

Respuestas en el Campo de Regularización y Protección Internacional

Serie Informe Nº 14-23, 27/06/2023

Resumen

El presente informe ha sido realizado para la reunión del Parlamento Andino, a realizarse en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 01 de julio de 2023. Este será utilizado en el contexto de la mesa del eje temático de migraciones, para generar insumos para la Cumbre de Migraciones.

Este informe analiza los procesos de regularización de población migrante y refugiada en Sudamérica, tomando en consideración los niveles internacionales, regionales, sub-regionales y nacionales de la regularización, como en su gradiente, que va desde la regularización temporal a la naturalización.

Dentro de este parámetro, destaca la coincidencia de principios y del proceso general de los países sudamericanos, que ha tendido a una regularización especial o temporal, que no obstante ser más precaria en acceso de derechos, permitió una respuesta rápida, pero se muestra como insuficientes para dar soluciones a mediano y largo tiempo.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes. Crisis Migratoria

Las últimas décadas América Latina y el Caribe han experimentado una transformación de sus flujos migratorios de forma radical, tanto por los cambios en la dirección de los flujos, como por el volumen del stock de migrantes, pasando de ser una región expulsora de población al hemisferio norte (preferentemente a Estados Unidos, y Europa) a ser receptora de migración intrarregional. Como señalan el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹: la región pasó de recibir en 1990 a 7 millones de personas migrante, donde los flujos intrarregionales representaban el 56% del total de inmigrantes; a casi 15 millones en el año 2020, donde los flujos intrarregionales concentraban el 76% de la población inmigrante. En el caso de Sudamérica, esto constituye un incremento del 155%, llegando a concentrar el 74% del total de los flujos migratorios de la región. Esto ha llevado a que la región pasa a concentrar el 5,3% del total de la población migrante en el mundo, fenómeno que comenzó a hacerse evidente desde comienzo de este siglo, cuando el año 2000 concentró el 3,8%².

La explicación de esta explosión de la migración en la región, se debe a la crisis migratoria venezolana, que como señala ACNUR, constituye hoy el mayor éxodo en los últimos 50 años en el hemisferio occidental³, con 7,3 millones de personas venezolanas emigrando de su país o en calidad de refugiados, ubicándose en países de América Latina y el Caribe más de 6,13 millones de esa población, en especial de América del Sur, pero también del Caribe y Centroamérica, que ha absorbido alrededor del 80% de ese flujo⁴.

La migración proveniente de Venezuela se suma a otros movimientos migratorios de la región, tanto emergentes como históricos, que conforman una red compleja de movimientos migratorios en la región⁵. En este entramado, algunas fronteras se han transformado en zonas de alto riesgo y tráfico de personas, como es la zona Darién, en la frontera de Colombia y Panamá⁶. Que se suma a los movimientos de países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras) que se dirigen a Estados Unidos, que han llevado a un pico en las solicitudes de refugio en México⁷ y han llevado a un punto crítico las capacidades de acogida de Belice⁸. *“Los movimientos de población desde Nicaragua y Cuba también empiezan a marcar cifras relevantes en algunos destinos. Todo esto se suma a los movimientos recientes de población haitiana que salió de su país a causa del terremoto de 2010 y que en los últimos años ha intentado cruzar el continente*

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. BID / PNUD.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ R4V (2023). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. [sitio en línea con información de junio 2023]: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

⁵ ACNUR (s. f.). Llamamiento de emergencia: Situación de Venezuela. [en línea]: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

⁶ Naciones Unidas News (14 de abril 2023). *Se multiplica por seis el número de migrantes y refugiados que atraviesa la jungla del Darién*. [en línea]: <https://news.un.org/es/story/2023/04/1520177>

⁷ CNN en Español (01 de junio 2023). *México planea lanzar una aplicación para que migrantes tramiten su solicitud de asilo*. [en línea]: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/06/01/mexico-planea-lanzar-aplicacion-migrantes-solicitud-asilo-trax/>

⁸ The Guardian (31 mayo 2017). *Central America's refugee crisis fuels anti-Hispanic backlash in neighborly Belize*. [en línea]: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/31/belize-central-america-refugees-immigration>

para alcanzar la frontera sur de los Estados Unidos”⁹.

Este fenómeno de la crisis migratoria venezolana, ha implicado que Colombia, Perú, Ecuador y Chile se conviertan en los más principales receptores de población migrante de Sudamérica, recibiendo Colombia más de 2,5 millones de venezolanos, Perú alrededor de 1,5 millones, Ecuador 502,2 mil, y Chile 444.4 mil¹⁰. Además, *“se observan también flujos migratorios recientes desde Venezuela hacia la República Dominicana y Trinidad y Tobago: la población inmigrante representa el 5,1 por ciento de la población de Trinidad y Tobago, y más del 60 por ciento de los inmigrantes son de origen venezolano”¹¹.*

Resulta evidente que Sudamérica enfrenta un flujo inédito y repentino de migración intrarregional, que viene acompañada de otros flujos de movilidad humana, que muestran diferencias en términos de stock y corredores. Esto ha implicado que los Estados de la sub-región han debido adoptar en un período muy breve de tiempo, políticas públicas para hacer frente a este fenómeno, que se ha expresado en reformas de legislativas y las normas que regulan la migración. Como es obvio, y ha sucedido en otras regiones del planeta, estos movimientos masivos y en corto plazo, generan enormes dificultades políticas y económicas, y tienden a generar presiones de mediano y largo plazo, pues tienden a permanecer en el tiempo. Pero al mismo tiempo, *“abre oportunidades de integración y desarrollo económico para la región. Su impacto en la economía de los países y en el bienestar de sus habitantes dependerá de la capacidad de respuesta de los gobiernos”¹².* El primer paso para aprovechar las oportunidades de la migración, es tendiendo a la gobernabilidad de esta, para que se desarrolle de manera ordenada, regular y segura, siendo el primer paso, el desarrollo de estrategias y políticas de regularización y la protección.

