partir de agosto y, luego, en diciembre de 2018.[1324] La duración de la residencia era de tres meses automáticamente renovables hasta alcanzar los dos años.

En julio de 2018, el gobierno modificó los requisitos del PEP para permitir que las personas que habían entrado de manera irregular al país, y no solo aquellos que lo habían hecho por paso habilitado, pudieran optar

[1320] Chile, Oficio Circular 96, del 9 de abril de 2018.

[1321] Paraguay, Resolución Dirección General de Migraciones 062, Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de solicitudes de Residencia Temporaria por Ley 978/96 de Migraciones a ciudadanos de nacionalidad venezolana, 1 de febrero de 2019.

[1322] Acosta, Diego *et al.*, *op. cit.* Colombia, Resolución 5797, del 25 de julio de 2017 por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia; Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.

[1323] Colombia, Decreto 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente la Ley 1.873 de 2017, y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes.

[1324] En el caso de Colombia véase Resolución 2033 de 2018, por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia —PEP—, creado mediante Resolución 5.797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018; Resolución 5797 de 2017, Permiso Especial de Permanencia, *Diario Oficial* núm. 50.307, 27 de julio de 2017; Resolución 6370, Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia —PEP— para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, 1 de agosto de 2018.

a la residencia.[1325] A esto se le añadieron otros permisos para aquellos que habían visto su solicitud de refugio rechazada,[1326] o los que estando en situación irregular tuvieran una oferta de trabajo.[1327] En 2019, el Ministerio de Asuntos Exteriores empezó también a adoptar resoluciones renovando los PEP que iban a expirar.[1328] La extensión tuvo que ver, entre otras cuestiones, con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que estableció, con base en el derecho internacional, que las deportaciones masivas están prohibidas, y que existe la necesidad de tener en cuenta la situación particular de cada individuo y los riesgos concretos que dicha persona podría sufrir en caso de ser retornada a Venezuela.[1329]

A pesar de todas estas medidas, y según datos oficiales del propio gobierno colombiano, de los 1.7 millones de venezolanos que se estimaba que residían en el país para junio de 2020, un millón estaban en situación irregular.[1330] El peso de la cifra hizo que se replanteara la estrategia y que se tuviera que pensar en soluciones de mayor calado, a más largo plazo y con un alto grado de pragmatismo.

En efecto, en marzo de 2021 se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.[1331] El Estatuto se presenta como un mecanismo complementario a la protección por refugio que otorga a la

[1325] Colombia, Decreto 1288 de 2018, Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional, y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombiano, 25 de julio de 2018. Este fue implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Resolución 6.370, 1 de agosto de 2018, y por Migración Colombia, a través de la Resolución 2.033, 2 de agosto de 2018. El periodo para solicitar el permiso fue posteriormente extendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de la Resolución 10.064, 3 de diciembre de 2018 y por Migración Colombia, Resolución 3.107, 3 de diciembre de 2018.

[1326] Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 3.548 por medio del cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), 3 de julio de 2019.

[1327] Colombia, Decreto 117, 28 de enero de 2020.

[1328] Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 2.634, 28 de mayo de 2019. Resolución 6.667, 20 de diciembre de 2019.

[1329] Colombia, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-073/17, 6 de febrero de 2017, párr. 10.6.

[1330] Colombia, Presidencia de Colombia, *Acoger, integrar y crecer. Las políticas de Colombia frente a la inmigración proveniente de Venezuela*, Bogotá, diciembre 2020, p. 13.

[1331] Colombia, Decreto 216/2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 1 de marzo de 2021; Resolución 0971 de 28 de abril de 2021 por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, 28 de abril de 2021.

persona una residencia temporal válida hasta el 30 de mayo de 2031.[1332] Podían optar al mismo cualquier nacional venezolano que ya estuviera en Colombia antes del 31 de enero de 2021, incluyendo a aquellos en situación irregular, así como cualquiera que entrara de manera regular con un pasaporte hasta el 28 de mayo de 2023.[1333] El objetivo principal era el de llevar a cabo un registro inicial de personas[1334] las cuales, posteriormente, podrían obtener el denominado "permiso por protección temporal" (PPT).[1335] Tanto el registro como el permiso eran gratuitos.[1336] En el caso de aquellos que se encontraban en situación irregular en el país, el procedimiento puede asimilarse a una regularización extraordinaria. Para los que ya contaban con un permiso de residencia, se trataría de una prolongación de dichos permisos al obtener el PPT.

Al margen de las condiciones ya mencionadas, se introdujeron una serie de exclusiones, que afectaban principalmente a aquellos con antecedentes penales, condenas por delitos dolosos, o sujetos a una medida de expulsión o deportación, entre otros.[1337] Por otra parte, los solicitantes de refugio tenían que decidir entre continuar con su proceso de solicitud o renunciar al mismo y obtener el PPT.[1338]

Según datos oficiales, hasta octubre de 2022, 2.293,636 habían finalizado su prerregistro, y 1.627,005 ya contaban con el PPT.[1339]

4. *Introducción de visados de entrada*

La prevención de la trata y el tráfico ilícito de personas ha constituido uno de los aspectos que han sido debatidos con mayor ahínco respecto de la emigración venezolana, por ejemplo, en el marco del Plan de Acción del Proceso de Quito.[1340] Alrededor de dichos debates, los países de Amé-

[1332] Para una aproximación crítica, véase Del Real, Deisy, "Seemingly inclusive liminal legality: The fragility and illegality production of Colombia's legalization programs for Venezuelan migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, núm. 15, 2022, pp. 3580-3601.

[1333] Colombia, artículo 2.4, Resolución 0971 de 2021.

[1334] Colombia, Decreto 216/2021, artículos 5-9.

[1335] *Ibidem*, artículos 10 y 11.

[1336] Colombia, Resolución 0971 de 2021, artículo 1,

[1337] Colombia, Decreto 216/2021, artículo 12.

[1338] *Ibidem*, artículo 17.

[1339] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 25.

[1340] Proceso de Quito, Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, 23 y 24 de noviembre de 2018.

rica del Sur han tomado dos tipos de medidas diferentes que han tenido enormes consecuencias, no solo para el tráfico y, posiblemente, la trata de personas, sino también para la generación o no de inmigración irregular.

Por una parte, varios países han aceptado documentos de viaje caducados de los ciudadanos venezolanos. Por ejemplo, en Argentina, los venezolanos no sólo pueden entrar, sino también obtener una residencia temporal con pasaportes caducados de hasta dos años o con un documento nacional de identidad.[1341] Los menores de nueve años pueden utilizar su partida de nacimiento si no tienen otro documento. Otros países, como Chile, también han adoptado medidas similares.[1342]

Por otra parte, y yendo en una dirección contraria, Chile, Ecuador y Perú impusieron en 2019 el requisito de visado para entrar al país a los nacionales venezolanos.[1343] Estas medidas han tenido repercusiones inmediatas. Según un informe de la OIM, el requisito de visado en Perú redujo significativamente los flujos regulares y aumentó los irregulares, lo que provocó que más venezolanos se encontraran en situación irregular en el país y se volvieran más vulnerables.[1344] Por el contrario, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha destacado que "la protección temporal y los regímenes similares de protección nacional que se aplican a los ucranianos que llegan a los países europeos, así como la entrada sin visado para los ucranianos en casi todos los países europeos, reducen significativamente la necesidad de que quienes huyen de la guerra recurran a traficantes de migrantes".[1345] Según un estudio del Parlamento Europeo, el acceso sin visado también podría contribuir a reducir la trata de personas, ya que las que son objeto de tráfico de personas "podrían convertirse en víctimas de la trata a lo largo del viaje".[1346]

[1341] Argentina, Disposición DNM 594/2018, 14 de febrero de 2018; Disposición DNM 520/2019, 29 de enero de 2019; Disposición DNM 1891/2021, 8 de julio de 2021.

[1342] Chile, Resolución 395, 2 de febrero de 2021.

[1343] Chile, Decreto 237, 20 de junio de 2019; Ecuador, artículo 5 del Decreto Ejecutivo 826, Acuerdo Ministerial 103, Medidas Migratorias a favor de los ciudadanos venezolanos, 25 de julio de 2019; Corte Constitucional de Ecuador, Segundo Suplemento del Acuerdo Ministerial 103, 26 de julio de 2019. Perú, Resolución de Superintendencia de Migraciones 000177-2019, 12 de junio de 2019.

[1344] OIM, *Diagnóstico situacional de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Tumbes,* OIM Perú, Lima, 2022, p. 39.

[1345] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC acrónimo en inglés), *Conflict in Ukraine: Key evidence on risks of trafficking in persons and smuggling of migrants,* UNODC Research, 2022, p. 3.

[1346] Parlamento Europeo, *Understanding EU action against migrant smuggling*, European Parliament Research Service, Bruselas, 2021, p. 4.

Diversos estudios avalan también estas conclusiones. Por ejemplo, si se compara a Chile, Ecuador y Perú con los demás países de la región que no han introducido el requisito de visado, las entradas y la residencia irregulares aumentaron de manera sustancial. La media de entradas irregulares se incrementó del 14.4 al 42.8% para los tres países, mientras que la residencia irregular aumentó del 22 al 56.6%. Además, los migrantes tuvieron que cambiar sus prioridades y centrarse en regularizar su situación, en vez de poder dedicar esos recursos y tiempo a la búsqueda de un mejor empleo.[1347] En el caso de Perú, otro estudio señala que el requisito de visado no disuadió la entrada de migrantes, sino que causó que optaran por una vía irregular.[1348] Las restricciones también causaron una integración económica y social menor, dado que los que entraron por vía irregular tenían menos opciones de encontrar empleo, mandar remesas, tener acceso a la salud o mandar a sus hijos al colegio, que los que tenían permiso de residencia. La persistencia de estas consecuencias negativas se mantuvo también tras el programa de regularización implementado en 2020.[1349]

5. *Aplicación de regularizaciones*

Como se ha discutido en el capítulo quinto, el uso de regularizaciones es absolutamente común en América del Sur. En el caso de la emigración venezolana, el Proceso de Quito ha promovido las regularizaciones en varias de sus declaraciones finales. Diversos países han tenido que optar por esta posibilidad al ver el gran número de personas que se encontraban en situación irregular.

Bolivia ha llevado a cabo dos procesos de regularización para la población extranjera en general, no solo para nacionales venezolanos. El primero, en 2018, y el segundo en 2021.[1350]

Chile ha seguido una línea parecida con procesos de regularización generales lanzados en 2018 y 2021.[1351] Esto ha beneficiado a 255,171 perso-

[1347] Hammoud-Gallego, Omar, "The short-term effects of visa restrictions on migrants' legal status and well-being: a difference-in-differences approach on Venezuelan displacement", *World Development*, 182, 2024.

[1348] Hammoud-Gallego, Omar *et al.*, "We have nowhere else to go': A quasi-experiment on the effects of visa restrictions and regularization on Venezuelan migrants and refugees in Peru", Working Paper.

[1349] *Idem.*

[1350] Bolivia, Decreto Supremo 3676, 3 de octubre de 2018; Bolivia, Decreto Supremo 4576, 25 de agosto de 2021.

[1351] Chile, Resolución Exenta 1965 de 2018; artículo 8 transitorio Ley 21325 de Migración y Extranjería de 2021.

nas en total, aunque no se tienen datos de los nacionales venezolanos en concreto.[1352]

Por el contrario, en el caso de Ecuador, los dos procesos de regularización más recientes, en 2019 y 2022,[1353] se han dirigido solo a nacionales venezolanos, si bien el de 2022 contó con una segunda fase abierta a nacionales de otros países que hubieran entrado al territorio del Estado de manera regular. Las personas podían obtener una visa temporal de excepción por razones humanitarias.

Por último, Perú también ha llevado a cabo dos procesos de regularización generales. El primero en 2020,[1354] y el segundo, en mayo de 2023. Ambos permitían aplicar durante un plazo de seis meses para obtener una residencia de un año de duración,[1355] denominada como "carné de permiso temporal de permanencia" (CPP).

6. *Aplicación de las leyes de nacionalidad*

En teoría, los países de la región podrían haber optado por facilitar el acceso a la nacionalidad a los migrantes procedentes de Venezuela, tratándoles de este modo como futuros ciudadanos de pleno derecho. En efecto, como ya ha sido discutido en el capítulo sexto, las leyes de nacionalidad de los diversos países permitían tomar esta ruta como una posibilidad jurídica seria. En Argentina y en Perú, por ejemplo, el tiempo de residencia necesario antes de optar a la nacionalidad es de tan solo dos años, mientras que en Bolivia, Ecuador o Paraguay se requieren tres años. Además, ningún país en América del Sur exige renunciar a la nacionalidad de origen para poder naturalizarse, y todos permiten la doble nacionalidad.

Sin embargo, el acceso a la nacionalidad se ha impedido de dos maneras distintas. *De iure*, varios países de la región no contabilizan el periodo de residencia, bajo un permiso temporal especial para venezolanos, como válido para poder optar a la nacionalidad. En Colombia, el tiempo de residencia bajo el permiso por protección temporal (PPT) o el estatuto temporal de protec-

---

[1352] Gandini, Luciana y Seele, Andrew, *op. cit.*, p. 22.

[1353] Ecuador, Decreto 826, 25 de julio de 2019, prorrogado por Decreto 1020, Quito, 23 de marzo de 2020; Decreto 436, Quito, 1 de junio de 2022.

[1354] Perú, Decreto Supremo 010-2020-IN que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, 21 de octubre de 2020.

[1355] Perú, Decreto Supremo 003-2023-IN, 27 de abril de 2023; Resolución de Superintendencia 000109-2023, Indican requisitos, tipo de evaluación, y establecen condiciones y plazos para el procedimiento del Permiso Temporal de Permanencia a favor de las personas extranjeras en situación migratoria irregular, 8 de mayo del 2023.

ción para migrantes venezolanos (ETPV) cuenta para obtener un permiso de residencia permanente (visa tipo R), al cual se puede optar tras cinco años de residencia, pero no para pedir la nacionalidad.[1356] Es solo cuando la persona ha gozado de la visa tipo R de residente durante un año que aquélla puede pedir la nacionalidad por adopción, con lo cual el periodo de residencia total es de diez años, y no de cinco, como parecería indicar el artículo 9 de la Ley de Nacionalidad colombiana.[1357] Por su parte en Paraguay, la persona ha de tener radicación permanente en el país antes de poder pedir la nacionalidad.[1358] Sin embargo, el permiso de residencia que se otorga a los ciudadanos venezolanos es temporario por un año, renovable por periodos iguales, con lo cual la persona no puede optar a naturalizarse.[1359] En el caso de Uruguay, como ya ha sido señalado en el capítulo sexto, los extranjeros solo pueden optar a la figura de la ciudadanía legal, y no de la nacionalidad uruguaya.[1360]

De facto, y dada la alta tasa de empleo informal que existe en los países de la región,[1361] el acceso a la nacionalidad se complica en todos los países que requieren que la persona presente no solo recursos suficientes para mantenerse, sino también un contrato de trabajo, como es el caso en Perú.[1362] Incluso en Argentina, en donde se puede solicitar la nacionalidad tras dos años de residencia con pocos impedimentos, según datos oficiales, entre 2013 y agosto de 2023 se naturalizaron tan solo 5,778 venezolanos.[1363] Esto supone un 2.6% del total de 220,595 venezolanos que residían en el país, de

[1356] Colombia, artículo 11, Decreto 216, 1 de marzo de 2021.

[1357] Colombia, artículo 9, Ley 2332, 25 de septiembre de 2023, Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones.

[1358] Paraguay, artículo 42, Acordada 464, Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia, 26 de junio de 2007.

[1359] Paraguay, Resolución Dirección General de Migraciones 062, Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de solicitudes de Residencia Temporaria por Ley 978/96 de Migraciones a ciudadanos de nacionalidad venezolana, 1 de febrero de 2019.

[1360] Véase capítulo sexto, pp. 224-229.

[1361] Chávez González, Diego y Delgado, Natalia, "Un camino sinuoso hacia la integración. Regularización de migrantes venezolanos y perspectivas del mercado laboral", *Migration Policy Institute*, Washington, D. C., octubre 2023, p. 9.

[1362] Perú, artículo 9(i)(1), Reglamento de la Ley de Nacionalidad, Decreto Supremo 004-97-IN, 28 de mayo de 1997, modificado por Decreto Supremo 002-2021-IN, publicado el 24 de marzo de 2021.

[1363] Dirección Nacional de Población, "Caracterización sociodemográfica de la población nacionalizada argentina, a partir de los registros administrativos del RENAPER (2013-2023)", Registro Nacional de las Personas y Ministerio del Interior, octubre 2023, p. 14, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/caracterizacion_sociodemografica_de_la_poblacion_nacionalizada_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_2013-2023_0.pdf*

acuerdo con los registros públicos de 2022.[1364] Es necesario por tanto seguir indagando sobre los posibles obstáculos de falta de información o procedimentales que llevan a que este número sea tan escaso.[1365]

A pesar de lo señalado, se ha de destacar que la prevalencia del *ius soli* en todos los países de la región ha posibilitado un gran proceso de inclusión. Esto garantiza que los hijos recién nacidos de ciudadanos venezolanos puedan obtener la nacionalidad del país donde residen. Esto también garantiza que estos niños no se conviertan en apátridas, contraviniendo así la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño de 1990 o la CADH (artículo 20), así como el artículo 1 de la Convención para reducir los Casos de Apatridia de 1961,[1366] la cual ha sido ratificada por los diez países objeto de estudio en este libro, excepto Venezuela.

Como ya ha sido señalado en el capítulo segundo,[1367] Colombia es el único país que no aplica el *ius soli* absoluto. Sin embargo, Colombia ha adoptado diferentes medidas para permitir que estos niños obtengan la nacionalidad colombiana. En resumen, los hijos de venezolanos nacidos en Colombia desde agosto de 2015 han podido obtener la ciudadanía vía *ius soli* incondicional.[1368] Hasta enero de 2023, más de 90,000 niños nacidos en Colombia se beneficiaron de estas medidas.[1369] Estas seguirán vigentes al menos hasta 2025.[1370]

[1364] Dirección Nacional de Población, "Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER", Registro Nacional de las Personas y Ministerio del Interior, diciembre 2022, p. 9, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/08_-_caracterizacion_de_la_migracion_internacional.pdf*

[1365] Odriozola, Ignacio, *op. cit.* Miguel, Carmen y Acosta, Diego, *op. cit*.

[1366] Convención para Reducir los Casos de Apatridia, 30 de agosto de 1961.

[1367] Véase capítulo segundo.

[1368] Colombia, Resolución 8740, 5 de agosto de 2019, Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio; Ley 1997, 16 de septiembre de 2019, Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia.

[1369] Moreno Sáchica, Ana María, "Sobre la apatridia: que las conveniencias políticas no dejen de último a la niñez", *El Espectador*, 7 de marzo de 2023, disponible en: *https://www.elespectador.com/mundo/america/apatridia-en-colombia-que-las-conveniencias-politicas-no-dejen-de-ultimo-a-la-ninez/*

[1370] Cancillería de Colombia, "La medida «Primero la niñez» continuará su vigencia y aplicabilidad, después del 21 de agosto de 2023", Ministerio de Relaciones Exteriores y Registraduría Nacional del Estado Civil, 18 de agosto de 2023, disponible en: *https://www.*

III. Discusión y conclusión

Para explicar la falta de inclusión jurídica de los nacionales venezolanos en los países de destino, lo cual queda bien ilustrado al ver cómo la inmensa mayoría de ellos cuenta tan solo con un permiso de residencia temporal o está en situación irregular,[1371] se ha de mencionar de nuevo la construcción histórica del nacional y del extranjero en Sudamérica. Si bien desde inicios del siglo XIX los extranjeros fueron motivados a naturalizarse, nunca se les otorgaron los mismos derechos que a los nacidos en el país. Al contrario, su condición de extranjeros perpetuos fue siempre acentuada por el uso de términos como "extranjeros naturalizados". Más allá de eso, no hubo nunca un llamado claro a que todos los recién llegados se incorporaran al cuerpo de la nación sino solo aquellos que trajeran industria, capital o conocimiento.[1372] En este sentido, podemos ver cómo la inclusión definitiva en la sociedad de destino ha sido siempre un privilegio inalcanzable incluso para aquellos que se naturalizaban, los cuales siempre iban a contar con un estatus jurídico de segunda categoría.

Es plausible defender que este bagaje histórico todavía juega un papel central en el modo en cual se entiende la incorporación del otro. Si bien los venezolanos han recibido un trato jurídico favorable cuando se les compara con otros extranjeros que han llegado a la región en los últimos años, como puede ser el caso de los nacionales haitianos, su inserción nunca ha sido completa. De algún modo, se ha visto a la emigración venezolana como un fenómeno pasajero que en algún momento tenía que remitir cuando las circunstancias en Venezuela permitieran un retorno de la mayoría de aquellos que hubieran salido.

En el lado más negativo se puede señalar el fracaso absoluto de Cartagena y de todas las leyes de asilo en la región que incorporan la definición

---

cancilleria.gov.co/newsroom/news/medida-primero-ninez-continuara-su-vigencia-aplicabilidad-despues-21-agosto-2023?utm_source=substack&utm_medium=email

[1371] Los datos exactos sobre el número de venezolanos en situación irregular en la región, así como sobre el número de personas que cuentan con un permiso de residencia permanente, en vez de uno temporal, son muy difíciles de obtener y la plataforma r4v no los facilita. Sin embargo, del análisis de los datos que la plataforma provee, así como de los datos que provienen de los países de la región llevando a cabo procesos de regularización, se puede inferir que existe todavía un importante número de nacionales venezolanos en situación irregular. Por otra parte, y como ha sido discutido, los permisos de residencia que la mayoría de los venezolanos han obtenido en países como Colombia o Perú son temporales. Véase Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, disponible en: *https://www.r4v.info/*

[1372] Véase capítulo segundo.

ampliada del concepto de refugiado. Con la excepción de algunos miles de venezolanos en Brasil, las leyes de refugio han sido ampliamente ignoradas en todos los países y por todos los actores estatales. Resulta calamitoso que, en términos generales, no se haya podido negociar un mejor acceso a través de la acción judicial, lo cual habla bien a las claras de una preeminencia de la administración en la regulación de los derechos de los extranjeros, lo cual, por otra parte, es común en perspectiva comparada a nivel global. También es pesaroso observar cómo la introducción de los requisitos de visado en tres países de la región ha generado una situación de mayor precariedad legal para los venezolanos que, con independencia de dichos requisitos, continuaban cruzando fronteras.

En el lado más positivo se puede destacar que los tres países que han otorgado autorizaciones bajo los Acuerdos de Residencia del Mercosur, en concreto Argentina, Brasil y Uruguay, no han tenido que lidiar de la misma manera con las consecuencias negativas de la irregularidad, lo cual ha permitido una incorporación más sencilla a nivel administrativo de las nuevas poblaciones. Dicho de otro modo, cuando a la persona se le otorga de manera automática una residencia, esa persona desaparece como un problema jurídico. Los regímenes de libre movilidad de personas siempre han funcionado así. Es por ello que, con cada nueva ampliación, la Unión Europea, por ejemplo, funciona como una máquina de regularización, dado que aquellos que antes podían estar potencialmente en situación irregular, fueran ciudadanos polacos, españoles, suecos, rumanos o búlgaros, pasan a convertirse automáticamente en ciudadanos europeos con derecho de residencia y trabajo. Si bien es cierto que Colombia rechazó la opción de aplicar los Acuerdos Mercosur a los ciudadanos venezolanos hace una década, también lo es que el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos es un instrumento único en perspectiva comparada a nivel mundial, dado que la duración del permiso que se otorga es de diez años hasta 2031. La situación jurídica de una gran parte de los venezolanos en el país está resuelta al menos hasta esa fecha, momento en el cual habrá que analizar la situación. A pesar de esta medida tan novedosa, según datos del propio gobierno colombiano, había todavía 486,072 personas en el país de manera irregular a inicios de 2024.[1373]

[1373] Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana, "Informe de migrantes venezolanas(os) en Colombia", *Migración,* Ministerio de Relaciones Exteriores, febrero de 2024, disponible en: *https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001295/64746_informe-migrantes-venezolanasos-en-colombia-febrero-de-2024-1.pdf*

Por supuesto, el acceso a un permiso de residencia estable es solo el primer paso en la incorporación de la persona en el país de destino, un paso fundamental, pero no definitivo. El derecho de migraciones no puede, y no debe, regular todos los aspectos que tienen que ver con la inclusión de una persona en la sociedad de acogida. En países en donde la tasa de informalidad en el sector laboral es alta, tal como ocurre en la mayoría en América del Sur, es normal que los ciudadanos venezolanos encuentren también dichos obstáculos con independencia de contar con residencia o no.[1374] Con todo, el derecho de migraciones sí puede contribuir a crear nuevos problemas cuando los efectos de medidas restrictivas no son analizados y, en su caso, tenidos en cuenta para modificar la regulación que está generando dichas normas. El ejemplo más claro, como ya ha sido expuesto, es el de la introducción del visado y las consecuencias para la perpetuación de la irregularidad y la aparición del tráfico de personas.

Por otra parte, el discurso político ha de ser cuidadoso de no asociar a la inmigración venezolana con el uso de los recursos del Estado o con la criminalidad. De hecho, como demuestran algunos estudios, la emigración venezolana ha producido un efecto fiscal positivo en países como Colombia,[1375] y no es cierto que los venezolanos cometan más delitos que los nacionales en países como Perú.[1376]

En conclusión, el modo en el cual se ha recibido jurídica y políticamente a la población venezolana nos dice mucho sobre el entendimiento que se tiene sobre el contenido del concepto de nación en cada país, sobre como ese concepto ha sido construido a lo largo de dos siglos y sobre cómo los extranjeros han sido siempre incorporados con recelos a través de una yuxtaposición de medidas generosas y restrictivas.

