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

Capítulo cuarto

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO COMO INDESEABLE EN LA AMÉRICA DEL SUR DEL SIGLO VEINTE

> [Argentina] se ha transformado en la tierra de promisión para todo vagabundo, o delincuente que no encuentra ya cabida en Europa. Y así, se van formando, principalmente en los bajos fondos sociales de nuestros primeros centros de población, verdaderas asociaciones de criminales.[514]

I. Introducción

A partir de la década de 1880, un gran número de migrantes llegó a Sudamérica, principalmente a Argentina, Brasil y Uruguay. Tan solo en ese decenio desembarcaron 400,000 personas en Brasil, y el doble en Argentina, triplicando las llegadas que se habían registrado en la década anterior.[515] Durante la década de 1870, Argentina desplazó y aniquiló a poblaciones indígenas en la Patagonia a través de su "campaña del desierto", lo cual generó la apertura de enormes extensiones de tierra para el cultivo.[516] La aceleración del transporte trasatlántico y el ferroviario, junto con la creciente demanda europea de alimentos en un periodo de industrialización, posicionó a Argentina como el granero de Europa.

Con la llegada de un número importante de extranjeros, la década de 1880 puso de manifiesto los primeros signos de un mayor cierre de fronte-

[514] Cané, Miguel, *Expulsión de extranjeros (Apuntes)*, Imprenta de J. Sarrailh, Buenos Aires, 1899, p. 11.

[515] Para Brasil, véase Schulze, Frederik, "German-Speaking and Japanese immigrants in Brazil, 1850-1945", en Foote, Nicola y Goebel, Michael (eds.), *Immigration and national identities in Latin America*, Florida, University Press Florida, 2014, pp. 117-118. Para Argentina, véase Moya, José, *op. cit.*, p. 56.

[516] Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 67.

ras y control migratorio. Las leyes en vigor en aquel momento, las cuales facilitaban la libre circulación e igualdad de trato, se fueron deteriorando con la inclusión de diversas restricciones, que fueron justificadas por motivos étnicos, raciales, ideológicos, morales, físicos y económicos. Todo esto dio paso a una nueva era de control. Durante los cien años siguientes hasta 1980, y como si de la construcción de un muro simbólico se tratara, los Estados fueron categorizando a los extranjeros en diversos grupos, que había que excluir. Esto llevó a que estas categorías, o ladrillos, se fueran apilando, lenta, pero inexorablemente, unos sobre otros, a lo largo de todo un siglo de restricciones incorporadas a través de leyes y decretos.

La práctica jurídica de Estados Unidos ejerció una importante influencia, dado que sus leyes eran conocidas y se debatían en los parlamentos nacionales de Sudamérica.[517] Por ejemplo, la adopción, en 1875 y 1882, de leyes que prohibían la entrada de convictos y prostitutas y, más tarde, de ciudadanos chinos, erosionó una larga tradición de libre circulación.[518] Más tarde, el asesinato del presidente estadounidense McKinley en 1901, por parte de un anarquista de origen polaco, instigó nuevas restricciones contra quienes se consideraba que perturbaban el orden y la paz social establecidos.[519]

La relación entre la libertad de circulación y la soberanía del Estado ha sido objeto de análisis durante muchas décadas. A menudo, se ha considerado que la integridad territorial supone un corolario de la soberanía. Perruchoud ha definido el aspecto territorial de la soberanía como "la autoridad que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio".[520] Desde este punto de vista, la entrada de extranjeros a un país tendría que tener en cuenta los criterios de control y admisión de dicho Estado.[521] En efecto, esta autoridad estatal se ha presentado como inheren-

[517] Por ejemplo, Miguel Cané, un escritor y político argentino que propuso la primera ley de expulsión adoptada en Argentina en 1902, discutió con detalle las leyes y la jurisprudencia migratoria de Estados Unidos en su libro de 1899.

[518] Estados Unidos, Ley de Inmigración de 1875 (*Immigration Act*), 18 Stat. 477; Ley de Exclusión china de 1882 (*Chinese Exclusion Act*), 22 Stat. 58.

[519] Estados Unidos, Ley de Regulación de la Inmigración de Extranjeros a los Estados Unidos (*Anarchist Exclusion Act*), 3 de marzo de 1903.

[520] Perruchoud, Richard, "State sovereignty and freedom of movement", en Opeskin, Brian *et al.* (eds.), *Foundations of international migration law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 123-151, en p. 123.

[521] *Ibidem*, p. 124. Chetail, Vincent, "The transnational movement of persons under general international law: Mapping the customary law foundations of international migration law", en Chetail, Vincent y Bauloz, Céline (eds.), *Research handbook on international law and migration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 1.

temente necesaria para la propia supervivencia y perpetuación del Estado en sí.[522] El Tribunal Supremo de Estados Unidos fue el primero que afirmó de manera inequívoca esta teoría:

> Es una máxima aceptada del derecho internacional que cada nación soberana tiene el poder, en cuanto inherente a su soberanía y esencial para su autopreservación, de prohibir la entrada de extranjeros dentro de sus dominios, o de admitirlos solo en los casos y bajo las condiciones que considere oportuno prescribir.[523]

Esta y otras sentencias adoptadas entre 1889 y 1893[524] influyeron de manera inmediata en las jurisdicciones de la *Commonwealth*[525] y, posteriormente, inspiraron conclusiones similares por parte de los tribunales sudamericanos.[526] Más recientemente, esta expresión de la soberanía territorial se ha reafirmado en algunos tratados y jurisprudencia internacionales.[527]

Varios estudiosos han cuestionado la validez histórica de la pretensión del control del Estado como máxima aceptada del derecho internacional. Los expertos sostienen que la libre circulación, y no el poder de exclusión de los extranjeros, fue históricamente la norma. En otras palabras, el derecho a excluir individuos sería una construcción legal relativamente reciente.[528] Algunos especialistas, tales como Nafziger o Martin, sostienen de forma convincente que las sentencias adoptadas por parte del Tribunal Supremo de Estados Unidos a finales del siglo XIX, y que defendían la exclusión de los extranjeros, se basaban en una lectura parcial e incompleta de las obras

---

[522] Nafziger, James, A. R., "The general admission of aliens under international law", *American Journal of International Law*, vol. 77, núm. 4, 1983, p. 804.

[523] Estados Unidos, *Nishimura Ekiu vs. United States* (1892), 142 U.S. 651, Gray J., 659.

[524] Además de Nishimura Ekiu, véase *The Chinese Exclusion Case* (1889), 130 U.S. 581; *Fong Yue Ting vs. United States* (1893), 149 U.S. 698.

[525] En el Reino Unido véase *Musgrove vs. Chun Teeong Toy* (1891), A.C. 272. En Canadá, véase *Attorney- General for Canada vs. Cain* (1906), AC 542, 546.

[526] En Argentina, véase el caso de la Corte Suprema de 1927 sobre un Hábeas Corpus de Irene Amor Magaz de González, 148 *Fallos*, 410, 414. En Brasil, la Corte Suprema se refirió a los fallos Ekiu y Yue para reconocer el derecho a expulsar y deportar inmigrantes en *Habeas Corpus de Vicente Vacirca*, 1908. Véase Irizarry y Puente, Julius, "Exclusion and expulsion of aliens in Latin America', *The American Journal of International Law*, núm. 36, 1942, pp. 252-270.

[527] Artículo 79 ICMW; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra Reino Unido*, Corte Plenaria, número de aplicación 9214/80; 9473/81; 9474/82, 1985, pp. 33 y 34, para. 67; *European Roma Rights Centre and Others vs. Immigration Officer at Prague Airport* (2004) UKHL 55. Citado en Chetail, Vincent, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

[528] *Idem*. Nafziger, James, A. R., *op. cit.,* p. 807.

de expertos tales como De Vattel.[529] De hecho, lejos de ser neutrales, estas sentencias fueron la expresión de doctrinas excluyentes que defendían intereses "raciales o ideológicos". Asimismo, fueron el resultado del fracaso de los abogados a la hora de desarrollar "el principio de libre circulación en nombre de sus clientes".[530]

En efecto, la libre circulación estaba protegida por el derecho internacional.[531] En 1892, al mismo tiempo en que la Corte Suprema de Estados Unidos se pronunciaba sobre *Nishimura Ekiu*, el Instituto de Derecho Internacional confirmó que no se podía prohibir la libre entrada de extranjeros de forma sistemática o permanente. Sin embargo, se podía bloquear por razones de interés público o por motivos extremadamente graves, tales como una acumulación peligrosa de personas que llegaran al mismo tiempo. La protección de los trabajadores nacionales tampoco era motivo suficiente para denegar la entrada, aunque algunas personas, tales como los vagabundos, los mendigos, los delincuentes o los sospechosos de haber cometido un delito, así como las personas gravemente enfermas, podían ser objeto de una prohibición.[532] Los académicos clásicos también negaban que el Estado tuviera "el derecho absoluto de excluir a los extranjeros".[533]

En América del Sur, en donde la libre circulación y los derechos de entrada estaban consagrados a nivel constitucional,[534] el giro hacia posiciones más restrictivas tardó más tiempo. De hecho, la posibilidad de expulsar a un ciudadano extranjero ni siquiera figuraba en la mayoría de las leyes migratorias en el siglo XIX. La llegada de más inmigrantes suscitó vivos debates sobre la división entre nacionales y extranjeros, así como sobre los derechos políticos de estos últimos, como bien ejemplifican las grandes naturalizaciones llevadas a cabo en Brasil y Venezuela.[535] Al mismo tiempo, los hispanoamericanos o, más tarde, los americanos, incluyendo así a todo el continente, siguieron gozando de un trato privilegiado. Como observó elocuentemente un académico en 1928, "una cosa es regular la inmigración del Viejo

[529] Martin, David, A., "Effects of international law on migration policy and practice: The uses of hypocrisy", *International Migration Review*, XXIII, 1989, pp. 547-578; Nafziger, James, A. R., *op. cit.*, pp. 823-829.

[530] *Ibidem*, pp. 828 y 829.

[531] Por ejemplo, véase *ibidem*, pp. 804-847; Chetail, Vincent, *op. cit.,* p. 30.

[532] Artículos 6, 7 y 12, Reglas Internacionales sobre la Admisión y la Expulsión de Extranjeros (*Règles Internationales sur l'Admission et l'Expulsion des Étrangers*), SesiÓn en Ginebra de 1892, publicada en el *Anuario del Instituto de Derecho Internacional* (*Annuaire de l'Institute du droit international*), tomo 12, 1892-1894.

[533] Nafziger, James, A. R., *op. cit.,* pp. 810-815.

[534] Véase capítulo segundo pp. 61-69.

[535] Véase capítulo segundo, p. 73.

Mundo y, otra distinta, es tratar de imponer restricciones a los inmigrantes que provengan de otro Estado americano".[536] Este trato preferente también fue adoptado por Estados Unidos. Por ejemplo, cuando la Ley de Cuotas de 1921 restringió el número de inmigrantes por nacionalidad, los Estados Unidos nunca impusieron límites para los individuos de cualquier país del continente americano, a los que se les siguió permitiendo la entrada.[537]

Como quiera que Estados Unidos se distanciaba de este espíritu de fraternidad, los latinoamericanos, incluyendo ahora a Brasil como socio, se unían contra las posibles restricciones a sus propios nacionales. Estas proclamas antidiscriminatorias fueron a menudo hipócritas, dado que coexistían con la exclusión de extranjeros y nacionales en el propio territorio, principalmente de las poblaciones indígenas y de los afroamericanos.[538] A pesar de todo ello, cuando la libertad de circulación empezó a languidecer en todas partes a finales de la década de 1920,[539] Sudamérica siguió siendo un continente relativamente abierto.[540] Fue tan solo después de la crisis de 1929 cuando la región tomó un giro restrictivo más patente. Décadas más tarde, en los años sesenta y setenta, y durante el auge de la doctrina de seguridad nacional adoptada por regímenes militares, las leyes discriminatorias alcanzaron su punto culminante. De hecho, y a pesar del paso del tiempo, este cúmulo de exclusiones legales sigue influyendo en la legislación y en las prácticas actuales.

