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.