

Las políticas relevantes a los derechos y obligaciones de los migrantes latinoamericanos y del Caribe

Serie Informe Nº 18-23, 13/09/2023

Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente informe ha sido realizado para la reunión del PARLATINO. Este será utilizado en el contexto de la mesa de trabajo de la Comisión de Asuntos Políticos.

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. Al mismo tiempo, se observa el creciente endurecimiento en las condiciones de ingreso y de cambio del estatus migratorio de los migrantes irregulares.

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

América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas han experimentado una transformación profunda de sus movimientos migratorios, evidenciando un giro radical de los flujos, tanto en término de su dirección como en el volumen comprometido. De ser una región expulsora de población al hemisferio norte (preferentemente a Estados Unidos y Europa), ha pasado a ser una zona receptora de migración intrarregional¹, concentrando en la actualidad, el 5,3% del total de la población migrante en el mundo (respecto del 3,8% que representaba tanto en los años 2000 y 2010)².

El principal hecho que explican estos cambios en los flujos migratorios, está dado por la crisis migratoria venezolana, que como señala ACNUR, constituye hoy el mayor éxodo de población en el hemisferio occidental de los últimos 50 años³. Esto se traduce en que 7.300.000 ciudadanos venezolanos han emigrado de su país o han solicitado la condición de refugiado a otro Estado⁴. En su mayoría, correspondientes a 6.130.000 personas se han ubicado en países de América Latina y el Caribe, concentrándose en Sudamérica y el Caribe alrededor del 80% de ese flujo⁵.

La crisis migratoria venezolana no se da de forma aislada, sino que se inscribe dentro de otros movimientos migratorios de la región, tanto emergentes como históricos, que conforman una red compleja de flujos en la región⁶. A los movimientos del Triángulo Norte de Centroamérica (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 para alcanzar la frontera sur de los Estados Unidos"⁹. 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 Panamá¹⁰.

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 2.500.000 de venezolanos, Perú alrededor de 1.500.000, Ecuador 502.200, y Chile 444.400¹¹. Además, "se

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*. [en línea]: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

⁵ *Ibíd.*

⁶ ACNUR (s. f.). *Llamamiento de emergencia: Situación de Venezuela*. [en línea]: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

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>

⁹ BID / PNUD (2023). *Op. Cit.*

¹⁰ 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>

¹¹ R4V (2023). *Op. Cit.*

observan también flujos migratorios recientes desde Venezuela hacia la República Dominicana y Trinidad y Tobago"¹².

En el caso de Sudamérica, este fenómeno de aumento de los stocks de migrantes intrarregionales, representa un hecho inédito y repentino, para lo cual no estaban los Estados preparados. No obstante observarse la tendencia en la región entre los años 2003 y 2017, que diversos autores denominan como "*humanización de la migración*"¹³, que remite a la integración progresiva de la doctrina de los Derechos Humanos y del derecho internacional en los cuerpos legales nacionales, lo repentino del proceso migratorio, implicó que los Estados de la región debieron adoptar en un período muy breve de tiempo, políticas públicas para hacer frente a este fenómeno, que se ha expresado en reformas legislativas y normas que regulan la migración.

Como es obvio, y ha sucedido en otras regiones del planeta, estos movimientos masivos y en corto plazo crean enormes dificultades políticas y económicas, y han tendido a ir endureciendo las políticas de ingreso de migrantes a los países, con el consecuente aumento de la migración irregular en el continente, en especial en Sudamérica, particularmente desde la crisis sanitaria del Covid-19, que se sumó al cierre de fronteras tanto en la región, como en Estados Unidos. Por otro lado, la evidencia internacional muestra que estas mayores restricciones a la migración tienden a generar presiones de mediano y largo plazo, pues dichas políticas tienden a ser permanentes en el tiempo, dejando progresivamente a una creciente población de inmigrantes en la desprotección y vulnerabilidad.

Es por ello que diversos organismos internacionales han llamado a aprovechar las oportunidades de crecimiento económico, de capital humano, de emprendimiento, entre otros aspectos positivos que entraña potencialmente la migración: "*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*"¹⁴. El primer paso para aprovechar dichas oportunidades que se abren con la migración, es promover en la región la gobernabilidad migratoria, para que ésta se desarrolle de manera ordenada, regular y segura; siendo el primer paso, el desarrollo de estrategias y políticas de regularización migratoria y la protección social de los migrantes.