Este capítulo ofrece una periodización con un enfoque *longue durée* para explicar cómo América del Sur construyó jurídicamente al extranjero como una figura indeseable. El texto se divide en dos partes. Las secciones 2 a 4 examinan las diversas exclusiones introducidas en cada uno de los tres periodos analizados (1889-1929, 1930-1959, 1960-1990). Una vez que todos los países de América del Sur volvieron a la democracia en la década de 1980, el carácter discriminatorio de sus leyes migratorias en vigor en aquel

---

[536] Brown Scott, James, *The sixth international conference of American states: international conciliation*, No. 241, Whitefish, Literary Licensing, LLC, 1928, p. 320.

[537] Brasil, Decreto Ley 3175, 7 de abril de 1941, que prohíbe toda la migración excepto la de los portugueses y de todos los ciudadanos del continente americano. Por su parte, la Ley de Cuotas de Emergencia de los Estados Unidos de 1921 restringió el número de inmigrantes admitidos en el país, en función de la nacionalidad, pero excluyendo de ese número a México, Cuba Centroamérica, Sudamérica, Canadá e islas adyacentes.

[538] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

[539] Varlez, Louis, "Migration problems and the Havana conference of 1928", *International Labour Review*, vol. XIX, núm. 1, 1929, pp. 1-19.

[540] Fields, Harold, "Closing immigration throughout the world", *American Journal of International Law*, núm. 26, 1932, pp. 671-699.

momento era el resultado de un siglo de exclusiones. Es decir, no fueron solo —como se suele suponer erróneamente— las dictaduras militares de los años sesenta y setenta las que adoptaron leyes restrictivas, sino que hubo un proceso mucho más largo de construcción del extranjero como indeseable. Este hallazgo contrasta con aquellas visiones que presentan a la región como una que tuvo siempre los brazos abiertos de forma inequívoca y, por tanto, ofrece un relato mucho más crítico y complejo a través de una perspectiva histórica más larga. En resumidas cuentas, en la década de 1880 se comenzó a asociar al extranjero con la criminalidad, la subversión política, la ociosidad, la competencia en el mercado laboral y la inmoralidad. A través de este proceso, el extranjero fue representado como una amenaza a la forma en que las elites imaginaban a la nación, ya fuera por sus rasgos individuales (por ejemplo, sus ideas políticas, su edad o su salud), o por construcciones colectivas nacionales, raciales o étnicas (por ejemplo, la exclusión de asiáticos, negros, gitanos o judíos).[541]

Durante el primer periodo (1889-1929), las restricciones se justificaron por motivos étnicos, raciales, políticos y morales. Aun así, las leyes siguieron siendo abiertas en perspectiva comparada, y los inmigrantes llegaron en gran número, principalmente a Argentina, Brasil y Uruguay. El segundo periodo (1930-1960) fue el resultado de la crisis económica de 1929, por lo que se incorporaron medidas de protección para los mercados laborales domésticos. Independientemente de otras consideraciones y características, durante este periodo se excluyó al extranjero, por considerarlo una fuente potencial de competencia laboral. El número de llegadas descendió espectacularmente durante estas tres décadas. El tercer periodo (1960-1990) fue testigo de la construcción del extranjero como una amenaza para los regímenes militares, por lo que sus derechos se limitaron a la mínima expresión, al igual que muchos de los derechos de los propios ciudadanos. La seguridad nacional se convirtió en la coartada que legitimaba tanto el control (de los potenciales futuros inmigrantes) como la expulsión (de los inmigrantes ya presentes). Durante esta etapa, en países como Chile, el número de residentes extranjeros fue el más bajo jamás experimentado en su historia.

Ha de resaltarse, empero, que existe un solapamiento entre los tres periodos, dado que algunas leyes de exclusión tuvieron vigencia durante décadas. En cualquier caso, la periodización sigue siendo útil para destacar el momento preciso en que aparecieron las restricciones, así como para ofrecer al lector un análisis más estructurado de su acumulación histórica. Los diez países sudamericanos siempre coincidieron en algo. Mientras que du-

[541] Devoto, Fernando, *op. cit.,* p. 164.

rante el siglo XIX se produjo una convergencia regional abierta y receptiva hacia los europeos, el siglo XX invirtió gradualmente esta tendencia.

La segunda parte de este capítulo analiza dos aspectos centrales de este giro excluyente. En primer lugar, se examina cómo se difundieron los marcos legales restrictivos y cómo fueron trasplantados a través de leyes, así como la fuerte influencia estadounidense. Esto se desarrolló de manera paralela al proceso de solidaridad que ejercían entre ellos los Estados latinoamericanos cuando sus nacionales corrían el riesgo de ser discriminados en Estados Unidos. En segundo lugar, se exploran las razones que subyacen al trato privilegiado, que, incluso en periodos de extrema restricción, continuaron disfrutando los hispanoamericanos a través de diversos acuerdos internacionales y disposiciones nacionales, al menos hasta la década de 1960, cuando los regímenes militares tomaron el poder. La conclusión del capítulo pone de manifiesto la influencia que los marcos restrictivos del siglo XX siguen ejerciendo hoy en día a nivel político, legislativo y administrativo. Esto facilita la transición hacia la segunda parte del libro, en la que se aborda el actual marco jurídico de migración y ciudadanía. El pensar en un trasatlántico gigantesco que gira 180 grados a cámara lenta para cambiar de dirección, sirve como metáfora adecuada para entender los obstáculos a los que se enfrenta el movimiento del siglo XXI hacia la apertura y la igualdad legal de los extranjeros. Todo esto es consecuencia del muro metafórico que comenzó en la década de 1880, y que se construyó a lo largo de todo un siglo de aumento de restricciones.[542]

II. De la conferencia panamericana de 1889 a la crisis ecónomica de 1929

Las conferencias panamericanas se convirtieron en grandes acontecimientos a finales del siglo XIX y principios del XX. Los Estados Unidos tomaron la iniciativa de invitar a Brasil, Haití, México, Santo Domingo y las diversas repúblicas de América Central y del Sur a la primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889. Esto representó la incorporación al diálogo regional, no solo de Estados Unidos, preocupado sobre todo en ampliar sus intereses comerciales,[543] sino también de Brasil y Haití.[544] Estas conferencias "se convirtieron en lugares donde los países

[542] Véanse capítulos quinto, sexto y séptimo.

[543] Castillo Martínez, Antonio del, *op. cit.*, p. 35.

[544] Como se ha comentado en el capítulo tercero, tanto Brasil como Haití habían sido excluidos en gran medida de los debates regionales anteriores entre los países hispanoamericanos. Véanse pp. 83 y 84.

latinoamericanos cooperaron para limitar la intervención de los Estados Unidos y las potencias europeas" y en el camino "fortalecieron la solidaridad latinoamericana".[545] No hay que olvidar que Estados Unidos todavía defendía públicamente la intervención como una herramienta política válida hasta 1928.[546] De hecho, bajo el liderazgo de los Estados latinoamericanos, se adoptaron varios acuerdos y resoluciones sobre la no intervención durante la primera mitad del siglo XX.[547]

La migración y la movilidad formaron parte también de una agenda liderada por América Latina, que Estados Unidos ignoró al no firmar acuerdos que ampliaran los derechos de los migrantes. Al mismo tiempo, los marcos legislativos domésticos empezaron a incorporar tanto restricciones de derechos como de entrada para determinadas categorías de no nacionales. Esta sección presenta cómo las exclusiones, basadas en la raza, la etnia, la ideología política y la moralidad, proliferaron en este periodo de cuarenta años, y cómo se mantuvieron después de la crisis económica de 1929.

1. *Exclusión basada en la raza y en la etnia*

Aunque las exclusiones por motivos raciales habían existido en los estados del sur de Estados Unidos desde la prohibición de la inmigración de personas de raza negra en 1803,[548] otros países de América permanecieron, al menos sobre el papel, aislados de tales tendencias.[549] Esto cambió durante las dos últimas décadas del siglo XIX. En Estados Unidos, las normas de 1875 que prohibían la entrada de convictos y prostitutas, así como la exclusión de los ciudadanos chinos en 1882, modificaron las reglas del juego.[550]

---

[545] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 54.

[546] Mathews, John, M., "Roosevelt's Latin-American policy", *American Political Science Review,* vol. 29, núm. 5, 1935, p. 808.

[547] Artículo 8, Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados, Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos Montevideo, 26 de diciembre de 1933; Protocolo Adicional de Buenos Aires relativo a la no Intervención, Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 23 de diciembre de 1936.

[548] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 40.

[549] Una excepción puede ser Colombia, donde la Ley 11 de 1847 excluía de la inmigración a las personas de "raza africana".

[550] Estados Unidos, Ley de Inmigración de 1875 (*Immigration Act*), 18 Stat. 477. Aunque la ley se refería a los delincuentes convictos y a las prostitutas en general, su objetivo era excluir a las mujeres chinas; Ley de Exclusión China de 1882 (*Chinese Exclusion Act*), 22 Stat. 58. La circulación de sirvientes chinos ya se había prohibido en los Estados Unidos con la Ley de Comercio de Culis de 1862. Véase Motomura, Hiroshi, *Americans in waiting, cit.,* p. 25.

A través de estatutos federales de alcance general en todo el país, se sistematizó por primera vez la restricción de la llegada de extranjeros (si bien es cierto que ya existían exclusiones a nivel estatal).[551] La influencia de estas leyes pronto se vio reflejada en todo el continente americano.

FitzGerald y Cook-Martin han analizado meticulosamente la selección y la exclusión de los migrantes en las Américas en función de la raza y la etnia. Ambos han argumentado de forma convincente cómo los países latinoamericanos adoptaron las restricciones, que habían aparecido por primera vez en Estados Unidos, a través de un proceso de difusión y emulación de políticas. La difusión de políticas fue también el resultado de un ajuste estratégico, dado que se temía que los cambios en las leyes de otros estados modificaran los flujos migratorios.[552] Sin embargo, como ha demostrado McKeown, las restricciones fueron favorecidas incluso por países que prácticamente no recibían inmigración. En su opinión, las exclusiones "tenían mucho que ver con la percepción de cómo un país civilizado debía definir sus fronteras sociales y políticas", ya que el control de fronteras comenzaba a emerger como un requisito básico para ser reconocido en el concierto internacional "como un Estado-nación moderno".[553]

La introducción de restricciones puso fin a un periodo en el que la migración se había producido a menudo de forma espontánea, al menos para los llegados desde Europa. Ciertamente, la consagración de prohibiciones étnicas y raciales explícitas no fue sorprendente en el caso sudamericano, en donde la "pureza de sangre" había sido una obsesión desde la época colonial.[554] De hecho, la llegada de migrantes procedentes de Asia solo se había aceptado en circunstancias muy concretas durante el siglo XIX. Por ejemplo, los chinos en Perú debían ocupar puestos en el sector agrícola, que los europeos no cubrían.[555] En efecto, una vez terminada la esclavitud, Perú se apoyó en el trabajo de más de 100,000 ciudadanos chinos que fueron utilizados como mano de obra en situación de servidumbre.[556] De manera similar, en el caso venezolano, se esperaba que trabajaran en la agricultura y

[551] *Ibidem*, p. 21.

[552] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit*., pp. 22-27.

[553] McKeown, Adam, K., *Melancholy order. Asian migration and the globalization of borders*, New York, Columbia University Press, 2008, pp. 320 y 321.