[1374] Chávez González, Diego y Delgado, Natalia, *op. cit.*

[1375] Konrad Adenauer Stiftung y OIM, *Estudio de impacto fiscal de la migración venezolana en Colombia: Realidad vs potencial*, 2024, disponible en: *https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2024-04/informe-final_vf.pdf*

[1376] OIM, *Migración e incidencia delictiva en el Perú: Un análisis a partir de la evidencia disponible*, 2024, disponible en: *https://www.r4v.info/es/document/OIM_Migracion_e_incidenciadelictiva_Peru_jul24?utm_source=substack&utm_medium=email*

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo noveno

CONCLUSIÓN: CONSTRUYENDO Y DECONSTRUYENDO AL EXTRANJERO. ¿UN VERDADERO ENFOQUE INNOVADOR Y EXCEPCIONAL?

> Finalmente, y antes de empezar a dar la palabra, quería hacer una brevísima reflexión... pero nos parece que los tiempos que corren en nuestro país, donde la crisis económica, social, política e institucional, una crisis de una gran profundidad, creo que todos nosotros tenemos compatriotas, hermanos, parientes, que hoy en Estados Unidos, o en España, o en algún país del denominado "primer mundo" están padeciendo discriminaciones y maltrato. Y este Congreso de la Nación en distintos proyectos se ha hecho carne de esta situación, hemos hecho gestiones, hemos hecho solicitudes, pedidos, a estos países para que se preserve el derecho de nuestros migrantes. Y nos parece contradictorio esto cuando nosotros mismos todavía no tenemos en nuestra propia legislación esos derechos consagrados.[1377]

I. Introducción

Este libro ha investigado doscientos años de construcción jurídica del "extranjero" y del "nacional" en diez países de América del Sur a través de un

[1377] Palabras de Rubén Giustiniani, antiguo senador y diputado argentino, quien propuso la nueva Ley de Migraciones del país, finalmente adoptada en 2004. Audiencia Pública del Congreso Nacional bajo el título de conferencia "Ley de Migración en la República Argentina" el 26 de septiembre de 2002. Esta frase llamó mi atención cuando la vi por primera vez en la tesis doctoral de Melde, Susana, *op. cit.*, p. 145.

análisis comparativo e histórico de sus marcos normativos sobre migración y nacionalidad. Desde inicios del siglo XXI, Sudamérica ha optado por un discurso de mayor apertura sobre estos temas. Esto queda claro si se tiene en cuenta la emergencia de los principios de no criminalización de la migración irregular, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental, así como el apoyo a las fronteras abiertas y la ciudadanía universal. En un momento en que las medidas restrictivas son, en términos generales, predominantes alrededor del mundo, tanto los formuladores de políticas públicas como los académicos sudamericanos han presentado este enfoque como innovador y excepcional e, incluso, como moralmente superior y como parte de una vanguardia hacia la formulación de leyes y políticas públicas más abiertas.

¿Constituye América del Sur un modelo realmente innovador y excepcional? Llegados a este punto, es posible que cada lector haya respondido a esta pregunta de manera diversa tras haber analizado los capítulos anteriores. Lo que queda claro es que los marcos jurídicos de migración y nacionalidad en América del Sur están en constante desarrollo. En algunos aspectos, estos marcos son deficientes y contradictorios. En otros, podría también decirse que son innovadores, excepcionales, y hasta estimulantes en ocasiones. Su carácter paradójico resulta de la yuxtaposición de dos visiones de gran calado histórico en la región. La primera está basada en la seguridad y el control, y es heredera de las medidas restrictivas del siglo XX. La segunda está enfocada en los derechos humanos; tiene una historia más reciente, pero también entronca con algunas prácticas más abiertas del siglo XIX.

Más allá de las afirmaciones de innovación y excepcionalidad, hay dos elementos que resultan evidentes. El primero, tanto histórico como actual, es que los países sudamericanos han construido jurídicamente al extranjero de manera muy similar. En segundo lugar, esta construcción legal del extranjero es diferente a la que podemos ver en Estados Unidos o Europa. Por sí solo, este hallazgo confirma la necesidad de extender el análisis de la regulación de las migraciones más allá de la tradicional aproximación limitada de investigar tan solo a un puñado de países europeos, Estados Unidos y, en algunos casos, Australia y Canadá. Además, este hallazgo sirve también para tomar con mucha precaución el trabajo de aquellos que generalizan modelos y teorías supuestamente globales cuando estas están basadas en una reducida selección de casos.[1378]

[1378] Joppke debe ser elogiado por reconocer que su obra sobre ciudadanía e inmigración es una "historia provincial, limitada a la zona de confort de Norte América, Europa Occidental y los dominios británicos en Oceanía". Joppke, Christian, *Citizenship and immigration*, Cambridge, Polity Press, 2010, p. 147.

En las siguientes páginas, este capítulo ofrecerá un recorrido por los temas que han surgido al evaluar a los regímenes legales migratorios y de nacionalidad en la región, tanto históricos como contemporáneos. Posteriormente, se sugerirán algunos temas de investigación sobre los cuales ha de seguirse ahondando en aras de romper el modelo hegemónico de estudios que solo prestan atención a Estados Unidos y Europa. Esto es aún más importante en el momento actual, en que la región se enfrenta ya desde hace unos años al que es posiblemente el desplazamiento de nacionales de un solo país más importante a nivel global. De hecho, uno de los principales resultados de este libro es entender que, en lo referente a la migración y la nacionalidad, América del Sur tiene elementos que no pueden ser comprendidos o explicados satisfactoriamente si se utilizan tan solo algunos de los principales modelos teóricos que se han presentado como globales. Por tanto, esto demanda un esfuerzo renovado por diseccionar las dinámicas sociopolíticas migratorias en la región desde un punto de vista conceptual diferente. Por fortuna, desde la publicación en inglés de este libro en 2018, el número de estudios comparados sobre América del Sur ha ido en aumento, así como la cantidad de académicos de excelente formación y nivel que han contribuido al debate.[1379] Esto es importante, porque existe una necesidad imperativa de ofrecer alternativas a los enfoques estadounidense y europeo que permitan gestionar mejor los retos y desafíos en esta área.

II. Las leyes de migración y nacionalidad en los siglos XIX y XX

A partir de la independencia a inicios del siglo XIX, los nuevos Estados latinoamericanos se quisieron presentar como diferentes de Europa y Estados Unidos y como mejores que ellos.[1380] A pesar de la influencia que recibieron de ambos, los Estados latinoamericanos incluyendo, por supuesto, a todos los de América del Sur, tomaron decisiones diferentes, que todavía influencian la regulación de la nacionalidad y de la extranjería y que los distingue de Europa y Estados Unidos.

[1379] Ramírez, Jacques, "Ecuador: entre la ciudadanía universal y el control migratorio", en Hernández, Alberto y Campos-Delgado, Amalia, *Migración y movilidad en las Américas*, Ciudad de México, CLACSO-Siglo XXI, 2022; Barbieri, Nicolás Gissi *et al.,* "Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana. Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú", *Diálogo Andino,* núm. 63, 2020, pp. 219-233.

[1380] Miller, Nicola, "Latin America: State-building and nationalism", en Breuilly, John (ed.), *The Oxford handbook of the history of nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 389 y 390.

En el momento de definir la composición de las naciones embrionarias, las elites criollas sudamericanas otorgaron el valor máximo al nacimiento en el territorio mediante la adopción del *ius soli.* Este fue el medio más adecuado para crear nacionales "a partir de los súbditos coloniales" y para empezar a forjar comunidades en sociedades con profundas divisiones sociales y raciales.[1381] Este modelo sirvió también para aumentar la población, lo cual resultaba algo deseable para países que requerían de nacionales para cumplir con obligaciones de carácter personal que se habían introducido a nivel constitucional tales como el servicio militar. Evidentemente, el *ius sanguinis* no habría conseguido aumentar el número de nacionales de la misma manera.

Si bien esta visión inclusiva a través del uso del *ius soli* anunciaba, en teoría, el fin de la discriminación racial, los criollos mantuvieron una posición privilegiada en la estructura social y limitaron la influencia del resto de la población.[1382] Esto se consiguió a través de la distinción entre nacionales y ciudadanos, dado que solo estos últimos tenían derechos políticos y acceso a cargos municipales. La visión de la elite era la de una transformación gradual de la sociedad en lugar de una ruptura radical con el orden colonial anterior, la cual garantizara la exclusión de las poblaciones indígenas y negras, principalmente en cuanto a lo referido a derechos políticos. El titular de esos derechos políticos debía ser varón, alfabetizado, casado y autónomo, ya fuera a través de la propiedad, el comercio, el capital o la profesión independiente. Solo estos hombres eran "considerados como poseedores de la «virtud cívica»; solo ellos eran capaces de autogobernarse; y solo ellos accedían a la igualdad de derechos".[1383] Esta concepción de la nación, en la que las elites blancas de origen europeo desempeñaron un papel dominante, influyó enormemente en las políticas de inmigración y naturalización.

En efecto, la imagen del ciudadano ideal coincidía perfectamente con la del inmigrante ideal. Ambos eran representados como un europeo o, al menos, como un descendiente de europeo blanco, varón, casado, autónomo y trabajador. Por tanto, la idea de fronteras abiertas fue ante todo un proyecto civilizador en el que los agentes que lo iban a llevar a cabo tenían que ser europeos blancos, varones y productivos. Para los primeros legisladores, el inmigrante ideal sería aquel que poblara regiones que se presentaban como vacías, trajera industrias y conocimiento necesarios para participar en los mercados globales y contribuyera al blanqueamiento de poblaciones mesti-

[1381] Appelbaum, Nancy P. *et al.*, *op. cit.*, p. 4.
[1382] Simon, Joshua, *op. cit.*, p. 32.
[1383] Appelbaum, Nancy P. *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

zas. Y, sin embargo, aun si tenemos en cuenta estas limitaciones, la libre circulación de personas representó una ruptura radical con el anterior sistema colonial y sus restricciones.

La relación con los extranjeros, incluso con aquellos que eran idealizados, fue siempre ambivalente. La construcción de una categoría jurídica de "extranjero naturalizado" manifiesta claramente la importancia atribuida al nacimiento en el territorio. Por tanto, la nacionalidad y la ciudadanía fueron siempre categorías que a su vez estuvieron estratificadas en varios niveles. Con esto no nos referimos aquí a lo que Holston ha denominado como "ciudadanía diferenciada" en el caso de Brasil, en donde la categoría de ciudadanía "gestiona diferencias sociales por medio de la legalización de estas de manera que se legitime y se reproduzca la desigualdad", siendo este un aspecto que está presente desde la época colonial.[1384] Al contrario; a lo que nos referimos es al modo en el cual las leyes distinguen entre los que son considerados como "naturales" o "nativos" y los que son "naturalizados". En la actualidad, los diez países continúan usando esta distinción. Los "hijos de americanos" fueron los nativos nacidos en el continente.[1385] El resto fueron siempre extranjeros perpetuos, excluidos de toda posibilidad de desempeñar numerosas posiciones gubernamentales y llevando siempre a cuestas el pecado original de haber nacido en el exterior. Los únicos que podrían ser considerados como "naturales de la patria" serían sus descendientes.[1386]

El nacer dentro del continente acarreaba tal peso e importancia, que fue necesario construir una tercera categoría legal entre el nacional y el extranjero. Se trataba, en concreto, del hispanoamericano, es decir, el antiguo español de las Américas, posiblemente aquellos que podían identificarse como criollos. El criollismo estaba compuesto por una pequeña elite con un cierto sentido de "americanidad", quienes no se veían a sí mismos como "separados de sus vecinos criollos" y quienes, de hecho, "se identificaban a sí mismos como americanos —en oposición a los españoles—, pero no como parte de una nacionalidad específica".[1387] Esto explica, en parte, las dificultades para construir naciones en una región en la que la brecha

---

[1384] Holston, James, *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 2009, pp. 3 y 4. Otros autores han argumentado que el principio de igualdad sigue sin cumplirse también en los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, Sassen, Saskia, "The repositioning of citizenship and alienage: Emergent subjects and spaces for politics", *Globalizations*, vol. 2, núm. 1, 2005, p. 84.

[1385] Herzog, Tamar, "Communities becoming a nation: Spain and Spanish America in the wake of modernity (and thereafter)", *Citizenship Studies*, vol. 11, núm. 2, 2007, p. 163.

[1386] Brown, Matthew, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

[1387] Centeno, Miguel Angel, *op. cit.*, p. 24.

"entre blancos, negros e indios dentro de los países era siempre mayor que las diferencias entre cualquiera de estos grupos a través de las fronteras".[1388] Por lo tanto, las leyes otorgaron al sujeto hispanoamericano, posiblemente al criollo, un estatus jurídico privilegiado. La figura jurídica del hispanoamericano del siglo XIX representa una forma diferente de membresía. Se trata de un nivel de política situado no en el ámbito nacional, sino en el supranacional. En otras palabras, en el contexto hispanoamericano no hubo nunca una simple dicotomía entre el nacional o el ciudadano y el extranjero. La voluntad, consagrada a nivel constitucional, de aceptar a aquellos provenientes de Hispanoamérica como parte de la comunidad por medio de la naturalización automática, representa un acercamiento a la membresía política que choca con las descripciones clásicas. Es decir, estos individuos tuvieron el derecho a una identidad común en el espacio poscolonial hispanoamericano

Por lo general, las elites criollas desconfiaban de la población local,[1389] no solo por motivos de raza, sino también por clase social.[1390] De manera que no sorprende que, coincidiendo con la llegada de un gran número de extranjeros con billetes de tercera clase a partir de la década de 1880, especialmente a Argentina, Brasil y Uruguay, la región empezara a implementar mecanismos de exclusión fronteriza y migratoria. Las leyes en vigor en aquel momento, las cuales facilitaban la libre circulación e igualdad de trato, se fueron deteriorando con la inclusión de diversas restricciones que fueron justificadas por motivos étnicos, raciales, ideológicos, morales, físicos y económicos. Todo esto dio paso a una nueva era de control. Para el inicio del siglo XX, las elites empezaron a preocuparse por la naturaleza de la inmigración europea. La llegada de europeos blancos continuaba siendo bienvenida como un paso hacia "la mejora racial" desde la visión impuesta por los proyectos de las elites de construcción de nación.[1391] Sin embargo, el anhelado e idealizado inmigrante del siglo XIX, el europeo blanco (del norte), trabajador y con capital, no fue necesariamente el que llegó en gran número a partir de las décadas de 1870 y 1880, pues eran más bien en su mayoría personas provenientes del sur de Europa, las cuales eran percibidas como menos civilizadas en comparación con los del norte.[1392] Los inmigrantes fueron llenando de forma natural los espacios disponibles en el mercado

[1388] *Ibidem,* p. 175.
[1389] Hobsbawm, Eric, *op. cit.*, pp. 311-326.
[1390] Simon, Joshua, *op. cit.*, p. 32.
[1391] Loveman, Mara, *op. cit.*, p. 154.
[1392] Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.*, pp. 15-17.

laboral, pero también trajeron consigo nociones de derechos e igualdad que se consideraban subversivas. Las restricciones que se empezaron a imponer a partir de entonces tuvieron su origen en una interpretación muy concreta y profundamente arraigada por parte de las elites del significado de conceptos como la conformidad, la pertenencia y la exclusión.

Todo esto representó tanto una continuación de rasgos excluyentes ya presentes el siglo XIX (tales como la limitación del acceso a la ciudadanía por motivos de clase),[1393] como un retroceso en algunos aspectos respecto del migrante europeo anteriormente idealizado. Además, a principios del siglo XX, el control de las fronteras se transformó en "un aspecto indivisible de la soberanía".[1394] De este modo, las restricciones fueron favorecidas incluso por países en la región que prácticamente no recibían inmigración, dado que el control de fronteras comenzó a emerger como un requisito básico para ser reconocido en el concierto internacional "como un Estado-nación moderno".[1395]

Las restricciones que empezaron a afectar lentamente a los europeos tomaron más tiempo en incluir también a los americanos. Como observó elocuentemente un académico en 1928, "una cosa es regular la inmigración del Viejo Mundo y, otra distinta, es tratar de imponer restricciones a los inmigrantes que provengan de otro Estado americano".[1396] Como si de la construcción de un muro simbólico se tratara, los Estados fueron categorizando a los extranjeros en diversos grupos, que había que excluir. Esto llevó a que estas categorías, o ladrillos, se fueran apilando, lenta, pero inexorablemente, unos sobre otros, a lo largo de todo un siglo de restricciones incorporadas a través de leyes y decretos.[1397]

Como si se estuviera construyendo un muro, cada una de las piezas individuales de ladrillo representaban categorías despreciadas de extranjeros que se fueron acumulando, de forma lenta, pero segura, unas sobre otras a lo largo de todo un siglo de disposiciones legislativas y administrativas. La exclusión llegó a su punto más álgido en la década de 1970 en un contexto marcado por dictaduras militares, y en el cual la regulación jurídica del extranjero alcanzó su versión más represiva y denigrante hasta ese momento.

[1393] Capítulo segundo, pp. 57 y 58.

[1394] McKeown, Adam, K., *op. cit.*, p. 95.

[1395] *Ibidem,* pp. 320 y 321.

[1396] Brown Scott, James, *op. cit.*, p. 320.

[1397] FitzGerald, David Scott y Cook-Martín, David, *op. cit.*

III. Las leyes de migración y ciudadanía en la actualidad

La discriminación de los extranjeros fue solo uno de los elementos del que fue, posiblemente, el periodo más oscuro en la historia de América del Sur. Bajo la sombra de los regímenes militares se cometieron con impunidad los más atroces crímenes contra la humanidad: desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y represión arbitraria. Es en este contexto en el que se ha de evaluar el surgimiento de una nueva arquitectura legal a nivel internacional, regional y doméstica desde la década de 1990, la cual se basa en la protección de los derechos. Las democracias nuevamente restablecidas se apresuraron a ratificar tratados internacionales de derechos humanos como una suerte de "antídoto contra las regresiones autoritarias".[1398] El proceso conocido como el "nuevo constitucionalismo latinoamericano", el cual ha influenciado a la mayoría de los países, implica conceder al derecho internacional de los derechos humanos una posición mucho más prevalente en el orden constitucional doméstico. A nivel material, las nuevas Constituciones incorporan amplios catálogos de derechos que protegen a los grupos vulnerables, como los afrodescendientes y las poblaciones indígenas, pero también a los migrantes, los cuales son considerados como vulnerables en comparación con los trabajadores nacionales.[1399] La creciente importancia de la jurisprudencia de la Corte IDH, así como de la CIDH, ha jugado un rol notable a través del énfasis en la necesidad de proteger a los migrantes y sus derechos. Es sabido, por ejemplo, que la aprobación de la Ley de Migraciones argentina de 2004 (la primera de una serie de textos progresistas en la región) fue en gran medida el resultado de un acuerdo amistoso alcanzado ante la CIDH en 2003.[1400]

Sin embargo, la creciente importancia del derecho internacional tras el fin de atroces dictaduras no puede por sí solo explicar el cambio hacia una regulación más humana del estatus de los no nacionales. Para entender este giro se ha de tomar en cuenta también la transformación de un continente entero, que pasó de ser uno de destino a ser uno de origen. El enorme núme-

[1398] Abramovich, Víctor, *op. cit.,* p. 217.

[1399] Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, OC – 18/03, párrafos 112, 131 y 160.

[1400] Corte IDH, Informe 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa *Juan Carlos de la Torre* (Argentina), 21 de julio de 2011. De la Torre era un ciudadano uruguayo que había sido detenido y expulsado sin ninguna supervisión judicial tras veinticuatro años de residencia en Argentina.

ro de sudamericanos que han emigrado desde la década 1970 y, más específicamente, con el cambio de siglo, representa un elemento clave para entender los nuevos discursos, leyes y prácticas que surgieron desde inicios de los 2000. Los principios de no criminalización de los migrantes indocumentados, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental y la apertura de fronteras, fueron enunciados teniendo en mente a los emigrantes. Fue tan solo más tarde cuando esos principios encontraron acomodo en las nuevas leyes migratorias con base en principios de coherencia y justicia, como bien ejemplifica la frase introductoria de este capítulo. El hecho de que las cifras de inmigración se mantuvieran bajas en la región también facilitó la enunciación de dichos principios. Evidentemente, todo el panorama se ha complejizado enormemente con la llegada de millones de nacionales venezolanos.

El régimen de migración y nacionalidad resultante en Sudamérica es peculiar si se compara con otros a nivel mundial. La nacionalidad se encuentra regulada bajo los mismos parámetros adoptados inmediatamente después de la independencia, es decir, *ius soli*, periodos de residencia cortos antes de la naturalización, así como la discriminación entre los "naturales" y los "ciudadanos naturalizados". A pesar de esta naturaleza supuestamente liberal, y en línea con lo acaecido históricamente, el número de naturalizaciones en Sudamérica es sorprendentemente bajo. Esto puede ser el resultado de la combinación entre la discrecionalidad administrativa y otros obstáculos burocráticos, junto con el limitado incentivo que los migrantes regionales puedan tener para naturalizarse cuando pueden usar regímenes de libre circulación de personas. Sin embargo, es crucial seguir investigando los motivos por los cuales el mecanismo de transformación entre el extranjero y el nacional parece tener tan poca aceptación.

Por su parte, las leyes migratorias yuxtaponen la reconfiguración de conceptos heredados del siglo XIX, como las fronteras abiertas, con una nueva realidad política en donde la emigración es numéricamente más alta que la inmigración, incluso tras la llegada de nacionales venezolanos. A inicios del siglo XX, los países sudamericanos siguieron caminos ya transitados, sin espacio alguno para lo distintivo, y lo hicieron para aparentar ser lo suficientemente soberanos en la arena internacional.[1401] Por el contrario, la situación actual refleja una cierta singularidad en cuanto a la elección de las soluciones más adecuadas a los desafíos actuales, las cuales corresponden de forma muy cercana a la idiosincrasia de la región. Estas respuestas no son necesariamente las mismas que aquellas que son tomadas por parte de Europa o de Estados Unidos.

[1401] Véase capítulo cuarto, pp. 122-127

Se podría decir que ha surgido un espíritu diferente, que tiene como componente fundamental la dignidad humana, y que entiende que la respuesta más adecuada a los flujos migratorios es la regularización. La membresía en Sudamérica nunca se basó en periodos largos de residencia, sino más bien en la contribución del individuo en el mejoramiento de la nación, en los vínculos familiares y en ser parte de un espacio supranacional mayor. Estos tres elementos continúan prevaleciendo sobre cualquier requisito de residencia a la hora de reclamar la membresía, afectando no solo la regularización, sino también el acceso a la residencia y la nacionalidad. Por ejemplo, es innecesario que los migrantes indocumentados permanezcan varios años con un estatus irregular antes de poder acceder a un permiso de residencia. Al contrario, generalmente solo necesitan ser nacionales sudamericanos, familiares de un residente o tener una oferta de trabajo en el lugar de destino.[1402] Un punto importante es que, en Sudamérica, las categorías de irregular, regular y migrante regional suelen ser difusas, y no se encuentran bien definidas, lo cual lleva a la implementación de soluciones individuales de tipo parcial o temporal.

En lugar de haber una clara ruptura con el pasado, lo que surge es una "perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones", donde "los derechos humanos tienen un rol central, aunque ambivalente".[1403] Los derechos que existen sobre el papel son, en ciertas ocasiones, de difícil acceso en la práctica. Esos derechos coexisten además con instrumentos de seguridad y de control, como son los visados (los cuales afectan principalmente a individuos provenientes de África, Asia y el Caribe), el rechazo en frontera, así como las prerrogativas de expulsión por diversas causales. El carácter provisional de los permisos de residencia, incluso para aquellos comprendidos dentro del marco de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, es posiblemente la mejor ejemplificación de la tensión existente entre el enfoque de seguridad y el de derechos humanos, algo que Domenech califica como "una política de control con rostro humano" en el caso argentino.[1404] Al mismo tiempo, el énfasis en los derechos de los emigrantes sudamericanos ha impulsado a que los Estados acepten la doble nacionalidad, extiendan el derecho a voto también a los extranjeros y hayan firmado acuerdos de libre movilidad con otros países de la región. Estas modificaciones, si bien no pueden ser cata-

[1402] Véase capítulo quinto, p. 183.

[1403] Domenech, Eduardo, "Crónica de una «amenaza» anunciada. Inmigración e «ilegalidad»: visiones de Estado en la Argentina contemporánea", en Feldman-Bianco, Bela *et al.*, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Quito, FLACSO-Ecuador / CLACSO / UAH, pp. 66-68.

[1404] Domenech, Eduardo, "Las migraciones son como el agua…", *cit.*, p. 2.

logadas como una verdadera visión de fronteras abiertas, han facilitado el acceso a derechos y a un estatus legal para cientos de miles de individuos. Estos cambios demuestran un giro dramático del enfoque regional, en comparación con lo ocurrido en el siglo XX.

IV. Preguntas abiertas en la literatura académica

Como ya se ha señalado, la mayor parte de los académicos que trabajan temas migratorios y de nacionalidad tienen la tendencia a extrapolar conclusiones supuestamente generales y globales a partir del estudio de un reducido número de casos, en concreto, Estados Unidos, Canadá, Australia y algunos países europeos, principalmente Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido. Este enfoque limitado ha producido modelos teóricos que no explican adecuadamente las dinámicas de los países de Sudamérica ni en su conjunto ni de manera independiente. Esta carencia teórica demanda una evaluación más cuidadosa tanto empírica como teórica que permita revisar estos modelos. Dicho refinamiento puede ayudarnos a comprender mejor el caso sudamericano, el cual ofrece una aproximación diferente a la materia si se compara con estos modelos supuestamente globales. Por consiguiente, las próximas páginas van a proponer de manera tentativa algunas líneas de investigación, que parecen importantes.

1. *Nacionales y extranjeros*

Los Estados Unidos se han presentado como el ejemplo prototípico de un país en donde el *ius soli* absoluto prevalece como un aspecto constitucionalmente protegido por la Decimocuarta Enmienda.[1405] Esta enmienda fue adoptada en 1868, en un contexto histórico particular, como resultado de la guerra civil, y tan solo un año después de que la Corte Suprema denegara en *Dred Scott v. Sanford* el acceso a la ciudadanía para las personas de raza

[1405] La Decimocuarta Enmienda, cláusula de ciudadanía, establece que "Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos y del estado en el que resida. Ningún estado aprobará o hará cumplir ley alguna que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún estado privará a persona alguna de su vida, su libertad o su propiedad sin el debido procedimiento legal; ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, la protección de las leyes en un plano de igualdad".

negra.[1406] Por su parte, Europa, más en concreto Alemania, se ha usado siempre como un ejemplo de la tendencia opuesta, es decir, como ilustración de un caso en el que únicamente aquellos con padres alemanes podían obtener la nacionalidad al nacer. Como resultado de esto, el número de individuos que han quedado excluidos de la participación política a pesar de haber nacido en el país se ha multiplicado durante décadas.[1407] Alemania enmendó parcialmente este aspecto en 1999 al introducir una forma limitada de *ius soli*. En cualquier caso, el *ius sanguinis* sigue siendo preponderante en Europa,[1408] lo que lleva a etiquetar a muchos residentes nacidos en los respectivos países como migrantes de segunda o tercera generación, algo contradictorio en sí, dado que esas personas nunca emigraron.