2. Tendencias Generales de Respuestas Políticas a la Crisis Migratoria en América Latina y el Caribe

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 y protección social de la población migrante. Esto permite integrarse de manera más expedita a empleos formales, acceder a los sistemas de seguridad social, de salud y escolares en todos sus niveles, la integración financiera, la reunificación familiar, entre otros beneficios, que conducen a un mayor sentimiento de seguridad y bienestar¹⁵. Sin embargo, como señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "*la*

¹² *Ibíd.*

¹³ García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? En *Colombia Internacional* 88, pp. 107-133.

¹⁴ R4V (2023). Op. Cit.

¹⁵ 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>

*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*¹⁶. Esto implica, que la migración es un fenómeno que para gobernarlo, debe hacerse de manera conjunta entre los Estados (de salida, tránsito y arribo), basado en la cooperación internacional y en marcos jurídicos compartidos, como son los provistos por los Derechos Humanos.

En América Latina y el Caribe, pero especialmente en Sudamérica, en un primer momento los Estados respondieron a la crisis migratoria venezolana bajo una 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. En contraste, los países de la región al no contar con sistemas de asilo lo suficientemente robustos para absorber tal cantidad de personas que lo demandaban y la rapidez con que crecía la demanda¹⁷, diseñaron soluciones transitorias o de "excepción". Esta respuesta regional tiene elementos tanto positivos como negativos.

Desde el punto de vista positivo, como señalan Acosta y Harris¹⁸, 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 de la región, con la excepción, paradójicamente, de Venezuela).

Desde el punto de vista negativo, dicha respuesta práctica presenta una menor garantía de derechos para las personas migrantes, y como señalan Seele y otros¹⁹, no obstante que este tipo de política tuvo como efecto positivo una respuesta rápida y eficaz a corto plazo a la crisis, el problema surge ante el hecho de que estos permisos transitorios o temporales tienden a transformarse en permanentes, dejando en una situación precaria a los migrantes pues carecen de una mirada a 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 migrante²⁰.

Se observa, por tanto, una suerte de paradoja en la forma como se han construido los marcos legales del tratamiento de la migración en el marco de la crisis que enfrenta la región.

- 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

¹⁸ Acosta, D. & Harris, J. (2022). *Política migratoria en América Latina y el Caribe. Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Washington.

¹⁹ Seele, A., Bolter, J.; Muñoz-Pogossian, 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](https://www.migrationpolicy.org/research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina)

²⁰ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

y Harris²¹, 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 noventa en este siglo XXI en América Latina y el Caribe²², que habla de la incapacidad de los sistemas legales para abordar el desafío que ha representado la migración venezolana.
- Quinto, progresivamente se han ido volviendo más rígidos las políticas de ingreso a los países y de regularización de la condición migratoria, al tiempo que se observan fenómenos preocupantes en la región, como la militarización de las fronteras, el redireccionamiento de los migrantes (externalización de las fronteras²³) y un debilitamiento general de las directrices del derecho internacional basado en los Derechos Humanos.

No obstante este fenómeno, un elemento a destacar es que, no obstante los problemas acarreados por la crisis migratoria venezolana, y las soluciones prácticas que se han implementado en Sudamérica y el endurecimiento en las condiciones de ingreso y regularización, *“un número significativo de los países están respondiendo con regímenes relativamente abiertos”*²⁴. Esto permite abrigar esperanza que el camino de la gobernabilidad migratoria basada en la cooperación internacional, continúa siendo el principal camino para encontrar soluciones y aprovechar las oportunidades.

3. Políticas y Estrategias de Ingreso y Regulación

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 administrarlo²⁵. 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 define los límites de la integración.

Los países en América Latina y el Caribe para hacer frente al éxodo venezolano, han desarrollado una serie de instrumentos flexibles y precarios legalmente para absorber con rapidez la demanda por residencia de migrantes venezolanos. Dichos instrumentos legales de regularización especial, temporal o provisoria²⁶, no obstante dar una primera respuesta efectiva, no representan una solución a mediano y largo plazo. De esta forma, han primado como respuesta política las regularizaciones extraordinarias (*amnistías*), prueba inequívoca que las políticas migratorias no estaban dando gobernabilidad a la migración. *“En algunas áreas, tales como la regulación del régimen de visas o los procesos extraordinarios de*

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

²² BID / PNUD (2023). Op. Cit.