[554] Loveman, Mara, *op. cit.,* pp. 61-71.

[555] Del Rio, Mario, *op. cit.,* pp. 44-51.

[556] Lausent-Herrera, Isabelle, "Tusans (tusheng) and the changing Chinese community in Peru", en Look Lai, Walton y Chee-Beng, Tan (eds.), *The Chinese in Latin America and the Caribbean,* Leiden, Brill, 2010, pp. 143-184.

en el sector doméstico durante la década de 1850, también inmediatamente después de la abolición de la esclavitud.[557]

El nacimiento de la eugenesia a principios del siglo XX coincidió con un periodo de desarrollo de las organizaciones internacionales en cuyo seno se discutían políticas selectivas de admisión de inmigrantes.[558] Por tanto, era previsible que no pasara mucho tiempo antes de que se empezaran a promulgar leyes que reflejaran las exclusiones por raza y etnia siguiendo el modelo estadounidense. Así ocurrió entre 1887 y 1916, periodo en el cual los diez países bajo estudio adoptaron marcos legales discriminatorios. En concreto, y en orden cronológico, Colombia lo hizo en 1887,[559] Ecuador en 1889,[560] Brasil en 1890,[561] Uruguay en 1890,[562] Venezuela en 1891,[563] Bolivia en 1899,[564]

---

[557] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 378 y 379.

[558] *Ibidem*, pp. 58-64.

[559] En Colombia, la Ley 62 de1887 impuso una prohibición a los ciudadanos chinos, que se levantó en 1892 debido a la necesidad de trabajadores para el Canal de Panamá (entonces parte de Colombia). Se impusieron nuevas restricciones para los chinos y otras nacionalidades entre 1931 y 1948, año en que finalizaron las exclusiones. Los gitanos también fueron discriminados entre 1935 y 1943. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 356 y 357.

[560] Ecuador, Decreto Legislativo del 12 de octubre de 1889. Este Decreto prohibió la entrada de inmigrantes chinos. La discriminación de los gitanos comenzó en 1938 (artículo 17, Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938). El trato discriminatorio se mantuvo hasta 1944 para los chinos y hasta 1971 para los gitanos. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 361 y 362.

[561] En Brasil, el Decreto 528, del 28 de junio de 1890, prohibía la entrada de "negros y amarillos", pero solo estuvo en vigor durante dos años. Otras restricciones incluyeron a los gitanos a partir de 1934 y a los judíos antes de la Segunda Guerra Mundial. Todas las restricciones terminaron, al menos sobre el papel, en 1980. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 259-298.

[562] En Uruguay, el artículo 26 de la Ley 2096, del 18 de junio de 1890, prohibía la entrada a asiáticos, africanos, bohemios y "húngaros" (las dos últimas categorías se refieren a los gitanos). Las restricciones, con varios cambios, se mantuvieron hasta 1938. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 377 y 378.

[563] Venezuela prohibió la entrada de asiáticos e individuos procedentes de las Antillas inglesas y holandesas en el artículo 39 de la Ley de Inmigración del 20 de junio de 1891 (véase también el artículo 3, Ley de Inmigración, 26 de agosto de 1894). Las exclusiones continuaron hasta 1966, cuando se levantó la prohibición de la inmigración de personas no blancas, vigente desde la Ley de Inmigración y Colonización del 22 de julio de 1936. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 379.

[564] En Bolivia, la Resolución Suprema del 5 de agosto de 1899, así como la Resolución Suprema del 16 de agosto de 1899, excluyeron la inmigración asiática. El término asiático se refería a los chinos. La exclusión se amplió en 1938 a negros, judíos y gitanos. Las exclusiones se mantuvieron hasta 1951. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 351 y 354.

Paraguay en 1903,[565] Perú en 1905,[566] Chile en 1915[567] y Argentina en 1916.[568] Las prohibiciones afectaron sobre todo a chinos, gitanos, judíos y negros, pero también a japoneses y a personas de Oriente Medio. Su *modus operandi* difería de un país a otro. En ocasiones, se imponían condiciones adicionales a algunas categorías que debía cumplir la persona en concreto, en lugar de prohibiciones absolutas, como en el caso de los polacos (que eran principalmente judíos) en Colombia.[569] Otros países se limitaron a prohibir toda inmigración no europea, o no blanca.[570] La legislación también osciló entre las preferencias y las exclusiones, sobre todo en lo que respecta a los asiáticos.[571] Por supuesto, todas las categorías estaban sujetas a construcciones sociales cambiantes, en función de diversos intereses y actores. Por ejemplo, las exclusiones no consideraban asiáticos a los japoneses en Paraguay ni a los siriolibaneses en Uruguay.[572] Algunas restricciones redactadas de forma aparen-

[565] En Paraguay, el artículo 14 de la Ley del 30 de septiembre de 1903 excluía la entrada de ciudadanos de "raza amarilla", negros y gitanos. Las restricciones se mantuvieron hasta 1937. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 373 y 374.

[566] En Perú, se impusieron algunas limitaciones a los inmigrantes chinos en 1905. Las mismas se incrementaron en los años siguientes. La inmigración japonesa se restringió a partir de 1936. Las restricciones se mantuvieron hasta 1954. En el caso de los gitanos, las prohibiciones estuvieron vigentes desde 1937 hasta 1992. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit*., pp. 375 y 376.

[567] En Chile, se introdujeron restricciones para los ciudadanos chinos mediante la imposición de una tasa especial que se mantuvo hasta 1936. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, op. cit., pp. 355.

[568] En Argentina, las exclusiones se centraron en los gitanos. Más tarde, hubo instrucciones consulares secretas dirigidas a los judíos. Todas las restricciones terminaron en 1949. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 299-332.

[569] Por ejemplo, los romaníes ("zíngaros" o "gitanos") fueron presentados como carentes de higiene y, por tanto, más fácilmente portadores de "enfermedades infecciosas exóticas" o necesitados de un examen sanitario detenido al llegar a la frontera. Véase Perú, Resolución Suprema, Lima, 25 de noviembre de 1910. En Colombia, muchas nacionalidades, como búlgaros, chinos, egipcios, estonios, griegos, indios, letones libaneses, lituanos, marroquíes, palestinos, polacos, rumanos, rusos, sirios y turcos, tuvieron que cumplir varias condiciones adicionales para que se les permitiera la entrada. Colombia, artículo 1, Decreto 397 de 1937. Véase Leal Villamizar, Lina María, *Colombia frente al antisemitismo y la migración de judíos polacos y alemanes 1933-1948*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2015.

[570] Véase Venezuela, Ley de Inmigración y Colonización, 8 de julio de 1912, que prohibía toda migración no europea, así como la Ley de Inmigración y Colonización del 22 de julio de 1936, que prohibía la entrada de no blancos. En Perú, véase la Ley del 14 de octubre de 1893 que autoriza, protege y promueve la inmigración de extranjeros de raza blanca.

[571] Este fue el caso de los asiáticos en Colombia y Perú en el siglo XIX. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 356 y 374.

[572] Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 373 y 377. Véase en Uruguay, la Ley 3051 de 1906 que exime de la exclusión a los sirios de la "región del Líbano".

temente no discriminatoria, como los requisitos de alfabetización, también afectaban a los europeos, pero en la práctica se adoptaban con objetivos racistas.[573] De hecho, las exclusiones se justificaban a menudo por la necesidad de preservar la composición étnica de las poblaciones, algo que favorecía a los europeos.[574] Algunas categorías que en teoría no estaban excluidas fueron rechazadas en la práctica a través de circulares diplomáticas. Por ejemplo, los negros estadounidenses en Brasil a principios del siglo XX,[575] así como los judíos más tarde, cuya entrada fue prohibida por parte de Argentina,[576] Brasil,[577] Colombia[578] y Uruguay,[579] a menudo a través de comunicaciones consulares secretas. Sin embargo, incluso cuando las restricciones estaban claramente formuladas, los que tenían prohibido emigrar ocasionalmente se las arreglaban para hacerlo. Por ejemplo, se calcula que 20,000, 25,000 y 45,000 judíos llegaron a Bolivia, Brasil y Argentina, respectivamente, a pesar de las prohibiciones vigentes en los tres países.[580] Esto fue el resultado del surgimiento de una "industria de los documentos"[581] que aglutinaba a varios actores que podían facilitar permisos de residencia, contratos de trabajo y otros certificados falsificados en países como Argentina y Bolivia. Sus respectivos consulados en Europa solían estar implicados, ya que exigían considerables

[573] Sacchetta señala que un factor importante en la reducción de las llegadas de portugueses a Brasil tuvo que ver con la prohibición de entrada para los analfabetos. Véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 212. Brasil, Decreto 24.215 de 1934.

[574] Brasil, artículo 2, Decreto Ley 7967, 18 de septiembre de 1945.

[575] Brasil, Decreto 4247 del 6 de enero de 1921, que regula la entrada de extranjeros en Brasil. Este decreto no excluía por motivos de raza, sino por atributos "neutros" como ser mayor de sesenta años o ser ciego. Sin embargo, los negros de Estados Unidos fueron excluidos mediante circulares diplomáticas secretas. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 274 y 276.

[576] Los judíos fueron excluidos en Argentina antes de la Segunda Guerra Mundial mediante circulares diplomáticas secretas. Véase FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 354.

[577] Brasil, *Circular Reservada* 1522 del 6 de mayo de 1941. El Ministerio de Justicia se reservó la facultad de levantar la prohibición en casos individuales. Sin embargo, se prohibió incluso a los judíos con ciudadanía de otra nación americana o de Portugal. Citado en Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit*. p. 232.

[578] Varios cables diplomáticos se citan en Leal Villamizar, Lina María, *op. cit.,* p. 57.

[579] Facal Santiago, Silvia, *Movimientos migratorios en Uruguay. Un estudio a través del marco normativo*, Madrid, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, OBIMID, 2017, pp. 14 y 15.

[580] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* p. 354 para el caso de Argentina, pp. 316-318 para Bolivia y p. 288 para Brasil.

[581] Aquí tomo prestado el término que David Cook-Martin ha utilizado en un contexto más reciente en Argentina. Véase Cook-Martin, David, *The scramble for citizens: dual nationality and state competition for immigrants*, Stanford University Press, 2013.

sumas de dinero a cambio de visados para personas que escapaban de la persecución nazi.[582]

2. *Exclusión basada en ideología política*

En las décadas de 1870 y 80 surgió un nuevo orden internacional en el cual Inglaterra reemplazó a la Corona española como principal socio comercial y financiero.[583] El crecimiento económico se aceleró hasta 1929, sobre todo a través de la exportación de bienes primarios, situando a algunos países sudamericanos entre los más ricos del mundo en términos de renta per cápita.[584] Este extraordinario desarrollo tuvo varias ramificaciones. Para empezar, en el periodo que va desde 1880 a 1929 se produjo la mayor llegada de extranjeros a Sudamérica, sobre todo a Argentina, Brasil y Uruguay, siendo Buenos Aires, Río de Janeiro y Montevideo ciudades que acogieron a una gran población de inmigrantes, al tiempo que se encontraban entre las más prósperas del mundo.[585]

En segundo lugar, el siglo XX fue testigo del auge de las administraciones de "orden y progreso", fruto de la alianza entre liberales y conservadores. Estos regímenes se preocupaban por acelerar el crecimiento económico e imponer el control en Estados afectados por el aumento del malestar social y los conflictos.[586] Estos gobiernos "se caracterizaban por sus sistemas legales excluyentes, la concentración de poderes en el Ejecutivo, derechos políticos limitados, y el uso extremo de los poderes coercitivos del Estado".[587] Este proceso de construcción del Estado pretendía evitar las convulsiones políticas en un intento de ofrecer una estabilidad creíble para atraer al capital extranjero.[588] De hecho, los Estados reaccionaron con mano de hierro ante los levantamientos obreros, como lo demuestran las masacres de Valparaíso (1903), Buenos Aires (1919, en lo que supone un acontecimiento conocido como la *semana trágica*) y Guayaquil (1922).