Como se explicó en el capítulo segundo, Sudamérica adoptó desde la independencia una forma absoluta de *ius soli*, aunque por razones distintas que Estados Unidos. El lugar de nacimiento fue tomado como indicador de la pertenencia a la comunidad y usado para separar a los nacionales de los extranjeros desde la cuna hasta la tumba. Históricamente, América del Sur no ha puesto en duda su uso del *ius soli* absoluto, con la excepción del caso colombiano, que lo derogó en 1886,[1409] así como de Chile, en donde ha habido algunos llamados a limitar el acceso a la nacionalidad para los hijos de padres en situación irregular.[1410] En el caso estadounidense, el hecho de que el *ius soli* no haya suscitado muchas controversias ha sido interpretado como una prueba de la "decreciente importancia del propio concepto de ciudadanía".[1411] Otros académicos han expuesto que el *ius soli* es inmodificable dado que cambiarlo implicaría una "traición a un ideal nacional de carácter fundamental".[1412]

La membresía social tiene que ver con cómo se interpretan los límites de la participación en un sistema político, no solo al nacer, sino también a través de la naturalización. La literatura existente en la materia ha asumido siempre que la naturalización permite a la persona, completar el proceso de

[1406] Para una descripción más extensa del contexto histórico, véase Rubio-Marín, Ruth, *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 177-182.

[1407] *Ibidem,* pp. 186-234.

[1408] Dumbrava, Costica y Bauböck, Rainer (eds.), "Bloodlines and belonging: Time to abandon ius Sanguinis?", *Florence: EUI,* Working Paper RSCAS 2015/80, 2015.

[1409] Véase capítulo segundo, pp. 79 y 80.

[1410] Chile, artículo 166, Ley 21.325, Ley de Migración y Extranjería de 2021.

[1411] Spiro, Peter J., *Beyond citizenship: American identity after globalization,* Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 30.

[1412] Carens, Joseph, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

transformación jurídica desde ser extranjero hasta convertirse en nacional con igualdad absoluta de derechos. Esto es así tanto en Europa[1413] como en Estados Unidos, con la única excepción de que en este último hay una prohibición para los ciudadanos naturalizados de ser elegidos presidente o vicepresidente del país. Por tanto, el estatuto jurídico de nacionalidad o ciudadanía se ha descrito como "internamente inclusivo" y "externamente excluyente" o como duro en su corteza externa, pero blando en la parte interior.[1414] Sin embargo, el hecho de que Sudamérica discrimine a los extranjeros naturalizados contradice completamente esta visión. De hecho, en otros sistemas legales se podría considerar al término de "extranjero naturalizado" como una imposibilidad. Esto no es así en América del Sur, donde quienes se naturalizan constituyen una categoría legal diferente de residentes, dado que tienen menos derechos. Ha de señalarse entonces que América del Sur tiene un sistema legal de naturalización imperfecto. En el caso de Uruguay, esto va más allá, dado que el país no tiene ni siquiera un mecanismo de naturalización. Es por tanto llamativo que, tal vez con la excepción de Uruguay, este sistema imperfecto no genere demasiado debate ni académico ni político, y esto a pesar de que la imperfección del sistema socava los cimientos de la aspiración de igualdad entre todos los nacionales en el territorio.

Por último, la cifra extremadamente baja de naturalizaciones que se da anualmente en cada país es otro aspecto que amerita mayor investigación. Todos estos hallazgos hacen necesario que nos replanteemos algunas de las teorías existentes sobre nacionalidad y ciudadanía y que exploremos también si otras regiones del mundo con un pasado colonial también tienen sistemas de naturalización similares.

2. *La desaparición de la ciudadanía*

A lo largo de las últimas tres décadas, los académicos han debatido sobre el declive del rol de la ciudadanía como estatus jurídico. Esto se debe principalmente a la facilitación de la naturalización en muchos países, el incremento en la aceptación de la doble nacionalidad, el otorgamiento de mayores derechos a los no nacionales residiendo en el territorio y, en el contexto europeo, la creación de un estatus supranacional. La ciudadanía, según Bauböck,

[1413] Véase artículo 5 de la Convención Europea sobre la Nacionalidad, 1997, prohíbe la discriminación entre los nacionales por nacimiento y aquellos naturalizados.

[1414] Brubaker, Rogers, *op. cit.*, pp. 50-72.

no seguirá siendo "un conjunto denso de identidad, derechos, deberes y compromiso político que conecta a los individuos con un Estado-nación en particular".[1415] Al contrario, lo que se está produciendo es la emergencia de lo que Joppke ha denominado "ciudadanía ligera" (*citizenship light*).[1416]

Hammar acuñó el término *"denizens"* a inicios de 1990 para referirse a los extranjeros que gozaban en un determinado territorio de varios derechos civiles, sociales y, en menor medida, políticos, a pesar de no ser ciudadanos.[1417] Desde entonces, los términos para describir la transformación del concepto jurídico de ciudadanía se han multiplicado, incluyendo "posnacional", "supranacional" o "transnacional", entre otros. El principal interés de este capítulo tiene que ver con cómo el acceso por parte de los extranjeros a derechos que tradicionalmente se consideraban asociados a la nacionalidad pueda llegar a "erosionar la distinción entre ciudadano y extranjero" y, por tanto, a devaluar el significado de la "categoría de ciudadanía".[1418] Para comenzar el análisis, resulta en primer lugar útil distinguir entre conceptos y teorías que examinan "fenómenos empíricos" similares referidos a la desaparición de "una única relación de identidad entre los ciudadanos y los Estados-nación".[1419]

La ciudadanía posnacional se puede definir como "«la idea de ciudadanía más allá de», en lugar de, «por encima de» la nación; por ejemplo, la transformación por la cual la ciudadanía basada en el Estado se disocia por completo de la identidad nacional".[1420] La ciudadanía se vería socavada tanto por la continua promoción como por la difusión de "reglas y concepciones universalistas respecto de los derechos del individuo",[1421] así como por el creciente rol de las normas internacionales de derechos humanos, las cuales llevarían a nuevas modalidades de membresía.[1422] Algunos autores cometen un error conceptual al utilizar los términos "ciudadanía posna-

[1415] Bauböck, Rainer, "Genuine links and useful passports", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, núm. 6, 2019, pp. 1015-1026.

[1416] Joppke, Christian, *Citizenship and immigration*, *cit.*, pp. 301-305. Sin embargo, Shachar alega que, en especial después del 11 de septiembre, las medidas draconianas adoptadas para regular la migración y el estatus de los extranjeros implican que la importancia de ostentar la nacionalidad de un país es hoy más relevante que nunca. Véase Shachar, Ayelet, *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 2.

[1417] Hammar, Tomas, *op. cit.*, p. 13.

[1418] Sassen, Saskia, "The repositioning of citizenship…", *cit.*, p. 103.

[1419] Bauböck, Rainer, "Genuine links and useful passports", *cit.*, pp. 1 y 2.

[1420] *Ibidem*, pp. 1 y 2.

[1421] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 145.

[1422] Benhabib, Seyla, *op. cit.*, pp. 10 y 21.

cional" y "ciudadanía supranacional".[1423] En realidad, "supranacional" se refiere a los derechos que los individuos obtienen debido a que tienen la nacionalidad de un Estado que participa en una organización supranacional. El ejemplo más claro de esto es la ciudadanía europea.[1424] Por otra parte, el concepto de "ciudadanía transnacional" enfatiza que aquellos que migran son simultáneamente inmigrantes y emigrantes y, por ende, cuentan con ciertos derechos tanto en su país de destino como en el de origen. A esto se le ha llamado también "ciudadanía externa".[1425]

Los debates sobre el proceso de defunción de la concepción más tradicional de ciudadanía se han dado sobre todo en Europa occidental y en Estados Unidos en un periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.[1426] Como ha observado Joppke, algunos derechos, tales como el de no sufrir detención arbitraria, ya amparaban a todos los individuos en el marco de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Desde su punto de vista, esto pone en "duda que el concepto posnacional de derechos de la persona sea novedoso".[1427]

En este contexto, Sudamérica aparece nuevamente como un rompecabezas. En primer lugar, está el desarrollo histórico de los derechos que son habitualmente asociados con el concepto ciudadanía. Durante el siglo XIX, América del Sur fue una región en donde estos derechos estaban disponibles para los no nacionales, y en la cual, en muchos aspectos, no había una distinción clara entre ciudadanos y extranjeros.[1428] De hecho, el extranjero podía residir en el territorio, ejercer ciertos derechos civiles y no temer ser deportado, puesto que las medidas de expulsión eran en gran medida inexistentes. Además, los inmigrantes europeos tenían más privilegios en comparación con muchas de las poblaciones nativas. En el caso de los hispanoamericanos, o posiblemente en el caso de una reducida elite criolla, la figura del extranjero se complejizó aún más debido a que los hispanoamericanos tenían rutas privilegiadas para la naturalización, así como más derechos políticos. Esto contradice a quienes argumentan que desde la

[1423] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 159. Para una perspectiva multinivel de la ciudadanía con el fin de evitar conceptualizar la ciudadanía europea como posnacional, véase Bauböck, Rainer, "The three levels of citizenship within the European Union", *German Law Journal*, vol. 15, núm. 5, 2014, pp. 751-764.

[1424] Kochenov, Dimitry, *op. cit.*

[1425] Bauböck, Rainer, "Introduction", *cit.*, p. 3.

[1426] En cuanto a Estados Unidos, véase Bosniak, Linda, "Human rights, state sovereignty…", *cit.*

[1427] Joppke, Christian, "Citizenship and immigration", *cit.*, p. 29.

[1428] Véase capítulo segundo.

Revolución francesa "los derechos del hombre están inextricablemente asociados a la ciudadanía".[1429] Por tanto, Sudamérica transforma 180 grados lo que había sido habitualmente aceptado en la literatura académica como válido hasta el día de hoy.

De hecho, lo que Bosniak denomina como "ciudadanía extranjera" (*alien citizenship*)[1430] era una realidad normalizada en Sudamérica hasta los años 1930. A su vez, siguiendo la configuración de Brubaker,[1431] la relevancia de la ciudadanía como un "instrumento" y "objeto" de exclusión social fue menos destacado. No fue un instrumento, porque su principal función, que era permitir al Estado controlar quién entraba a su territorio, no fue empleada hasta el siglo XX. Tampoco era un objeto, debido a que las limitaciones para acceder a la ciudadanía a través de las leyes de nacionalidad jugaban un rol marginal. Si acaso, la ciudadanía funcionó como un instrumento y un objeto de apertura social para el "tipo correcto" de extranjeros, los cuales eran seducidos para entrar al país, y a los que luego se les ofrecía un proceso de naturalización rápido, o, incluso, para el caso de los hispanoamericanos, automático. Para complicar aún más el panorama, otros derechos, tales como la protección consular en el exterior y el reconocimiento de títulos, fueron extendidos a los hispanoamericanos a través de instrumentos supranacionales mediante tratados multilaterales y bilaterales.[1432]

Esta apertura hacia la llegada de extranjeros llevó a la creación de numerosas configuraciones legales bajo las cuales los individuos podían acceder a derechos que provenían tanto del Estado de residencia como del de origen, en lo que era *de facto* una situación transnacional. Los extranjeros, especialmente aquellos de origen europeo, tenían la ventaja de ser excluidos de ciertas obligaciones, tales como las militares, e, incluso, en ocasiones, del pago de impuestos. Además, y aún más importante, podían optar por la protección diplomática de sus Estados de origen en caso de necesitarla. De esta manera, la América del Sur del siglo XIX enriquece los debates sobre las formas de membresía posnacional, transnacional y supranacional, no solamente geográfica y temporalmente, sino también demostrando complejidades aún mayores alrededor de las categorizaciones de membresía basadas en la nacionalidad, la clase y la raza. En ciertos aspectos, el modelo sudamericano contrasta con los de la Unión Europea y Estados Unidos, de modo que lleva a la pregunta central sobre los motivos por los cuales este

[1429] Soysal, Yasemin Nuhoglu, *op. cit.*, p. 164; Brubaker, Rogers, *op. cit.*, p. 46.
[1430] Bosniak, Linda, "Human rights, state sovereignty…", *cit.*, pp. 2-4.
[1431] Brubaker, Rogers, *op. cit.*, p. 34.
[1432] Véase capítulo tercero.

continente ha tomado una ruta tan diferente y cómo estas experiencias se relacionan o sirven de influencia entre ellas; por ejemplo, a través de trasplantes legales.

Cuando se trata de la regulación actual, Sudamérica ofrece también un importante material empírico para analizar las interacciones entre las formas de membresía posnacional, transnacional y supranacional, las cuales no han sido adecuadamente exploradas en el caso de esta región. Por ejemplo, los derechos humanos, principalmente la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH, pero también la ICMW, no pueden explicar por sí solos el proceso de extensión de derechos a los extranjeros en las legislaciones más recientes. Además, al contrario de lo que algunos autores proponen para el caso de Norteamérica y Europa, los tribunales domésticos no han sido los principales impulsores a la hora de limitar la capacidad de los Estados para controlar la inmigración.[1433]

El incremento de los derechos de los extranjeros puede ser parcialmente entendido como resultado de la extensión de los derechos a los sudamericanos emigrantes residiendo en el exterior. De esta manera, ciertos derechos, tales como los políticos, que los extranjeros han obtenido en determinados países de la región, no son el resultado de las demandas de los inmigrantes en Sudamérica, sino más bien de la reciprocidad que los propios Estados de América del Sur esperan por parte de los países de destino en donde residen emigrantes sudamericanos.[1434] Por tanto, la adopción de leyes más liberales se transforma en un vehículo a través del cual las demandas externas se hacen más creíbles en favor de los emigrantes.[1435] De hecho, las prácticas transnacionales de "ciudadanía externa"[1436] han sido comunes entre los Estados sudamericanos, dado su papel como países de emigración.[1437]

[1433] Joppke, Christian, "Immigration challenges the nation-state", en Joppke, Christian (ed.), *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 5-47. Recientemente, algunos autores han discutido que los derechos humanos están perdiendo fuerza como herramienta de protección para los migrantes. Véase, por ejemplo, Dauvergne, Catherine, *The new politics of immigration, cit.*, p. 120.

[1434] Escobar, Cristina, *op. cit.*, p. 8.

[1435] Véase la IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Declaración de Quito, 21 y 22 de septiembre de 2009, párrafo 5: "Nuestra voluntad de garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación". Véase también Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, "Turning the immigration policy", *cit.*

[1436] Bauböck, Rainer, "Introduction *cit.*, p. 3.

[1437] Véase capítulo sexto, pp. 210-214, 219 y 220.

Cuando se trata de la ciudadanía supranacional, Sudamérica también amerita mayor análisis. Del mismo modo que en el caso europeo, los tres componentes principales de dicha ciudadanía supranacional incluirían la libre circulación de personas, la igualdad de trato, en particular en lo que respecta al acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo, así como algunos derechos sociales y, por último, algunos privilegios menos importantes, como la protección consular en el extranjero.[1438] De manera similar a lo que ha ocurrido en Europa, los sudamericanos han sido muy cautelosos para no herir sensibilidades nacionales. En este sentido, los derechos de voto se han visto limitados enormemente, y se ha afirmado también en cualquier documento político sobre la materia que cualquier estatus supranacional solo ampliaría, pero no sustituiría, a la ciudadanía nacional.[1439]

Es aquí donde la tensión histórica entre, por una parte, la visión regional idealizada de una "patria grande" y, por otra, un nacionalismo profundamente arraigado, se hace más evidente. Como bien ha señalado Sanahuja, "el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente".[1440] Este difícil equilibrio entre el nivel nacional y el nivel regional ha afectado a todas las iniciativas de integración, y representa claramente un reto de enorme magnitud. Esto queda bien ejemplificado de manera más reciente por el ascenso y caída inmediata del Unasur,[1441] organización que había propuesto iniciativas interesantes, como la adopción de un pasaporte co-

[1438] Plan de Acción para el Estatuto de Residencia del Mercosur, diciembre de 2010, pp. 2 y 5; Declaración de Bogotá, IV Foro Andino de Migraciones, Bogotá, 9 y 10 de mayo de 2013.

[1439] Hidalgo Tandazo, Ramiro, "El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR", *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales,* núm. 16, 2016, pp. 73-88. UNASUR, "Informe conceptual sobre ciudadanía suramericana", *Informe de la reunión del grupo de trabajo de ciudadanía suramericana,* 2014; Declaración de Bogotá, IV Foro Andino de Migraciones, Bogotá, 9 y 10 de mayo de 2013.

[1440] Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica. El caso de UNASUR", en Serbín, Andrés *et al.* (coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe. Nuevos actores nuevos temas, nuevos desafíos: Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe,* Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 19-72.

[1441] Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", *Pensamiento Propio*, vol. 44, núm. 21, 2016, pp. 38 y 39; Nolte, Detlef y Mijares, Víctor M., "UNASUR: An eclectic analytical perspective of its disintegration", *Colombia Internacional*, núm. 111, 2022, pp. 83-10.

mún, filas especiales para nacionales regionales en la frontera, becas de movilidad para estudiantes e, incluso, una canción regional.[1442]

En conclusión, Sudamérica ofrece un gran espacio para que los académicos se replanteen y continúen investigando la supuesta novedad histórica de las configuraciones de membresía más allá de la ciudadanía, sea esta posnacional, transnacional o supranacional, así como los espacios geográficos en los que dichas configuraciones tienen lugar. Otra posible línea de investigación es analizar los motivos por los cuales se extienden ciertos derechos a los extranjeros, así como también definir cómo y cuándo las preocupaciones sobre los emigrantes pueden impulsar el avance en los derechos de los inmigrantes o los esquemas de movilidad de integración regional. Estos elementos pueden tener implicaciones en los procesos de políticas públicas, y requieren de nuevas investigaciones. Todo ello, por supuesto, sin descuidar una nueva realidad migratoria en la región desde la llegada de los nacionales venezolanos.

V. ¿Sudamérica como un modelo de influencia global?

Cuando presento mi trabajo sobre Sudamérica en cualquier rincón del mundo, siempre suele haber alguien que me hace la siguiente pregunta: ¿Qué influencia puede tener el enfoque de esta región en Europa o Estados Unidos? Si bien comprendo que esta curiosidad sea natural, la considero también una réplica, a menudo involuntaria, del enfoque hegemónico occidental que existe sobre la regulación global de la migración y la movilidad. Si tenemos en cuenta que casi el 50% de los flujos migratorios a nivel mundial se dan entre países del Sur global, la pregunta que me parece más interesante es ver en qué medida Sudamérica puede llegar a ofrecer una alternativa de utilidad para la regulación migratoria en otras partes del Sur global, así como, en segundo lugar, en Europa o en Estados Unidos.

América del Sur ya ha demostrado que puede tener una cierta capacidad de influencia, y que hay lecciones que se pueden aprender de un modelo que, por una parte, intenta ser más humano y, por otra, tiene deficiencias claras en su aplicación, como bien ha sido ejemplificado con la no aplicación de Cartagena a los nacionales de Venezuela. Es obvio que los principales países que pueden recibir un cierto impacto de la región son los otros Estados de América Latina, los cuales también están obligados por la CADH, han ratificado en su mayoría la ICMW y están sujetos a

[1442] UNASUR, Informe conceptual, *cit.*, pp. 15 y 16.

la jurisprudencia de la Corte IDH y a las decisiones de la CIDH. De hecho, podemos observar cómo hay ciertos aspectos, tales como el derecho a migrar o la regularización como primera alternativa a la irregularidad, que han sido incorporados en las legislaciones de El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua, países que han sido influenciados por los debates sudamericanos.[1443]

América central y México y, en menor medida, Cuba y la República Dominicana, comparten muchos elementos con Sudamérica relativos a la construcción histórica y jurídica del nacional y del extranjero. El entender el espíritu interno de la región durante este periodo de construcción es crucial para identificar adecuadamente elementos que puedan resultar útiles en otros lugares del mundo. Por ejemplo, las condiciones históricas que llevaron a la creación de la Unión Europea, al establecimiento de una ciudadanía europea y a la libre movilidad de personas no son necesariamente replicables en otras regiones. En Europa, la integración fue un proyecto político que surgió tras la aniquilación de millones de personas durante la Segunda Guerra Mundial. Además, fue solo la pericia e insistencia de los negociadores italianos la que permitió que la libre circulación de trabajadores se consagrara como un principio clave en las década de los cincuenta y sesenta, dado que así se podía proteger a los cientos de miles de emigrantes italianos que ya residían en los otros Estados miembros en aquel momento.[1444] Por tanto, y dadas las distintas realidades, cada región debe desarrollar sus propias narrativas en favor de la movilidad regional, las cuales han de tener sentido en ese momento histórico en concreto.

A través del examen exhaustivo de una región del Sur global, este libro ha demostrado que Europa y Estados Unidos no son modelos que puedan replicarse alrededor del mundo. Esto no quiere decir que no sea posible que caminos diferentes lleven a resultados similares. Por ejemplo, cuando se discuten los regímenes de libre movilidad de personas en otras regiones del mundo, incluyendo América del Sur, es entendible que haya una cierta tendencia por parte de actores políticos y académicos a usar a la Unión Europea como un modelo idealizado con el cual se debe comparar a los demás. Sin embargo, estas comparaciones tienen una utilidad muy limitada si no se atiende a las peculiaridades e idiosincrasias de cada región. De hecho, ha de

[1443] México, artículos 132-137 sobre la regularización, Ley de Migración, 25 de mayo de 2011; Nicaragua, artículo 118, Ley General de Migración y de Extranjería, 31 de mayo de 2011; Guatemala, artículo 1, Decreto 44/2016. Código de Migración; El Salvador, artículo 5, Decreto 286, Ley Especial de Migración y Extranjería, 2 de abril de 2019.

[1444] Maas, Willem, *Creating European citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

celebrarse el contar cada vez con más estudios migratorios especializados sobre otras regiones tales como África, Asia, Centroamérica, el Caribe, los países del Golfo o el territorio postsoviético. Debido a que casi la mitad de los migrantes de todo el mundo se desplazan entre países del Sur global, es vital continuar con esta producción de conocimiento. Además, las regiones del Sur global también deben iniciar un diálogo entre ellas sobre los retos que enfrentan para gestionar la movilidad humana, retos que en algunos casos pueden ser similares. Este diálogo ha de darse tanto a nivel político como académico, y este libro aspira a contribuir al mismo diálogo.

En efecto, América del Sur puede llegar a tener un rol crucial en dicho diálogo. A pesar de todas sus contradicciones, deficiencias y retos en la implementación, es indudable que resulta estimulante observar cómo se verbaliza un nuevo vocabulario sobre la no criminalización, la migración como un derecho y la ciudadanía regional y universal. El esfuerzo de muchos actores regionales de posicionar al migrante en primer plano como ser humano, en vez de únicamente como un aporte económico, es admirable. La jurisprudencia de la Corte IDH con su fuerte enfoque en la vida familiar, las garantías en contra de la detención y su amplia interpretación sobre los derechos de los cuales deben gozar los migrantes resulta de fundamental importancia. Dicha jurisprudencia provee de herramientas útiles no solo a actores legales en la región, sino también a actores jurídicos en otras regiones que puedan usar esta jurisprudencia para abogar por una interpretación más extensiva de los mismos derechos en sus propios marcos jurídicos en otros países.

Si nos limitamos a estudiar siempre a los mismos sospechosos habituales, entonces puede resultar que lo que señala Dauvergne sea cierto, es decir, que nos encontremos en un momento en el cual la regulación de la inmigración se caracteriza por un panorama en el que "no surgen nuevas ideas" o en el cual las pocas que surgen apuntan siempre en la dirección de mayor control y restricción.[1445] En aspectos tales como la migración irregular existe una necesidad urgente de repensar una aproximación diferente a nivel mundial. América del Sur ofrece un nuevo acercamiento a la regularización dado que sus ordenamientos jurídicos permiten conceder la residencia como primera opción para los migrantes indocumentados bajo ciertas condiciones. Si bien existen desafíos en la implementación, el modelo sudamericano provee una fórmula distinta para lidiar con un reto a largo plazo. América del Sur continúa contribuyendo con propuestas para fortalecer los mecanismos de regularización en el seguimiento de la implementación

[1445] Dauvergne, Catherine, *The new politics of immigration… cit.*, p. 7.

del Pacto Mundial para la Migración.[1446] El énfasis en la regularización no tiene que ver necesariamente con un enfoque humanista, sino más bien con uno pragmático mediante el cual se busca recaudar más impuestos, identificar mejor a quienes residen en el territorio y ofrecer la reciprocidad para los nacionales sudamericanos.[1447]

La migración continuará siendo un desafío urgente a nivel mundial durante las próximas décadas. El derecho no puede ofrecer soluciones a cada uno de los retos que plantea la movilidad humana. Sin embargo, la denigración y discriminación de los migrantes a través del derecho perjudica no solo a la persona en cuestión, sino a la sociedad en su conjunto. Sudamérica ofrece enfoques diferentes tanto a nivel histórico como actual con sus propias idiosincrasias y peculiaridades. La región presenta también reiteradas tensiones, que llevan a la superposición entre una agenda basada en los derechos humanos y otra en la seguridad. Estas tensiones se han puesto claramente de manifiesto con la llegada de los nacionales venezolanos, y ambas tendencias continuarán coexistiendo en el futuro. Todos aquellos actores que prefieran unas leyes y políticas de migración y de nacionalidad más abiertas tienen un papel decisivo que jugar. Continuemos por tanto en la búsqueda de argumentos jurídicos convincentes sin falsas esperanzas, pero también sin descanso.