2. Respuesta Sudamericana a la Crisis Migratoria

La puerta de entrada para una gobernabilidad de la migración, es desarrollar mecanismos transparentes de regularización migratoria y la provisión de una identidad legal, que facilite la integración de la población migrante. Esto permite integrarse de manera más expedita a empleos formales, acceder a los sistemas de seguridad social y escolares en todos sus niveles, la integración financiera, la reunificación familiar, entre otros beneficios, que conducen a un mayor sentimiento de seguridad y bienestar¹³. Sin embargo, como señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *“la regularización no es prerrequisito para la integración de las personas migrantes ya que esta puede existir independientemente de la condición migratoria y es necesario que inicie incluso previo a la partida”¹⁴.* Esto implica, que la migración es un fenómeno que para gobernarlo, debe hacerse de manera conjunta, basado en la cooperación internacional y en marcos jurídicos compartidos, como son los provistos por los

⁹ BID / PNUD (2023). Op. Cit.

¹⁰ R4V (2023). Op. Cit.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). *Las políticas migratorias en América Latina ante los recientes flujos intra y extrarregionales*. Friedrich Ebert Stiftung. En línea en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16155.pdf>

¹⁴ OIM (2023). *La integración de las personas migrantes: experiencias, buenas prácticas y desafíos. Belice, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana*. OIM, Oficina Regional para América Central, América del Norte y el Caribe: Costa Rica.

Derechos Humanos.

A este respecto, en Sudamérica respondieron a la crisis migratoria venezolana, bajo presión constante y creciente a las capacidades institucionales de los países, los cuales se vieron obligados a un proceso acelerado de modernización de sus normativas legales, pero por contraste, al no contar con sistemas de asilo lo suficientemente robustos para absorber tal cantidad de personas y con tal rapidez¹⁵, se diseñaron muchas soluciones transitorias o “de excepción”, que presentan una menor garantía de derechos para las personas migrantes. Como señalan Acosta y Harris¹⁶, la respuesta de los países sudamericanos fue una salida práctica, que facilitó el ingreso y regularización transitoria a través de permisos especiales o temporales, no bajo la figura legal del refugio, aunque estaban dentro de la definición de la Declaración de Cartagena, suscrita por casi todos los países sudamericanos, con la excepción, paradójicamente, de Venezuela.

Como señalan Seele y otros¹⁷, este tipo de respuesta tuvo como efecto positivo una respuesta rápida y eficaz a corto plazo a la crisis, pero al contrario, estos permisos transitorios o temporales tienden a dejar en una situación precaria a los migrantes al mediano y largo plazo, pues no entregan suficientes garantías de protección y de ejercicio pleno de derechos, lo que limita el proceso de integración de la población migrante¹⁸, pues lo transitorio se vuelve permanente, a la expectativa de cambios en la situación de Venezuela, careciendo de una mirada de mediano y largo plazo.

Se observa por tanto una suerte de paradoja en la forma como se han construido los marcos legales del tratamiento migratorio.

- En primer término, hay una amplia aceptación de las *Normas Legales Superiores*, provistas por el sistema internacional de las Naciones Unidas.
- Segundo, se observan crecientes acuerdos regionales y sub-regionales de movilidad y residencia dentro de los países Sudamericanos.
- Tercero, esto se da dentro un proceso de modernización normativa y legal de la migración de todos los países sudamericanos en este siglo que, Acosta y Harris¹⁹, han definido como régimen migratorio latinoamericano del siglo XXI, que reconoce derechos más amplios a los migrantes.
- Cuarto, no obstante este escenario promisorio, han primado los mecanismos extraordinarios de regularización, que el PNUD y el BID cifran en 90 este siglo en América Latina y el Caribe²⁰, que habla de la incapacidad de los sistemas legales para abordar el desafío que ha representado la migración venezolana.

Un elemento a destacar, que no obstante los problemas acarreados por la crisis migratoria venezolana, y las soluciones prácticas que se han implementado en Sudamérica, “un número significativo de los países están respondiendo con regímenes relativamente abiertos”²¹. Por ello se hace necesario analizar estos

¹⁵ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

¹⁶ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

¹⁷ Seele, A., Bolter, J.; Muñoz-Pogosian, B. & Hazán, M. (2019). Creatividad dentro de la crisis: opciones legales para migrantes venezolanos en América Latina. Migration Policy Institute. [en línea]: <https://www.migrationpolicy.org/research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina>

¹⁸ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

¹⁹ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²⁰ BID / PNUD (2023). Op. Cit.

²¹ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

cuatro componentes de las políticas de migración, para ver su impacto en la regularización y protección de las personas migrantes.

3. Acuerdos Internacionales y Procesos de Integración Regional y Sub-regional.

Instrumentos Internacionales

Dentro de esta arquitectura del derecho internacional basado en los Derechos Humanos para el tratamiento de la movilidad humana, existe una gradiente de aceptación y ratificación por parte de los Estados, siendo sintomático que tanto el refugio, la trata y tráfico de personas constituyen ámbitos de amplia aceptación mundial, concitando apoyo tanto de países en vías de desarrollo como desarrollados, que implica una prevalencia del derecho internacional. De manera contraria, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, no ha sido ratificada por ningún país del mundo desarrollado —principales receptores de migrantes—, como por ninguno de los países de las principales economías emergentes (BRICS), donde sigue primando una mirada puesta en la seguridad nacional o soberanista. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra la efectividad de la gobernanza internacional de la migración.

Se observan endurecimientos en las condiciones para migrar e, incluso, en aquellos aspectos donde existía relativo consenso, como era el tratamiento de los refugiados, han comenzado a observarse políticas en el mundo que vulneran los Derechos Humanos, como son los campos de refugiados, la desprotección de los migrantes, aumento en el número de muertes por efecto del desplazamiento forzado, entre otros hechos preocupantes. Los efectos directos de este endurecimiento de las condiciones de la migración internacional y el refugio, han sido variados, pero van de un estancamiento y retroceso en la agenda internacional de protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes internacionales, criminalización de la migración, endurecimiento de las políticas de ingreso y permanencia, aumento de los desplazados; entre otros factores.