---

582 Devoto, Fernando, *op. cit.*, p. 183; Osterweil, Marc J., "The economic and social condition of Jewish and Arab Immigrants in Bolivia, 1890-1980", en Klich, Ignacio y Lesser, Jeffrey (eds.), *Arab and Jewish immigrants in Latin America. Images and realities*, Abingdon, Routledge, 1998, pp. 146-166.

583 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.,* p. 163.

584 Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *op. cit.*, capítulo tercero.

585 Véase el capítulo primero, pp. 16-19.

586 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…*, *cit.,* p. 163.

587 *Ibidem*, p. 85.

588 Rouquié, Alain, *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.,* pp. 50 y 51.

En tercer lugar, los movimientos socialistas y anarquistas, aparecidos en Europa, influyeron fuertemente en las acciones laborales y sindicales de la región, especialmente en Argentina.[589] Los recién llegados, principalmente italianos, desempeñaron un papel crucial en la organización de los movimientos obreros.[590] En este contexto, con dos fuerzas enfrentadas a favor y en contra de los derechos sociales, las crecientes exclusiones basadas en la ideología política, sobre todo contra los considerados anarquistas, se abrieron paso en diversas leyes migratorias. Hay que aclarar que el concepto de anarquismo se usaba de manera poco precisa para poder abarcar así bajo el mismo paraguas a cualquiera que se considerara una amenaza para el orden social establecido. Bajo la etiqueta de la *defensa social*, resultaba sencillo poner en marcha mecanismos de control, clasificación y expulsión contra cualquier persona que se considerara como indeseable.

Si bien algunas normas, que permitían la expulsión de extranjeros que se inmiscuyeran en la política interna, ya estaban presentes desde finales del siglo XIX,[591] su proliferación y sistematización se produjo durante las dos primeras décadas del siglo XX. En 1902, y en el contexto de una huelga general de estibadores, Argentina aprobó su Ley de Residencia. Ésta preveía la exclusión en la frontera, o la expulsión del territorio, sin control judicial, de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o el orden público.[592] La ley se puso en práctica para romper inmediatamente la columna vertebral de los movimientos obreros y transformó profundamente la división entre nacionales y extranjeros.[593] No solo era posible discriminar a los extranjeros, sino que las leyes argentinas también incorporaron nuevos mecanismos de control, como las sanciones a los transportistas, la detención, la prohibición de entrada y el encarcelamiento en caso de regresar al país una vez habiendo sido expulsado.[594]

---

589 Gargarella, Roberto, "La sala de máquinas de la Constitución…", *cit*, pp. 174-178.

590 Angell, Alan, "The left in Latin America since c. 1920", en Bethell, Leslie (ed.), *Latin America. Politics and society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 79.

591 Colombia, artículo 13, Ley 145 de 26 de noviembre de 1888. Véanse ejemplos de expulsiones de Venezuela a finales del siglo XIX en Villegas-Pulido, Guillermo Tell, *Los extranjeros en Venezuela: Su no admisión - Su expulsión*, Caracas, Del Comercio, 1919, pp. 100 y ss.

592 Argentina, artículos 2-3, Ley de Residencia 4.144 de 1902.

593 Domenech, Eduardo, "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros «indeseables» en tiempos de las «grandes migraciones»", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, vol. 23, núm. 45, 2015, p. 175.

594 Argentina, Ley de Residencia 4.144 del 22 de noviembre de 1902; Ley de Defensa Social 7.029 del 28 de junio de 1910.

Otros países siguieron su ejemplo. El énfasis en desprestigiar las reivindicaciones sociales y laborales fue generalizado.[595] Por ejemplo, Brasil adoptó una ley de expulsión en 1907, en el marco de las protestas que exigían la adopción de la jornada laboral de ocho horas.[596] Estos estatutos tenían una redacción amplia. Se podía expulsar a quienes "provoca[ra]n manifestaciones contrarias al orden establecido", al "orden público" o que "enseñen la alteración al orden social".[597] Esta categorización tan amplia proporcionaba un gran margen de maniobra a las autoridades. En algunos casos, se prohibía a los extranjeros cualquier tipo de expresión política, participar en asociaciones y poseer periódicos.[598] En otros, las leyes prohibían explícitamente la entrada de comunistas o anarquistas.[599] Con el paso del tiempo, las disposiciones se tornaron cada vez más restrictivas.[600] Su objetivo era presentar al trabajador migrante como un agitador, subversivo para el orden establecido y, por tanto, como un enemigo de la sociedad.

Además, también proliferaron diversas iniciativas regionales. En el contexto de la segunda Conferencia Panamericana, varios Estados firmaron un tratado de extradición y protección contra el anarquismo. Si bien se excluía la extradición por delitos políticos, se podía extraditar a quienes cometieran

595 Bolivia, Ley de Residencia del 18 de enero de 1911; Brasil, Decreto 1641 sobre expulsión de extranjeros del territorio nacional, Río de Janeiro, 7 de enero de 1907, y Decreto 6486 del 23 de mayo de 1907; Chile, Ley 3.446, que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables, del 12 de diciembre de 1918; Colombia, Decreto 496 de 1909 y véase también la Ley 48 sobre Inmigración, del 3 de noviembre de 1920; Ecuador, Ley 344 de Extranjería, Extradición y Naturalización, del 8 de octubre de 1921; Perú, Ley sobre Expulsión de Extranjeros de 1908; Uruguay, Ley 9604, del 13 de octubre de 1936; Venezuela, artículo 12 de la Ley que define los derechos y obligaciones de los extranjeros, del 16 de abril de 1903.

596 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.* p. 156.

597 Bolivia, artículo 2, Ley de Residencia de 1911; Chile, artículo 2, Ley 3.446 de 1918.

598 Brasil, artículo 1, Decreto 1641 de 1907; Ecuador, artículo 19, Ley 344 de 1921; Venezuela, artículo 6, Ley 16 abril de 1903, y artículo 6, Ley de Extranjería de 30 de junio de 1915.

599 Colombia, artículo 7, Ley 48 de 1920.

600 Véase, por ejemplo, en Argentina, la Ley de Defensa Social 7.029, de 28 de junio de 1910, que introduce nuevas restricciones a la Ley de 1902; Brasil, Decreto 2741, de 8 de enero de 1913, que deroga algunas de las protecciones mínimas contra la expulsión incluidas en el Decreto 1641 de 1907. Este decreto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo de Brasil en 1913. Véase Roquette Lopreato, Christina, "O espírito das leis: anarquismo e repressão política no Brasil", *Verve*, núm. 3, 2003, pp. 75-91. Véase también Zago de Moraes, Ana Luisa, *Crimigração. A relação entre política migratória e política criminal no Brasil*, São Paulo, IBCCRIM, 2016.

actos calificados de anarquistas.[601] Argentina tomó la iniciativa de crear una red entre las fuerzas policiales con el fin de formar una policía internacional sudamericana. Aunque este ambicioso objetivo nunca llegó a materializarse, se adoptaron dos tratados, aprobados en las conferencias sudamericanas de Policía de 1905 y 1920, que obligaban a los Estados a intercambiar información sobre los actos de los anarquistas y sobre otras personas que hubieran alterado el orden social.[602]

Esta arquitectura restrictiva tuvo un importante efecto en la práctica. En 1907, más de un centenar de extranjeros fueron expulsados de Brasil en el breve periodo de seis meses.[603] La influencia de estas disposiciones se extendió durante décadas y las leyes posteriores refinaron aún más ciertas exclusiones.[604] Las prohibiciones de poseer empresas de comunicación, participar en actividades políticas o formar parte de sindicatos ocuparon un lugar central en las leyes adoptadas durante las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, como se verá más adelante.[605]

3. *Exclusión basada en la moral y otras "insuficiencias"*

Las restricciones se multiplicaron para aquellos que eran considerados no conformes. Las mismas restricciones representaban un batiburrillo de categorías basadas en una cierta corriente moral que llevaba a la prohibición de la llegada de prostitutas, mendigos o bebedores. Además, y sobre la base de ciertos requisitos físicos, se impedía el desembarco de discapacitados o enfermos, o de los mayores de sesenta años. Los obispos o predicadores

---

601 Artículos 2 y 13, Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo, Ciudad de México, 28 de enero de 1902. Firmado por todos los países sudamericanos excepto Brasil y Venezuela. También lo firmó Estados Unidos.

602 Los métodos de identificación de delincuentes para facilitar el intercambio de información entre países también fueron objeto de debate en los congresos científicos latinoamericanos de Buenos Aires (1898), Montevideo (1901) y Río de Janeiro (1905) y en el Panamericano en Chile 1909 en el que también participó Estados Unidos. Véase Galeano, Diego, "Las conferencias sudamericanas de policías y la problemática de los delincuentes viajeros, 1905-1920", en Bohoslavsky, Ernesto *et al.* (eds.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la Actualidad)*, Buenos Aires, Cd-Rom, 2009, en p. 10.

603 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* pp. 157 y 217. Esto continuó entre 1930 y 1945 con la expulsión de, al menos, 778 personas.

604 Brasil, Decreto 4269 del 17 de enero de 1921 y circular reservada 1522 de 6 de mayo de 1941.

605 Brasil, artículos 106 y 107, Ley 6.815 de 1980; Chile, artículo 15 Decreto Ley 1094 de 1975.

religiosos, en particular los de religiones distintas a la católica, como los testigos de Jehová o los protestantes, también fueron en ocasiones excluidos.[606]

Las leyes de Estados Unidos, en concreto la Ley de Inmigración de 1917, fueron muy influyentes.[607] Esta ley excluía la entrada de "idiotas", epilépticos, alcohólicos, pobres, delincuentes, mendigos, tuberculosos y discapacitados físicos, entre otros. Brasil fue el primero en replicar este modelo.[608] Su ley de 1921 adoptó una redacción similar y prohibía la entrada a ciegos, dementes, enfermos incurables o graves, mendigos y discapacitados físicos. También prohibía la entrada a los mayores de sesenta años, salvo que un familiar pudiera hacerse cargo de ellos y presentara una fianza económica.[609] Esto tuvo importantes repercusiones para las familias divididas a ambos lados del Atlántico, sobre todo para los portugueses.[610] A su vez, las mujeres que viajaban solas debían llevar siempre un documento oficial del país de origen en el que se declarara explícitamente que su titular no era una prostituta.[611]

Argentina tampoco tardó en seguir el modelo estadounidense, primero en 1919 y, luego, más claramente, con su reglamento de 1923, que contenía categorías de exclusión similares. Tanto Argentina como Brasil querían evitar la llegada de aquellos a los que se les había denegado la entrada en Estados Unidos.[612] Argentina también incorporó el concepto de "inmigración viciosa o inútil".[613] El uso de títulos elocuentes en las leyes migratorias para clasificar a los inmigrantes como deshonestos no fue un fenómeno

606 Brasil, *circular reservada* 1522 del 6 de mayo de 1941; Venezuela, artículo 80(23), Constitución de 1904. En el caso venezolano, podemos encontrar una prohibición anterior de entrada a cualquier individuo de la Iglesia de la Compañía de Jesús en el Decreto Ejecutivo del 31 de agosto de 1848.

607 Estados Unidos, Ley de Inmigración del 5 de febrero de 1917.

608 Brasil ya tenía una experiencia previa de prohibición de entrada para determinadas categorías. El Decreto 1566, del 13 de octubre de 1893, prohibía la entrada de mendigos y de personas capaces de comprometer la salud pública, entre otros. Este era también el caso de Venezuela que, ya en 1854, prohibió la entrada de inmigrantes delincuentes, ociosos, viciosos o infectados. Véase Venezuela, artículo 8, Ley de Inmigración del 5 de marzo de 1854.