[1446] Red de las Naciones Unidas sobre la migración, *Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular en América Latina y el Caribe*, febrero de 2022, disponible en: *https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Informe%20Revisi%C3%B3n%20Regional%20del%20PMM%20%28final%29_0.pdf*

[1447] Véase capítulo quinto.

Libro completo en https://tinyurl.com/3cwz8475
2026. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor, "Autonomía y subsidiariedad. El sistema interamericano de derechos humanos frente a los sistemas de justicia nacionales", en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (ed.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2011.

ACERENZA PRUNELL, Sylvia, *Los siriolibaneses y la Ley de 1890. El racismo como ordenador de la política inmigratoria*, Montevideo, Nordan-Comunidad, 2004-2005.

ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline, "La emigración venezolana. Respuestas latinoamericanas", *Documentos de Trabajo*, núm. 3, Madrid, Fundación Carolina, 2019.

ACOSTA, Diego, *Regional Report on Citizenship. The South American and Mexican Cases*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2016.

ACOSTA, Diego, "The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation", en ZWAAN, Karin (ed.), *The Returns Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2011.

ACOSTA, Diego, *The Long Term-Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011.

ACOSTA, Diego, "Migration and Borders in the European Union: The Implementation of the Returns Directive on Irregular Migrants in Spain and Italy", en ZAPATA, Ricard (ed.), *Shaping the Normative Contours of the European Union: A Migration-Border Framework*, Barcelona, CIDOB Foundation Edition, 2010.

ACOSTA, Diego, *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*, Bruselas, CEPS, 2009.

ACOSTA, Diego y FREIER, Luisa Feline, "Expanding the Reflexive Turn in Migration Studies: Refugee Protection, Regularization, and Naturalization in Latin America", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 21, núm. 4, 2023.

ACOSTA, Diego y FREIER, Luisa Feline, "Turning the Immigration Policy Paradox Up-side Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America", *International Migration Review*, vol. 49, núm. 3, 2015.

ACOSTA, Diego y GEDDES, Andrew, "Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur", *European Journal of Migration and Law,* vol. 16, 2014.

ACOSTA, Diego y GEDDES, Andrew, "The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, núm. 2, 2013.

ACOSTA, Diego Y HARRIS, Jeremy, *Regímenes de Política Migratoria en América Latina y el Caribe. Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2022.

ACOSTA, Diego y MADRID SARTORETTO, Laura, "¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil", *Análisis Carolina* 9, Madrid, Fundación Carolina, 2020.

ACOSTA, Diego y MIGUEL, Carmen, *Protocolo de Actuación para facilitar el acceso a la justicia a personas en contexto de movilidad humana para defensoras y defensores públicos en Argentina. Diagnóstico final,* Programa EUROsocial, 2021.

ACOSTA, Diego y ODRIOZOLA, Ignacio, "Acuerdo de Residencia Mercosur y Regularización en Argentina. La ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los Nacionales de Países de América del Sur", *Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa,* núm. 17, 2022.

AGUILAR CARDOSO, Luis Enrique (ed.), *El derecho a la libre circulación de personas en la migración internacional intracomunitaria,* Lima, Comisión Andina de Juristas, 2010.

AGUILAR, Anaya y BLOUIN, Cécile, *Guía de Exigibilidad Jurídica de los Derechos Reconocidos en las Decisiones de la Comunidad Andina en Materia de Migraciones*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2015.

ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, derivados de la Ley que Preside al Desarrollo de la Civilización en América del Sud*, Buenos Aires, Imprenta Argentina, 1852.

ALEINIKOFF, Thomas Alexander, "International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture", en CHOLEWINSKI, Ryszard; PERRUCHOUD, Richard y MACDONALD, Euan (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, TMC Asser Press, The Hague, 2007.

ALEINIKOFF, Thomas Alexander y KLUSMEYER, Douglas (eds.), *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

ALEINIKOFF, Thomas Alexander y KLUSMEYER, Douglas, "Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World", en ALEINIKOFF, Thomas Alexander y KLUSMEYER, Douglas (eds.), *Citizenship Policies: global perspectives and practices*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

ALFONSO, Adriana, *La experiencia de los países suramericanos en materia de regularización migratoria*, Buenos Aires, OIM, 2013.

ALFONSO, Adriana, "Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina", *Cuadernos Migratorios,* núm. 3, Buenos Aires, OIM, 2012.

ALIVERTI, Ana, "Making People Criminal: The Role of the Criminal Law in Immigration Enforcement", *Theoretical Criminology*, vol. 16, núm. 4, 2012.

ALSTON, Phillip y CRAWFORD, James (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.

ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2a. ed., Londres, Verso, 1983.

ANDERSON, Bridget *et al.*, "Citizenship, Deportation and the Boundaries of Belonging", *Citizenship Studies*, vol. 15, núm. 5, 2011.

ANGELL, Alan, "The Left in Latin America since c. 1920", en BETHELL, Leslie (ed.), *Latin America. Politics and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

APPELBAUM, Nancy *et al.*, "Introduction. Racial Nations", en APPELBAUM, Nancy *et al.* (eds.), *Race and Nation in Modern Latin America*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2003.

ARBO, Higinio, *Ciudadanía y naturalización*, Buenos Aires, El Ateneo, 1926.

ARBOLEDA, Eduardo, "Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, núm. 2, abril de 1991.

ARCENTALES ILLESCAS, Javier y GARBAY, Susy, *Informe Sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011*, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2012.

ARENILLA, Shirley Llain, *Colombia's Nationality Law: A Historical Interpretation,* Tesis doctoral, Universidad de Leicester, 2024.

ARIAS DUVAL, Martín Augusto, "El impacto de las migraciones en Argentina", *Cuadernos Migratorios,* núm. 2, *2012,* disponible en: *https://repository.iom.int/handle/ 20.500.11788/1434*

ARRIGHI, Jean-Thomas y BAUBÖCK, Ranier, "«A Multilevel Puzzle: Migrants» Voting Rights in National and Local Elections", *European Journal of Political Research*, vol. 56, núm. 3, 2017.

ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN (ADEPO), *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*, OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011.

BAHAR, Dany *et al.*, "Venezuelan Migration, Crime, and Misperceptions: A Review of Data from Colombia, Peru, and Chile", *Migration Policy Institute*, Washington, D. C., septiembre 2020, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migration-crime-latam-eng-final.pdf*

BALDWIN EDWARDS, Martin y KRALER, Albert Regine. *Regularisations in Europe. Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-Country Nationals in the Member States of the EU*, Vienna, ICMPD, 2009.

BALIBAR, Etienne, *Nous, Citoyens d'Europe? Les Frontières, l'État, le Peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

BANKS, Angela M., "The Curious Relationship between Self-Deportation Policies and Naturalization Rates", *Lewis & Clark Law Review 16, William & Mary Law School Research Paper* Núm. 09-209, 2012.

BARBIERI, Nicolás Gissi *et al.*, "Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana. Estudio comparado de política migratorias en Colombia, Ecuador y Perú", *Diálogo Andino*, núm. 63, 2020.

BASADRE, Jorge, *La iniciación de la República*, tomo I, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2002.

BAUBÖCK, Rainer, "Genuine Links and Useful Passports", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, núm. 6, 2019.

BAUBÖCK, Rainer, "Introduction", en BAUBÖCK, Rainer (ed.), *Transnational Citizenship and Migration*, Londres y New York, Routledge, 2017.

BAUBÖCK, Rainer, "The Three Levels of Citizenship within the European Union", *German Law Journal*, vol. 15, núm. 5, 2014.

BAUBÖCK, Rainer, "Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, núm. 5, 2011.

BAUBÖCK, Rainer, "Recombinant Citizenship", en KOHLI y WOODWARD (eds.), *Inclusions and Exclusions in European Societies*, London, Routledge, 2001.

BAUBÖCK, Rainer, *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 1994.

BEAN, Frank D. *et al.*; *Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980s*, Washington, D. C., The Urban Institute Press, 1990.

BECKER LORCA, Arnulf, *Mestizo International Law: A Global Intellectual History 1842-1933*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

BENAVIDES LLERENA, Gina *et al.*, *Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Convención. Informe Final*, Quito, Coalición Institucional para el Seguimien-

to y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2007.

BENENCIA, Roberto, *Perfil Migratorio de Argentina 2012*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, noviembre de 2012, disponible en: *https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_argentina2012.pdf*

BENHABIB, Seyla, *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

BERNAL, Natalia *et al.*, "Intra-Regional Mobility in South America: The Andean Community and MERCOSUR", en PANIZZON, Marion *et al.* (eds.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

BERRUEZO, María Teresa, *La participación americana en las Cortes de Cádiz. 1810-1814*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, José Antonio, *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

BERTOLI, Simone *et al.,* "Immigration Policies and the Ecuadorian Exodus", *The World Bank Economic Review,* vol. 25, núm. 1, 2011.

BERTONI, Liliana, "La naturalización de los extranjeros, 1887-1893: ¿Derechos políticos o nacionalidad?", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 125, 1992.

BHABHA, Jacqueline, "Internationalist Gatekeepers? The Tension between Asylum Advocacy and Human Rights", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2020.

BIGO, Didier y GUILD, Elspeth, "Policing at a Distance: Schengen Visa Policies", en BIGO, Didier y GUILD, Elspeth (eds.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Farnham, Ashgate, 2005.

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln, "El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI, ¿hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?", *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 12, 2012.

BLACK, Isabella, "American Labour and Chinese Immigration", *Past & Present*, vol. 25, núm.1, 1963.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory, "«Almost a Brazilian». Gringos, Immigration, and Irregularity in Brazil", en ACOSTA, Diego y WIESBROCK, Anja (eds.), *Global Migration. Old Assumptions, New Dynamics*, Praeger, Santa Barbara, 2015.

BLOUIN, Cécile y ENRICO, Alessandra, *Informe Alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Perú*, Lima, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), la Escuela de Derecho de la Universidad Ruiz de Montoya y Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, 2017.

BOGDANDY, Armin von *et al., Transformative Constitutionalism in Latin America. The Emergence of a New Ius Commune,* Oxford, Oxford University Press, 2017.

BOGDANDY, Armin von, *"Ius constitutionale commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador", *Revista de Derecho del Estado*, vol. 34, 2015.

BONFIGLIO, Giovanni, "Introducción al estudio de la inmigración europea en el Perú", *Apuntes*, núm. 18, enero 1986.

BOSNIAK, Linda, "Persons and citizens in constitutional thought", *International Journal of Constitutional Law*, 8, núm. 1, enero 2010.

BOSNIAK, Linda, *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

BOSNIAK, Linda, "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers' Convention", en BOGUSZ, Barbara *et al.* (eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004.

BOSNIAK, Linda, "Denationalizing citizenship", en ALEINIKOFF, Alexander y KLUSMEYER, Douglas (eds.), *Citizenship today. Global perspectives and practices*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

BOSWELL, Christina y GEDDES, Andrew, *Migration and Mobility in the European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2011.

BRAGA MARTES, Ana Cristina y GONÇALVES, Oswaldo, "Gestão multicultural dos deslocamentos populacionais", *Política Externa*, vol. 17, núm. 2, 2008.

BREUILLY, John (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

BREWER-CARÍAS, Allan R., *Régimen Legal de Nacionalidad, Ciudadanía y Extranjería*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

BRØNDSTED SEJERSEN, Tania, "«I Vow to Thee My Countries» – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century", *International Migration Review*, vol. 42, núm. 3, 2008.

BROWN, Matthew, "Not Forging Nations but Foraging for Them: Uncertain Collective Identities in Gran Colombia", *Nations and Nationalism*, núm. 12, 2006.

BROWN, Matthew, *Adventuring through Spanish Colonies. Simón Bolivar, Foreign Mercenaries and the Birth of New Nations*, Liverpool University Press, 2006.

BROWN, Matthew, *From Frontiers to Football. An Alternative History of Latin America since 1800*, London, Reaktion Books, 2014.

BROWN SCOTT, James, *The Sixth International Conference of American States: International Conciliation N. 241*, 1928.

BRUBAKER, Roger, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

BRUMAT, Leiza, *Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012),* tesis doctoral, FLACSO, Argentina, 2016.

BRUMAT, Leiza y TORRES, Rayen Amancay, "La Ley de Migraciones 25.871. Un caso de democracia participativa en Argentina", *Estudios Políticos*, núm. 46, 2015.

BURKE, William, *Derechos de la América del Sur y de México*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1959.

BURKE, William, *Additional Reasons for our Immediately Emancipating Spanish America: Deduced from the New and Extraordinary Circumstances, of the Present Crisis and Containing Valuable Information, Respecting the Late Important Events both at Buenos Ayres and in the Caraccas: as well as with Respect to the Present Disposition and Views of the Spanish Americans: Being Intended as a Supplement to "South American Independence"*, London, J. Ridgway, 1808.

BURKE, William, *South American Independence: Or, the Emancipation of South America, the Glory and Interest of England*, Londres, J. Ridgway, 1807.

CALVO, Carlos, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, París, D'Amijot, 1868.

CANÉ, Miguel, *Expulsión de extranjeros (apuntes)*, Buenos Aires, Imprenta de J. Sarrailh, 1899.

CANO SALAZAR, Gabriela María, "Relevamiento de información en el marco del estudio 'La Implementación del Acuerdo sobre Residencia para los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados' en Colombia", *Informe de contrato de consultoría independiente,* 2016.

CANTOR, David *et al.*, "Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law", *International Journal of Refugee Law*, vol. 34, núm. 1, 2022.

CAPPS, Randy *et al.*, "Implications of Immigration Enforcement Activities for the Well-Being of Children in Immigrant Families. A Review of the Literature", *Migration Policy Institute and Urban Institute*, 2015.

CÁRDENAS, Mauricio y MEJÍA, Carolina, "Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?", *Working Paper*, núm. 30, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), septiembre de 2006.

CARENS, Joseph, *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

CAROZZA, Paolo G, "From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003.

CARVAJAL, Dayra, "As Colombia Emerges from Decades of War, Migration Challenges Mount", *Migration Policy Institute*, abril 2017.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho público*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009.

CASTELLS OLIVÁN, Irene y FERNÁNDEZ GARCÍA, Elena, "Las mujeres y el primer constitucionalismo español (1810-1823)", *Historia Constitucional*, núm. 9, 2008.

CASTILLO MARTÍNEZ, Antonio del, *El Congreso de Panamá de 1826 convocado por el libertador: iniciación del panamericanismo (sus actas y tratados),* Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1982.

CASTLES, Stephen y DAVIDSON, Alastair, *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*, Nueva York, Routledge, 2000.

CAVALLARO, James L. y ERIN BREWER, Stephanie, "Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty- First Century: The Case of the Inter-American Court", *American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 4, 2008.

CENTENO, Miguel Ángel, *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 2002.

CENTENO, Miguel Ángel y FERRARO, Agustín, *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

CENTENO, Miguel Ángel y FERRARO, Agustín, "Republics of the Possible: State Building in Latin America and Spain", en CENTENO, Miguel A. y FERRARO, Agustín E. (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible,* Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHIC), *Brasil Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes,* San Paulo, CDHIC, 2011.

CEPAL, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010: The Distributive Impact of Public Policies*, Santiago de Chile, ECLAC, noviembre 2010.

CERIANI, Pablo y MORALES, Diego, *Argentina: avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011.

CERIANI, Pablo, "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?", *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, núm. 30, 2012.

CERIANI, Pablo, "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana", *Nueva Sociedad*, núm. 233, mayo-junio 2011.

CERIANI, Pablo y ODRIOZOLA, Ignacio, "Personas migrantes. Expulsiones. Niños y niñas. Educación. CSJN, 'Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM' y 'Otoya Piedra, Cesar Augusto c/EN-DNM s/recurso directo DNM', 7 de diciembre de 2021", *Revista Debates sobre Derechos Humanos*, núm. 6, 2022.

CHÁVEZ GONZÁLEZ, Diego y DELGADO, Natalia, "Un camino sinuoso hacia la integración. Regularización de migrantes venezolanos y perspectivas del mercado laboral", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., octubre 2023.

CHEN, Chi-Yi y PICOUET, Michel, *Dinámica de la población. Caso de Venezuela*, Caracas, UCAB-Orston, 1979.

CHETAIL, Vincent, *International Migration* Law, Oxford, Oxford University Press, 2019.

CHETAIL, Vincent, "The Transnational Movement of Persons Under General International Law: Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law", en CHETAIL, Vincent y BAULOZ, Céline (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014.

CHETAIL, Vicent y BAULOZ, Céline (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014.

CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

CHOLEWINSKI, Ryszard *et al.* (eds.), *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

COOK-MARTIN, David, "Rules, Red Tape and Paperwork: The Archaeology of State Control over Migrants", *Journal of Historical Sociology*, vol. 21, núm. 1, 2008.

COOK-MARTIN, David, *The Scramble for Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants*, Stanford University Press, 2013.

CÓRDOVA ALCARAZ, Rodolfo (coord.), *Dinámicas Migratorias en América Latina y el Caribe (ALC) y entre ALC y la Unión Europea*, Geneva, OIM, 2015.

CORIA MÁRQUEZ, Elba *et al., ¿Qué esperamos del futuro? detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas,* Melbourne, International Detention Coalition, 2017.

COSTELLO, Cathryn, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, 2016.

COTTROL, Robert, *The Long, Lingering Shadow: Slavery, Race, and Law in the American Hemisphere*, Athens, University of Georgia Press, 2013.

COURTIS, Corina y PENCHASZADEH, Ana Paula, "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina", *Revista SAAP*, vol. 9, núm. 2, 2015.

DAUVERGNE, Catherine, "Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times", *Modern Law Review*, vol. 67, núm. 4, 2004.

DAUVERGNE, Catherine, *Making people illegal. What globalization means for migration and law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

DAUVERGNE, Catherine, *The New Politics of immigration and the end of settler* societies, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

DÁVILA, Luis Ricardo, "Fronteras confusas. Impactos sociales de la migración", CEPAL (ed.), *La Migración Internacional y el Desarrollo en las Américas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

DELANEY, Jeane, "Immigration, Identity, and Nationalism in Argentina, 1850-1950", en FOOTE, Nicola y GOEBEL, Michael (eds.), *Immigration and National Identities in Latin America*, Gainesville, University Press Florida, 2014.

DEMBOUR, Marie-Bénédicte, *When Humans Become Migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint,* Oxford, Oxford University Press, 2015.

DEVOTO, Fernando, *Historia de la inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

DI FILIPPO, Armando y FRANCO, Rolando, *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, Siglo XXI, 2000.

DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN, "Caracterización sociodemográfica de la población nacionalizada argentina, a partir de los registros administrativos del Renaper (2013-2023)", Registro Nacional de las Personas y Ministerio del Interior, octubre 2023 disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/caracterizacion_sociodemografica_de_la_poblacion_nacionalizada_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_2013-2023_0.pdf*

DOMENECH, Eduardo, "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros «indeseables» en tiempos de las «Grandes Migraciones»", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, vol. 23, núm. 45, 2015.

DOMENECH, Eduardo, "Las migraciones son como el agua. Hacia la instauración de políticas de control con «rostro humano». La gobernabilidad migratoria en Argentina", *Polis Revista Latinoamericana,* vol. 12, núm. 35, 2013.

DOMENECH, Eduardo, "Crónica de una amenaza anunciada. Inmigración e «ilegalidad». Visiones de Estado en la Argentina contemporánea", en FELDMAN-BIANCO, Bela *et al*. (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, FLACSO Ecuador, 2011.

DOMENECH, Eduardo, *Migración y política. El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Argentina, Universidad de Córdoba, 2009.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, "La concesión de naturalezas para comerciar en Indias durante el siglo XVII", *Revista de Indias*, 19, 1959.

DUMBRAVA, Costica y BAUBÖCK, Rainer (eds.), "Bloodlines and belonging: Time to abandon ius Sanguinis?", Florence; EUI, Working Paper RSCAS 2015/80, 2015.

DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas, "New World Orders. Continuities and Changes in Latin American Migration", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 630, núm.1, 2010.

ELENA, Eduardo, "Nation, Race and Latin Americanism in Argentina: The Life and Times of Manuel Ugarte 1900-1960s", en BRYCE, Benjamin y SHEININ, David M. K. (eds.), *Making Citizens in Argentina*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2017.

ELY YAMIN, Alicia (ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales en américa latina. del invento a la Herramienta*, México, Plaza y Valdés, 2006.

ESCOBAR, Cristina, "Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 3, 2007.

ESCOBAR, Cristina, *Report on Citizenship Law*, Colombia-Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2015.

ESCOBAR, Cristina, *Migration and Franchise Expansion in Latin America*, Florence, European University Institute, EUDO Citizenship,2017.

ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio, *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Espasa-Calpe, 2011.

ESIPOVA, Neli *et al., How the World Views Migration*, Ginebra, OIM, 2015.

ESTHIMER, Marissa, "Protecting the Forcibly Displaced: Latin America's Evolving Refugee and Asylum Framework", *Migration Policy Network*, 2016.

EVANS, Malcolm, "Adjudicating Human Rights in the Preventive Sphere", en GREEN, James A. y WATERS, Christopher P. M. (eds.), *Adjudicating International Human Rights. Essays in Honour of Sandy Ghandhi*, Leiden, Brill, 2015.

EVANS, Malcolm, "Challenging Conventional Assumptions. The Case for a Preventive Approach to the Protection of the Freedom of Religion or Belief", en EVANS, Malcolm *et al.* (eds.), *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, Oxford University Press, 2015.

FACAL SANTIAGO, Silvia, *Movimientos migratorios en Uruguay. Un estudio a través del marco normativo*, Madrid, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, OBIMID, 2017.

FAIST, Thomas y GERDES, Jürgen, "Dual Citizenship in an Age of Mobility", *Migration Policy Institute*, Washington, 2008.

FAÚNDEZ GARCÍA, Rocío, "The Liberal Dilemma and Immigration Policy in Chile", en RIVERA SALAZAR, Diego (ed.), *Chile: Environmental and Social Issues*, New York, Nova Science Publishers, 2012.

FEIJEN, Liv, *The Evolution of Humanitarian Protection in European Law and Practice*, Cambridge University Press, 2021.

FERNANDES, Duval *et al.*, "Migração dos haitianos para o Brasil. A RN n. 97/12: Uma avaliação preliminar", *Caderno de Debates*, 8, 2013.

FERREIRA LEVY, Maria Stella, "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)", *Saúde Pública*, São Paulo, núm. 8, 1974.

FERRER, Ada, "Haiti, Free Soil, and Antislavery in the Revolutionary Atlantic", *American Historical Review*, vol. 117, 2012.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "The Constitutionalization of International Law in Latin America Conventionality Control. The New Doctrine of the Inter-American Court of Human Rights", *American Journal of International Law Unbound*, 2015, pp. 93-99.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "The Conventionality Control as a Core Mechanism of the Ius Constitutionale Commune", en VON BOGDANDY *et al*. (eds), *Transformative Constitutionalism*, 2017.

FIELDS, Harold, "Closing Immigration throughout the World", *American Journal of International Law*, núm. 26, 1932.

FINN, Victoria, "Enfranchising Migrants in Chile: A century of politics, elites, and regime changes", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 49, núm. 10, 2023.

FINN, Victoria *et al*., "Migration Governance in South America: Regional Approaches versus National Laws", en GEDDES, Andrew *et al. (eds.*), *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, 2019.

FISCHER, Sara *et al*., *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870-1960*, Documento de Trabajo núm. 90, Base Investigaciones Sociales IPGH, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1997.

FITZGERALD, David Scott y COOK-MARTIN, David, *Culling the Masses. The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

FRANCO GAVIRIA, Luis, "Los significantes en el discurso antimigratorio de la política actual en América Latina", en ÁNGEL, Jaime y PÉREZ, Jaime (coords.), *Desafíos normativos y políticos para conflictos actuales*, Cali, Universidad Libre Seccional Cali, 2023.

FREIER, Luisa Feline, "Open Doors (For Almost All): Visa Policies and Ethnic Selectivity in Ecuador", *CCIS Working Paper 188*, mayo de 2013.

FREIER, Luisa Feline y ACOSTA, Diego, "Beyond Smoke and Mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws", en CANTOR, David *et al.* (eds.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, Londres, University of London, 2015.

FREIER, Luisa Feline y DOÑA-REVECO, Cristián, "Latin American political and policy responses to Venezuelan displacement: Introduction to the special issue. International Migration", *International Migration*, Ginebra, vol. 60, núm. 1, 2022.

FREIER, Luisa Feline y PÉREZ, Leda, "Nationaliy-Based Criminalisation of South-South Migration: The Experience of Venezuelan Forced Migrants in Peru", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 27, 2021.

FUENTES Maureira, Claudio *et al.*, "3.000 niños esperando su nacionalidad. La necesidad de contar con remedios colectivos para resolver vulneracio-

nes individuales de derechos", *Anuario de Derecho Público 2016,* Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2016.

GAFFIELD, Julia, *Haitian connections in the Atlantic world: recognition after revolution,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2015.

GALASSO, Norberto, *Seamos libres y lo demás no importa nada. Vida de san Martín,* Buenos Aires, Colihue, 2000.

GALEANO, Diego, "Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los delincuentes viajeros, 1905-1920", en BOHOSLAVSKY, Ernesto *et al.* (eds.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la Actualidad)*, Buenos Aires, CD-ROM, 2009.

GANDINI, Luciana y SEELE, Andrew, "Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., mayo de 2023.

GARCÍA, Beatriz*, The Amazon from an International Law Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

GARCÍA, Lila, *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad: Implementación y desafíos de una política basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010),* tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, 2013.

GARGARELLA, Roberto, "El «nuevo constitucionalismo latinoamericano»", *Estudios Sociales*, vol. 48, 2015.

GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Buenos Aires, Katz Editores, 2015.

GARGARELLA, Roberto y COURTIS, Corina, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

GAUNE, Rafael y LARA, Martins (eds), *Historias de racismo y discriminación en Chile*, Santiago de Chile, Uqbar, 2009.

GEDDES, Andrew, HADJ-ABDOU, Leila y BRUMAT, Leiza, *Migration and Mobility in the European Union,* 2a. ed., London, Red Globe Press, 2020.