Este escenario poco halagüeño para la migración y la protección de los Derechos Humanos, contrasta con la necesidad imperiosa de la cooperación internacional para aprovechar sus aspectos beneficiosos y reducir los riesgos asociados a ésta. Para ello, Naciones Unidas ha buscado reactivar una agenda de gobernabilidad internacional de la migración y el refugio. Este nuevo impulso se materializó en el llamado del año 2013 a un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que ha cuajado en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes del año 2016, que decantó en el documento del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018 (Pacto de Marrakech), que no obstante no ser un instrumento vinculante, apunta a desarrollar buenas prácticas y recomendaciones para el tratamiento internacional por medio de la cooperación internacional de la migración. Este impulso institucional, sumado a los cambios que ha experimentado el organismo fruto del proceso de conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030, ha significado un renovado esfuerzo en abordar el fenómeno por parte de la ONU.

A este respecto, los países de América Latina y el Caribe muestran un alto nivel de suscripción de los instrumentos internacionales que influyen en la movilidad del sistema internacional de Derechos Humanos, que van desde aquellos más

generales, a otros específicos y pactos no vinculantes. Así la principal tendencia es el alto porcentaje de ratificación por parte de los Estados prestatarios, con la salvedad que es mucho menor a nivel subregional en el Caribe. Para el caso de los países sudamericanos (ver tablas 1a y 1b), de las posibles 90 ratificaciones de los 9 principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, por parte de los 10 países de la sub-región, se han concretado 88. Las 2 no ratificaciones, 1 es del Cono Sur, Brasil, y 1 es de la Región Andina, Venezuela. Por su parte, de las posibles 60 ratificaciones de los 6 tratados internacionales que afectan a la regulación de la movilidad humana, no se han realizado 5, representa solo un 8,3%. De estas 5, todas son de la Región Andina, principalmente Venezuela, con 3. Los dos Pactos de 2018 (migración y refugio), conforman 20 posibilidades de apoyo en la sub-región entre los 10 países. De estos, 3 (15%) no fueron suscritos. Tan sólo la región andina ha apoyado completamente ambos Pactos, concentrándose los 3 no confirmaciones en el Cono Sur (Brasil, Paraguay y Chile, que suscribieron el Pacto Mundial para la Migración)²².

Tabla 1a. Instrumentos internacionales ratificados por países de Sudamérica (Cono Sur).

Tipo Instrumento	Instrumento ²³	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)				Chile
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
Tratados de Derechos Humanos	(1) ICERD	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(2) ICCPR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(3) ICESCR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(4) CEDAW	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(5) CAT	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(6) CRC	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(7) ICMW	Ratificado	Sin Ratificar	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(8) CRPD	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(9) CPED	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
Tratados Movilidad Humana	(10) CSR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(11) APSR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(12) CSP	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(13) CRS	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(14) PCTIM	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
Pactos	(15) PRRSTP	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(16) GCM	Avalado	Sin Ratificar	Sin Ratificar	Avalado	
	(17) GCR	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado

Fuente: Acosta, D. & Harris, J. (2022).

²² Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²³ (1) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); (2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); (3) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); (4) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); (5) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); (6) Convención sobre los Derechos del Niño (1989); (7) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990); (8) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006); (9) Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; (10) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); (11) Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados (1967); (12) Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); (13) Convención para Reducir los Casos de Apátridas (1961); (14) Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (sigla no oficial) (2000); (15) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (sigla no oficial) (2000); (16) Pacto Mundial sobre los Refugiados (2018) y; (17) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Tabla 1b. Instrumentos internacionales ratificados por países de Sudamérica (Región Andina).

Tipo Instrumento	Instrumento	Comunidad Andina de Naciones (CAN)				Venezuela
		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	
Tratados de Derechos Humanos	(1) ICERD	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(2) ICCPR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(3) ICESCR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(4) CEDAW	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(5) CAT	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(6) CRC	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(7) ICMW	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(8) CRPD	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(9) CPED	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Sin Ratificar
Tratados Movilidad Humana	(10) CSR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Sin Ratificar
	(11) APSR	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(12) CSP	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Sin Ratificar
	(13) CRS	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Sin Ratificar
	(14) PCTIM	Sin Ratificar	Sin Ratificar	Ratificado	Ratificado	Ratificado
Pactos	(15) PRRSTP	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado	Ratificado
	(16) GCM	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado
	(17) GCR	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado	Avalado

Fuente: Acosta, D. & Harris, J. (2022).

Instrumentos Regionales y Sub-Regionales

Los acuerdos de libre movilidad y residencia en Sudamérica, se han convertido es un instrumento común en el panorama legislativo de la región. Esto se debe a la sedimentación de la experiencia de diversas instancias de integración regional, sub-regional y de consulta, como han sido la Organización de Estados Americanos (OEA), Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El diálogo en dichas instancias, han facilitado acordar los marcos para una mayor integración, que no ha olvidado la movilidad intrarregional dentro de sus acuerdos. *“En las últimas décadas, la CAN y el MERCOSUR alentaron particularmente la migración intrarregional al promover la libre circulación y la residencia permanente de los ciudadanos en la región a través de la facilitación de la entrada, los procedimientos migratorios y el acceso a la documentación y los derechos sociales de los migrantes”²⁴.*

Dentro del Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos, no obstante carecer de un instrumento específico de protección de los derechos humanos de los migrantes, existe un marco general, compuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) (1969), el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) y, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1978). Dentro de esta última, se creó en 1997, por resolución de la Asamblea General del organismo, una Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias al interior de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que incluye en su mandato instruir a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción

²⁴ Portal Datos sobre Migración (31 de mayo 2023). *Datos Migratorios de América del Sur*. [el línea]: <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

de los derechos humanos de los migrantes internacionales, a fin de garantizar su resguardo. Así, la CIDH ha sentado jurisprudencia que ha venido a resolver ciertas tensiones existentes entre el resguardo de los derechos humanos de los migrantes y el ejercicio de la soberanía nacional.

En el caso de los países de Sudamérica, encontramos una amplia aceptación de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ratificada y aceptada por los 10 países (Ver tabla 2). En el caso del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San José), este ha sido ratificado por 8 países, quedando sin ratificar por Chile y Venezuela; y por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, no ha sido internalizada por Venezuela²⁵.

Tabla 2. Instrumentos regionales y subregionales ratificados por países de Sudamérica.