609 Brasil, Decreto 4247 del 6 de enero de 1921. Véanse también decretos posteriores en Brasil, como el Decreto Ley 406 de 4 de mayo de 1938.

610 Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.* pp. 172 y 173.

611 *Ibidem*, p. 173.

612 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 312-316.

613 Argentina, artículo 10, Decreto 31 de diciembre de 1923, Reglamento de la Ley de Extranjería 817. Otras restricciones ya habían sido adoptadas en 1919 por motivos de salud, antecedentes penales y contra la mendicidad. Véase Argentina, Decreto del 31 de marzo de 1919.

exclusivo de Argentina, sino que también lo utilizaron Perú y Uruguay.[614] Otros países, como Colombia, Ecuador y Perú, que recibieron un número significativamente menor de migrantes, reprodujeron sin embargo las restricciones por motivos físicos y morales.[615] Esto se explica en parte por el consenso emergente a principios del siglo XX, que consideraba el control de las fronteras "como un prerrequisito para ser reconocido como un Estado con capacidad de gobierno".[616]

Estas leyes profundizaron la división entre nacionales y extranjeros. Estos últimos pasaron a asociarse con todo tipo de inadecuaciones que requerían el control tanto de su entrada como de su residencia, así como su eventual expulsión. El extranjero, incluso el europeo, dejó de ser representado como virtuoso, o como portador de la civilización y el progreso. Al contrario, la figura del extranjero se puso bajo sospecha como una fuente de potencial inseguridad e inestabilidad. Este proceso se aceleró cuando la crisis económica de 1929 devastó las economías de la región.

III. La crisis económica de 1929

La crisis de 1929 provocó un nuevo retroceso de las políticas migratorias a escala mundial, incluso en Sudamérica. Tras la crisis, gobiernos militares tomaron el poder en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Su aversión a los derechos sociales era paradójica en un contexto en el cual, y como resultado de la incorporación de la clase obrera a la política a partir de los años treinta, esos mismos derechos sociales se habían incluido en varias de las recientes Constituciones.[617]

En este entorno, varias leyes justificaron la discriminación sobre la base de la defensa del trabajador nacional y en respuesta al creciente desempleo.[618] Estados Unidos fue de nuevo el pionero. En 1930, el presidente

[614] Perú, Ley 4045 de 1920 sobre extranjeros peligrosos; Ley 4891 sobre la vagancia, Lima 16 de enero 1924; Uruguay, Decreto sobre inmigración inútil de 10 de diciembre de 1894, citado en Sandonato de León, Pablo, "Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normo-político", *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, núm. 3, 2008, p. 196.

[615] Colombia, Ley 48, 3 de noviembre de 1920; Ecuador, Ley de Inmigración, Extradición y Naturalización de 18 de octubre de 1921; Perú, Leyes 4145 de 1920 y 4891 de 1924.

[616] McKeown, Adam, *op. cit.*, p. 321.

[617] Gargarella, Roberto*, La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, pp. 199-201.

[618] Argentina, Decreto 26 de noviembre de 1932, conocido como de la defensa de los trabajadores argentinos, por el que se prohíbe el embarque en el puerto de origen a quienes no tengan un contrato de trabajo firmado o apoyo de un familiar ya establecido en Argentina.

Hoover dio instrucciones a los cónsules estadounidenses para limitar el número de permisos de residencia disponibles para los extranjeros.[619] Los sudamericanos imitaron estos esfuerzos. En Argentina, los inmigrantes necesitaban ahora un contrato de trabajo ya firmado para entrar en el país.[620] Los mecanismos de disuasión, tales como los depósitos financieros, o la exclusión de los pasajeros de tercera clase (es decir, la mayoría de los inmigrantes) se convirtieron en algo común.[621] Los extranjeros eran descritos como "mano de obra que generaba competencia" y, por tanto, objeto de discriminación.[622] Por ejemplo, se les prohibió acceder a los puestos de dirección de los sindicatos.[623] Los países también introdujeron un porcentaje máximo de trabajadores extranjeros permitido en cualquier empresa: 15% en Bolivia y Chile, 10-20% en Colombia, 20% en Perú y 33% en Brasil.[624] Otras restricciones establecían que únicamente los técnicos podían formar parte de la mano de obra extranjera.[625] En Brasil, determinados cupos laborales

---

Véase también Uruguay, Decreto Presidencial del 23 de noviembre de 1937; Brasil, artículo 2b Decreto Ley 7967 del 18 de septiembre de 1945.

619 Fields, Harold, *op. cit.*, p. 671.

620 Argentina, Decreto del 8 de noviembre de 1932.

621 Brasil, artículos 1-2 Decreto 19.482 de 12 de diciembre de 1930; Colombia, Decreto 397 de 1937; Uruguay, artículo 1, Ley 8868 de 19 de julio de 1932, y artículo 1, Decreto 6 de septiembre de 1932, y Decreto Presidencial de 24 de enero de 1934; Venezuela, artículo 11 Ley de Extranjería de 17 de julio de 1937; Argentina, Decreto de diciembre de 1930 por el que se impone una tasa consular de 10 pesos para sellar los certificados de salud y se exige solvencia económica y buena conducta, citado en Cook-Martin, David, "Rules, red tape and paperwork: the archaeology of state control over migrants", *Journal of Historical Sociology*, vol. 21, núm. 1, 2008, pp. 82-119, en nota al pie 18. Véase también Argentina, Decreto de 19 de enero de 1934 que exige que los pasajeros de tercera clase presenten certificados de buena salud, conducta y no mendicidad.

622 Fields, Harold, *op. cit.,* p. 698. Brasil, Preámbulo, Decreto 19.482 del 12 de diciembre de 1930; Bolivia, Decreto Ley del 27 de marzo de 1938, sobre normas para la represión de todas tendencias sociales extremistas.

623 Véase, por ejemplo, Colombia, artículo 388 Código del Trabajo, Decreto 2663 del 5 de agosto de 1950. Este fue declarado inválido por el Tribunal Constitucional de Colombia solo en el año 2000. Véase la sentencia C- 385/00, 5 de abril de 2000.

624 Chile, artículo 15 Código del Trabajo de 1931, que, sin embargo, incluía algunas excepciones; Colombia, artículos 74 y 75, Código del Trabajo, Decreto 2663 de 5 de agosto de 1950; Bolivia, artículo 3, Decreto Supremo del 24 de mayo 1939, Ley General del Trabajo, transformada luego en Ley 8 de diciembre de 1942; Perú, Decreto Ley 14.460 del 25 de abril de 1963; Brasil, artículo 2, Decreto 19.482 de 12 de diciembre de 1930. En Brasil, esto no se aplicó en la práctica en las regiones en donde la mano de obra extranjera era mayor. Véase Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.,* p. 17.

625 Bolivia, artículo 3, Decreto Supremo del 24 de mayo de 1939; Brasil, artículo 3, Decreto 19.482 del 12 de diciembre de 1930.

solo podían ser ocupados por nacionales por nacimiento.[626] El extranjero seguía siendo considerado como tal, incluso después de naturalizarse.

Otros aspectos jurídicos que afectaban a los inmigrantes se volvieron más discrecionales. En Argentina, un decreto de 1938 transformó el desembarco en el país, incluso para quienes cumplían los requisitos, en un procedimiento completamente arbitrario que permitía denegar la entrada a quienes se consideraban indeseables.[627] En Brasil, las disposiciones sobre la expulsión se consagraron a nivel constitucional.[628] Las restricciones también se introdujeron en las leyes de nacionalidad. En Colombia, se impusieron nuevas condiciones para obtener la ciudadanía, a saber: demostrar que la naturalización individual era beneficiosa para el país, con el requisito de que lo atestiguaran cinco colombianos de nacimiento.[629] En Perú, los extranjeros debían reinscribirse en el registro oficial cada año y su incumplimiento podía suponer la expulsión.[630]

La combinación de leyes restrictivas y la incertidumbre económica redujeron enormemente los flujos migratorios. En Brasil, el número de llegadas cayó de 96,186 en 1929 a 46,027 en 1934.[631] A partir de ese año, y siguiendo el ejemplo de Estados Unidos,[632] Brasil introdujo cuotas de nacionalidad.[633] Esta política limitaba las entradas anuales de cada nacionalidad a un máximo del 2% del número total admitido en los años anteriores, lo cual tenía claras connotaciones étnicas y raciales. Se pretendía conservar la composición étnica de la nación evitando la contaminación producida por nuevos elementos y la "degeneración de la sociedad brasileña".[634] La interacción entre las prohibiciones raciales y las prohibiciones por otros motivos

[626] Por ejemplo, dos tercios de la tripulación de un barco debían ser nacionales de Brasil por nacimiento y únicamente esta primera categoría, o los que no siendo brasileños por nacimiento habían servido en el ejército, podían ejercer una profesión liberal. Brasil, artículos 132 y 133, Constitución de 1934.

[627] Argentina, Decreto 8972 de 1938. Devoto, Fernando, *op. cit.*, p. 182.

[628] Brasil, artículo 113(15), Constitución de 1934.

[629] Colombia, artículo 6, Ley 22 bis del 3 de febrero de 1936.

[630] Perú, Decreto Ley 7000 del 16 de enero de 1931.

[631] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 201.

[632] En Estados Unidos, la Ley de Cuotas de Emergencia de 1921 restringió el número de inmigrantes admitidos por nacionalidad a un 3% del número total de personas de ese país que ya residían en el territorio, según el censo de 1910. Más tarde, la Ley de Inmigración de 1924 restringió aún más esta posibilidad.

[633] Brasil, artículo 121, Constitución de 1934.

[634] Truzzi, Oswaldo, "Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 30: um enfoque comparativo", en de Abreu Boucault, Carlos Eduardo y Malatian, Teresa (eds.), *Políticas migratórias. Fronteiras dos direitos humanos no século XXI*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, pp. 242 y 243.

continuó en la década de 1930 y principios de la de 1940 en la mayoría de los países.

IV. Las dictaduras militares y la doctrina de la seguridad nacional en los años setenta y ochenta

Al final de la Segunda Guerra Mundial, toda Sudamérica estaba gobernada de nuevo por democracias. Junto con otros Estados latinoamericanos y caribeños, dichos gobiernos democráticos desempeñaron un papel decisivo en la introducción de cláusulas de derechos humanos e igualdad racial en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Los países latinoamericanos se encontraban en una posición excelente para impulsar esta agenda, dado que constituían un bloque compuesto por veinte de los cuarenta y seis Estados que se reunieron en la Conferencia de San Francisco de 1945.[635] Para entonces, la mayoría de las exclusiones raciales y étnicas explícitas habían desaparecido en gran medida de sus leyes nacionales, aunque otras exclusiones permanecían intactas.[636] Sus propuestas, junto con la inspiración extraída de las cláusulas de sus Constituciones, así como de la Declaración de Bogotá de 1948, fueron fundamentales para el texto final de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de la Asamblea General de la ONU de 1948.[637]

La OEA también fue creada en 1948 por la Carta de Bogotá.[638] Este acuerdo debe leerse de manera conjunta con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947,[639] firmado en Río de Janeiro. Mientras que la Carta hace hincapié en el principio de no intervención (artículo 2), el artículo 6 del Pacto de Río prevé las medidas que pueden adoptarse para la defensa común del continente en caso de agresión, incluidos los ataques no armados, que pongan en peligro la paz de América. En los años sesenta, tras el establecimiento de un gobierno comunista en Cuba, Estados Unidos favoreció a los regímenes militares de ideología anticomunista en América

635 Glendon, Mary Ann, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 27-39.

636 En cualquier caso, esto no impidió que países como Chile adoptaran, aun en 1953, una ley de inmigración selectiva para "mejorar las condiciones biológicas de la raza". Véase Chile, Preámbulo, Decreto Ley 69 sobre Inmigración del 27 de abril de 1953.