GEDDES, Andrew y VERA ESPINOZA, Marcia, "Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America", en MARGHERITIS, Ana (ed.), *Shaping Migration between Europe and Latin America: New Perspectives and Challenges*, London, Institute of Latin American Studies, 2018.

GERONIMI, Eduardo, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: modo de empleo,* Ginebra, OIT, núm. 65, 2004.

GINÉS MARTÍN, Diego, *When deportation fails: non-removable migrants in the European Union,* tesis doctoral, European University Institute, 2022.

GIUSTINIANI, Rubén, *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.

GLENDON, Mary Ann, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003.

GOIZUETA VÉRTIZ, Juana *et al., La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, Pamplona, Aranzadi, 2012.

GÓMEZ ARNAU, Remedios, *México y la protección de sus Nacionales en Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.

GÓNGORA MERA, Manuel Eduardo, *Inter-American Judicial Constitutionalism. On the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011.

GÓNGORA-MERA, Manuel Eduardo *et al.*, "The Frontiers of Universal Citizenship. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador", *desiguALdades.net* Working Paper Series, núm. 71, 2014.

GONZÁLEZ BELTRÁN, Juan Manuel, "Legislación sobre extranjeros a finales del siglo XVIII", *Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 8-9, 1997.

GONZÁLEZ-BERTOMEU, Juan y GARGARELLA, Roberto (eds.), *The Latin American Casebook. Courts, Constitutions, and Rights*, Abingdon, Routledge, 2016.

GOODMAN, Ryan y JINKS, Derek, "Incomplete Internationalization and Compliance with Human Rights Law", *The European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 4, 2008.

GOODMAN, Sara y HOWARD, Marc Morjé, "Evaluating and explaining the restrictive backlash in citizenship policy in Europe", *Studies in Law, Politics and Society*, vol. 60, 2013.

GREER, Steven, "Being «Realistic» about Human Rights", *Northern Ireland Legal Quarterly*, 60, 2009.

GROENENDIJK, Kees, "Security of Residence and Access to Free Movement for Settled Third Country Nationals under Community Law", en GUILD, Elspeth y HARLOW, Carol (eds.), *Implementing Amsterdam,* Oxford, Hart, 2001.

HAAS, Hein de *et al.*, "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies", *International Migration Review,* vol. 52, núm. 2, 2018.

HAMMAR, Tomas, *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

HAMMOUD-GALLEGO, Omar, "The short-term effects of visa restrictions on migrants' legal status and well-being: A difference-in-differences approach on Venezuelan displacement", *World Development*, 182, 2024.

HAMMOUD-GALLEGO, Omar, "A Liberal Region in a World of Closed Borders? The Liberalization of Asylum Policies in Latin America 1990-2020", *International Migration Review*, vol. 56, núm. 1, 2022.

HAMMOUD-GALLEGO, Omar y FREIER, Luisa Feline, "Symbolic Refugee Protection: Explaining Latam America's Liberal Refugee Laws", *American Political Science Review*, vol. 117, núm. 2, 2022.

HANSEN, Randall y WEIL, Patrick (eds.), *Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the US and Europe. The Reinvention of Citizenship*, New York, Berghahn Books, 2002.

HARRIS, Jonathan, "Bernardino Rivadavia and Benthamite «Discipleship»", *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 1, 1998.

HERZOG, Tamar, "Communities Becoming a Nation: Spain and Spanish America in the Wake of Modernity (and Thereafter)", *Citizenship Studies*, vol. 11, núm. 2, 2007.

HERZOG, Tamar, *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003.

HIDALGO TANDAZO, Ramiro, "El informe conceptual sobre Ciudadanía Suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR", *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2016.

HINES, Bárbara, "The Right to Migrate as a Human Right: The Current Argentine Immigration Law", *Cornell International Law Journal*, vol. 43, núm. 3, 2010.

HOBSBAWM, Eric J., "Nacionalismo y nacionalidad en América Latina", en SANDOVAL, Pablo (ed.), *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/sobre América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

HOLSTON, James, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

HOWARD, Marc Morjé, "Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU", *International Migration Review*, 39, 2005.

HOWSE, Robert y TEITEL, Ruti, "Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Really Matters", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010.

HOYO, Henio, *Report on Citizenship Law: Mexico*, *EUDO Ciudadanía*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, 2015.

HTUN, Mala "Political Inclusion and Social Inequality. Women, Afro-descendants and Indigenous Peoples", en DOMÍNGUEZ, Jorge y SHIFTER, Michael (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 3a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.

HUDDLESTON, Thomas *et al.*, *Migrant Integration Policy Index,* Bruselas, Migration, Policy Group, 2015.

HURTADO CAICEDO, Francisco y GALLEGOS BRITO, Romina, *Informe Ecuador*, Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, 2013.

HUYSMANS, Jeff, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Abingdon, Routledge, 2006.

IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara, "Free Movement of Persons and Regional International Organisations", en PLENDER, Richard (ed.), *Issues in International Migration Law,* Leiden, Brill, 2015.

INELI-CIGER, Meltem, *Temporary Protection in Law and Practice,* International Refugee Law Series, Brill Nijhoff, 2017.

IRIZARRY Y PUENTE, Julius, "Exclusion and Expulsion of Aliens in Latin America", *The American Journal of International Law*, núm. 36, 1942.

IZAGUIRRE, Lorena *et al.*, "Discursos en tensión y oportunidades de cambio. La nueva Ley de Migraciones en Perú", en RAMÍREZ, Jacques (ed.), *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur,* La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia-CELAG, 2017.

JAMES, Cyril Lionel Robert, *The Black Jacobins. Toussaint L'ouverture and the San Domingo Revolution*, Londres, Penguin Books, 2001.

JERÓNIMO, Patricia, *Report on Citizenship Law: Brazil*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2016.

JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. y ALARCÓN VELASCO, Noemí, *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana: Diagnóstico regional y buenas prácticas*, Madrid, julio 2020, disponible en: *https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/acceso-a-la-justicia-de-personas-en-contexto-de-movilidad-humana/*

JOPPKE, Christian, *Citizenship and Immigration,* Cambridge, Polity Press, 2010.

JOPPKE, Christian, *Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.

JOPPKE, Christian, "Citizenship between De-and Re-Ethnicization", *European Journal of Sociology*, vol. 44, núm. 3, 2003.

JOPPKE, Christian, "Immigration Challenges the Nation-State", en JOPPKE, Christian (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al.*, *Latin America and Refugee Protection. Regime, Logics and Challenges,* Brooklyn, Berghahn Books, 2021.

KATERÍ HERNÁNDEZ, Tanya, *Racial Subordination in Latin America. The Role of the State, Customary Law, and the New Civil Rights Response*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

KINGSBURY, Benedict, "The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law", *Michigan Journal of International Law*, 19, 1998.

KLICH, Ignacio y LESSER, Jeffrey (eds), *Arab and Jewish Immigrants in Latin America: Images and Realities*, Abingdon, Routledge, 1998.

KOCHENOV, Dimitry, "On Tiles and Pillars: EU Citizenship as a Federal Denominator", en KOCHENOV, Dimitry (ed.), *EU Citizenship*, 2017.

KONETZKE, Richard, "Legislación sobre inmigración de extranjeros en América durante la época colonial", *Revista Internacional de Sociología*, 3, 1945.

KONRAD ADENAUER Stiftung y OIM, *Estudio de impacto fiscal de la migración venezolana en Colombia: Realidad vs potencial*, 2024, disponible en: *https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2024-04/informe-final_vf.pdf*

KOOLHAAS, Martín y PELLEGRINO, Adela, "las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. El caso de Uruguay", en CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela*, New York, Scalabrini International Migration Network, 2020.

KOSTAKOPOULOU, Dora, "Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant", en BOGUSZ, Barbara *et al.* (eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004.

KOSTAKOPOULOU, Dora, "European Citizenship and Immigration after Amsterdam: Silences, Openings, Paradoxes", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, núm. 4, 1998.

KROEZE, Hester y VAN ELSUWEGE, Peter, "Revisiting Ruiz Zambrano: A Never Ending Story?", *European Journal of Migration and Law*, vol. 23, núm. 1, 2021.

LAGOS VALENZUELA, Enrique, "El arbitraje internacional de América", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Chile, IV, 1938.

LANE SCHEPPELE, Kim, "Aspirational and Aversive Constitutionalism: The Case for Studying Cross-Constitutional Influence Through Negative Models", *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2003.

LARRAÍN, Jorge, *Identity and Modernity in Latin America*, Cambridge, Polity, 2000.

LAUSENT-HERRERA, Isabelle, "Tusans (tusheng) and the Changing Chinese Community in Peru", en LOOK LAI, Walton y CHEE-BENG, Tan (eds.), *The Chinese in Latin America and the Caribbean,* Leiden, Brill, 2010.

LEAL VILLAMIZAR, Lina María, *Colombia frente al antisemitismo y la migración de judíos polacos y alemanes, 1933-1948*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2015.

LEGOMSKY, Stephen, "The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms", *Washington and Lee Law Review*, vol. 64, 2007.

LOMBAERDE, Philippe de *et al*., "Introduction to the Special Collection: South–South Migrations: What is (Still) on the Research Agenda?", *International Migration Review*, vol. 48, núm. 1, 2014.

LONG, Guillaume y SUÑÉ, Natasha, "Towards a New UNASUR: Pathways for the Reactivation of South American Integration", *Center for Economic and Policy Research* (CEPR)*,* 2022.

LOOK LAI, Walton y CHEE-BENG, Tan (eds.), *The Chinese in Latin America and the Caribbean*, Leiden, Brill, 2010.

LÓPEZ-ALVES, Fernando, "Visions of the National: Natural Endowments, Futures and the Evils of Men", en CENTENO y FERRARO (eds), *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

LOVEMAN, Mara, *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2014.

LOZANO ASCENCIO, Fernando y PIZARRO MARTÍNEZ, Jorge (eds.), *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias*, Río de Janeiro, ALAP Editor, 2015.

LÜTZ, Louis, *Essai historique sur le droit d'Aubaine en France*, Ginebra, Imprimerie Ramboz et Schuchardt, 1866.

LYON, Beth, "The Inter-American Court of Human Rights defines Unauthorized Migrant Workers Rights for the Hemisphere: A Comment on Advisory Opinion 18", *NYU Review Law and Social Change*, vol. 28, núm. 3 & 4, 2003-2004.

MAAS, Willem, "Equality and the Free Movement of People: Citizenship and Internal Migration", en MAAS (ed.), *Democratic Citizenship and the Free Movement of People*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2013.

MAAS, Willem, *Creating European Citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MANDAL, Ruma, "Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")", *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2005/02, junio 2005.

MARGHERITIS, Ana, *Migration Governance across Regions: State-Diaspora Relations in Latin America- Southern Europe Corridor,* Abingdon, Routledge, 2016.

MARGHERITIS, Ana, "Report on Citizenship Law: Uruguay", Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO citizenship, 2015.

MARGHERITIS, Ana, "Mercosur's Post-Neoliberal Approach to Migration: From Workers' Mobility to Regional Citizenship", en CANTOR, David *et al*. (eds.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, Londres, University of London, 2015.

MARGHERITIS, Ana, "Piecemeal Regional Integration in the Post-Neoliberal Era: Negotiating Migration Policies within Mercosur", *Review of International Political Economy,* vol. 20, núm. 3, 2012.

MÁRMORA, Lelio, "Las leyes de migraciones como contexto normativo", en GIUSTINIANI, Rubén (ed.), *Migración: un derecho humano. Comentarios sobre la ley*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.

MÁRMORA, Lelio, "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* vol. 18, núm. 35, julio-diciembre 2010.

MÁRMORA, Lelio *et al.*, "Políticas públicas y programas sobre migraciones en Argentina: La participación de la sociedad civil", en CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, New York, Scalabrini International Migration Network, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950.

MARTIN, David, A., "Effects of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy", *International Migration Review*, XXIII, 1989.

MARTÍNEZ, José Luis *et al.*, "Construyendo identidades desde el poder. Los Indios en los discursos republicanos de inicios del siglo XIX", en BOCCARA (ed.), *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas, siglos XVI-XX*, Quito, IFEA/ Ediciones Abya Yala, 2002.

MARTÍNEZ, Ricardo, *El panamericanismo. doctrina y práctica imperialista. Las relaciones interamericanas desde Bolívar hasta Eisenhower*, Buenos Aires, Aluminé, 1957.

MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge *et al.*, "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Chile", en CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, New York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

MASSEY, Douglas S. *et al.*, *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*, New York, Oxford University Press, 1998.

MASTERSON, Daniel M y FUNADA-CLASSEN, Sayaka, *The Japanese in Latin America*, Champaign, University of Illinois Press, 2004.

MATEOS, Pablo, "Introducción", en MATEOS, Pablo (ed.), *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*, México, CIDE, 2015.

MATHEWS, John, M., "Roosevelt's Latin-American Policy", *American Political Science Review,* vol. 29, núm. 5, 1935.

MCADAM, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007.

MCKEOWN, Adam, K., *Melancholy Order. Asian Migration and the Globalization of Borders*, New York, Columbia University Press, 2008.

MELDE, Susanne, *¿Ahead of the Game? The Human Rights Origins and Potential of Argentina›s 2004 Migration Policy,* tesis doctoral, Universidad de Sussex, 2017.

MEYER, John W. *et al.,* "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997.

MIGNOLO, Walter D., *The idea of Latin America,* Oxford, Blackwell Publishing, 2005.

MIKI, Yuko, *Frontiers of Citizenship: A Black and Indigenous History of Postcolonial Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

MIROW, Matthew, *Latin American Constitutions. The Constitution of Cádiz and its Legacy in Spanish America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

MIROW, Matthew, "Visions of Cádiz: The Constitution of 1812 in Historical and Constitutional Thought", *Law, Politics and Society*, vol. 53, 2010.

MIROW, Matthew, *Latin American Law. A History of Private Law and Institutions in Spanish America*, Austin, University of Texas Press, 2004.

MILLER, Nicola, "Latin America: State-Building and Nationalism", en BREUILLY, John (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

MITSILEGAS, Valsamis, *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, London, Springer, 2015.

MITSILEGAS, Valsamis, "Extraterritorial Immigration Control in the 21st Century: The Individual and the State Transformed", en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010.

MOTOMURA, Hiroshi, *Immigration Outside the Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

MOTOMURA, Hiroshi, *Americans in Waiting: The Lost History of Immigration and Citizenship in the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

MOYA, José C., *Cousins and Strangers: Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930,* Berkeley, University of California Press, 1998.

NAFZIGER, James, A. R., "The General Admission of Aliens under International Law", *American Journal of International Law*, vol. 77, núm. 4, 1983.

NEGRETTO, Gabriel, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge University Press, 2013.

NITA, SONJA *et al., Migration, Free Movement and Regional Integration,* UNESCO, 2017.

NOLTE, Detlef y MIJARES, Víctor M., "UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration", *Colombia Internacional*, núm. 111, 2022.

NOLTE, Detlef y SCHILLING-VACAFLOR, Almut, *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Farnham, Ashgate, 2012.

NOVICK, Susana *et al.* (eds.), *Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos, 2010.

ODDONE, Hugo y GUIDINI, Jairo, "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Paraguay", en CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, New York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

O'DONNELL, Guillermo, "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15, 2004.

OBSERVATORIO DE MIGRACIONES, MIGRANTES Y MOVILIDAD HUMANA, "Informe de migrantes venezolanas(os) en Colombia", *Migración Ministerio de Relaciones Exteriores*, febrero de 2024, disponible en: *https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001295/64746_informe-migrantes-venezolanasos-en-colombia-febrero-de-2024-1.pdf*

ODRIOZOLA, Ignacio, "Veinte años del Acuerdo de Residencia del Mercosur: la llave hacia la regularidad migratoria en la región", *Papeles de Migración número 5*, CAREF/CELS, 2023.

ODRIOZOLA, Ignacio, "Naturalización desnaturalizada. Migrantes, Ley de Ciudadanía y DNU 70/2017", *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad,* vol.4, núm. 14, 2019.

OFFUT, Milton, *The Protection of Citizens Abroad by the Armed Forces of the United States*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1928.

OIM, *Migración e incidencia delictiva en el Perú: Un análisis a partir de la evidencia disponible*, 2024, disponible en: *https://www.r4v.info/es/document/OIM_Migracion_e_incidenciadelictiva_Peru_jul24?utm_source=substack&utm_medium=email*

OIM, *Diagnóstico situacional de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Tumbes,* OIM Perú, Lima, 2022.

OIM, Informe Migratorio Sudamericano, núm. 3, año 2020, marzo de 2020, disponible en: *https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo_Final.pdf*

OIM, Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes, Buenos Aires, Cuadernos Migratorios número 9, OIM, 2018.

OIM, *Informe sobre el estado de situación de la facilitación del tránsito fronterizo en Suramérica*, XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Documento de Referencia, Asunción, 3 al 4 de noviembre de 2016.

OIM, *Migración Calificada y Desarrollo. Desafíos para América del Sur*, Cuadernos Migratorios, número 7, agosto de 2016.

OIM, *El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos de los migrantes,* Buenos Aires, OIM, 2012.

OIM, *Perfil Migratório do Brasil*, OIM, Geneva, OIM, 2010.

OIM, *Perú: estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2007,* Lima, OIM, 2008.

OIM, *La situación migratoria en América del Sur*, Segunda Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Santiago de Chile, OIM, 2001.

OIM e IPPDH, *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, Buenos Aires, OIM e IPPDH, 2017.

OIM y Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe Anual 2023*, OIM, Buenos Aires, 2023.

OIM y la Secretaría General de la Comunidad Andina, *avances y recomendaciones para la implementación de la normativa de la comunidad andina en materia de migraciones*, Lima, OIM-SGCAN, 2012.

OIT, Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2023.

OIT, *La Migración Laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, Estrategia y Líneas de Trabajo de la OIT en la Región*, Lima, OIT, 2016.

OIT, *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, 2013.

Ong, Aihwa, *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, Duke University Press, 1999.

ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "International Migration 2019: Wall Chart", *United Nations Publication*, núm. ST/ESA/SER/A/431, 2019.

ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, "International Migrant Stock", *Documentation*, 2020, disponible en: *https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2021/Jan/undesa_pd_2020_international_migrant_stock_documentation.pdf*

ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "International Migration 2015 Wallchart", *United Nations Publication*, núm. E.16.XIII.12, 2015.

Opeskin, Brian *et al.* (eds), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) y Organización de Estados Americanos (OEA), International Migration in the Americas: *Third Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, Washington, D. C., Organization of American States, 2015.

Organización de los Estados Americanos, *Irregular Migration Flows to the Americas from Africa, Asia, and the Caribbean*, Washington, D. C., OAS, 2017.

Osterweil, Marc J., "The Economic and Social Condition of Jewish and Arab Immigrants in Bolivia, 1890-1980", en Klich, Ignacio y Lesser,

Jeffrey (eds.), *Arab and Jewish Immigrants in Latin America. Images and Realities*, Abingdon, Routledge, 1998.

PARISIT, Francesco y GHEI, Nita, "The Role of Reciprocity in International Law", *Cornell International Law Journal*, vol. 36, núm. 1, 2003.

PARLAMENTO EUROPEO, *Understanding EU action against migrant smuggling*, European Parliament Research Service, Bruselas, 2021.

PARODI, Carlos, *Politics of South American Boundaries*, Greenwood, Praeger, 2002.

PARRA-ARANGUREN, Gonzalo, *La nacionalidad venezolana de los inmigrados en el siglo XIX*, Caracas, Editorial Sucre, 1969.

PARRA-ARANGUREN, Gonzalo, "La primera etapa de los tratados sobre derecho internacional privado en América (1826-1940)", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 98, 1996.

PARRA-ARANGUREN, Gonzalo, *La Constitución de 1830 y los venezolanos por naturalización,* Caracas, Imprenta Universitaria, 1969.

PAULO BARRETO DE, Vicente y PIMENTEL PEREIRA, Víctor, "¡Viva la Pepa!: A história não Contada da Constitución Española de 1812 em terras brasileiras", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil*, núm. 452, 2011.

PAZO PINEDA, Óscar Andrés, *Report on Citizenship Law: Peru*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2015.

PÉCOUD, Antoine y DE GUCHTENEIRE, Paul (eds.), *Migration without Borders: Essays on the Free Movement of People*, New York, Berghahn Books, 2007.

PEDROZA, Luicy *et al.*, *Emigrant Policies in Latin America and the Caribbean*, FLASCO Chile, Santiago de Chile, 2016.

PELLEGRINO, Adela, *Historia de la Inmigración en Venezuela siglos XIX y XX*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1989.

PEREIRA MORATÓ, René, *Perfil migratorio de Bolivia,* OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011.

PEREYRA CHÁVEZ, Nelson, "Extranjeros integrados. Portugueses en la Lima virreinal, 1570-1680", *Fronteras de la Historia*, vol. 23, núm. 1, 2018.

PERRUCHOUD, Richard, "State Sovereignty and Freedom of Movement", en OPESKIN, Brian *et al.* (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

PIERSON, Paul, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

PLANAS SUÁREZ, Simón, *Los extranjeros en Venezuela: Su condición ante el derecho público y privado de la república,* Lisboa, Centro Tipográfico Colonial, 1917.

PRESIDENCIA DE COLOMBIA, *Acoger, integrar y crecer. Las políticas de Colombia frente a la Inmigración proveniente de Venezuela*, Bogotá, diciembre de 2020.

Programa de Población-FCS-UDELAR, *Perfil Migratorio de Uruguay,* OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011, disponible en: *https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Migration-Profile-Uruguay-2011.pdf*

RACINE, Karen, "«This England and This Now»: British Cultural and Intellectual Influence in the Spanish American Independence Era", *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, núm. 3, 2010.

RACINE, Karen, *Francisco de Miranda: A Transatlantic Life in the Age of Revolution,* Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

RADCLIFF, Sarah y WESTWOOD, Sallie, *Remaking the Nation. Place, Identity and Politics in Latin America*, Londres, Routledge, 1996.

RAMÍREZ, Jacques, *Políticas, burócratas y migrantes. Análisis desde la Antropología del Estado*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2022.

RAMÍREZ, Jacques, "Ecuador: entre la ciudadanía Universal y el control migratorio", en HERNÁNDEZ, Alberto y CAMPOS-DELGADO, Amalia, *Migración y movilidad en las Américas*, Ciudad de México, CLACSO-Siglo XXI, 2022.

RAMÍREZ, Jacques, "From South American citizenship to humanitarianism: the turn in Ecuadorian immigration policy and diplomacy", *Estudios Fronterizos,* vol. 21, núm. 7, 2020.

RAMÍREZ, Jacques, "Lo crudo, lo cocido y lo quemado. Etnografía del Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana en Ecuador", en RAMÍREZ, Jacques (ed.), *Migración, Estado y Políticas,* 2017.

RAMÍREZ, Jacques, *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*, Quito, CELAG, 2016.

RAMÍREZ, Jacques, *La política migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, 2a. ed., Quito, IAEN, 2014.

RAMÍREZ, Jacques, "Del aperturismo segmentado al control migratorio", en RAMÍREZ, Jacques (ed.), *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*, Quito, Editorial IAEN, 2012.

RAMÍREZ, Jacques (ed.), *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*, Quito, Editorial IAEN, 2012.

RAMÍREZ, Jacques y RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin, *La estampida migratoria ecuatoriana. crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria,* Quito, CIUDAD Centro de Investigaciones, 2005.

RAMÍREZ, Jacques *et al.,* "(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", en BLOUIN, Cécile (ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, 2019.

REAL, Deisy del, "Gradations of Migrant Legality: The Impact of Multilayered Immigration Policies and Procedures on Immigrant Legalization and Livelihoods", *International Migration Review*, 2024.

REAL, Deisy del, "Seemingly Inclusive Liminal Legality: The Fragility and Illegality Production of Colombia's Legalization Programs for Venezuelan Migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies,* vol. 48, núm. 15, 2022.

REAL, Deisy del, *Documenting the Undocumented: The Construction of Legal Residency as a Substantive Right under the Mercosur Residency Agreements,* tesis doctoral, UCLA, 2019, disponible en: *https://escholarship.org/content/qt6g22k8pd/qt6g22k8pd.pdf?t=psmftl*

RED DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA MIGRACIÓN, *Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular en América Latina y el Caribe*, febrero de 2022.

RED INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (RIDH), *Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, Sesión 27 Ecuador, 2017, disponible en: *https://siderechos.cancilleria.gob.ec/app/web/wr-resource/Informe/1/Comit%C3%A9%20CMW%20Informe%20Alternativo%20Red%20Internacional%20de%20Derechos%20Humanos%20RIDH.pdf*.

REID ANDREWS, George, *Afro-Latin America, 1800-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

REZA, Germán de la, "¿Necesidad o virtud? Razones y alcances de los tratados continentales hispanoamericanos de 1856", *Histórica*, vol. 38, núm. 1, 2014.

REZA, Germán de la, "The Formative Platform of the Congress of Panama (1810-1826): The Pan-American Conjecture Revisited", *Revista Brasileira Política Internacional*, vol. 56, núm. 1, 2013.

REZA, Germán de la, "La asamblea hispanoamericana de 1864-65, último eslabón de la anfictionía", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 39, enero-junio de 2010.

REZA, Germán de la, *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.

RIEU-MILLAN, Marie-Laure, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990.

RÍO, Mario del, *La inmigración y su desarrollo en el Perú*, Lima, Sanmartí y Cía., 1929.

ROCK, David, "Porteño liberals and imperialist emissaries in the Rio de la Plata. Rivadavia and the British", en BROWN, Matthew y PAQUETTE, Gabriel (eds.), *Connections after Colonialism: Europe and Latin America in the 1820s (Atlantic Crossings)*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013.

RODRIGUEZ, Julia, *Civilizing Argentina: Science, Medicine, and the Modern State*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2006.

RODRÍGUEZ, Mario, *'William Burke' and Francisco de Miranda: The Word and the Deed in Spanish America's Emancipation*, Lanham, University Press of America, 1994.

ROMÁN, Ediberto, *Citizenship and its Exclusions. A Classical, Constitutional, and Critical Race Critique*, Nueva York, New York University Press, 2010.

ROMERO, Vicente, "Legislación y políticas en Nueva Granada y Chile para atraer la inmigración extranjera a mediados del siglo XIX", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM,* versión Online 24, 2012, febrero de 2013.