Integración regional	País	(a) CADH	(b) San Salvador	(c) CIDH	(d) Cartagena	(e) Decisión 878 CAN	(f) Acuerdo MERCOSUR
MERCOSUR	Argentina	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Sin Ratificar	Ratificado
	Brasil	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Sin Ratificar	Ratificado
	Paraguay	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Sin Ratificar	Ratificado
	Uruguay	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Sin Ratificar	Ratificado
	Chile	Ratificado	Sin Ratificar	Aceptada	Internalizado	Sin Ratificar	Ratificado
CAN	Bolivia	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Ratificado	Ratificado
	Colombia	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Ratificado	Ratificado
	Ecuador	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Ratificado	Ratificado
	Perú	Ratificado	Ratificado	Aceptada	Internalizado	Ratificado	Ratificado
	Venezuela	Ratificado	Sin Ratificar	Aceptada	No Internalizado	Sin Ratificar	Sin Ratificar

Fuente: Acosta, D. & Harris, J. (2022).

Respecto a los procesos de integración sudamericanos, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) fue creada en 1969, y está actualmente conformada por 4 países: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Su objetivo principal, ha sido “lograr un desarrollo integral, igualitario y autónomo, a través de la integración andina, sudamericana y latinoamericana. Para lograr este objetivo, los Estados miembros acuerdan políticas y proyectos conjuntos en áreas políticas, sociales, culturales, ambientales y comerciales, entre otros”²⁶.

Dentro de los logros políticos de la CAN, está la creación de la “ciudadanía andina”, que reconoce derechos de aproximadamente 100 millones de personas. Dentro de las otras políticas que han avanzado en materia de movilidad y residencia, está la Tarjeta Andina de Migración (TAM), que facilita los trámites de desplazamiento entre países miembros; las Zonas de Integración Fronteriza, que busca la gestión conjunta territorial y; Centros Binacionales de Asistencia Fronteriza, que busca brindar mejores servicios. Pero el principal instrumento de movilidad de la CAN, es el Estatuto Migratorio Andino, o mejor conocido como la Decisión N° 878, aprobado el 12 de mayo de 2021. Este estatuto consagra la libre circulación y establecimiento de personas en el espacio comunitario andino, buscando generar y fortalecer el sentido de pertenencia del ciudadano comunitario. Para dicho propósito, consagra el derecho a la educación de los niños y niñas en igualdad a los nacionales; además, entrega la posibilidad de sufragar en elecciones locales a los dos años de residencia, y garantiza a los ciudadanos andinos, un trato equivalente al que reciben los nacionales en la aplicación de las normas internas

²⁵ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²⁶ Portal Datos sobre Migración (31 de mayo 2023). Op. Cit.

de cada país miembro. Este instrumento es exclusivo de la CAN, por lo que sólo ha sido ratificado por los 4 países miembros²⁷.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, buscando el objetivo de un mercado común, el cual se ha expandido para establecer acuerdos de libre comercio con otros países sudamericanos, como Bolivia, Chile Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La migración laboral siempre estuvo como uno de los elementos centrales del acuerdo, adquiriendo enorme relevancia en la arquitectura del acuerdo. En el año 2002, Sudamérica *“dío un paso fundamental para lograr la libre circulación de personas y promover los derechos de los migrantes a través del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (luego se extendió a Colombia, Ecuador y Perú)”*²⁸. Desde su puesta en vigencia en 2009, los países signatarios han hecho uso profuso de esta instrumento para dar gobernabilidad migratoria a la migración Sudamericana, lo que simplificado los procedimientos burocráticos y reduciendo los tiempos de espera. *“Como resultado, el número de residencias otorgadas ha aumentado notablemente, habiéndose otorgado más de 2 millones de residencias, siendo Argentina la que más emitió, seguida de Chile y Brasil”*²⁹.

Dicho Acuerdo, estableció reglas comunes para los ciudadanos de países firmantes que solicitan residencia en terceros países también signatarios. *“La regulación incluye el criterio de “nacionalidad del MERCOSUR” que, junto con la falta de antecedentes penales y la presentación de ciertos documentos personales, constituyen los requisitos básicos para obtener la residencia”*³⁰. Se busca mediante este acuerdo, promover la igualdad de derechos entre migrantes y nativos, el cual contempla acceso a derechos sociales (entrada y salida, salud, educación, reunificación familiar, envío de remesas, entre otros). Este acuerdo constituye el principal acuerdo sub-regional, pues integra a 9 de los 10 países sudamericanos, con la excepción de Venezuela (Ver tabla 2).

Mecanismos de Consulta Regional

Estos procesos de integración no han sido las únicas instancias para avanzar en la gobernabilidad migratoria, en especial, en miras a la regularización y protección de los migrantes intrarregionales. La más antigua de estas instancias de consulta, es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), que fue creada en el año 2000 y cuenta con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, además de organismos internacionales (OIM como secretaría técnica) y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de este organismos, es el fomento de intercambio de ideas, buenas prácticas y experiencias, que facilite el diálogo y la cooperación internacional para la gobernabilidad de la migración.

Una segunda instancia de consulta, es la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM). Creada en el año 2012, al igual que la CSM, su objetivo ha sido transformarse en un espacio de intercambio de información, experiencias, buenas prácticas y promover la capacitación, junto a la unificación de criterios y

²⁷ Gazeta Oficial del Acuerdo de Cartagena (2021). *Decisión N° 878*. [en línea]: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf>

²⁸ Portal Datos sobre Migración (31 de mayo 2023). Op. Cit.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

medidas para combatir delitos vinculados a la migración (tráfico, trata, falsificación de documentos de identidad, etc.). Los países miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los países asociados son Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

Otra instancia de consulta, es lo que se conoce como el Proceso de Quito, que es *“el nombre que se le ha dado a las reuniones y compromisos establecidos entre países de América Latina para coordinar la respuesta a la crisis migratoria venezolana. La primera reunión se llevó a cabo en Quito, Ecuador, los días 3 y 4 de septiembre de 2018, para intercambiar información y buenas prácticas, con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región”*³¹. Fruto de esta reunión, se firmó la “Declaración de Quito Sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”, que fue suscrita por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Esta declaración comprende 18 puntos, no vinculantes, pero que promueve que los países a fortalecer *“las políticas de acogida de los migrantes venezolanos; coordinar esfuerzos a través de los organismos internacionales; luchar contra la discriminación, la intolerancia y la xenofobia; y fortalecer la normativa para promover y respetar los derechos de los migrantes; fortalecer el rol de la CAN y el MERCOSUR para abordar de manera integral y coordinada el flujo de nacionales venezolanos”*.