²³ Linos, K. & Chachko, E. (2022). Refugee Responsibility Sharing or Responsibility Dumping? *California Law Review*, 110(3), pp. 897-934.

²⁴ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²⁵ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

²⁶ Seele, A. et al (2019). Op. Cit.

*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*²⁷.

A estas primeras reacciones de acogida a los migrantes venezolanos, progresivamente durante la pandemia e, incluso, antes, comenzaron a endurecerse las políticas de ingreso a los países, en especial de Sudamérica, mediante la solicitud de Visa previa al arribo al país. Esta tendencia incluso venía de antes de la crisis venezolana, como son las restricciones para el ingreso de haitianos y dominicanos en diferentes estados sudamericanos y en la región en general. También, comienza a consolidarse en algunos países la tendencia a impedir legalmente el cambio del estatus migratorio en el país de arribo, debiendo ser solicitado con antelación en las embajadas, dejando a quienes ingresen por pasos no habilitados o con visado de turista, permanentemente en la irregularidad. De esta forma, 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 países²⁸. 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.

La experiencia internacional muestra que el aumento de las restricciones para el ingreso y cambio de la condición migratoria, tienden a amplificar los riesgos que entraña la migración para las personas, e impide aprovechar las potencialidades positivas de ésta. La crisis migratoria venezolana, debe orientar a los países a la cooperación internacional, no respuestas unilaterales, *“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*²⁹.

3.1. 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 Estado 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).

²⁷ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²⁸ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

²⁹ *Ibíd.*

Tabla 1. Países que Exigen VISA para ingresar a los nacionales en América Latina y el Caribe.

País	N° de Países que le exigen VISA para ingresar
Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay	0
Barbados, Chile, México, Trinidad y Tobago	1
Belice, Colombia, Panamá, Perú, Paraguay(*)	2
Bahamas, Guatemala	3
Ecuador, El Salvador, Honduras	4
Bolivia, Guyana, Jamaica	5
Nicaragua	6
Surinam	9
República Dominicana	10
Venezuela	11
Haití	24

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

En América Latina y el Caribe, Haití es el país que presenta mayores restricciones para el ingreso de sus ciudadanos a países de la región, donde 24 Estados solicitan un Visado en el país de origen a dichas personas para su ingreso regular (ver tabla 1), 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 Harris³⁰.

En el caso de Sudamérica, Venezuela es el país al que le solicitan más Visas para ingresar a un tercer país, siendo 11 los países de América Latina y el Caribe que le exigen Visa a los venezolanos para ingresar a su territorio. Los requisitos de visado para los venezolanos 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, respectivamente³¹. El país que está en tercer lugar de solicitud de Visa para el ingreso a países de la región, es República Dominicana, con 10 Estados que lo exigen para que ingresen a su territorio.

En el caso del resto de los países de Sudamérica, éstos presentan 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 les exigen Visa a los ciudadanos de Bolivia.

Dichas restricciones, dificultan la movilidad regular y ordenada de los ciudadanos de aquellos países con mayores restricciones, que son justamente los países de procedencia de la mayor cantidad de migrantes irregulares que han surgido en la región. Esta tendencia tiene un efecto de "bola de nieve", pues si un país aumenta sus restricciones, se observa que los países limítrofes o de la región tienden a replicar dichas políticas.

3.2. Mecanismos y Estrategias de regularización

Un elemento transversal de los países latinoamericanos y caribeños, 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 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

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

y el Caribe]”³². Las formas que pueden tomar estos acuerdos son tanto regionales (MERCOSUR, CAN, CARICOM y SICA³³), bilaterales y normas de carácter doméstico (ver tabla 2).

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*”³⁴. 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 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*”³⁵.

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*”³⁶. 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 Harris³⁷. 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 (ver tabla 2).

³² *Ibíd.*

³³ En el caso de SICA, solo 4 Estados de los 8 han implementado los acuerdos de libre movilidad.