RONNING, Carroll Neale, *Diplomatic Asylum. Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1965.

ROQUETTE LOPREATO, Christina, "O espírito das leis. Anarquismo e repressão política no Brasil", *Verve*, núm. 3, 2003.

ROUQUIÉ, Alain, *The Military and the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987.

ROUQUIÉ, Alain y SUFFERN, Stephen, "The Military in Latin American Politics since 1930", en BETHELL, Leslie (ed.), *Latin America Politics and Society since 1930,* Cambridge University Press, 1998.

RUBIO-MARÍN, Ruth, "Introduction: Human rights and the citizen/non-citizen distinction revisited", en RUBIO-MARÍN, Ruth (ed.), *Human Rights and Immigration*, Oxford University Press, Collected courses of the Academy of European Law, vol. XXI/2, 2014.

RUBIO-MARÍN, Ruth, *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

RYAN, Bernard, "Extraterritorial Immigration Control: What Role for Legal Guarantees?", en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010.

SABATO, Hilda, "On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America", *American Historical Review*, vol. 106, núm. 4, 2001.

SABOIA BEZERRA, Helga María, "A Constituição de Cádiz de 1812", *Revista de Informação Legislativa*, núm. 198, 2013.

SACCHETTA RAMOS MENDES, José, *Laços de Sangue: Privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil (1822-1945)*, Coleção. História das Migrações, São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

SALAZAR UGARTE, Pedro, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)", en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y VALADÉS, Diego (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Ciudad de México, UNAM, 2013.

SALDÍAS, Osvaldo, "Libre circulación de personas y la autonomía del ordenamiento jurídico de la comunidad andina", en GOIZUETA VÉRTIZ, Juana *et al.*, *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica. Modelos comparados. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina*, Pamplona, Aranzadi, 2012.

SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", *Pensamiento Propio*, vol. 44, núm. 21, 2016.

SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica. El caso de UNASUR", en SERBÍN, Andrés *et al.* (coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe. Nuevos actores nuevos temas, nuevos desafíos: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal, *Perfil migratorio del Perú 2012*, Lima, OIM, 2012.

SANDONATO DE LEÓN, Pablo, "Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normo-político", *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, núm. 3, 2008.

SANTESTEVAN, Ana María, "Free Movement Regimes in South America: The Experience of the Mercosur and the Andean Community", en CHOLEWINSKI, Ryszard *et al.* (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, La Haya, Asser Press, 2007.

SASSEN, Saskia, "The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics", *Globalizations*, vol. 2, núm. 1, 2005.

SASSEN, Saskia, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

SASSONE, Susana, "Migraciones Ilegales y Amnistías en la Argentina", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 6-7, 1987.

SBALQUEIRO LOPES, Cristiane Maria, *Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*, Porto Alegre, Nuria Fabris, 2009.

SCHULZE, Frederik, "German-Speaking and Japanese Immigrants in Brazil, 1850-1945", en FOOTE, Nicola y GOEBEL, Michael (eds), *Immigration and National Identities in Latin America,* Florida, University Press Florida, 2014.

SCHWARZ, Tobías, "Regímenes de pertenencia nacional en Venezuela y la República Dominicana contemporáneas", *Tabula Rasa*, núm. 20, 2014.

SCHWARZ, Tobías, "Políticas de inmigración en América Latina. El extranjero indeseable en las normas nacionales, de la independencia hasta los años de 1930", *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*, 36, 2012.

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN, *Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuario Estadístico de Inmigración: Año 2005*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

SEELE, Andrew *et al.*, "El cambio de los patrones y políticas migratorias en las Américas", *Migration Policy Institute,* Washington, D. C., abril 2023.

SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES, "Minuta población migrante de Haití en Chile", *Migraciones Chile,* 2024, disponible en: *https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/estudios/Minutas-Pais/Haiti.pdf*

SHACHAR, Ayelet, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

SIMMONS, Beth A., *Mobilizing for Human Rights International Law in Domestic Politics*, Cambridge University Press, 2009.

SIMON, Joshua, *The Ideology of Creole Revolution: Imperialism and Independence in American and Latin American Political Thought,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

SOBREVILLA PEREA, Natalia, *The Caudillo of the Andes: Andrés de Santa Cruz*, Cambridge University Press, 2011.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe,* Chicago, University of Chicago Press, 1994.

SPIRO, Peter J., *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*, New York, New York University Press, 2016.

SPIRO, Peter J., *Beyond Citizenship: American identity after globalization,* Oxford, Oxford University Press, 2008.

STANG, Fernanda *et al.,* "Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos,* vol. 20, núm. 1, 2020.

STEFONI, Carolina, *Perfil migratorio de Chile,* OIM, Buenos Aires, OIM, noviembre de 2011.

STEFONI, Carolina, "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en FELDMAN-BIANCO, Bela; RIVERA SÁNCHEZ, Liliana; STEFONI, Carolina y VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, FLACSO, sede Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado, 2011.

STEFONI, Carolina y CONTRERAS, Dante, "Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el periodo 2000-2021", *PNUD América Latina y el Caribe:* Serie de documentos de política pública, núm. 32, 2022.

STUMPF, Juliete, "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power", *American University Law Review*, vol. 56, núm. 2, 2006.

TEDESCO, João Carlos y KLEIDERMACHER, Gisele (eds), *A imigração senegalesa no Brasil e na Argentina: múltiplos olhares*, Porto Alegre, EST Edições, 2017.

TELL VILLEGAS, Guillermo, *Los extranjeros: su admisión, su expulsión*, Caracas, Impr. y Lit. del Gobierno Nacional, 1891.

TEXIDÓ, Ezequiel y BAER, Gladys, "Las migraciones en el Cono Sur en el periodo 1990-2001", en TEXIDÓ, Ezequiel; BAER, Gladys; PÉREZ VICHICH, Nora; SANTESTEVAN, Ana María y GOMES, Charles (eds.), *Migraciones laborales en Sudamérica. El Mercosur ampliado*, Ginebra, OIT, 2003.

TEXIDÓ, Ezequiel y GURRIERI, Jorge, *Panorama migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, octubre de 2012.

TINKER, Catherine y MADRID, Laura, "New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: The Expanded Refugee Definition", *Panorama of Brazilian Law*, vol. 3, núm. 3-4, 2015.

TORPEY, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

TRUZZI, Oswaldo, "Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 30: um enfoque comparativo", en de ABREU BOUCAULT, Carlos Eduardo y MALATIAN, Teresa (eds.), *Políticas migratórias. Fronteiras dos direitos humanos no século XXI*, Río de Janeiro, Renovar, 2003.

UMPIERREZ DE REGUERO, Sebastián y FINN, Victoria, "Migrants' Intention to Vote in Two Countries, One Country, or Neither", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 34, núm. 3, 2023.

UNIDAD DE MIGRACIÓN-BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "La opinión pública respecto de la migración en América Latina y el Caribe", *Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración,* 2023, disponible en: *https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-opinion-publica-respecto-de-la-migracion-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf*

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), *Conflict in Ukraine: Key evidence on risks of trafficking in persons and smuggling of migrants*, UNODC Research, 2022.

VACANO, Diego von, *The Color of Citizenship. Race, Modernity and Latin American/Hispanic Political Thought*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

VALADÉS, Diego, "The Presidential System in Latin America: A Hallmark and Challenge to a Latin American *Ius Constitutionale Commune*", en VON BOGDANDY *et al.* (eds), *Transformative Constitutionalism in Latin America*, 2017.

VALLADARES RUEDA, Bolívar, *La nacionalidad y la naturalización en la práctica administrativa*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1955.

VAN HOOK, Jennifer, *et al*, *A Turning Point for the Unauthorized Immigrant Population in the United States*, Migration Policy Institute, septiembre de 2023, disponible en: *https://www.migrationpolicy.org/news/turning-point-us-unauthorized-immigrant-population*

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)", *Historia Constitucional*, núm. 6, 2005.

VARLEZ, Louis, "Migration Problems and the Havana Conference of 1928", *International Labour Review*, vol. XIX, núm. 1, 1929.

VATTEL, Emmerich de, *El derecho de gentes: ó Principios de ley natural, aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos*, vol 1, Paris, Casa de Lecointe, 1836.

VENGOECHEA BARRIOS, Juliana, *Born in the Americas. The Promise and Practice of Nationality Laws in Brazil, Chile, and Colombia*, Open Society Justice Initiative, New York, 2017.

VETANCOURT ARISTEGUIETA, Francisco, *Nacionalidad, naturalización y ciudadanía en Hispano-América*, Caracas, El Cojo, 1957.

VICIANO PASTOR, Roberto, *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en VICIANO PASTOR (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

VIDAL, Roberto *et al.*, "Políticas públicas sobre migración en Colombia", en CHIARELLO, Leonir Mario (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2013.

VILLEGAS-PULIDO, Guillermo Tell, *Los extranjeros en Venezuela. Su no admisión-su expulsión*, Caracas, Del Comercio, 1919.

VONK, Olivier Willem, *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study of Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014.

WALDRAUCH, Harald y HOFINGER, Christoph, "An Index to Measure the Legal Obstacles to the Integration of Migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 23, núm. 2, 1997.

WALTZ, Susan, "Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 1, 2001.

WATSON, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2a. ed., Athens, University of Georgia Press, 1993.

WATSON, Alan, "Comparative Law and Legal Change", *Cambridge Law Journal*, vol. 37, núm. 2, 1978.

WATSON, Alan, *The Nature of Law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1977.

WECK, Winfried, "En camino hacia lo desconocido. Crisis migratoria en la frontera entre Colombia y Panamá", *Länderbericht: Konrad-Adenauer-Stiftung,* núm. V, agosto 2021.

WEYLAND, Joseph, "La protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union Européenne", en MARIAS, Epaminondas (ed.), *European Citizenship*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994.

WINTERS, Nanneke, "Haciendo-lugar en tránsito. Reflexión sobre la migración africana y trabajo de campo en Darién, Panamá", *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,* vol. 27, núm. 56, mayo-agosto 2019.

WRIGHT, Doris Marion, "The Making of Cosmopolitan California: An Analysis of Immigration, 1848-1870", *California Historical Society Quarterly*, vol. 19, núm. 4, 1940.

YALTA, Edgar y LOVÓN, Marco, "Discurso político antimigratorio en el Perú. Estudio de caso de las elecciones de Lima (2018) y las elecciones presidenciales (2021)", *Estudios Lingüísticos,* núm. 84, 2023.

YEPES, Jesús María, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Caracas, Taller Gráfico Cromotip, 1955.

ZAGO DE MORAES, Ana Luisa, *Crimigração. A relação entre política migratória e política criminal no Brasil*, São Paulo, IBCCRIM, 2016.

ZAHLER, Reuben, "Heretics, Cadavers, and Capitalists. European Foreigners in Venezuela during the 1820s", en BROWN Y PAQUETTE (eds.), *Connections*

after Colonialism. Europe and Latin America in the 1820s, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2013.

ZAPATA, Gisela y TAPIA WENDEROTH, Vicente, "Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement", *International Migration*, vol. 60, 2022.

ZORRILLA, Rubén, *Cambio Social y Población en el Pensamiento de Mayo (1810-1830)*, Buenos Aires, Belgrano, 1978.

ARTÍCULOS DE NOTICIAS-FUENTES ELECTRÓNICAS

CANCILLERÍA DE COLOMBIA, "La medida «Primero la niñez» continuará su vigencia y aplicabilidad, después del 21 de agosto de 2023", Ministerio de Relaciones Exteriores y Registraduría Nacional del Estado Civil, 18 de agosto de 2023, disponible en: *https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/medida-primero-ninez-continuara-su-vigencia-aplicabilidad-despues-21-agosto-2023?utm_source=substack&utm_medium=email*

CENSO 2022, "Paraguay, Bolivia y Venezuela son los países con mayor representación inmigrante en la Argentina", *Censo 2022. Migraciones*, enero de 2024, disponible en: *https://censo.gob.ar/index.php/paraguay-bolivia-y-venezuela-son-los-paises-con-mayor-representacion-inmigrante-en-la-argentina/*

COMISIÓN ARGENTINA PARA PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES (CAREF), "Milei y la migración: lecturas a 20 días del inicio de su mandato", *Informes*, diciembre de 2023, disponible en: *https://caref.org.ar/milei-y-la-migracion-lecturas-a-20-dias-del-inicio-de-su-mandato/*

Diario de Sesiones Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Periodo de Sesiones 122, 12a. Reunión, 10a. Sesión Ordinaria, 9 de junio de 2004, disponible en: *https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesion.html?id=666&numVid=0&reunion=12&periodo=122*

"Estos son los 37 países cuyos ciudadanos deben presentar visa para ingresar a Ecuador", *EL UNIVERSO 2022*, 17 de noviembre de 2022, disponible en: *https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/estos-son-los-37-paises-cuyos-ciudadanos-deben-presentar-visa-para-ingresar-a-ecuador-nota/*

GOBIERNO DE COLOMBIA, "«Hoy Colombia está de fiesta»: presidente Santos durante la ceremonia de la firma del Acuerdo de Exención de visado con la Unión Europea", 2 de diciembre de 2015, disponible en: *https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/hoy-colombia-fiesta-presidente-santos-ceremonia-firma-acuerdo-exencion-visado-union*

MORENO SÁCHICA, Ana María, "Sobre la apatridia: que las conveniencias políticas no dejen de último a la niñez", *El Espectador*, 7 de marzo de 2023, disponible en: *https://www.elespectador.com/mundo/america/apatridia-en-colombia-que-las-conveniencias-politicas-no-dejen-de-ultimo-a-la-ninez/*

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Migración y desplazamiento forzado*, disponible en: *https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/sadye/dis/mdf*

PRENSA PRESIDENCIA DE CHILE, Presidente de la República, Gabriel Boric Font, Interviene en la 79° Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2024, disponible en: *https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=290534*

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BRASIL, Discurso del Presidente, 2009, disponible en: *http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_02-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-irregular*

R4V PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA, "Personas refugiadas y migrantes venezolanas", *Document*, mayo de 2024, disponible en: *https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-may-2024*

SISTEMA DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO (SISMIGRA), disponible en: *https://servicos.dpf.gov.br/sismigra-internet/home.seam*

The Economist, "The new New World: Long an Exporter of Talent, Latin America is now Importing it", *Business*, abril 2013, disponible en: *https://www.economist.com/business/2013/04/06/the-new-new-world*

The Guardian, "Donald Trump Wants to Deport 11 Million Migrants: Is that even Possible?", 27 de agosto de 2015, disponible en: *https://www.theguardian.com/us-news/2015/aug/27/donald-trump-deport-11-million-migrants-is-that-even-possible*

FUENTES DE CONSULTA SECUNDARIA-PÁGINAS WEB:

ACOSTA, Diego y VAN DER BAAREN, Luuk, *Freemove Project, Free Movement Regimes Dataset. Indicators on entry, residence, rights, and security of residence*, 2024, disponible en: *www.freemovehub.com*

BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*, disponible en: *http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG*

EUDO CITIZENSHIP, *Conditions for Electoral Rights 2019*, disponible en: *http://globalcit.eu/conditions-for-electoral-rights/*

EUDO CITIZENSHIP, *Country Profiles*, disponible en: *https://globalcit.eu/country-profiles/*.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, *Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes*, disponible en: *https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=15071*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, *Estadísticas de la Migración Internacional en el Perú 1990-2013*, enero de 2015, disponible en: *https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1243/Libro.pdf*

MINISTERIO DEL INTERIOR DE ARGENTINA, *Tramitar residencia temporaria - radicaciones Mercosur*, disponible en: *https://www.argentina.gob.ar/radicacion-residencia-mercosur-temporaria*

POR PAÍS

Legislación: países de América del Sur

Argentina

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 1891/2021, 8 de julio de 2021.

Decreto 138/2021, 4 de marzo de 2021.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 520/2019, 29 de enero de 2019.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 594/2018, 14 de febrero de 2018.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 1143 sobre Regularización de Haitianos,15 de marzo de 2017.

Decreto 70/2017, Modificando la Ley de Migraciones, Buenos Aires, 27 de enero de 2017.

Ley 27.063, Código Procesal Penal, 4 de diciembre de 2014.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 979 sobre Régimen Especial de Regularización de Ciudadanos de Nacionalidad Coreana, 24 de abril de 2014.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 002 sobre Regularización de Nacionales Senegaleses, 4 de enero de 2013.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 001 sobre Regularización de Nacionales Dominicanos, 4 de enero de 2013.

Ley 26.774 de Ciudadanía Argentina modificando la Ley 346, 31 de octubre de 2012.

Proyecto de Ley de Aníbal Fernández S- 2696/ 12, 3 de octubre de 2012.

Decreto 616, Reglamento de la Ley de Migraciones, 3 de mayo de 2010.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 14949, modificando la Disposición 53.253, 11 de abril de 2006.

Disposición Dirección Nacional de Migraciones 53.253, Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria Extranjeros Nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados, 15 de diciembre de 2005.

Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones 29.929, 17 de septiembre de 2004.

Decreto 1169/2004, Regularización de la Situación Migratoria de Ciudadanos Nativos de Países fuera de la Órbita del Mercosur que al 30 de junio de 2004 Residan de Hecho en el Territorio Nacional, 13 de septiembre de 2004.

Ley de Migraciones N° 25.871, 20 de enero de 2004.

Constitución Nacional de la República de Argentina, 22 de agosto de 1994.

Decreto 1.033, 24 de junio de 1992.

Ley de Ciudadanía y Naturalización 23.059, 22 de marzo de 1984.

Decreto 780, 12 de enero de 1984.

Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración 22.439, 23 de marzo de 1981.

Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 21.795, 18 de mayo de 1978.

Decreto 87, 11 de enero de 1974.

Decreto Ley 18.235, 6 de junio de 1969.

Decreto Ley 17.294, sobre la Represión a la Inmigración Clandestina, 23 de mayo de 1967.

Decreto Reglamentario sobre Inmigración 4418, 14 de junio de 1965.

Decreto 49, 3 de enero de 1964.

Decreto 3.364, 4 de agosto de 1958.

Decreto 15.972, sobre Indulto General a los Extranjeros que Ingresaron al País en Violación de las Disposiciones Legales o Reglamentarias, 8 de julio de 1949.

Decreto 8972, 28 de julio de 1938.

Decreto, 19 de enero de 1934.

Decreto sobre Restricciones a la Inmigración, 26 de noviembre de 1932.

Decreto, 8 de noviembre de 1932.

Decreto sobre Desembarco de Inmigrantes y Pasajeros e Impedimentos de Admisión, 31 de diciembre de 1923.

Decreto sobre Inmigración, 31 de marzo de 1919.

Ley de Defensa Social 7.029, 28 de junio de 1910.

Ley de Residencia 4.144, 22 de noviembre de 1902.

Ley 817 de Inmigración y Colonización (Ley Avellaneda), 19 de octubre de 1876.

Ley 346 de Ciudadanía, 1 de octubre de1869.

Ley 145 de Ciudadanía, 7 de octubre de 1857.

Constitución de la Confederación Argentina, 1 de mayo de 1853.

Constitución, 24 de diciembre de1826.

Decreto, 22 de septiembre de1822.

Estatuto Provisional de la Provincia de Santa Fe, 26 de agosto de 1819.

Ley, 2 de agosto 1821.

Decreto sobre Fomento de la Inmigración y Colonización de la Tierra Pública, 4 de septiembre de 1812.

Bolivia

Decreto Supremo 4576, Permite de manera excepcional la regularización migratoria de personas extranjeras que se encuentran en territorio boliviano en situación irregular, así como establecer sus condiciones y requisitos, 25 de agosto de 2021.

Decreto Supremo 3676, Establece de manera excepcional la regularización migratoria de personas extranjeras que se encuentran en territorio boliviano en situación migratoria irregular, así como sus condiciones y requisitos, 3 de octubre de 2018.

Decreto Supremo 1923, Reglamento a la Ley de Migración, 13 de marzo de 2014.

Decreto Supremo 1800, sobre Regularización, 20 de noviembre de 2013.

Ley 370 de Migración, 8 de mayo de 2013.

Constitución Política del Estado de Bolivia, 7 de febrero de 2009.

Reglamento sobre Doble Nacionalidad y Recuperación de la Nacionalidad Boliviana, Decreto Supremo 27698, 24 de agosto de 2004.

Ley 2650, Modificando la Constitución, 13 de abril de 2004.

Constitución Política del Estado de Bolivia, 9 de febrero de 1999.

Constitución Política del Estado de Bolivia, 6 de febrero de 1995.

Decreto Ley 13.344, Ley de Inmigración, 30 de enero de 1976.

Constitución Política del Estado de Bolivia, 2 de febrero de 1967.

Ley General del Trabajo, 8 de diciembre de 1942.

Decreto Supremo, Ley General del Trabajo, 24 de mayo de 1939.

Decreto Ley, 27 de marzo de 1938.

Ley de Residencia, 18 de enero de 1911.

Resolución Suprema, 16 de agosto de 1899.

Resolución Suprema, 5 de agosto de 1899.

Decreto, 16 de julio de 1868.

Decreto sobre Ciudadanía Hispanoamericana, 18 de marzo de 1866.

Constitución Política, 26 de octubre de 1839.

Constitución Política, 19 de noviembre de 1826.

Brasil

Enmienda Constitucional número 131, 3 de octubre de 2023. [*Emenda Constitucional 131]*.

Ordenanza 770, Prevé el impedimento de entrada, repatriación y deportación de persona peligrosa o que haya cometido un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal, 11 de octubre de 2019. [*Portaria Nº 770, Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*].

Portaria Interministerial 9, Dispone sobre la concesión de autorización de residencia al migrante que esté em territorio brasileño y que sea nacional de um país fronterizo em el cual no esté em vigor el Acuerdo de Residencia para nacionales de los estados parte del Mercosur y de los países associados, com el fin de atender a los intereses de política migratoria nacional, 14 de marzo de 2018 [Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fron-

teiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosur e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional].

Resolución Normativa 126, Dispone sobre la concesión temporal de residencia al nacional de país fronterizo, 2 de marzo de 2017 [*Resolução Normativa 126, Conselho Nacional de Imigração, Dispõe sobre a Concessão de Residência Temporária a Nacional de País Fronteiriço*].

Ley 13.445, Establece la Ley de Migración, 24 de mayo de 2017. [*Lei 13.445, Institui a Lei de Migração*].

Ley 11.961, Dispone sobre Residencia Temporal para Extranjeros en Situación Irregular en el Territorio Nacional y dispone Otras Medidas, 2 de julio de 2009 [Lei 11.961, *Dispõe sobre a Residência Provisória para o Estrangeiro em Situação Irregular no Território Nacional e dá Outras Providências*].

Decreto 8.757, Modifica el Decreto N° 86.715 de 10 de diciembre de 1981, para Establecer la Situación Jurídica de los Extranjeros en la República Federativa del Brasil, 10 de mayo de 2016. [Altera o Decreto nº 86.715 de 10 de dezembro de 1981, para Disp*õe* sobre a Situação Jurídica do Estrangeiro na República Federativa do Brasil].

Propuesta de Enmienda Constitucional No. 25, Propone extender los derechos políticos a los extranjeros, 15 de mayo de 2012 [Proposta de Emenda à Constituição nº 25].

Ley 9.675, Amplía para los extranjeros en situación ilegal en el territorio nacional el plazo para solicitar el Registro Provisional, 29 de junio de 1998. [Amplia, para o Estrangeiro em Situação Ilegal no Território Nacional, o Prazo para Requerer Registro Provisório].

Ley 7.685, Dispone sobre el registro provisional de extranjeros en situación ilegal en el territorio nacional, 2 de diciembre de 1988. [Dispõe sobre o Registro Provisório para o Estrangeiro em Situação Ilegal em Território Nacional].

Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, 5 de octubre de 1988. [*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil]*.

Decreto 86.715, Reglamento de regulación del Estatuto de Extranjería de 1980, 10 de diciembre de 1981. [Regulamenta a Lei nº 6.815].

Ley 6.964, Decreto que altera el Estatuto de Extranjería de 1980, 9 de diciembre de 1981. [*Lei 6.964, Altera Disposições da Lei nº 6.815*].

Ley 6.815, Estatuto de Extranjería, 19 de agosto de 1980. [*Lei no 6.815, Estatuto do Estrangeiro*].

Decreto Ley 7967, Disposiciones sobre Inmigración, Colonización y otros asuntos. 18 de septiembre de 1945. [*Decreto no 7.967, Dispõe sôbre a Imigração e Colonização, e dá outras Providências*].

Decreto Ley 5452, Aprueba la consolidación de las leyes del trabajo, 1 de mayo de 1943. [*Decreto- Lei 5.452, Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*].

Circular Reservada 1522, 6 de mayo de 1941.

Decreto Ley 3175, Restringe la inmigración y otros asuntos, 7 de abril de 1941. [*Restringe a Imigração e dá outras Providências*].

Decreto Ley 406, Dispone sobre la entrada de extranjeros al Territorio Nacional, 4 de mayo de 1938. [*Decreto- Lei no. 406, Dispõe sôbre a Entrada de Estrangeiros no Território Nacional*].

Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, 16 de julio de 1934. [*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil].*

Decreto 24.215, Dispone sobre el ingreso de extranjeros al territorio nacional, 9 de mayo de 1934. [*Dispõe sobre a Entrada de Estrangeiros em Território Nacional*]

Decreto 19.482, Limita el ingreso al Territorio Nacional de Pasajeros Extranjeros de Tercera Clase, Dispone la Localización y Manutención de Trabajadores Nacionales y dispone otras Medidas, 12 de diciembre de 1930. [*Limita a entrada, no Território Nacional, de Passageiros Estrangeiros de Terceira Classe, Dispõe sobre a Localização e Amparo de Trabalhadores Nacionais, e dá outras Providências*].

Decreto 4269, Regula la represión del anarquismo, 17 de enero de 1921. [*Regula a Repressão do Anarquismo*].

Decreto 4247, Regula la entrada de extranjeros al territorio nacional, 6 de enero de 1921. [*Regula a Entrada de Estrangeiros no Território Nacional*].

Decreto 2741, 8 de enero de 1913.

Decreto 6486, Ordena observar las instrucciones dictadas para la ejecución del decreto núm. 1641, 23 de mayo de 1907 [*Decreto no. 6.486, Manda observar as instrucções expedidas para a execução do decreto n. 1641, de 7 de janeiro do corrente anno*].