637 Waltz, Susan, "Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 1, 2001, pp. 44-72.

638 Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 30 de abril de 1948.

639 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Pacto de Río, 2 de septiembre de 1947.

Latina en el contexto de la Guerra Fría.[640] América Latina se convirtió en "un actor de la Guerra Fría, un actor secundario, pero que merecía una atención especial".[641] Si bien es cierto que el partido comunista había sido ya prohibido en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela en la década de 1940,[642] y que algunos regímenes militares ya se habían establecido en la década de 1930 después de la gran depresión,[643] no es menos veraz que la influencia de Estados Unidos durante la década de 1960 condujo a una "lucha contra el «enemigo interno»" en la cual el concepto de "seguridad nacional" sustituyó al de "defensa nacional".[644] En la década de 1960 hubo al menos seis golpes de Estado militares dirigidos a eliminar gobiernos considerados demasiado débiles o simpatizantes del comunismo.[645] Sin embargo, fue en la década de 1970 cuando las administraciones militares se hicieron omnipresentes, tomando el poder en ocho de los diez países: Argentina (1966-1973 y 1976-1983), Bolivia (1964-1970 y 1971-1982), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Ecuador (1972-1979), Paraguay (1954-1989), Perú (1968-1980) y Uruguay (1973-1984). Aunque estos regímenes militares no tenían exactamente las mismas características,[646] todos ellos estaban preocupados por el control de la población como parte de la agenda de seguridad del Estado, especialmente en el Cono Sur, así como por la adopción de regímenes migratorios restrictivos que mostraban la desconfianza hacia el extranjero. Estas dictaduras militares limitaron los movimientos de población como medio de control político, con total desprecio por los derechos de los migrantes.[647] Por ejemplo, el encarcelamiento y tortura de colonos ucranianos en Paraguay en 1955, bajo acusaciones de propensiones prosoviéticas,[648] ofrecen un claro ejemplo de esta tendencia.

---

640 Mirow, Matthew, *Latin American law…, cit.*, p. 243.

641 Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 137.

642 Gargarella, Roberto *La sala de máquinas de la Constitución…, cit.*, p. 207.

643 Por ejemplo, ya había habido regímenes militares en Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Venezuela. También hubo dictaduras militares durante el siglo XIX en países como Bolivia, Ecuador y Uruguay; véase Rouquié, Alain, *op. cit.*, capítulo 2.

644 Rouquié, Alain y Suffern, Stephen, "The military in Latin American politics since 1930", en Bethell, Leslie (ed.), *Latin American politics and society since 1930,* Cambridge University Press, 1998, p. 157.

645 *Ibidem*, p. 157.

646 *Idem.* Por ejemplo, en Perú el régimen era de izquierdas bajo el mando del general Juan Velasco Alvarado, que estuvo en el poder entre 1968 y 1975.

647 Durand, Jorge y Massey, Douglas, "New world orders: continuities and changes in Latin American migration", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 630, núm.1, 2010, pp. 20-52.

648 Brown, Matthew, *From frontiers to football. an alternative history of Latin America since 1800*, London, Reaktion Books, 2014, p. 148.

Los derechos de los inmigrantes se redujeron aún más en todas partes. En Argentina, la ley de 1981, bautizada popularmente con el nombre del tristemente célebre dictador Videla, negaba a los inmigrantes indocumentados derechos sociales básicos, como la asistencia sanitaria y la educación. Podían ser detenidos y expulsados sin supervisión judicial y no había un plazo máximo de detención antes de la expulsión.[649] Asimismo, la ley de inmigración brasileña de 1980 se aprobó en menos de tres meses mediante un procedimiento de urgencia, y hacía mucho hincapié en la seguridad nacional.[650] Los extranjeros en Brasil, Paraguay y Uruguay tenían prohibido participar en actividades políticas, incluida la organización de manifestaciones.[651] A este respecto, el hecho de ser jefe de una asociación de estudiantes fue considerado suficiente por los tribunales para denegar la ciudadanía brasileña, ya que el solicitante no había demostrado buena conducta.[652] Más allá de la limitación de derechos, a los inmigrantes se les imponían obligaciones como «asimilarse a la sociedad de acogida» y no «constituir asentamientos independientes y marginales».[653] En Argentina, una ley de ciudadanía de 1978 introdujo cambios importantes al excluir los derechos políticos durante los tres primeros años para los recién naturalizados.[654] En Ecuador, la naturalización se consideró una facultad discrecional del gobierno en la legislación de 1976.[655]

Los procedimientos eran engorrosos y había dificultades para obtener una residencia segura, con muy pocas vías de inmigración regular y sin

[649] En Argentina, ya se habían tomado numerosas medidas restrictivas bajo el régimen militar en los años sesenta, como el Decreto 4418 de 1965. La conocida como *Ley Videla* fue la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración 22.439, Buenos Aires 23 de marzo de 1981. Véase Domenech, Eduardo, "Crónica de una amenaza anunciada…", *cit.*; Ceriani, Pablo y Morales, Diego, *Argentina: avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011.

[650] Brasil, Ley 6.815 de 1980 y Reglamento de aplicación Decreto 86715 de 1981.

[651] Brasil, artículo 107, Ley 6.815 de 1980; Uruguay, Decreto Ley 14.878 de 1979 de extranjería que modifica la Ley 9.604 en cuanto a su ingreso al país, Montevideo, 5 de abril de 1979; Paraguay, artículos 5 y 6 Ley 470, Asunción, 15 de noviembre de 1974, que impide el ingreso de ciertos extranjeros asociados a actividades políticas.

[652] Jerónimo, Patricia, *Report on citizenship law: Brazil*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, EUDO Ciudadanía, 2016, p. 17.

[653] Bolivia, artículo 34, Decreto Ley 13.344 de 1976.

[654] Argentina, Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 21.795 de 1978. Fue derogada en 1984 por la Ley 23.059, que retomó el régimen anterior establecido por la Ley 346, del 1 de octubre de 1869.

[655] Ecuador, Ley de Naturalización. Decreto Supremo 276 del 2 de abril de 1976; Reglamento de la Ley de Naturalización, Decreto Supremo 277 del 14 de abril de 1976.

mecanismos de regularización.[656] En consecuencia, un gran número de inmigrantes permaneció indocumentado, especialmente en Argentina. Allí, la criminalización fue progresiva y tuvo lugar durante las dos dictaduras militares de los años sesenta y setenta. Un decreto de 1967, denominado elocuentemente "represión de la migración clandestina",[657] marcó el inicio de un periodo de medidas restrictivas, que también afectaban a los inmigrantes regulares, que podían ser expulsados si amenazaban la paz social, la seguridad nacional o el orden público.[658] Es cierto que en los años setenta también se adoptaron varios decretos para regularizar a los inmigrantes de los países fronterizos, pero la tendencia general fue siempre excluyente.[659]

En otros países también se criminalizó la inmigración. En Chile y Ecuador, los migrantes podían enfrentarse a penas de prisión si utilizaban documentos falsificados o si habían entrado clandestinamente en el territorio.[660] En Argentina, existía la obligación generalizada de denunciar a los migrantes en situación irregular. Tanto en Argentina como en Paraguay, los ciudadanos que ayudaban a los inmigrantes irregulares por motivos filantrópicos eran objeto de una multa.[661] En Ecuador, la ley de 1971 favorecía las deportaciones, y las autoridades administrativas gozaban de amplios poderes durante el procedimiento de expulsión, con pocas posibilidades de

[656] Para el caso de Brasil, véase, por ejemplo: Sbalqueiro Lopes, Cristiane María, "Direito de imigração. O estatuto do estrangeiro…", *cit.* Para Ecuador, véase Hurtado Caicedo, Francisco y Gallegos Brito, Romina, *Informe Ecuador*, Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, 2013.

[657] Argentina, Decreto Ley 17.294 sobre la represión a la inmigración clandestina de mayo de 1967.

[658] Argentina, Decreto Ley 18.235 de 1969. Para una enumeración completa de las medidas adoptadas durante este periodo véase Mármora, Lelio *et al.*, *op. cit.*, p. 97.

[659] *Idem.*

[660] Chile, artículos 68-69 Decreto Ley 1094 de 1975 y Decreto Ejecutivo 597, Santiago, 14 de junio de 1984; Paraguay, artículo 108, Ley 978 de 1996; Ecuador, Art. 37 Ley de Migración aprobada por Decreto Supremo D. S. 1899, R. O. 382 del 30 de diciembre de 1971, codificación 006, R. O. 563 del 12 de abril de 2005. Sobre Chile véase Stefoni, Carolina, "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en Feldman-Bianco, Bela, Rivera Sánchez, Liliana, Stefoni, Carolina y Villa Martínez, Marta Inés (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, Flacso, Sede Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado, 2011, pp. 79-109.

[661] Para Paraguay, véase el artículo 69, Ley 470 de 1974; Argentina, artículo 32, que debe leerse junto con el artículo 48, Decreto Ley 22.439 de 1981. Véase también Mármora, Lelio, "Las leyes de migraciones como contexto normativo", en Giustiniani, Rubén (ed.), *Migración. Un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004, pp. 59-65.

revisión.[662] Por último, los actores implicados también cambiaron en varios países. Las carteras de migración y ciudadanía, que antes eran competencia de los ministerios de asuntos exteriores, se transfirieron a los ministerios del interior en países como Chile y Perú.[663]

Las tasas de inmigración disminuyeron drásticamente durante este periodo. En Brasil, solo entraban unas pocas docenas de inmigrantes al año.[664] En Chile, el número de residentes extranjeros cayó a su mínimo histórico, y representaba escasamente el 0.7% de su población en 1982.[665] Aunque las últimas dictaduras militares remitieron a finales de esa década, la arquitectura legal migratoria continuó intacta durante muchos años más.[666] Como se analiza en la segunda parte de este libro, un siglo de exclusiones ha dejado un conjunto de enfoques, discursos y prácticas muy arraigados que no son fácilmente modificables.

V. Discusión

En términos generales, los dirigentes sudamericanos se han esforzado en presentar a sus respectivos países como inclusivos tanto externa como internamente. De cara al exterior, la imagen de una región de brazos abiertos que históricamente ha acogido a todos los inmigrantes se ha utilizado como recurso retórico político. Por ejemplo, el difunto presidente argentino Néstor Kirchner pidió repetidamente a España que recordara la solidaridad histórica que Argentina tuvo con miles de emigrantes españoles a principios del siglo XX.[667] A nivel regional, cuando la UE adoptó legislación relativa a la expulsión de inmigrantes irregulares en 2008, la UNASUR solicitó un trato justo para los nacionales de sus Estados miembros en la UE, "en consonancia

[662] Benavides Llerena, Gina *et al., Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Convención. Informe Final*, Quito, Coalición Institucional para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2007, pp. 57 y 58.

[663] Perú, Decreto Ley 21702 que segrega el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección General de Migraciones y lo incorpora al Ministerio del Interior a partir del 1 de enero de 1977. En Chile, véanse los artículos 91-93, Decreto Ley 1094 de 1975.

[664] Sacchetta Ramos Mendes, José, *op. cit.*, p. 252.

[665] Stefoni, Carolina, *Perfil migratorio de Chile*, *cit.,* p. 15.