Al poner en perspectiva el enorme desafío que implica la migración venezolana para los países sudamericanos, es justo reconocer, que incluso en los momentos más complejos del éxodo, los gobiernos de la sub-región han mantenido la voluntad de dar una respuesta coordinada a la crisis migratoria venezolana.

4. Políticas y Estrategias de Regularización

La integración de los migrantes supone un desafío de desarrollo de capacidades institucionales a mediano y largo plazo, que conlleva tanto recursos financieros como humanos, así como una estructura burocrático-administrativa y un cuerpo legal flexible para administrarlo³². La regularización corresponde, por tanto, al primer paso hacia el acceso a la integración en las sociedad de arribo de las personas migrantes, pues el carácter de regular, no obstante su condición precaria en término de ejercicio de derechos, permite dar pasos sustantivos hacia el acceso al trabajo, la reunificación familiar y la integración económica. De ahí radica la importancia de la regularización, por lo que el estatus migratorio implica lo límites de la integración.

Los países para hacer frente al éxodo venezolano, desarrollaron una serie de instrumentos flexibles y precarios legalmente, para absorber con rapidez la demanda por residencia de migrantes venezolanos, que entregaron instrumentos legales de regularización especial o temporal³³, que no obstante dar una primera respuesta efectiva, no son una solución a mediano y largo plazo. De esta forma,

³¹ Proceso de Quito (s. f.) Qué es el proceso de Quito. [en línea en]:

<https://www.procesodequito.org/es/que-hacemos#:~:text=El%20Proceso%20de%20Quito%20es,a%20la%20crisis%20migratoria%20venezolana.>

³² Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

³³ Seele, A. et al (2019). Op. Cit.

como se analizará más en profundidad, primaron las regularizaciones extraordinarias (amnistías), prueba inequívoca que las políticas no estaban pudiendo dar gobernabilidad a la migración. *“En algunas áreas, tales como la regulación del régimen de visas o los procesos extraordinarios de regularización de migrantes en situación irregular, la actividad legislativa se apoya principalmente en decretos y órdenes administrativas adoptadas por el poder ejecutivo sin intervención de los parlamentos. Esto genera reglas con menor estabilidad y certeza jurídica para todos los actores involucrados: migrantes, administración, poder judicial y otros”*³⁴.

Así, a las primeras reacciones de dar acogida a los migrantes venezolanos, progresivamente durante la pandemia, e incluso antes, comenzaron a endurecerse las condiciones de ingreso mediante la solicitud de Visa previo al arribo al país, que venían incluso antes de la crisis venezolana, como son las restricciones para el ingreso de haitianos y dominicanos en Sudamérica y en la región en general, como también, las imposibilidad de cambio del estatus migratorio en el país de arribo, debiendo ser solicitada en las embajadas. De esta forma comienzan, comienzan a verse signos preocupantes de medidas que buscan dificultar el ingreso de venezolanos, como son los casos de Perú, Ecuador y Chile, que ha llevado a una escalada de medidas para desincentivar el ingreso su ingreso a sus países³⁵. El resultado a estas medidas, ha sido el aumento exponencial de la migración irregular, las mafias de tráfico y trata de personas, agudizando la vulnerabilidad de las personas migrantes, como también, dificultado la cooperación internacional, principal herramienta para la gobernabilidad de la migración.

Resulta por tanto imperioso tomar conciencia, de que hay por todos los medios tratar de evitar las restricciones arbitrarias o que buscan solamente generar mayores dificultades para acceder a la regularización definitiva a la migración venezolana *“a fin de impedir que se convierta en migración clandestina, lo cual, aunado a la presencia del crimen organizado en algunos países, podría hacer de los migrantes un nuevo blanco para la trata de personas, la explotación sexual, el transporte informal por caminos irregulares, la distribución de sustancias ilícitas, entre otros. Es preciso recordar que la migración irregular es más susceptible de ser asociada a distintas lógicas criminales o propias de la violencia política que persiste en frontera”*³⁶.

Exigencia de Visados

Quizás el mejor *proxy* para determinar el nivel de la crisis migratoria que atraviesan algunos países, es analizar la **solicitud de Visa** a los ciudadanos de dichos países, por parte de un tercer Estados para ingresar a su territorio. Este hecho tiene tres connotaciones en la región: la primera es desincentivar la migración irregular mediante el cambio del estatus migratorio al interior del país de arribo; la segunda, es dificultar a nacionales de determinados países la movilidad por el corredor migratorio hacia Estados Unidos (México le solicita Visa a ciudadanos de 9 países para ingresar); y tercero, por el principio de reciprocidad (Venezuela le solicita Visa a ciudadanos de 11 países para ingresar, los mismos que se la solicitan a ella).

³⁴ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

³⁵ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

³⁶ Ibíd.

Tabla 3. Países que Exigen VISA para ingresar a los nacionales en América Latina y el Caribe.

País	Nº de Países que exigen VISA
Argentina	0
Brasil	0
Chile	1
Paraguay	2
Uruguay	0
Bolivia	5
Colombia	2
Ecuador	4
Perú	2
Venezuela	11
República Dominicana	10
Haití	24

Fuente: Elaboración propia basado en Acosta y Harris (2022) y (*) Ley N°6984/22.

En el caso de Sudamérica, Venezuela es el país que le solicitan más Visas para ingresar a un tercer país en Sudamérica, siendo 11 los países de América Latina y el Caribe le exigen Visa a los venezolanos para ingresar a su territorio (ver tabla 3). En el caso venezolano, los requisitos de visado han sido introducidos recientemente por los Estados de la región: Honduras y Panamá en 2017, Guatemala en 2018, Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago en 2019, Nicaragua en 2021, México y Costa Rica en enero y febrero de 2022, respectivamente³⁷. El resto de los países de Sudamérica, presenta una baja exigencia de visados, oscilando entre libre ingreso sin Visa en todos los países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay), hasta 5 países que exigen Visa a los ciudadanos de Bolivia.