³⁴ 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/>

³⁵ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

Tabla 2. 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 Permanente
Cono Sur	Argentina	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	11 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Brasil	Algunos Nacionales Sudamérica y Otros	Disponible	5 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Paraguay(*)	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	2 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y otros criterios
	Uruguay	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	1 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Chile	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	3 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional
Andinos	Bolivia	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	11 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Colombia	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	12 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Ecuador	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	4 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Perú	Algunos Nacionales Sudamérica	Disponible	8 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Venezuela	Algunos Nacionales Sudamérica	No Disponible	3 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional
Mesoamérica / México	México	No	Disponible	9 regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	Guatemala	No	Disponible	1 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	El Salvador	Algunos Nacionales Mesoamérica	No Disponible	1 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Honduras	No	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	Nicaragua	No	Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Costa Rica	No	Disponible	3 regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	Panamá	No	No Disponible	13 regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	República Dominicana	No	No Disponible	2 regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
Caribe	Bahamas	No	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	Barbados	Algunos Nacionales Caribe	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Belice	Algunos Nacionales Caribe	Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Guyana	Algunos Nacionales Caribe	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional
	Haití	No	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Otros Factores
	Jamaica	Algunos Nacionales Caribe	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores
	Surinam	Algunos Nacionales Caribe y Otros	No Disponible	1 regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional
	Trinidad y Tobago	Algunos Nacionales Caribe	No Disponible	Sin regularizaciones extraordinarias	Preferencia Regional y Otros Factores

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

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 ejecutivo³⁸. 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"*³⁹, siendo utilizados en Sudamérica en 60 oportunidades. Caso contrario es el del Caribe, donde de los 8 Estados que lo componen, solo Surinam ha hecho una regularización extraordinaria.

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 América Latina y el Caribe, que implica no solo migrantes intrarregionales, sino también para 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 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"*⁴⁰. La facilitación de la residencia permanente, representa un acceso pleno a derechos y deberes, que posibilita no solo un mayor bienestar y seguridad, sino que representa una integración plena.

3.3. 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. Es importante señalar, que en algunos países el acceso a la nacionalidad muchas veces está desvinculado de los derechos ciudadanos, pues se accede a estos con la residencia permanente, pero sigue siendo un elemento importante a considerar al momento de analizar las vías políticas que entrega un Estado para consolidar un vínculo con los ciudadanos extranjeros.

Los principales mecanismos para adquirir la nacionalidad son 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 América Latina, con la excepción de Colombia y República Dominicana, que no es

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

automática, debe solicitarse. Esto implica que todo hijo de inmigrante que nazca en territorio de un país de acogida, se transforma en ciudadano de dicho país. En el caso del Caribe, en tres países (Bahamas, Haití y Surinam) no es otorgada de manera automática.

En el caso del Ius Sanguinis, son los progenitores quienes transmiten la nacionalidad por sangre a su descendencia, siendo también una fórmula recurrente en América Latina y el Caribe, siendo las excepciones Chile y Uruguay en el Cono Sur, Panamá en Mesoamérica y Bahamas en el Caribe, quienes no la conceden de manera automática, sino que debe solicitarse (ver tabla 3).

Tabla 3. Políticas de Nacionalidad en Sudamérica.

	País	Ius Soli	Ius Sanguinis	Doble ciudadanía nacionales en extranjero	Doble ciudadanía extranjeros nacionalizados	Naturalización
Cono sur	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
Andino	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
Mesoamérica / México	México	Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	Guatemala	Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	El Salvador	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Honduras	Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	Nicaragua	Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	Costa Rica	Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	Panamá	Automático	No Automático	No Permitido	No Permitido	Permitido
	Rep. Dominicana	No Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
Caribe	Bahamas	No Automático	No Automático	No Permitido	No Permitido	Permitido
	Barbados	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Belize	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Guayana	Automático	Automático	No Permitido	Permitido	Permitido
	Haití	No Automático	Automático	Permitido	No Permitido	Permitido
	Jamaica	Automático	Automático	Permitido	Permitido	Permitido
	Surinam	No Automático	Automático	No Permitido	Permitido	Permitido
	Trinidad y Tobago	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 nacionalidad de nacionales)⁴¹, con la excepción de Paraguay, Panamá, Bahamas, Guyana y Surinam. En el caso de Sudamérica, Paraguay sólo lo permite 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

⁴¹ Ibíd.

América Latina y el Caribe, siendo la subregión más restrictiva la mesoamericana, donde sólo dos países la aceptan (El Salvador y República Dominicana). En el caso de Sudamérica, 8 países la aceptan, sólo es exigida la renuncia de la nacionalidad anterior 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 en el caso de Sudamérica 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”*⁴².

4. 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 América Latina y el Caribe, 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, es 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 y el tráfico y la trata de personas. 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.

⁴² *Ibíd.*