[666] Domenech, Eduardo, *Migración y política: el estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Argentina, Universidad de Córdoba, 2009; Ceriani, Pablo, "Luces y sombras…", *cit.*

[667] Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline, *op. cit.,* p. 667.

con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descendientes en América del Sur".[668]

A nivel interno y, sobre todo, a partir de los años veinte y treinta, la "incorporación de las masas trabajadoras en la política"[669] facilitó la lenta inclusión, a pesar de las amplias contradicciones y contratiempos, de las poblaciones indígenas y negras en la esfera política, precisamente a través del énfasis en la clase y no en la raza.[670] Las ideas sobre el *mestizaje*, las "democracias raciales" o el "crisol de razas" surgieron durante este periodo[671] como elementos importantes en los procesos de construcción de la nación, los cuales siguen siendo debatidos, impugnados y negociados en el siglo XXI.[672] Tanto el componente interno como el externo estuvieron intrínsecamente relacionados a través de consideraciones raciales y facilitaron la promoción del blanqueamiento de las poblaciones que los europeos supuestamente debían traer.[673] Como bien ha señalado Eduardo Elena, algunos pensadores como Manuel Ugarte defendieron a inicios del siglo XX la idea de que "nadie en Sudamérica era capaz de odiar a los negros, los indígenas o los judíos. Sin embargo, el objetivo político que se buscaba era muy claro; en concreto, usar la raza como un modo de atacar las maldades del imperialismo estadounidense y movilizar la unión de los latinos en torno a mitos de tolerancia, inclusión y harmonía".[674]

Por tanto, este capítulo ha ofrecido un relato mucho más complejo de la supuesta apertura histórica hacia los inmigrantes. Esta investigación facilita la comprensión de los discursos, las leyes y las prácticas restrictivas que siguen vigentes en la legislación sobre migración y ciudadanía en la región. La última parte de este capítulo amplía el análisis para explicar la adopción de

---

668 UNASUR, Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la Directiva de Retorno de la Unión Europea, Santiago de Chile, 4 de julio de 2008. Esta declaración también fue firmada por Guyana y Surinam.

669 Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución…*, *cit.*, p. 199.

670 Reid Andrews, George, *Afro-Latin America, 1800-2000*, Oxford University Press, 2003, pp. 153-190.

671 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

672 Véase, por ejemplo, Htun, Mala "Political inclusion and social inequality. Women, Afro-descendants and indigenous peoples", en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.), *Constructing democratic governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 3a. ed., 2008, pp. 72-96; Von Vacano, Diego, *The color of citizenship. Race, modernity and Latin American/Hispanic political thought,* Oxford, Oxford University Press, 2012.

673 Véase capítulo segundo, p. 80.

674 Elena, Eduardo, "Nation, race and latin americanism in Argentina: The life and times of Manuel Ugarte 1900-1960s", en Bryce, Benjamin y Sheinin, David M. K. (eds.), *Making citizens in Argentina*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2017, p. 71.

leyes discriminatorias, la continua posición privilegiada del nacional hispano (latino)-americano hasta la década de 1960, así como el impacto de las restricciones históricas en el contexto actual de nuevos marcos legislativos que ponen el énfasis en la dignidad humana y en un enfoque basado en derechos.

1. *Explicación de la discriminación*

La primera Conferencia Panamericana de 1889 marcó el inicio de una influencia notablemente mayor de Estados Unidos en la regulación de las migraciones. Esto coincidió con un periodo, iniciado en 1875, en el que Estados Unidos empezó a restringir ciertas categorías migratorias, lo cual afectó principalmente a los nacionales chinos. La legislación estadounidense era bien conocida y mencionada en los debates parlamentarios de Sudamérica.[675] De hecho, se produjeron intensos intercambios no exclusivamente en las conferencias panamericanas, sino también en otros foros. Como han expuesto FitzGerald y Cook-Martin, la difusión de la selección racial se vio facilitada por los congresos regionales integrados por científicos y demógrafos, desde donde se propugnaron tales ideas. Sin embargo, la difusión de las políticas y sus consiguientes trasplantes legales no fueron solo el resultado de la emulación, sino también del ajuste estratégico.[676] Esto fue particularmente obvio en la relación entre los tres mayores receptores del continente americano: Estados Unidos, Argentina y Brasil. En este caso, se llevaron a cabo cambios paralelos para evitar la llegada de migrantes que los otros dos países habían excluido. Por ejemplo, la adopción de marcos jurídicos restrictivos por parte de Estados Unidos y Brasil, en 1917 y 1921, respectivamente, fue rápidamente replicado en 1923 por Argentina, que acababa de ver un aumento en el arribo de migrantes que habían sido excluidos por las restricciones estadounidenses.[677] Incluso antes, en 1894, Uruguay ya había legislado contra lo que consideraba "migración inútil", es decir, aquella que llegaba de Europa a través de puertos argentinos o brasileños y que viajaban con billetes de segunda o tercera clase.[678]

---

675 Véase, por ejemplo, los debates para la adopción de la legislación uruguaya de 1890 en Acerenza Prunell, Sylvia, *Los siriolibaneses y la ley de 1890. El racismo como ordenador de la política inmigratoria*, Montevideo, Nordan-Comunidad, 2004-2005.

676 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.,* pp. 22-27.

677 Devoto, Fernando, *op. cit.,* p. 170; Cook-Martin, David, "Rules, red tape and paperwork…", *cit.*

678 Uruguay, 1894, reglamento de aplicación de la Ley 2096 del 19 de junio de 1890.

Mientras que la introducción de restricciones en países como Argentina, Brasil o Uruguay podría tener cierta lógica interna (en el sentido de que ya habían recibido un número importante de migrantes), es más difícil explicar la adopción de estas cláusulas en los otros siete países de Sudamérica, ya que tuvieron un número bajo de arribos. Este isomorfismo estructural, o elección de patrones similares, puede derivar de la "institucionalización de modelos mundiales comunes" que se copian y difunden y que dejan poco espacio para las alternativas.[679] En este orden de cosas, la difusión de políticas migratorias no se presentó "como una respuesta funcional a los desafíos económicos y estructurales comunes", sino como la consecuencia de la "difusión de instituciones e ideologías de gestión de la población". A principios del siglo XX, el control de las fronteras se transformó en "un aspecto indivisible de la soberanía".[680] Los países sudamericanos reafirmaron su estatus en el ámbito internacional replicando medidas de control fronterizo, las cuales habían alcanzado la condición de "prerrequisito para el reconocimiento como Estado con capacidad de gobierno".[681] Una vez establecido este objetivo, la eficacia o no de las medidas no tenía tanta importancia. Además, fue difícil ofrecer alternativas a un modelo basado en la apariencia de control estatal, el cual se afianzó de manera rápida.[682]

En cualquier caso, los sudamericanos tenían una actitud ambivalente hacia el extranjero. En los censos nacionales, la llegada de inmigrantes blancos europeos se acogía como un paso en pos de la "mejora racial", ya que "se suponía que el mestizaje reduciría el peso relativo del componente indígena o africano en la nación, al tiempo que aumentaría la influencia del rasgo europeo y de la 'blancura' nativa, nunca a la inversa".[683] Esta preocupación respecto de la composición racial de las poblaciones implicó que las elites "adoptaran la ciencia de la raza como pilar de sus proyectos de creación de naciones".[684] Por otra parte, los sudamericanos también encontraron un chivo expiatorio útil en el extranjero, sobre todo después del *crack* económico de 1929. El anhelado e idealizado inmigrante del siglo XIX, el europeo blanco (del Norte), trabajador y con capital, no fue necesariamente el que llegó en gran número a partir de las décadas de 1870 y

679 Meyer, John W. *et al.,* "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181.

680 McKeown, Adam, *op. cit.,* p. 95.

681 *Ibidem*, p. 321.

682 *Idem*.

683 Loveman, Mara, *op. cit.,* p. 154.

684 *Idem*.

80. A finales de siglo, las elites estaban cada vez más preocupadas por la naturaleza de la inmigración europea. No se trataba de "los campesinos de la Europa protestante" que esperaban atraer, sino de plebeyos sin formación.[685] Los inmigrantes no solo aportaban la mano de obra necesaria, sino también nociones de derechos e igualdad que se consideraban subversivas. Así pues, las restricciones no pueden tomarse simplemente como resultado de un proceso de emulación ni de la voluntad de ser percibidos como Estados modernos en el ámbito internacional. Las restricciones también derivaron de conceptos internos profundamente arraigados relativos a la conformidad, la pertenencia y la exclusión, los cuales eran definidos por las elites gobernantes. Esto representó tanto la continuación de los rasgos excluyentes del siglo XIX, como por ejemplo aquellos basados en la clase para negar la ciudadanía, así como una inversión en algunos aspectos de la anterior idealización de los inmigrantes europeos.

2. *La posición del ciudadano hispano(latino)-americano*

Muchas de las exclusiones introducidas durante el siglo XX afectaron tanto al extranjero en general como al nacional hispanoamericano, una categoría jurídica diferente, y que ha sido identificada en el capítulo tercero. Sin embargo, incluso durante las décadas de mayor restricción, los hispanoamericanos siguieron teniendo un trato preferente. Esta categoría se amplió posteriormente a los latinoamericanos, incluyendo así también a Brasil. Además, en algunos países y para ciertos fines, esto se extendió también a los españoles y portugueses.[686] Evidentemente, los hispanoamericanos y los brasileños nunca fueron objeto de ninguna exclusión por razón de nacionalidad, aunque un segmento de la población se incluyera en categorías más amplias, como los negros, los asiáticos, los gitanos o los judíos. Además, las preferencias positivas siguieron estando consagradas en las leyes nacionales y en los acuerdos internacionales. Mientras que el idealismo (uno de los motores del trato preferente en el siglo XIX) se desvanecía progresivamente, el hispanoamericano seguía apareciendo como una figura jurídica privilegiada, como bien se infiere de varios ejemplos.

---

[685] FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, p. 312; Delaney, Jeane, "Immigration, identity, and nationalism in Argentina, 1850-1950", en Foote, Nicola y Goebel, Michael (eds.), *Immigration and national identities in Latin America*, Gainesville, University Press Florida, 2014, p. 96.

[686] Véase, por ejemplo, la Constitución de Venezuela de 1928; la Constitución de Perú de 1933; la Constitución de Ecuador de 1945; la Constitución de Bolivia de 1967.

En cuanto a la naturalización, Ecuador,[687] Venezuela[688] y Colombia siguieron manteniendo un procedimiento preferente. En Colombia, por ejemplo, el giro restrictivo de su ley de naturalización de 1936 no afectó a los hispanoamericanos.[689] Estos podían seguir obteniendo la nacionalidad tras una simple inscripción, estaban exentos de cualquier requisito de periodo de residencia y, a diferencia de otros extranjeros, no necesitaban aportar una industria o ejercer una ocupación útil para ser considerados ni tenían que adjuntar el testimonio de cinco personas colombianas de nacimiento que dieran fe de su buena conducta.[690]

Además, se siguieron firmando y ratificando acuerdos bilaterales y multilaterales. Estos trataron sobre una gran variedad de temas, tales como la facilitación de la circulación para el ejercicio de profesiones liberales,[691] la ampliación de la igualdad de derechos civiles con los nacionales[692] y la pro-

[687] En Ecuador, las Constituciones de 1929, 1945, 1967 y 1979 incluían esta vía. Esta desapareció con la Constitución de 1998.

[688] En Venezuela, las catorce Constituciones aprobadas entre 1901 y 1961 incluyeron una vía preferente para los hispanoamericanos. La Constitución de 1925 fue la primera que utilizó el término "Repúblicas Iberoamericanas" para incluir también a Brasil.

[689] Colombia, artículo 6, Ley de Naturalización 22 bis del 3 de febrero de 1936. Esta ley estuvo en vigor hasta 1991. Véase Escobar, Cristina, *Report on citizenship law: Colombia*, *cit.*, p. 9.

[690] Colombia, artículo 1, Ley de Naturalización 22 bis del 3 de febrero de 1936.