En la tabla 3 también se han incorporado los otros dos países de América Latina y el Caribe con mayor exigencias de Visa, como son República Dominicana (10 países) y Haití (24 países), siendo Bolivia el único país de la región que no le exige Visado a los ciudadanos haitianos para su ingreso, de los 26 estudiados por Acosta y Harris³⁸.

Mecanismos y Estrategias de regularización

Un elemento transversal de los países sudamericanos, es que éstos permiten el **acceso a la residencia temporal** de forma privilegiada a aquellos ciudadanos de otros países en la región, en especial de la misma sub-región. El Estudio de Acosta

³⁷ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

³⁸ *Ibíd.*

y Harris muestra que “*las cláusulas de libre residencia se han vuelto comunes y pueden encontrarse en 17 de los 26 estados [de América Latina y el Caribe]*”³⁹. Las formas que pueden tomar estos acuerdos son tanto regionales (MERCOSUR y CAN), bilaterales y normas de carácter doméstico (ver tabla 4).

Tabla 4. Políticas Nacionales de Acceso a Residencia Temporal, Regularización y Residencia Definitiva en Sudamérica.

	País	Acceso preferente residencia temporal	Mecanismo permanente regularización	Mecanismo extraordinario regularización	Residencia Definitiva
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	11 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Brasil	Algunos Nacionales Sudamérica y Otros	Disponible	5 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Paraguay	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	2 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Uruguay	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	1 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Chile	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	3 regularizaciones extraordinarias	Preferencial Regional
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Bolivia	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	11 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Colombia	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	12 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Ecuador	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	4 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Perú	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	8 regularizaciones extraordinarias	Regional y otros
	Venezuela	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	3 regularizaciones extraordinarias	Preferencial Regional

Fuente: Elaboración propia basado en Acosta y Harris (2022) y (*) Ley N°6984/22.

En el caso de Colombia, aunque de manera temporal, a través de la promulgación del Decreto N° 216 del año 2021, ofrece a los nacionales venezolanos la posibilidad de pedir la residencia temporal si éstos han ingresado al país de manera regular antes de mayo de 2023, con una duración de 10 años, conocido como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Este es un instrumento “*complementario al régimen de protección internacional de refugiados y que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad de los movimientos mixtos de población y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica*”⁴⁰. Este está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y el Permiso por Protección Temporal (PPT), es decir, registro y regularización temporal. Es evidente que este

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ ACNUR (s. f.). *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*. [en línea]: <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/>

tipo de medidas son de enorme impacto a corto plazo, pero son insuficientes para garantizar una integración efectiva de las personas migrantes.

Los acuerdos bilaterales también son comunes en Sudamérica, por mencionar algunos: Ecuador y Venezuela (2010), Argentina y Brasil (2005), Brasil y Uruguay (2013). Finalmente, los tratados regionales incorporan: *“el Acuerdo de Residencia MERCOSUR, Bolivia y Chile, así como el Acuerdo de Residencia MERCOSUR vigentes desde 2009, el Estatuto Migratorio Andino, en vigor desde el 11 de agosto de 2021, y los artículos 45 y 46 del Tratado revisado de Chaguaramas del CARICOM, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2006”*⁴¹.

Respecto a la existencia de **mecanismos permanentes de regularización** en las legislaciones nacionales, es decir, la posibilidad de cambiar el estatus migratorio a través de “aquellos procedimientos que están establecidos en la ley, o en el reglamento, y que permiten que cualquier persona pueda beneficiarse de ellos en cualquier momento si cumple ciertos requisitos”⁴². Este tipo de mecanismos permanentes de regularización se han convertido en un instrumento habitual en América Latina y el Caribe, siendo incluidos en la legislación de 13 países de los 26 analizados por Acosta y Harris⁴³. En Sudamérica estos instrumentos no se pueden separar de la adopción de los Acuerdos de Residencia MERCOSUR y del Estatuto Migratorio Andino. Ambos mecanismos propenden a la regularización permanente, en tanto posibilita a los nacionales de los países que han suscrito el acuerdo, obtener un permiso de residencia en el país de destino, independiente de su situación migratoria. Los países que no tienen mecanismos permanentes de regularización en Sudamérica, son Chile, Colombia y Venezuela, que han tendido a ser utilizados como un mecanismo para desincentivar la migración irregular ante la imposibilidad del cambio de estatus migratorio al interior del país.

En el caso de los **programas extraordinarios de regularización migratoria**, estos están limitados de manera temporal en su aplicación, siendo normalmente se regulados a través de decretos u órdenes administrativas, como facultad del poder ejecutivo⁴⁴. Quizás este sea el dato más novedoso y preocupante del estudio de Acosta y Harris, pues *“los programas extraordinarios de regularización son un mecanismo preponderante y se han adoptado al menos 92 en 18 de los 26 países [de América Latina y el Caribe] desde el año 2000”*⁴⁵, siendo utilizados en Sudamérica, en 60 oportunidades. A todas luces, esta explosión de regularizaciones excepcionales da cuenta de un problema de efectividad de las leyes, pues éstas no estarían dando gobernabilidad a la migración, sino que necesita de dispositivos legales ad hoc, además de ser cada vez más frecuente su uso. Muchos de estas regularizaciones extraordinarias han sido fruto de acuerdos bilaterales (exclusivos para nacionales de un país determinado), pero también, han sido presionados por los cambios en las dinámicas migratorias de Sudamérica, que implica no solo migrantes intrarregionales, sino también africanos, asiáticos y europeos. Finalmente, muchos procesos de regularización extraordinarias se han dado en el proceso de implementación de nuevas legislaciones sobre la materia, como ha sido el caso de Chile en 2019.

Finalmente, la obtención de la **residencia permanente**, representa la culminación de una regularización definitiva y plena del migrante, y se analiza si

⁴¹ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

ello tiene como sujeto primordial a los nacionales de los países de la región, o si tiene mecanismos homogéneos para cualquier extranjero que la solicite. Varios países de América Latina y el Caribe permiten el acceso a la residencia permanente de manera privilegiada a los nacionales de otros países de la región. *“Esto se da principalmente en Suramérica como consecuencia de los dos Acuerdos de Residencia Mercosur y del Estatuto Migratorio Andino que consagran este derecho tras dos años de estancia. Los países que lo aplican son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay”*⁴⁶.