Decreto 1641, Ley Adolfo Gordo, Decreto sobre la expulsión de extranjeros del territorio nacional, 7 de enero de 1907. [*Decreto no. 1.641 (Lei Adolfo Gordo), Providencia sobre a Expulsão de Estrangeiros do Território Nacional*].

Decreto no. 1.566, Regula la entrada de extranjeros al territorio nacional y su expulsión durante el estado de sitio, 13 de octubre de 1893 [*Regula a Entrada de Estrangeiros no Território Nacional e sua Expulsão durante o Estado de Sitio*].

Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, 24 de febrero de 1891 [*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil]*.

Decreto 528, Regulariza el Servicio de Introducción y Localización de Inmigrantes en la República de los Estados Unidos de Brasil, 28 de junio de 1890. [Regularisa o Serviço da Introducção e Localisação de Immigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brasil].

Decreto no. 58-A, estabelece normas sobre la naturalización de extranjeros residentes en la República, 14 de diciembre de 1889 [Decreto no. 58-A, Providencia sobre a Naturalização dos Estrangeiros Residentes na Republica].

Ley Áurea, Ley imperial n. 3.353, extinción de la esclavitud em Brasil, 13 de mayo de 1888 [Lei Imperial n. 3.353, 13 May 1888 (Lei Áurea), Decreto de Extinção da Escravidão no Brasil].

Decreto 808-A, contiene varias disposiciones sobre la naturalización de los extranjeros actualmente establecidos como colonos en los diversos lugares del Imperio y que todavía no sean reconocidos como brasileños, 23 de junio de 1855 [Decreto 808-A, Contêm varias Disposições sobre a Naturalisação dos Estrangeiros actualmente Estabelecidos como Colonos, nos diversos lugares do Imperio, ainda não reconhecidos Brasileiros].

Ley sobre naturalización de extranjeros, 23 de octubre de 1832 [Lei sobre Naturalisação dos Estrangeiros, Rio de Janeiro].

Constitución Política del Imperio de Brasil, 25 de marzo 1824. [*Constituição Política do Império do Brasil*].

Decreto sobre las condiciones bajo las cuales los súbditos de Portugal pueden ser admitidos en Brasil, 14 de enero de 1823. [*Decreto sobre as Condições com que Podem ser Admitidos no Brazil os Subditos de Portugal*].

Chile

Ley 21325, Ley de Migración y Extranjería, 11 de abril de 2021.

Resolución 395, Modifica Resolución 2.087 exenta, de 2019, del ministerio del interior y seguridad pública, por los motivos que indica, 2 de febrero de 2021.

Decreto 237, Establece visto consular de turismo a nacionales de la república bolivariana de Venezuela, 22 de junio de 2019.

Resolución Exenta 1965 de 2018, 9 de abril de 2018.

Oficio Circular 96, 9 de abril de 2018.

Proyecto de Nueva Ley de Migraciones, 21 de agosto de 2017.

Propuesta de Ley de Migraciones, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 7 de octubre de 2015.

Proyecto de Ley de Inmigración y Extranjería, 20 de mayo de 2013.

Oficio Circular 26465 del Subsecretario del Interior, Ministerio del Interior, 4 de diciembre de 2009.

Resolución Exenta otorgada por la Subsecretaría del Interior, RE 36339, 22 de octubre de 2007.

Ley 20050, Modificación de la Constitución, 20 de agosto de 2005.

Resolución Exenta 2071, Amnistía Provisoria, 7 de agosto de 1998.

Ley Orgánica Constitucional 18700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 6 de mayo de 1988.

Decreto Ejecutivo 597, Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería, 14 de junio de 1984.

Decreto Ley 1094, establece Normas sobre Extranjeros en Chile, 19 de julio de 1975.

Decreto Supremo 5142, Fija el Texto Refundido de las Disposiciones sobre Nacionalización de Extranjeros, 29 de octubre de 1960.

Decreto Ley 69, crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia, 27 de abril de 1953.

Código del Trabajo, 13 de mayo de 1931.

Ley 3.446 que Impide la Entrada al País o la Residencia en él de Elementos Indeseables,12 de diciembre de 1918.

Ley de Colonización, 18 de noviembre de 1845.

Constitución Política de la República de Chile, 25 de mayo de 1833.

Constitución Política del Estado de Chile, 30 de octubre de 1822.

Colombia

Ley 2332 de 2023, Requisitos y disposiciones referentes a procedimientos de adquisición, renuncia y recuperación de la nacionalidad colombiana, 25 de septiembre de 2023.

Resolución 8617 de 2021, Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 8470 de 5 de agosto de 2019, y se prorroga su vigencia, 19 de agosto de 2021.

Ley 2136, Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano, 4 de agosto de 2021.

Resolución 0971 de 28 de abril de 2021 por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, 28 de abril de 2021.

Decreto 216 de 2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 1 de marzo de 2021.

Resolución 8470, por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio, 5 de agosto de 2019.

Resolución 6667, Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 20 de diciembre de 2019.

Ley 1997 de 2019, por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para Hijos e Hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia, 16 de septiembre de 2019.

Resolución 2634, Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), 28 de mayo de 2019.

Resolución 2033, Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018, 2 de agosto de 2018.

Resolución 6370, Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, 1 de agosto de 2018.

Decreto 1288 de 2018, Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos, 25 de julio de 2018.

Decreto número 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente la Ley 1.873 de 2017, 21 de marzo de 2018.

Proyecto de Ley 148, Por medio del cual Establecen Lineamientos para la Política Integral Migratoria en Colombia y se Dictan otras Disposiciones, 19 de septiembre de 2017.

Resolución 5797 de 2017, Permiso Especial de Permanencia, Diario Oficial No. 50.307, 27 de julio de 2017.

Decreto 1067, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, Diario Oficial No. 49.523, 26 de mayo de 2015.

Decreto 834, por el cual se Establecen Disposiciones en Materia Migratoria, 24 de abril 2013.

Decreto 46, por el cual se Adopta la Guía para la Implementación de la Decisión 545 de la Comunidad Andina (CAN) 'Instrumento Andino de Migración Laboral', 17 de enero 2013.

Ley 1429, por la cual se Expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo, 29 de diciembre de 2010.

Decreto 3970, por el cual se Dictan Disposiciones sobre Regularización de Extranjeros, 14 de octubre de 2008.

Decreto 2150, por el cual se Suprimen y Reforman Regulaciones, Procedimientos o Trámites Innecesarios Existentes en la Administración Pública, 5 de diciembre de 1995.

Ley 43 sobre Nacionalidad, 1 de febrero de 1993.

Ley 6 de 1991 por la cual se Reglamenta la Especialidad Médica de Anestesiología, 16 de enero 1991.

Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991.

Decreto 397, por el cual se Establecen Requisitos para la Entrada al País de Extranjeros Pertenecientes a Determinadas Nacionalidades, 17 de febrero de 1937.

Ley 22 bis, por la cual se Reforman y Adicionan las Disposiciones Relativas a la Naturalización de Extranjeros, 3 de febrero de 1936.

Ley 48, sobre Inmigración y Extranjería, 3 de noviembre de 1920.

Decreto 496, por el cual se Reglamentan las Leyes sobre Inmigración y se deroga el Decreto 1218 de 1908 (17 de noviembre), 19 de noviembre de 1909.

Ley 145, sobre Extranjería y Naturalización, 26 de noviembre de 1888.

Ley 62, Por la cual se hacen varias prohibiciones, 24 de abril de1887.

Constitución Política de la República de Colombia, 5 de agosto de 1886.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, 8 de mayo de 1863.

Constitución Política de la República de la Nueva Granada, 21 de mayo de 1853.

Decreto 2663, Código Sustantivo del Trabajo, 5 de agosto de 1950.

Decreto, 10 de septiembre de 1847.

Ley 11, 1847.

Ley sobre Inmigración de Extranjeros, 2 de junio de 1847.

Decreto, 5 de junio de 1843.

Ley 14 sobre Naturalización de Extranjeros, 11 de abril de 1843.

Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, 29 de febrero de 1832.

Constitución de la Gran Colombia, 29 de abril de 1830.

Decreto para Promover la Inmigración de Extranjeros y la Colonización de Tierras de la Gran Colombia, 7 de junio de 1823.

Constitución de la Gran Colombia, 30 de agosto de 1821.

Plan de Reforma o Revisión de la Constitución de la Provincia de Cundinamarca (Colombia) de 1812, 13 julio de 1815.

Constitución de Cartagena de Indias, 14 de junio de 1812.

Constitución de Cundinamarca, 17 de abril 1812.

Constitución de la Barcelona Colombiana, 12 de enero 1812

Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811.

Ecuador

Decreto 436, Quito, 1 de junio de 2022.

Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Guayaquil, 18 de febrero de 2022.

Ley Orgánica de Movilidad Humana enmendada por Ley Orgánica Reformatoria, 4 de febrero de 2021.

Decreto 1020, 23 de marzo de 2020.

Corte Constitucional de Ecuador, Segundo Suplemento del Acuerdo Ministerial 103, 26 de julio de 2019.

Decreto Ejecutivo 826, Acuerdo Ministerial 103, Medidas Migratorias a favor de los ciudadanos venezolanos, 25 de julio de 2019.

Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 3 de agosto de 2017.

Ley Orgánica de Movilidad Humana, 9 de enero de 2017.

Acuerdo Interministerial 000054, Implementación del Instrumento Andino de Migración Laboral, 26 de julio de 2012.

Decreto Ejecutivo 248 sobre Regularización de Nacionales Haitianos, 9 de febrero de 2010.

Ley Orgánica Electoral, 27 de abril de 2009.

Constitución Política de la República de Ecuador, 20 de octubre de 2008.

Codificación de la Ley de Migración 006, Registro Oficial 563, 12 de abril de 2005.

Constitución Política de la República de Ecuador, 5 de junio de 1998.

Constitución Política de la República de Ecuador, 27 de marzo de 1979.

Decreto Supremo 277, Reglamento a la Ley de Naturalización, 14 de abril de 1976.

Decreto Supremo 276, Ley de Naturalización, 2 de abril de 1976.

Ley de Migración adoptada por Decreto Supremo D. S., 1899, R. O. 382, 30 de diciembre de 1971.

Constitución Política de la República de Ecuador, 25 de mayo de 1967.

Constitución Política de la República de Ecuador, 6 de marzo de 1945.

Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización, 16 de febrero de 1938.

Constitución Política de la República de Ecuador, 26 de marzo de 1929.

Ley 344 de Extranjería, Extradición y Naturalización, 8 de octubre de 1921.

Constitución Política de la República de Ecuador, 23 de diciembre de 1906.

Constitución Política de la República de Ecuador, 14 de enero de 1897.

Decreto, 3 de diciembre de 1895.

Decreto Legislativo, 12 de octubre de 1889.

Constitución de la República de Ecuador, 13 de febrero de 1884.

Constitución de la República de Ecuador, 6 de abril de 1878.

Constitución de la República de Ecuador, 11 de agosto de 1869.

Constitución de la República de Ecuador, 10 de abril de 1861.

Constitución de la República de Ecuador, 6 de septiembre de 1852.

Constitución de la República de Ecuador, 25 de febrero de 1851.

Constitución de la República de Ecuador, 3 de diciembre de 1845.

Constitución Política de la República de Ecuador, 1 de abril de 1843.

Constitución Política de la República de Ecuador, 13 de agosto de 1835.

Constitución Política de la República de Ecuador, 23 de septiembre de 1830.

Paraguay

Ley 7052 de 2023, Reglamenta los artículos 146, 147 y 149 de la constitución, nacional de la nacionalidad paraguaya múltiple, 12 de enero de 2023.

Ley de Migraciones 6984, 18 de octubre de 2022.

Resolución Dirección General de Migraciones 062, Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de solicitudes de Residencia Temporaria por Ley 978/96 de Migraciones a ciudadanos de nacionalidad venezolana, 1 de febrero de 2019.

Propuesta Ley de Migraciones, Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, 17 de agosto de 2016

Decreto 8373, por el cual se Reglamenta la Ley 4429, 3 de febrero de 2012.

Ley 4429, que Regulariza la Residencia de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular, 4 de octubre de 2011.

Ley 978, sobre Migraciones, 8 de noviembre de 1996.

Constitución Nacional del Paraguay, 20 de junio de 1992.

Ley 470, migraciones, 15 de noviembre de 1974.

Constitución de la República del Paraguay, 10 de julio de 1940.

Ley, 30 de septiembre de 1903.

Constitución de la República del Paraguay, 18 de noviembre de 1870.

Ley que Establece la Administración Política, Asunción, 16 de marzo de 1844.

Perú

Resolución de Superintendencia 000109-2023, Indican requisitos, tipo de evaluación, y establecen condiciones y plazos para el procedimiento del Permiso Temporal de Permanencia a favor de las personas extranjeras en situación migratoria irregular, 8 de mayo del 2023.

Decreto Supremo 003-2023-IN, 27 de abril de 2023.

Decreto Supremo 010-2020-IN que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, 21 de octubre de 2020.

Resolución 000177-2019, Superintendencia de Migraciones, 12 de junio de 2019.

Decreto Supremo 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018.

Decreto Supremo 001-2018-IN, 23 de enero de 2018.

Decreto Supremo 023-2017-IN, 29 de julio de 2017.

Decreto Legislativo 1350 de Migraciones, 6 de enero de 2017.

Decreto Supremo 002-2017-IN, Aprueban Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas de Nacionalidad Venezolana, 2 de enero de 2017.

Decreto Supremo, 001- 2017- IN, Aprueban Lineamientos para el Otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las Personas Extranjeras Madres o Padres de Hijos/as Peruanos/ as Menores de Edad e Hijos/as Mayores de Edad con Discapacidad Permanente, 2 de enero de 2017.

Decreto Legislativo 1236 de Migraciones, 25 de septiembre de 2015.

Ley 30103, que Establece el Procedimiento que Regulariza la Residencia de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular, 8 de noviembre de 2013.

Resolución Ministerial 318- 2010- TR, Implementando el Instrumento Andino de Migración Laboral, Lima, 17 de diciembre de 2010.

Ley de Nacionalidad 26.574, 21 de diciembre de 1995.

Constitución Política de Perú, 29 de diciembre de 1993.

Decreto Legislativo 689, Dictan la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros, 4 de noviembre de 1991.

Constitución Política de Perú, 12 de julio de 1979.

Decreto Ley 21702, Incorporan al Ministerio del Interior Dirección de Migraciones, 23 de noviembre de 1976.

Decreto - Ley 14.460, Obligando a los Empleadores a Ocupar Personal Peruano en una Proporción no Menor al 80%, 25 de abril de 1963.

Decreto Ley 7000, sobre Reinscripción de Extranjeros,16 de enero de 1931.

Ley 4891, sobre la Vagancia, 16 de enero de 1924.

Ley 4145, sobre Extranjeros Peligrosos, 21 de septiembre de 1920.

Constitución para la República de Perú de 1920, 27 de diciembre de 1919.

Resolución Suprema, 25 de noviembre de 1910.

Ley sobre Expulsión de Extranjeros, 1908.

Ley, 14 de octubre de 1893.

Constitución Política de la República Peruana, 13 de noviembre de 1860.

Constitución Política de la República Peruana, 19 de octubre de 1856.

Constitución Política del Perú de 1839, 10 de noviembre de 1839.

Decreto del General Salaverry, Declarando Ciudadanos del Perú a todos los Extranjeros que Quieran Inscribirse en el Registro Cívico, Lima, 14 de marzo de 1835.

Constitución Política de la República Peruana, 10 de junio de 1834.

Constitución Política del Perú, 9 de abril de 1833.

Constitución Política de la República Peruana, 18 de abril de 1828.

Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente, 12 de noviembre de 1823.

Decreto, 19 de abril de 1821.

Decreto, 4 de octubre de 1821.

Decreto del General José de San Martín, 27 de agosto de 1821.

Uruguay

Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay, 29 de agosto de 2016.

Decreto 312 Reglamentación de los Artículos 27 Literal B) y 33 de la Ley 18.250 Relativos al Trámite de Residencia Permanente de Familiares de uruguayos y Nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, 4 de diciembre de 2015.

Ley 19.254, Modificaciones a la Ley de Migraciones 18.250. Obtención de Residencia Permanente a Familiares de Uruguayos y de Nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, 4 de septiembre de 2014.

Decreto 394, Reglamentación de la Ley de Migraciones, 2 de septiembre de 2009.

Ley de Migraciones 18.250, 6 de enero de 2008.

Decreto Ley 14.878 sobre Migraciones, de 5 de abril de 1979.

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 15 de febrero de 1967.

Decreto, 12 de junio de 1940.

Decreto Presidencial del 23 de noviembre de 1937.

Ley 9604 de Inmigración (Modificación), Montevideo, de 13 de octubre de 1936.

Decreto Presidencial, 24 de enero de 1934.

Decreto 6 de septiembre de 1932.

Ley 8868 de Inmigración de 19 de julio de 1932.

Ley 3051 de Inmigración y Exclusión, 23 de junio de 1906.

Decreto sobre la Inmigración Inútil, 10 de diciembre de 1894.

Reglamento de aplicación de la Ley 2096 de 18 de junio de 1890, 1894.

Ley 2096 de Inmigración, Montevideo, del 18 de junio de 1890.
Ley 320 sobre Colonización, Montevideo, 4 de junio de 1853.
Constitución de la República, 28 de junio de 1830.

Venezuela

Resolución 109/13, Normas para Facilitar la Regularización de los Ciudadanos de Nacionalidad Peruana, 30 de abril de 2013.
Ley de Extranjería y Migración Venezolana 37.944, 24 de marzo de 2004.
Decreto 2823, Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y las Extranjeras que se encuentran en el Territorio Nacional 3 de febrero de 2004.
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 30 de diciembre de 1999.
Decreto 616, Matrícula General de Extranjeros, 22 de mayo de 1980.
Constitución de la República de Venezuela, Caracas, 23 de enero de 1961.
Constitución de la República de Venezuela, Caracas, 11 de abril de 1953.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 5 de julio de 1947.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 23 de abril de 1945.
Ley de Extranjeros, 17 de julio de 1937.
Ley de Inmigración y Colonización, 22 de julio de 1936.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 16 de julio de 1936.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 7 de julio de 1931.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 29 de mayo de 1929.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 22 de mayo de 1928.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 24 de junio de 1925.
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 19 de junio de 1922.
Ley de Extranjeros, 30 de junio de 1915.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 13 de junio de 1914.

Ley de Inmigración y Colonización, 8 de julio de 1912.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 5 de agosto de 1909.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 27 de abril de 1904.

Ley que define los Derechos y Obligaciones de los Extranjeros, 16 de abril de 1903.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 13 de abril de 1901.

Ley sobre Inmigración, 26 de agosto de 1894.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 12 de junio de 1893.

Ley sobre Inmigración, 20 de junio de 1891.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 9 de abril de 1891.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 4 de abril de 1881.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 23 de mayo de 1874.

Resolución, 1 de diciembre de 1865.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, 28 de marzo de 1864.

Constitución de Venezuela, Caracas, 24 de diciembre de 1858.

Constitución de Venezuela, Caracas, 16 de abril de 1857.

Decreto Ejecutivo, 2 de julio de 1855.

Decreto de 24 de marzo de 1854 por el que se abole la esclavitud, 24 de marzo de 1854.

Ley de Inmigración, 5 de marzo de 1854.

Decreto Ejecutivo, 31 de agosto de 1848.

Ley, 24 de mayo de 1845.

Decreto, 13 de junio de 1831.

Constitución de Venezuela, 22 de septiembre de 1830.

Constitución de Venezuela, 15 de agosto de 1819.

Constitución de la Provincia de Caracas, 31 de enero de 1812.

Constitución de Venezuela, 21 de diciembre de 1811.
Constitución de la Provincia de Mérida, 31 de julio de 1811.
Ley de 1 de julio sobre los Derechos del Pueblo, 1 de julio de 1811.

Legislación: países en América Latina

Fuera de sudamérica

Costa Rica

Constitución Política de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
Constitución Política de Costa Rica, 8 de junio de 1917.
Constitución Política de Costa Rica, 7 de diciembre de 1871.
Constitución Política de Costa Rica, 18 de febrero de 1869.
Constitución Política de Costa Rica, 27 de diciembre de 1859.
Constitución Política Reformada de Costa Rica, 30 de noviembre de 1848.
Constitución Política de Costa Rica, 10 de febrero de 1847.
Constitución Política del Estado de Costa Rica, 9 de abril de 1844.

El Salvador

Decreto 286, Ley Especial de Migración y Extranjería, 2 de abril de 2019.
Constitución Política de la República de El Salvador, 15 de diciembre de 1983.
Constitución Política de la República de El Salvador, 8 de enero de 1962.
Constitución Política de la República de El Salvador, 7 de septiembre de 1950.
Constitución Política de la República de El Salvador, 20 de enero de 1939.
Constitución de Política de los Estados Unidos de Centro América, 27 de agosto de 1898.
Constitución Política de la República de El Salvador, 13 de agosto de 1886.
Constitución Política de la República de El Salvador, 6 de diciembre de 1883.
Constitución Política de la República de El Salvador, 9 de noviembre de 1872.

Constitución Política de la República de El Salvador, 16 de octubre de 1871.
Constitución Política de la República de El Salvador, 12 de marzo de 1864.
Constitución Política de la República de El Salvador, 18 de febrero de 1841.

Guatemala

Decreto 44, Código de Migración, 18 de octubre de 2016.
Constitución de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985.
Constitución de la República de Guatemala, 15 de septiembre de 1965.
Constitución de la República de Guatemala, 6 de febrero de 1956.
Constitución de la República de Guatemala, 11 de marzo de 1945.
Constitución de la República Federal de Centroamérica, 9 de septiembre de 1921.
Constitución de la República de Guatemala, Ley Constitutiva de la República de Guatemala, 11 de diciembre de 1879.
Acta Constitutiva de la República de Guatemala, 19 de octubre de 1851.
Constitución Política del Estado de Guatemala, 11 de octubre de 1825.

Honduras

Constitución de la República de Honduras, 20 de enero de 1982.
Constitución de Honduras, 3 de junio de 1965.
Constitución de Honduras, 19 de diciembre de 1957.
Constitución de Honduras, 28 de marzo de 1936.
Constitución de Honduras, 10 de septiembre de 1924.
Constitución de la República Federal de Centroamérica, 9 de septiembre de 1921.
Constitución de Honduras, 2 de septiembre de 1904.
Constitución de Política de los Estados Unidos de Centro América, 27 de agosto de 1898.
Constitución de Honduras, 14 de octubre de 1894.
Constitución de Honduras, 1 de noviembre de 1880.
Constitución de Honduras, 25 de diciembre de 1873.
Constitución de Honduras, 29 de septiembre de 1865.
Constitución de Honduras, de 5 de febrero de 1848.

México

Ley de Migración, 25 de mayo de 2011.

Ley de Nacionalidad, 23 de enero de 1998.

Ley de Nacionalidad, 21 de junio de 1993.

Ley de Nacionalidad y Naturalización de 20 de enero de 1934.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.

Nicaragua

Ley General de Migración y Extranjería, 31 de marzo de 2011.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 9 de enero de 1987.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 24 de abril de 1974.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 6 de noviembre de 1950.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 22 de enero de 1948.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 22 de marzo de 1939.

Constitución Política de la República de Nicaragua, "Non Nata", 3 de abril de 1913.

Constitución Política de la República de Nicaragua, "Non Nata", 4 de abril de 1911.

Constitución Política de Nicaragua, Managua, 30 de marzo de 1905.

Constitución Política para los Estados Unidos de Centro América, 27 de agosto de 1898.

Constitución Política de la República de Nicaragua, 10 de diciembre de 1893.

Constitución Política de la República de Nicaragua, Managua, 19 de agosto de 1858.

Constitución Política de Nicaragua, Managua, 30 de abril de 1854.

Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua, León, 12 de noviembre de 1838.

Panamá

Decreto Ley 3 que Crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y Dicta Otras Disposiciones, 22 de febrero de 2008.

Constitución Política de la República de Panamá, 11 de octubre de 1972.

Decreto Ley sobre Migración, 30 de junio de 1960.

Constitución Política de la República de Panamá, 1 de marzo de 1946.

República de Centroamérica

Constitución de la República Federal de Centroamérica, 22 de noviembre de 1824.

República Dominicana

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo de Guzmán, 13 de junio de 2015.

Ley no. 1683/194, sobre la Naturalización, 16 de abril de 1948.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 17 de septiembre de 1907.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 20 de junio de 1896.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 17 de noviembre de 1887.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 25 de noviembre de 1881.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 28 de mayo de 1880.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 2 de noviembre de 1879.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 6 de enero de 1878.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 5 de octubre de 1877.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 4 de diciembre de 1875.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 4 de abril de 1874.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 14 de septiembre de 1872.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 29 de junio de 1866.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 14 de noviembre de 1865.

Constitución Política de la República Dominicana, Moca, 19 de febrero de 1858.

Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, 23 de diciembre de 1854.

Constitución Política de la República Dominicana, San Cristobal, 6 de noviembre de 1844.

Legislación: países fuera de Latinoamérica

Francia

Ley relativa a la abolición del derecho de ganancia extraordinaria y detracción, 14 de julio de 1819. [*Loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction*].

Código Civil francés, Código Napoleónico, 21 de marzo de 1804. [*Code civil des Français*].

Constitución de 1791, 3 de septiembre de 1791.

Portugal

Constitución Política de la Monarquía portuguesa, 23 de septiembre de 1822. [*Constituição Política da Monarquia Portuguesa*].

España

Constitución Española de 1869, 6 de junio de 1869.

Constitución de Cádiz de 1812, 19 de marzo de 1812.

Decreto sobre Igualdad de Derechos entre Españoles Europeos y Ultramarinos, 15 de octubre de 1810.

Estados Unidos

Ley Reformatoria de Inmigración y Control, Ley Pública 99-603, 100 Stat. 3445,6 de noviembre de 1986 *[Immigration Reform and Control Act (IRCA)]*.

Ley de Cuotas de Emergencia, 42 Stat. 5, 19 de mayo de 1921 *[Immigration Act of 1921]*.

Ley de Inmigración de 1917, 5 de febrero de 1917 [*Immigration Act of 1917]*.