[691] Hubo numerosos convenios sobre el ejercicio de profesiones liberales y el reconocimiento de títulos profesionales. Véase, por ejemplo: la Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, adoptada el 4 de febrero de 1889 (ratificado por todos los Estados de América del Sur con excepción de Chile); Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Ciudad de México, 28 de enero de 1902 (firmada por Estados Unidos al igual que todos los países de América del Sur, con excepción de Brasil y Venezuela); Acuerdo sobre Títulos Académicos, Caracas, 17 de julio de 1911 (ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Convención sobre el Ejercicio de Profesiones Liberales, Montevideo, 4 de agosto de 1939 (ratificada por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay). Además, se firmaron varios acuerdos bilaterales sobre la misma materia, por ejemplo: Ecuador-Colombia, Lima, 3 de mayo de 1895; Brasil-Chile, Rio de Janeiro, 4 de mayo de 1897; Chile-Ecuador, Quito, 9 de abril de 1897; Chile-Colombia, Santiago, 23 de junio de 1921. La Resolución sobre Unificación de Pasaportes de 1923 (Quinta Conferencia Internacional Americana, Santiago, 1923) también es destacable. Recomendaba disminuir o suprimir los requisitos para obtener un visado, así como la abolición de los pasaportes, para sustituirlos por certificados nacionales de identidad para viajar entre los estados del continente americano.

[692] Convención sobre Derecho Internacional Privado, también conocido como Código de Bustamante (Sexta Conferencia Internacional Americana), La Habana, 20 de febrero de 1928. Todos los Estados de América del Sur firmaron esta Convención, al igual que Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Sin embargo, el Código fue solo ratificado en Brasil, Perú y Venezuela, al igual que en otros países de Latinoamérica fuera de América del Sur. Estados Unidos no

tección consular en el extranjero.[693] Otros acuerdos también se referían a evitar la doble nacionalidad.[694] También se adoptaron otros instrumentos, como la Resolución no vinculante de 1928, que prohibía la introducción de obstáculos que afectaran a la emigración e inmigración entre los Estados americanos, y que resultó de una propuesta mexicana.[695]

Por tanto, los latinoamericanos fueron una categoría especial que no podía ser objeto de restricciones dado que se consideraban ofensivas.[696] Aun cuando Estados Unidos había sido renuente a firmar tratados de movilidad, argumentando la competencia exclusiva del congreso nacional en materia de control migratorio, sus leyes de cuotas que restringían a la migración por nacionalidad en la década de 1920 no se aplicaban a quienes venían de las Américas. Los latinoamericanos se unieron estratégicamente para oponerse a las posibles restricciones que Estados Unidos pudiera sugerir contra sus propios nacionales. Dado que la discriminación era recurrente en el interior de los propios países de América Latina, FitzGerald y Cook-Martin han ar-

---

firmó la convención. También véase la Convención relativa a los Derechos de Extranjería, que se aplicaba a todos los extranjeros y no solo a los procedentes de las Repúblicas firmantes (Segunda Conferencia Internacional Americana), Ciudad de México, 29 de enero de 1902. Este instrumento de 1902 fue firmado por todos los Estados sudamericanos (excepto Brasil), así como por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Dominicana. Estados Unidos no lo firmó. Una iniciativa precedente para codificar el derecho privado, incluyendo disposiciones sobre la igualdad de derechos civiles para los extranjeros, es el Tratado de Derecho Internacional Privado de 1878, Lima 9 de noviembre de 1878 (ratificado por Costa Rica y Perú). Sobre esto Véase: Parra-Aranguren, Gonzalo, "La primera etapa de los tratados sobre derecho internacional privado…", *cit.*

693 Acuerdo consular, Caracas, 18 de julio de 1911. Entró en vigor el 22 de agosto de 1915. Fue ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

694 La Tercera Conferencia Internacional Americana discutió la condición de aquellos ciudadanos naturalizados que pretendían renovar su residencia en su país de origen, Río de Janeiro, 13 de agosto de 1906. La Convención fue firmada por los diez Estados sudamericanos (excepto Venezuela), así como por Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos. La Convención de 1906 se inspiró en los Tratados Bancroft que Estados Unidos firmó con varios países entre 1868 y 1937 para evitar la doble nacionalidad. Los que se habían nacionalizado en otro país, pero regresaban a su país de origen, debían recuperar su ciudadanía original y renunciar a la más reciente, generalmente tras dos años de residencia. Tres décadas más tarde, la Convención de Montevideo de 1933 estableció que quienes adquirían la nacionalidad de uno de los firmantes perdían automáticamente la anterior. Véase la Convención sobre Nacionalidad (Séptima Conferencia Panamericana), Montevideo, 26 de diciembre de 1933. Sin embargo, este tratado no derogó la Convención de 1906, que siguió en vigor.

695 Véase la Resolución sobre Emigración e Inmigración (Sexta Conferencia Internacional Americana), La Habana, 15 de febrero de 1928.

696 Brown Scott, James, *op. cit.*, p. 320.

gumentado que "las declaraciones anti-racistas fueron en muchos sentidos profundamente cínicas e hipócritas".[697] La solidaridad latinoamericana funcionó, por tanto, como un mecanismo para garantizar que las exclusiones estadounidenses (que se habían desarrollado sobre la base de la nacionalidad a principios del siglo XX) no se dirigieran a sus propios nacionales, especialmente a los mexicanos. La preocupación por los emigrantes y sus derechos, por encima de las aspiraciones universales de igualdad,[698] estuvieron detrás de los esfuerzos diplomáticos de América Latina. La necesidad de aparecer como un actor respetado en el ámbito internacional, cuyos nacionales no podían ser discriminados en el extranjero, era un motivo central. Los mismos países que apoyaban la selección étnica y racial en casa pudieron llegar a un consenso, en la época de la octava Conferencia Panamericana de 1938, sobre la necesidad de adoptar políticas antirracistas a nivel internacional.[699] La preocupación por los derechos de los emigrantes ha jugado también un papel preponderante en la adopción de declaraciones liberales en el siglo XXI, como se verá en la segunda parte de este libro.

La consideración especial de los ciudadanos latinoamericanos duró unas décadas más. En países como Brasil, donde un decreto de 1941 prohibía completamente la inmigración, se siguió permitiendo la entrada de americanos de todo el continente y se les ofreció en gran medida un trato igualitario.[700] Solo en los años sesenta y setenta la desaparición de los flujos europeos, unido a las medidas draconianas adoptadas por las dictaduras militares para controlar a las poblaciones, puso a todos los extranjeros bajo la misma situación. Tanto el derecho doméstico como el derecho regional internacional cambiaron en este periodo. En Paraguay, por ejemplo, la cláusula constitucional de fomento de la inmigración americana, presente desde 1870, desapareció en la Constitución de 1967 adoptada bajo un régimen militar. Las propuestas de movilidad regional, tanto a nivel bilateral como multilateral, también se ralentizaron en la década de 1970. Fue tan solo con la vuelta a la democracia, tímidamente en la década de 1990 y con mayor impulso tras el cambio de siglo, que volvieron a aparecer medidas abiertas sobre movilidad y migración.

---

697 FitzGerald, David Scott y Cook-Martin, David, *op. cit.*, p. 76.

698 *Idem*.

699 *Ibidem*, pp. 25-29.

700 Brasil, Decreto Ley 3175 del 7 de abril de 1941, por el que se prohíbe toda migración, excepto la de portugueses y todos los ciudadanos del continente americano. Véase también el decreto del 12 de junio de 1940 que exime a los americanos de la necesidad de tener visado o pasaporte para entrar en Uruguay, si sus países de origen hacían lo mismo a favor de los uruguayos en el extranjero. Citado en Sandonato de León, Pablo, *op. cit.*, p. 198.

VI. Conclusión

Un siglo de restricciones migratorias ha dejado una profunda cicatriz en Sudamérica. Las propuestas racistas y discriminatorias no fueron simplemente el resultado del accionar por parte de dictaduras militares en el contexto de las presiones externas durante la Guerra Fría, sino un fenómeno mucho más arraigado que se produjo a lo largo de varias décadas. Durante la década de 1990, tras la vuelta a la democracia, los discursos oficiales sobre la inmigración siguieron siendo restrictivos y, a menudo, abiertamente racistas.[701] Un siglo de marcos legislativos cada vez más excluyentes ayuda a explicar el tortuoso camino para adoptar leyes más igualitarias tras la redemocratización. Por ejemplo, Brasil y Ecuador no pudieron aprobar nuevas leyes de migración y ciudadanía más abiertas hasta 2017, tras una década de propuestas y debates fallidos y unos cuarenta años después de que se aprobaran sus últimos proyectos de ley, adoptados bajo regímenes no democráticos. Del mismo modo, Chile solo logró modificar su ley de migración de 1975, que había sido adoptada bajo la dictadura de Pinochet, en 2021. Paraguay solo consiguió aprobar una nueva ley de migraciones en 2022, derogando así la de 1996, que en aspectos fundamentales copiaba lo establecido en la ley de 1974, adoptada bajo una administración militar.[702] Los ecos de un siglo de restricciones aún se hacen sentir. En Colombia, fue solo en 2016 cuando la Corte Constitucional anuló la prohibición de entrada a las personas con discapacidad o enfermas gravemente, exclusiones que habían sido consagradas en una ley de 1920.[703] Este mismo país no suprimió los porcentajes obligatorios de trabajadores nacionales que cada empresa debía tener en nómina hasta 2010, sesenta años después de su adopción.[704] En Brasil, Bolivia y Perú, todavía seguían en vigor en 2023.[705]

---

[701] Domenech, Eduardo, *migración y política. El Estado interrogado*…, *cit.*; Ceriani, Pablo, "Luces y sombras…", *cit.*

[702] Chile, Decreto Ley 1904 de 1975 derogada por Ley 21.325 de 2021; en Paraguay la Ley de Migraciones 978 de 1996 se considera en gran medida una copia, casi literal, de la Ley 470 de 1974 adoptada durante el régimen militar. Esta ley fue derogada por la Ley de Migraciones 6984 de 2022, artículo 107.

[703] Colombia, Corte Constitucional, C-258/16 sobre el artículo 7 de la Ley 48 de 1920, relativo a la exclusión de entrada a los extranjeros con enfermedades graves, crónicas o contagiosas (como la tuberculosis) o a los que sean ociosos, alcohólicos crónicos, epilépticos o discapacitados.

[704] Colombia, derogado por el artículo 65, Ley 1429 de 2010.

[705] Bolivia, Ley General del Trabajo de 1942 de 8 de diciembre de 1942; Brasil, artículo 354, Decreto Ley 5452 de 1943, de 1 de mayo de 1943, por el que se aprueba la Versión consolidada de la normativa laboral. Parte de la doctrina considera que este artículo es con-

La forma en que la exclusión se acumuló durante un siglo también ha tenido un impacto rotundo en las prácticas burocráticas cotidianas, sobre todo por parte de la policía y los ministerios del interior. Durante los debates de las nuevas leyes de inmigración en varios países, ambas instituciones se han opuesto en gran medida a un enfoque basado en derechos. Esta inercia burocrática (en la que se considera al extranjero como un residente de segunda clase que puede ser discriminado legalmente a través de diversas prácticas y procedimientos administrativos, incluso cuando la ley no permite que se produzca dicha discriminación) dificulta la apertura anunciada en numerosas leyes y declaraciones adoptadas en el siglo XXI, y representa un reto crucial para el acceso a los derechos en la región. Este será el tema de la segunda parte de este libro.

trario a la Constitución de Brasil de 1988, véase Sbalqueiro Lopes, Cristiane Maria, *op. cit.*, pp. 590-594; Perú, Decreto Legislativo 689 del 4 de noviembre de 1991 (esta exclusión no se aplica a los trabajadores de la Comunidad Andina).