Acceso a la Nacionalidad

El acceso a la solicitud de nacionalidad, represente el vínculo más profundo de integración de un extranjero con su país de acogida, pasando a transformarse por adopción en un nacional, que muchas veces está desvinculado de los derechos ciudadanos. Los principales mecanismos para adquirir la nacionalidad por **Ius Soli** y/o por **Ius Sanguinis**. En el caso del Ius Soli, la nacionalidad es otorgada por el solo hecho de nacer en el territorio del país, siendo la figura preponderante en Sudamérica, con la excepción de Colombia, que no es automática, debe solicitarse. En el segundo caso, Ius Sanguinis, son los progenitores quienes transmiten la nacionalidad por sangre, siendo también una fórmula recurrente en la región, siendo solo Chile y Uruguay quienes no la conceden de manera automática, sino que debe solicitarse (ver tabla 5).

Tabla 5. Políticas de Nacionalidad en Sudamérica.

Integración Regional	País	Ius Soli	Ius Sanguinis	Doble ciudadanía (nacionales en extranjero)	Doble ciudadanía (extranjeros nacionalizados)	Naturalización
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Brasil	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Paraguay(*)	Automático	Automático	No Permitido	Permitido	Permitido
	Uruguay	Automático	No Automático	Permitido	No Permitido	No Permitido
	Chile	Automático	No Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Bolivia	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Colombia	No Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Ecuador	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Perú	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Venezuela	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido

Fuente: Elaboración propia basado en Acosta y Harris (2022) y (*) Ley N°6984/22.

Respecto a la **doble nacionalidad**, tanto para extranjeros como para nacionales que han migrado a otro país. Casi todos los países aceptan alguna forma de doble nacionalidad, en este caso, 22 países de América Latina y el Caribe permiten que se mantenga la nacionalidad en casos de naturalización en el exterior (doble

⁴⁶ Ibíd.

nacionalidad de nacionales)⁴⁷. La excepción en Sudamérica es Paraguay, que lo permite sólo con aquellos países que tenga un acuerdo recíproco, que son España e Italia. En caso contrario, para aquellos extranjeros que quieran adquirir la doble nacionalidad de su país de origen y acogida, la obligación de renuncia opera en 10 países de América Latina y el Caribe, y en el caso de Sudamérica, 8 países la aceptan, sólo es exigida la renuncia por parte de Chile; y el otro caso es Uruguay, que no tiene la posibilidad de nacionalización de extranjeros.

Finalmente, la **naturalización** remite a la posibilidad de obtener la nacionalidad luego de un período de residencia en el país de acogida, lo que es posible en casi todos los países de Sudamérica, con la excepción de Uruguay, como ya se comentó, que entrega la figura de la *ciudadanía legal*, pero no la nacionalidad uruguaya. Donde sí hay mucha diversidad, es en el tiempo de residencia para obtener la nacionalidad, que va de los dos años en Perú y Argentina, a los diez años en Venezuela. *“Es destacable también que con mínimas excepciones (ej. Argentina o Chile), los estados se reservan la potestad de no otorgar la nacionalidad aunque se cumplan las condiciones dado que esto se entiende como un poder discrecional del estado”*⁴⁸.

5. Refugio en América Latina.

Históricamente, la protección de los refugiados surge a consecuencia de una serie de factores históricos por los que atravesó el mundo la primera mitad del siglo XX, entre los que se incluyen los conflictos políticos y militares a nivel global (Primera y Segunda Guerra Mundial), la inestabilidad económica y social en diferentes partes del mundo y las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos a consecuencia de las políticas de exterminio del pueblo judío y otros.

En respuesta a ello, es que en 1951 dentro el contexto de las Naciones Unidas, se consagra la figura jurídica del refugio, a través de la promulgación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su posterior Protocolo de 1967. En dichos instrumentos, se delimita la categoría de refugiado, que constituye actualmente una definición canónica de éstos, donde establece que los refugiados son aquellas personas que

*“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*⁴⁹.

El carácter fundado de los riesgos de persecución y a la vida a los que está expuesta una persona o grupo humano, ya sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, política u otra condición personal, que se vea forzado a dejar su residencia habitual, es signatario de la condición de refugiado. Como señala, Helena Olea⁵⁰, la Convención consagra para proteger a esta persona su principal

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Naciones Unidas (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. [En línea] <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁵⁰ Olea, Helena et al. (2013). *Refugiados en Chile: Análisis de la Ley N°20.430 y su Reglamento*. En

principio jurídico, que es el de la NO Devolución, es decir, que no puede ser retornado al lugar donde se ve expuesto a dichos riesgos para su integridad física y psíquica. Conexos a este principio, los Estados se ven por tanto comprometidos a resguardar la confidencialidad, la no discriminación, la reunificación familiar, no sancionar el ingreso irregular, propender a resguardar el interés superior del niño y la niña, y la gratuidad en la prestación de servicios sociales.

Para el caso específico de América Latina, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados del año 1984, es el principal instrumento de derecho internacional regional, el cual amplía la definición de refugiado, incorporando a aquellas "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"⁵¹. Sumado a lo anterior, declara que los principios que consagran el reconocimiento del refugio son de carácter humanitario y pacífico, desestimando cualquier motivación de orden política.

La humanidad ha venido experimentando una serie de crisis de refugiados en los últimos años, que se explica por el crecimiento de los factores que inciden en el desplazamiento forzado, como es la creciente radicalidad, frecuencia e incremento de fenómenos de los eventos climáticos y geológicos extremos frutos del cambio climático, el aumento de los conflictos armados tanto entre países como internos, y el accionar violento de grupos criminales que conforman verdaderos estados paralelos (narcotraficantes, paramilitares, maras), que han elevado sistemáticamente la cantidad de personas desplazadas y refugiadas⁵².

En el año 2018, según cifras de ACNUR, por primera vez se superaron los 70 millones de personas desplazadas anuales⁵³, llegando en 2019 a 79,5 millones, en 2020 a 82,4 millones, y el año 2021, a la preocupante cifra de 89,3 millones de personas⁵⁴. De este total de desplazados, el número de refugiados en el año 2021 fue de 25,7 millones, creciendo un 24% en el año 2022, llegando a la cifra de 32 millones de personas. Este aumento se explica, preferentemente, por desplazamientos forzados de ciudadanos de tres países, como son Ucrania, Siria y Venezuela, que constituyen el 56% de los solicitantes de refugio⁵⁵.