Ley de Regulación de la Inmigración de Extranjeros a los Estados Unidos, 3 de marzo de 1903 [*Anarchist Exclusion Act*].

Ley de Exclusión china de 1882, 22 Stat. 58, 6 de mayo de 1882 [*Chinese Exclusion Act*].

Ley de Inmigración de 1875, 18 Stat. 477, 3 de marzo de 1875 [*Immigration Act*].

Acuerdos bilaterales

Acuerdo entre la República Federal de Brasil y la República Oriental de Uruguay sobre Residencia Permanente con el Objetivo de Alcanzar la Libre Movilidad de Personas, 9 de julio de 2013.

Acuerdo Marco de Asistencia y Cooperación en Materia Migratoria entre Colombia y Perú, 6 de marzo de 2012.

Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela, 6 de julio de 2010.

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República de Argentina y la República de Perú, 15 de junio de 2007.

Acuerdo sobre Regularización Migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia, 20 de octubre de 2006.

Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay relativo a la Aplicación Bilateral del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, 20 de julio de 2006.

Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la Concesión de Residencia Permanente a Titulares de Residencias Transitorias o Temporarias, 30 de noviembre de 2005.

Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Fe-

derativa del Brasil para la Aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, 29 de noviembre de 2005.

Acuerdo Migratorio entre la República Argentina y la República de Bolivia, 21 de abril de 2004.

Acuerdo entre la República Portuguesa y la República Federativa de Brasil sobre la Contratación Recíproca de Nacionales, 11 de julio de 2003. [*Acordo entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil sobre a Contratação Recíproca de Nacionais*].

Acuerdo de Regularización Migratoria entre la República del Perú y la República de Bolivia, 26 de enero de 2002.

Convenio de Migración entre Argentina y Perú, 1998

Convenio de Migración entre Argentina y Bolivia, 16 de febrero de 1998.

Acuerdo sobre Indocumentados, Acuerdo entre Bolivia y Ecuador, 17 de mayo de 1991.

Acuerdo sobre Indocumentados, Acuerdo entre Chile y Ecuador, 26 de septiembre de 1990.

Convenio Ecuador-España sobre Doble Nacionalidad, 4 de marzo de 1964.

Convenio Paraguay-España sobre Doble Nacionalidad, 25 de junio de 1959, modificado por Protocolo Adicional entre el Reino de España y la República del Paraguay modificando el Convenio de Doble Nacionalidad de 25 de junio de 1959, hecho "ad referendum" en Asunción el 26 de junio de 1999.

Convenio Chile-España sobre Doble Nacionalidad, 15 de noviembre de 1958.

Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales entre Chile y Colombia, Santiago 23 de junio de 1921.

Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales entre la República de los Estados Unidos del Brasil y Chile, 4 de mayo de 1897. [*Convenção que Regula o Exercício das Profissões Liberais entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a do Chile*].

Convenio sobre Reconocimiento de Títulos Profesionales entre Chile y el Ecuador, 9 de abril de 1897.

Tratado de Comercio entre las Repúblicas de Chile y Bolivia, 18 de mayo de 1895.

Convención sobre Libre Ejercicio de Profesiones Liberales entre Ecuador y Colombia, 3 de mayo de 1895.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Imperio de Brasil y la República de Bolivia, 18 de julio de 1887.

Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y Bolivia, 14 de septiembre de 1883.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y el Salvador, 27 de agosto de 1883.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Paraguay y Perú, 18 de junio de 1881.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y Perú, 22 de diciembre de 1876.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Argentina y Paraguay, 3 de febrero de 1876.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Perú y la China, Tientsin (Tianjin), 26 de junio de 1874.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Argentina y Perú, 9 de marzo de 1874.

Artículos adicionales al Tratado entre los Estados Unidos de América y el Imperio Ta-Tsing del 18 de junio de 1858, Washington, 28 de julio de 1868. [*Additional Articles to the Treaty between the United States of America and the Ta- Tsing Empire of 18 June 1858, Washington, 28 July 1868*].

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Argentina y Bolivia, 9 de julio de 1868.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y Italia, 19 de junio de 1861.

Tratado de Unión entre los Gobiernos de Perú y Venezuela, 18 de abril de 1859.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Gobiernos de Argentina y Bolivia, 7 de diciembre de 1858.

Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre los Estados Unidos de América y China, 18 de junio de 1858. [Treaty of Peace, Amity and Commerce, between the United States of America and China, concluded at Tientsin].

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Prusia y demás estados del Zollverein Alemán y la Confederación Argentina, Paraná, 19 de septiembre de 1857.

Convención Consular entre Francia y Venezuela, 24 de octubre de 1856.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Nueva Granada y Ecuador, 9 de julio de 1856.

Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Límites entre Nueva Granada y Costa Rica, 11 de junio de 1856.

Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre el Señor D. Pedro II Emperador de Brasil y la República del Paraguay, 6 de abril de 1856.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la Confederación Argentina y el Emperador de Brasil, 7 de marzo de 1856.

Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre la República de Chile y la Confederación Argentina, 30 de agosto de 1855.

Convención Consular entre Nueva Granada y Ecuador, 10 de agosto de 1854.

Convención Consular entre Nueva Granada y Chile, Santiago, 30 de agosto de 1853.

Tratado de Navegación y Fronteras entre la Confederación Argentina y la República de Paraguay, 15 de julio de 1852.

Tratado de Comercio y Navegación entre Uruguay y Brasil, 12 de octubre de 1851.

Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Perú y Bélgica, 16 de mayo de 1850.

Convención Consular entre Nueva Granada y los Estados Unidos de América, 4 de mayo de 1850.

Tratado de Comercio y Navegación entre Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, 8 de febrero de 1848.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la República de la Nueva Granada y su Majestad el Rey de los Franceses, 28 de octubre de 1844.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Nueva Granada y Venezuela, 23 de julio de 1842.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Gobierno de la Provincia de Corrientes y la República de Paraguay, 31 de julio de 1841.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y Perú, 20 de junio de 1835.

Convención Provisoria de Amistad, Comercio y Navegación entre el Estado de la Nueva Granada y su Majestad el Rey de los Franceses, 14 de noviembre de 1832.

Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre Colombia y los Países Bajos, London, 1 de mayo de 1829.

Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre el Señor D. Pedro I, Emperador de Brasil y el rey Jorge IV de Gran Bretaña, 17 de agosto de 1827. [*Tratado de Amizade, Navegação e Commercio entre o Senhor D. Pedro I, Imperador do Brasil e Jorge IV, Rei da Grã- Bretanha*].

Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata, 20 de noviembre de 1826.

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y las Provincias Unidas de Centroamérica, 15 de marzo de 1825.

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y Su Majestad Británica, 2 de febrero de 1825.

Convención General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, 3 de octubre de 1824.

Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación Perpetua entre Colombia y México, 3 de octubre de 1823.

Tratado de Amistad y Alianza entre Colombia y Buenos Aires, 8 de marzo de 1823.

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y Chile, 21 de octubre de 1822.

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y el Estado de Perú, 6 de julio de 1822.

Legislación y documentos de organizaciones regionales de las Américas

Comunidad Andina (CAN)

Decisión 878, Estatuto Migratorio Andino, 12 de mayo de 2021.

Parlamento Andino, Decisión 1343, Aprueba el Estatuto Andino de Movilidad Humana, 24 de abril de 2015.

Foro Andino de Migraciones, Cuarto Foro, *Declaración de Bogotá*, 10 de mayo del 2013.

Resolución 1546, Reglamento de la Decisión 548 Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, 20 de febrero de 2013.

Foro Andino de Migraciones, Tercer Foro, Informe, SG/FAM/III/INFORME. Quito, 4-5 de octubre de 2012.

Consejo Andino Presidencia, "Una Comunidad Andina para los Ciudadanos. Un Proyecto para la Integración Integral de Nuestros Pueblos", 23 de septiembre de 2008.

Resolución 957, Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, 23 de septiembre de 2005.

Decisión 584, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, 7 de mayo de 2004.

Decisión 583, *Instrumento Andino de Seguridad Social*, 7 de mayo de 2004.

Decisión 548, Mecanismo Andino de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, 25 de junio de 2003.

Decisión 545, *Instrumento Andino de Migración Laboral*, 25 de junio de 2003.

Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 26 de julio de 2002.

Decisión 526, *Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros*, 7 de julio de 2002.

Resolución 527, *Modificación de Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM)*, 11 de julio de 2001.

Decisión 504, *Pasaporte Andino*, Valencia, Venezuela, 22 de junio de 2001.

Decisión 503, *Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación*, 22 de junio de 2001.

Decisión 502, *Centros Binacionales de Atención en Frontera*, 22 de junio de 2001.

Secretariado General de la CAN, Propuesta de ModifIcación de la Decisión 116: Instrumento Andino de Migración Laboral, Documento de Trabajo, 4 April 2001.

Decisión 397, Tarjeta Andina de Migración (TAM),16 de septiembre de 1996.

Decisión 116, Instrumento Andino de Migración Laboral. Decimoséptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Comisión, 14-17 de febrero de 1977.

Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez, 26 de octubre de 1973.

Acuerdo de Integración Subregional Andino, "Acuerdo de Cartagena", 26 de mayo de 1969.

CELAC

Declaración Política de Quito, IV Cumbre de la CELAC, 27 de enero de 2016.

Cuarta Reunión Foro Andino de Migraciones, Declaración de Bogotá, 10 de mayo de 2013.

Declaración de Caracas estableciendo la CELAC, Caracas, 3 de diciembre de 2011.

Mercosur

Foro Migratorio del Mercosur, Proyecto de Acuerdo Único Migratorio del MERCOSUR, Documento de Trabajo, 17 de marzo de 2016.

Foro Migratorio del Mercosur, Reunión XLVIII, Acta 01/13, Montevideo, Uruguay, 19-21 de marzo de 2013.

Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía Mercosur, Mercosur/ CMC/ DEC. 64/ 10, 16 de diciembre de 2010.

Consejo de Ministros de Interior, *Declaración de Brasilia sobre la Entrada en Vigencia de las Normas Migratorias Emanadas de las Reuniones de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados*, 12 de noviembre de 2010. [*Declaração de Brasília sobre Entrada em Vigência das Normas Migratórias Emanadas das Reuniões de Ministros do Interior do Mercosul e Estados Associados*]

Declaración de los países del Mercosur ante la Directiva de Retorno de la Unión Europea, 1 de julio de 2008.

Reunión Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados XXIII, Postura Regional sobre Política Migratoria con vistas al Foro Mundial de Migraciones y Desarrollo (XXV Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados), Mercosur/ RMI/ DI 01/ 08, 10 de junio de 2008.

Declaración de Principios Migratorios del Mercosur, 17 de mayo de 2004.

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Miembros del Mercosur, 6 de diciembre de 2002.

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Miembros del Mercosur, Bolivia y Chile, 6 de diciembre de 2002.

Protocolo de Olivos, 18 de febrero de 2002; y su modificación, Rio de Janeiro, 19 de enero de 2007.

Declaración Socio-Laboral del Mercosur adoptada por los Jefes de Estado, 10 de diciembre de 1998.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre a Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de *Ouro Preto*), 17 de diciembre de 1994.

Tratado de Asunción, por el que se dio la creación del Mercado Común del Sur y su estructura institucional básica, 26 de marzo de 1991,

OEA

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), 17 de noviembre de 1988.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), entrada en vigor 18 de julio de 1978, 22 de noviembre de 1969.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 30 de abril de 1948.

Alianza del Pacífico

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 6 de junio de 2012.

Declaración Presidencial por la cual se establece la Alianza del Pacífico, 28 de abril 2011.

Conferencia suramericana sobre migraciones

Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas, 28 de agosto de 2013.

Declaración sobre Principios Migratorios, X SACM, 25-26 de octubre de 2010.

Declaración Final, IX CSM, Quito, 21-22 de septiembre de 2009.

Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de los Migrantes, VIII SACM, Montevideo 17-19 de septiembre de 2008.

Declaración de Asunción, 5 de mayo de 2006 - Declaración Final, VI CSM, 5 de mayo de 2006.

Declaración Final, V Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 26 de noviembre de 2004.

Declaración Final, I Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 19 de mayo de 2000.

UNASUR

Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, 4-5 de diciembre de 2014.

Resolución 14/2014, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana, 4 de diciembre de 2014.

Declaración de la Séptima Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno del UNASUR, 2 de septiembre de 2013.

Declaración de la Sexta Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno del UNASUR, 30 de noviembre de 2012.

Declaración de Brasilia: Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana, Brasilia, 19-21 de octubre de 2011.

Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), sobre la Directiva de Retorno de la Unión Europea, 4 de julio de 2008.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), 23 de mayo de 2008.

Acuerdos - Conferencias panamericanas

Protocolo adicional relativo a no intervención (Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz), 23 de diciembre de 1936.

Convención sobre Nacionalidad (Séptima Conferencia Panamericana), Montevideo, 26 de diciembre de 1933.

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Séptima Conferencia Internacional Americana), 26 de diciembre de 1933.

Convención sobre Derecho Internacional Privado, también conocido como Código de Bustamante (Sexta Conferencia Internacional Americana), 20 de febrero de 1928.

Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (Sexta Conferencia Internacional Americana), 20 de febrero de 1928.

Resolución sobre Emigración e Inmigración (Sexta Conferencia Regional Americana), 15 de febrero de 1928.

Resolución sobre Unificación de Pasaportes (Quinta Conferencia Internacional Americana), 25 de marzo de 1923.

Convención que Fija la Condición de los Ciudadanos Naturalizados que Renuevan su Residencia en el País de su Origen (Tercera Conferencia Internacional Americana), 13 de agosto de 1906.

Convención relativa a los Derechos de Extranjería (Segunda Conferencia Internacional Americana, 1901-1902), 29 de enero de 1902.

Convención sobre el ejercicio de Profesiones Liberales (Segunda Conferencia Internacional Americana, 1901-1902), 28 de enero de 1902.

Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo (Segunda Conferencia Internacional Americana, 28 de enero de 1902.

Otros tratados regionales y declaraciones en las américas

Proceso de Quito, Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, 23-24 de noviembre de 2018.

Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, 4 de septiembre de 2018.

Declaración Final Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal, 21 de junio de 2017.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Declaración de Cartagena sobre refugiados, *Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Cartagena, 19 al 22 de noviembre de 1984.

Tratado de Montevideo, Instrumento que Instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 12 de agosto de 1980.

Declaración de los Presidentes de América, Reunión de Jefes de Estado Americanos,12-14 de abril de 1967.

Tratado de Montevideo para el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países de América Latina, 18 de febrero de 1960.

Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 30 de abril de 1948.

Tratado Interamericano De Asistencia Recíproca, Pacto de Río, 2 de septiembre de 1947.

Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, 4 de agosto de 1939.

Acuerdo consular, 18 de julio de 1911.

Acuerdo sobre Títulos Académicos, 17 de julio de 1911.

Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, 4 de febrero de 1889.

Tratado de Derecho Internacional Privado de 1878, 9 de noviembre de 1878.

Tratado de Comercio y Navegación entre los Gobiernos de Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Venezuela, 12 de marzo de 1865.

Tratado de Confederación y Alianza entre las Repúblicas de Venezuela, Nueva Granada, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, México y Perú, 8 de noviembre de 1856.

Tratado Continental entre Chile, Ecuador y Perú, Congreso Continental de Santiago de Chile, 15 de septiembre de 1856.

Convención Consular entre Perú, Chile, Ecuador y Nueva Granada, 8 de febrero de 1848.

Tratado de Comercio y Navegación entre Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada, 8 de febrero de 1848.

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, 15 de julio de 1826.

Instrumentos de las Naciones Unidas

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2716, 20 de diciembre de 2006.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, 13 de diciembre de 2006.

Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2241, Doc. A/55/383, 15 de noviembre de 2000.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, 8 de diciembre de 1990.

Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, 20 de noviembre de 1989.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465,10 de diciembre de 1984.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, 18 de diciembre de 1979.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999 y 1057, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, 16 de diciembre de 1966.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, 21 de diciembre de 1965.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 106 (VI), 25 de febrero de 1948, establecida por resolución el 5 de marzo de 1948.

Otros instrumentos internacionales

Institut de Droit International, *Reglas Internacionales sobre la Admisión y la Expulsión de Extranjeros*, Sesión en Ginebra de 1892, Anuario del Instituto de Derecho Internacional, tomo 12, 1892-1894. [*Règles Internationales sur l'Admission et l'Expulsion des Étrangers*].

Institut de Droit International, Utilidad de un acuerdo común sobre normas uniformes de derecho internacional privado, Sesión en Ginebra, 5 de septiembre de 1874. [*Utilité d'un accord commun des règles uniformes de droit international privé*].

Comité contra la Tortura (CAT)

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, CAT/C/ARG/CO/5–6, 24 de mayo de 2017.

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW)

Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina, CMW/C/ARG/CO/2, 11 de septiembre de 2019.

Observaciones Finales sobre el Tercer Informe Periódico de Ecuador, CMW/C/ECU/CO/3, 5 de octubre de 2017.

Observaciones finales sobre el informe inicial del Perú, CMW/C/PER/CO/1, 13 de mayo de 2015.

Observaciones finales sobre el informe inicial de Uruguay, CMW/C/URY/CO/1, 2 de mayo del 2014.

Observaciones finales del segundo informe de Bolivia, CMW/C/BOL/CO/2, 15 de mayo de 2013.

Informe inicial de Uruguay, CMW/C/URY/1, 30 de enero de 2013.

Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, CMW/C/ARG/CO/1, 2 de noviembre de 2011.

Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile, CMW/C/CHL/CO/1, 19 de octubre de 2011.

Observaciones finales sobre el segundo informe de Ecuador, CMW/C/ECU/CO/2, 15 de diciembre de 2010.

Comisión Interamericana

Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 255, 5 de agosto de 2020.

Resolución 04/19, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019.

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/ Ser.L/ V/ II. Doc. 46/ 15, 31 de diciembre de 2015.

Informe Sobre Inmigración En Estados Unidos: Detenciones Y Debido Proceso, OEA/ Ser.L/ V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010.

Informe No. 63/08, Caso 12.534 Admisibilidad y Fondo Andrea Mortlock (Estados Unidos), 25 de julio de 2008.

Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus Familias, OEA/ Ser.L/ V/ II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).

R086 - *Recomendación sobre los trabajadores migrantes* (revisado) (núm. 86), 8 de junio de 1949.

Consejo de Europa

Recomendación 1686 de la Asamblea Parlamentaria, *Movilidad Humana y Derecho a la Reunificación Familiar*, 23 de noviembre de 2004.

Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, ETS 166, 6 de noviembre de 1997.

Legislación Europea – Derecho de la Unión Europea

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, OJ L 168, 30.6.2009, 18 de junio de 2009.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, OJ L 348, 24.12.2008, 16 de diciembre de 2008.

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, OJ C 115/ 47, 9 de mayo de 2008.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, OJL 158, 30.4.2004, 29 de abril de 2004.

Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, OJL 16, 23.1.2004, 25 de noviembre de 2003.

Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, L 251, 03/ 10/2003, 22 de septiembre de 2003.

Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, 7 de febrero de 1992, entrada en vigor 1 de noviembre de 1993.

Jurisprudencia

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Interpretación prejudicial de oficio de los artículos 8 y 9 y de la Disposición Transitoria Primera de la Decisión 583 de la Comisión de la Comunidad Andina, Proceso 100- IP-2011, 8 de febrero de 2012.

Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Ecuador, Proceso 34-AI-2001, 21 de agosto de 2002.

Acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela, Proceso 3- AI-96, 27 de octubre de 1999.

Comisión Europea de los Derechos Humanos

Sorabjee vs. Reino Unido (dec.), Demanda 23938/ 94, 23 de octubre de 1995.

Jaramillo vs. Reino Unido (dec.), Demanda 24865/ 94, 23 de octubre de 1995.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Hasanbasic vs. Suiza, Demanda 52166/09, sentencia de 7 de octubre 2013.

Antwi vs. Noruega, Demanda 26940/10, sentencia de 14 de febrero de 2012.

Darren Omoregie y Otros vs. Noruega, Demanda No. 265/07, sentencia de 31 de julio de 2008.

Sen vs. Países Bajos, Demanda No. 31465/96, sentencia de 21 de diciembre 2001.

Abdulaziz, Cabales y Balkandali vs. Reino Unido, Corte Plenaria, Demanda No. 9214/80; 9473/81; 9474/81, sentencia de 28 de mayo de 1985.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Asunto C-290/14, Skerdjan Celaj, EU: C:2015:640, 1 de octubre de 2015.

Asunto C-311/13, Tümer, EU:C:2014:2337, 5 de noviembre de 2014.

Asunto C-534/11, Arslan, EU:C:2013:343, 30 de mayo de 2013.

Asunto C-256/11, *Dereci,* EU:C:2011:734, 15 de noviembre de 2011.

Asunto C-34/09, Ruiz Zambrano, EU:C:2011:124, 8 de marzo de 2011.

Asunto C-578/08, *Chakroun*, EU:C:2010:117, 4 de marzo de 2010.

Asunto C-540/03, *Parlamento vs. Consejo*, EU:C:2006:429, 27 de junio de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Caso Habbal y otros vs. Argentina, excepciones preliminares y fondo, sentencia del 31 de agosto de 2022.

La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección, Opinión Consultiva OC-25/18, 30 de mayo de 2018.

Caso Wong Ho Wing vs. Perú, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, serie c. núm. 297, Sentencia del 30 de junio de 2015.

Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, serie C, Num. 282, Sentencia de 28 de agosto de 2014.

Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión consultiva OC-21/14, Serie A, Núm. 21, sentencia del 19 de agosto de 2014.

Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, series C, Núm. 272, sentencia del 25 de noviembre de 2013.

Caso *Nadege Dorzema et al. vs. República Dominicana*. Fondo, reparaciones y costas, serie C, Núm. 251, sentencia del 24 de octubre de 2012.

Informe No. 85/11, Petición 12.306, *Solución Amistosa Juan Carlos de la Torre* (Argentina), 21 de julio de 2011.

Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C, Núm. 218, sentencia del 23 de noviembre de 2010.

Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, series C, No. 155, Sentencia del 8 de septiembre de 2005.

Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, series A, Núm. 18, 17 de septiembre de 2003.

El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, Opinión Consultiva OC–16/99, serie A, Núm. 16 del 1 de octubre de 1999.

La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-5/85, serie A, Núm. 5, 13 de noviembre de 1985.

Corte Internacional de Justicia

Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental) no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad (Opinión Consultiva) [1971] CIJ Rep 16, [131].

Decisiones de Cortes – Nacional

Argentina

Corte Suprema, Huang, Qiuming c/EN-DNM s/recurso directo DNM, 7 de diciembre de 2021.

Corte Suprema, Otoya Piedra, Cesar Augusto c/EN-DNM s/recurso directo DNM, 7 de diciembre de 2021.

Corte Suprema, Ni, I Hsing s/ carta de ciudadanía, 23 de junio de 2009.

Corte Suprema, R. 350. XLI. Recurso de Hecho, R. A., D. c/ Estado Nacional, 4 de septiembre de 2007.

Corte Suprema, *Habeas Corpus de Irene Amor Magaz de González*, 148 Fallos, 410, 414, 8 de junio de 1927.

Brasil

Corte Suprema, Habeas Corpus de Vicente Vacirca, 17 de diciembre de 1908.

Canada

*Attorney-General for Canad*a v. Cain, AC 542, 546, 1906.

Colombia

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-073/17, 6 de febrero de 2017.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-258/16, 18 de mayo de 2016.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-956/13, 19 de diciembre de 2013.

Corte Suprema de Justicia, Sentencia 35097, 6 de marzo de 2012.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-385/00, 5 de abril de 2000.

Ecuador

Corte Constitucional de Ecuador, Caso 14-19-IN, 7 de junio de 2023.

Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 2120-19-JP, 22 de septiembre de 2021.

Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 983-18-JP, sentencia del 25 de agosto de 2021.

Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 639-19-JP y acumulado, 21 de octubre de 2020.

Corte Constitucional de Ecuador, Segundo Suplemento del Acuerdo Ministerial 103, 26 de julio de 2019.

Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 0005-09-TI, 8 de octubre de 2009.

Reino Unido

European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport [2004] UKHL 55.

Musgrove v. Chun Teeong Toy 1891 A.C. 272.

Estados Unidos

Hoffman Plastic Compounds, Inc. vs. NLRB, 535 U.S. 137, sentencia de 27 de marzo de 2002.

Fong Yue Ting vs. Estados Unidos, 149 U.S. 698, sentencia de mayo de 1893.

Nishimura Ekiu vs. Estados Unidos, 142 U.S. 651, sentencia 8 de enero de 1892.

Chae Chan Ping vs. Estados Unidos, 130 U.S. 581, No. 1488, sentencia de 13 de mayo de 1889. [*The Chinese Exclusion Case*].

Las personas nacionales frente a las extranjeras en América del Sur. 200 años de leyes de nacionalidad y migraciones, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial SB, se publicó en versión digital el 23 de octubre de 2026. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

EL PRESENTE LIBRO ES ÚNICO AL ANALIZAR la construcción jurídica de las personas nacionales y extranjeras en diez países de América del Sur (todos excepto Surinam y Guyana) durante más de doscientos años de historia.

La obra se interroga sobre si la regulación de la migración y de la nacionalidad en América del Sur durante el siglo XXI ha sido innovadora y única a nivel comparado. Para responder a la primera pregunta, se analizan la creación del nacional y del extranjero en los siglos XIX y XX a través de un minucioso estudio de las Constituciones, leyes de nacionalidad y leyes de migración. Para responder a la segunda pregunta, la segunda parte de la obra diseccionа el actual marco jurídico y discute la regulación jurídica de las personas extranjeras en situación irregular, de aquellas con permiso de residencia, de los ciudadanos de países de la región y, por último, de las personas nacionales de Venezuela.

La versión en inglés de esta obra, publicada en 2018, supone el único análisis comparado e histórico en la región y, por tanto, es el que mejor explica el desarrollo de la nacionalidad y la extranjería en América del Sur y cómo dichas normas han afectado a la construcción del Estado y de la nación. Esta traducción actualiza y expande dicho análisis y se convertirá en una obra de referencia, como ha sucedido en el caso de la versión en inglés.

JURÍDICAS

ISBN 978-631-6680-51-8

sb