En el año 2022, los principales países de acogida de migrantes son cinco. En primer lugar Turquía, que ha acogido a 3.7 millones de refugiados; le sigue Colombia, con 2.5 millones; en tercer lugar Alemania, con 2.2 millones; que es seguida por

Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012, pp. 109-130. Centro de Derechos Humanos / Universidad Diego Portales [en línea]

https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/refugiados_ley.pdf

⁵¹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). [En línea]

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac93722>

⁵² Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM: Ginebra. [en línea]

<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

⁵⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2022). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2021*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

⁵⁵ ACNUR (2023). *Informe Semestral de Tendencias 2022*. [en línea]

<https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias-2022#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20total%20de%20personas,la%20guerra%20en%20su%20pa%C3%ADs>

Pakistán y Uganda con 1.5 millones de personas refugiadas cada uno⁵⁶.

Ante este contexto de creciente radicalidad del desplazamiento forzado de personas, es que Naciones Unidas ha tratado de avanzar en un nuevo acuerdo, no vinculante, que permita revitalizar el tratamiento internacional del refugio y la migración, como fue la Declaración de Nueva York sobre Refugiados, la cual que fue adoptada por todos los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2016 en la Asamblea General del organismo, que busca avanzar y mejorar la protección de refugiados a nivel planetario, transformándose en una oportunidad de dar gobernabilidad al tema de la movilidad humana en la era de la globalización.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados fue aprobado el 17 de diciembre de 2018, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, luego de dos años de discusión gatillada por la Declaración de Nueva York. Este Pacto, es fruto de un arduo proceso de consulta a los Estados miembros de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, expertos, sociedad civil, el sector privado y personas en situación de refugio.

El pacto mundial sobre refugiados se basa en una nueva concepción del refugio, donde los “*campamentos*” sean la excepción, pues busca promover una inserción temprana de los refugiados a las sociedades de acogida, para de esta forma generar la posibilidad de integración y autosuficiencia en el menor tiempo posible.

Dentro de la Declaración, se estableció un “*Marco de Respuesta Integral para los Refugiados*”, sobre el cual deben inscribirse los acuerdos entre los países, que se basa en 4 principios⁵⁷:

- Aliviar las presiones de los países de acogida;
- Fomentar la autosuficiencia de los refugiados;
- Ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y
- Apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados está conformado por cuatro partes. La primera, busca delimitar el refugio, aportando antecedentes, principios y objetivos perseguidos. La segunda parte, es su contenido medular, donde se plantea el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF), que fruto de los acuerdos alcanzados en la ronda de consultas, que venían contenidos en el Anexo I de la Declaración de Nueva York. En tercer lugar, se propone un Programa de Acción, que define las medidas concretas a implementar que ayuden a lograr los objetivos propuestos en el Pacto, dentro de las cuales pueden mencionarse:

“Mecanismos para compartir cargas y responsabilidades a través de un Foro Global de Refugiados (cada cuatro años), mecanismos nacionales y regionales para situaciones específicas y herramientas como financiamiento, alianzas y recopilación y distribución de datos (...). Áreas que necesitan apoyo, desde la recepción y admisión, la satisfacción de las necesidades y el apoyo a las comunidades, hasta las soluciones”⁵⁸.

Finalmente, una cuarta parte, que define los mecanismos para hacer el

⁵⁶ Ibíd.

⁵⁷ <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados/marco-de-respuesta-integral-para-los-refugiados-crrf/>

⁵⁸ Ibíd.

seguimiento y la revisión de los casos de refugio. El principal, es el Foro Mundial sobre los Refugiados cada cuatro años; reuniones cada dos años de funcionarios de alto nivel y, un informe anual del Alto Comisionado a la Asamblea General. El principal insumo con el que trabajarán todas estas instancias, serán en base a los indicadores que se desarrollen para hacer seguimiento y revisión, que serán mediante los cuales se definirá el logro de los cuatro objetivos antes señalados.

6. Conclusiones

Resulta evidente que la regularización migratoria, con todas sus diversas capas, que van de la regularización temporal a la naturalización, representa el principio de integración legal de las personas migrantes. Para el caso de los refugiados, el reconocimiento legal de su condición antepone obligaciones perentorias, que en el caso de los migrantes, son graduales. Pero ambas condiciones, migrantes y refugiados, necesitan del ejercicio de una condición legal que les permita una vida plena y poder acceder a otros derechos y obligaciones para hacerse parte de manera plena de la vida en sociedad.

Resulta evidente que hay un choque de fuerzas en las legislaciones nacionales de los países de Sudamérica, que están tratando de convivir con principios y acuerdos bien asentados en el derecho internacional de los Derechos Humanos, con políticas más restrictivas y criminalizadoras de la migración, que obedecen a imágenes y presiones de una sociedad que se ha visto presionada fruto de una crisis migratoria. Por ello es más relevante y crucial promover y fortalecer la cooperación internacional, pues la evidencia es abrumadora de que es sólo a través del trabajo conjunto y coordinado de los países, que la migración se puede gobernar y aprovechar sus potencialidades de crecimiento y desarrollo.

Lamentablemente, como en todo fenómeno sistémico, el endurecimiento de las políticas de un país, produce efectos en el resto, generando una escalada de medidas que buscan gobernar la migración de forma unilateral, con resultados desastrosos, como es el crecimiento de la migración irregular, el tráfico y la trata de personas y una serie de problemas de difícil solución.

Un segundo elemento a destacar, es la modalidad en el tratamiento del problema de la crisis venezolana en la región, que ha privilegiado encasillarlo como un problema migratorio y no de refugio. Esto tiene un riesgo potencial, pues no obstante se está eludiendo los compromisos del Estado que implica el reconocimiento de la calidad de refugiado, puede dar pie a una escalada del problema, desatendiendo los principios y compromisos internacionales, con enormes consecuencias en materia de vulnerabilidad de las personas, como lo que actualmente está sucediendo en el Darién, en Panamá.