

DESCENTRANDO LOS ESTUDIOS
MIGRATORIOS DESDE LATINOAMÉRICA

DIEGO ACOSTA ARCARAZO
ANA PAULA PENCHASZADEH
JACQUES RAMÍREZ G.

Coordinadores/as

DESCENTRANDO LOS ESTUDIOS MIGRATORIOS DESDE LATINOAMÉRICA

Autores/as

IGNACIO ODRIÓZOLA	ANA MARÍA MORENO-SÁCHICA
LUISA FELINE FREIER	JACQUES RAMÍREZ G.
MAYRA FEDDERSEN	LUISA MEZA
LEIZA BRUMAT	ANDRÉS JERSON MILLÁN
PABLO PASTOR VIDAL	HIRAM A. ÁNGEL LARA
SARA ARAPILES	MARCIA VERA ESPINOZA
DARIA DAVITTI	ANA PAULA PENCHASZADEH
MARÍA GABRIELA TROMPETERO	VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA
SIMÓN PALOMINOS MANDIOLA	



UNIVERSIDAD
NEBRIJA

Cátedra Global Nebrija en
Migraciones y Derechos Humanos

III ARANZADI

© Diego Acosta Arcarazo, Ana Paula Penchaszadeh y Jacques Ramírez G. (Coords.) y otros, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: febrero 2026

Texto revisado y editado por: Josefina Rousseaux

Depósito Legal: M-25585-2025

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-308-9

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-10308-98-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Consejo Asesor Aranzadi LA LEY

D. Luis María Cazorla (Presidente)

Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

D. Alberto Palomar (Secretario)

Magistrado de lo contencioso-administrativo (EV)

D. Ricardo Alonso

Catedrático de Derecho Administrativo y de la UE

D. Moisés Barrio

Letrado del Consejo de Estado

D. Jacobo Manuel Barja de Quiroga López

Presidente de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

D. Alfredo Berges

Presidente de UNE

D.^a Sonia Calaza

Decana de la Facultad de Derecho de la UNED. Catedrática de Derecho procesal de la UNED

D.^a Concepción Campos

Experta en Gestión Pública y Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

D.^a Ana Belén Campuzano

Catedrática de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo

D. Adolfo Díaz Ambrona

Secretario General de la Cámara de Comercio de España

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández

Académico de Número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y de Galicia

D.^a Isabel Fernández Torres

Catedrática (Ac.) de Derecho Mercantil

D.^a Ana Fernández-Tresguerres

Notaria de Madrid

D. José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada. Univ. Nebrija

D.^a Piedad García-Escudero

Letrada de las Cortes Generales

D. Rafael García Meiro

Consejero Delegado/CEO de AENOR

D. Isaac Merino Jara

Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

D.^a Encarnación Roca

Catedrática de Derecho Civil

D. Antonio V. Sempere Navarro

Magistrado del Tribunal Supremo

D.^a Rosario Silva

Abogada del Estado

D. Eduardo Torres-Dulce

Fiscal

Índice general

Página

INTRODUCCIÓN GENERAL GENERAL INTRODUCTION

UNA APROXIMACIÓN A LAS DINÁMICAS Y A LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

DIEGO ACOSTA ARCARAZO, JACQUES RAMÍREZ G. y ANA PAULA PENCHASZADEH	17
Patrones y flujos migratorios en la región en el siglo XXI	17
Desarrollos jurídicos en la región en el siglo XXI	20
Análisis crítico transversal de los capítulos en una clave política y epistemología	25
Estructura del libro	30
Bibliografía	34

CAPÍTULO 1

AMÉRICA DEL SUR, EL COMITÉ DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES

*South America, the Committee on Migrant Workers,
and the individual complaint procedures*

IGNACIO ODRIÓZOLA	37
1. Introducción	38
2. La Convención de Trabajadores Migratorios	41

	<u>Página</u>
3. El Comité de Trabajadores Migratorios y sus funciones	44
4. El procedimiento de comunicaciones individuales y América del Sur	46
5. Hacia la aceptación del sistema de comunicaciones individuales del Comité de Trabajadores Migratorios	51
5.1. Una región «azul profundo»	51
5.2. «Sí, acepto»	53
5.3. Acuerdos de libre circulación de personas	56
5.4. Migración regional	58
5.5. Bajas tasas de inmigración	59
5.6. Altas tasas de emigración y remesas	62
6. Conclusión	63
7. Bibliografía	64

CAPÍTULO 2

LA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIÓN (CSM): ¿BASTIÓN DE LA IDEOLOGÍA LIBERAL EN LA GOBERNANZA MIGRATORIA SUDAMERICANA O UN CASTILLO EN EL AIRE REGIONAL?

The South American Conference on Migration (CSM): a bastion of liberal ideology in south american migration governance or a regional castle in the air?

LUISA FELINE FREIER, MAYRA FEDDERSEN y LEIZA BRUMAT	71
1. Introducción: La base ideológica de la Gobernanza Migratoria Sudamericana	72
2. Ideas y paradigmas de la gobernanza migratoria	76
3. Análisis temático de las declaraciones finales de la CSM	81
4. La elaboración de la Visión Regional y del nuevo Plan Suramericano de Migraciones (2024-2035) y la persistencia del paradigma liberal y de los derechos humanos	84
5. Conclusión	89
6. Bibliografía	92

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS INNOVADORES DE FINANCIACIÓN PARA POBLACIÓN REFUGIADA Y MIGRANTE EN COLOMBIA

Innovative financing instruments for refugees and migrants in Colombia

PABLO PASTOR VIDAL, SARA ARAPILES y DARIA DAVITTI	99
1. Introducción	100
2. La infrafinanciación humanitaria	104
3. Financiación para personas refugiadas (refugee finance)	106
3.1. <i>Una aproximación al concepto de financiación para personas refugiadas</i>	<i>106</i>
3.2. <i>Tipos de financiación para personas refugiadas</i>	<i>109</i>
4. La financiación para personas refugiadas y migrantes en Colombia	111
4.1. <i>Contexto migratorio y evolución de políticas migratorias en Colombia</i>	<i>112</i>
4.2. <i>El mecanismo global de financiamiento concesional</i>	<i>115</i>
4.2.1. <i>Funcionamiento</i>	<i>117</i>
4.2.2. <i>El GCFF en Colombia</i>	<i>119</i>
4.3. <i>Financiación basada en resultados: bonos de impacto social y contratos basados en desempeño o resultados</i>	<i>124</i>
4.3.1. <i>Tipos y funcionamiento</i>	<i>124</i>
4.3.2. <i>Mecanismos de financiación basada en resultados en Colombia</i>	<i>126</i>
4.3.2.1. <i>Empléate Sin Fronteras</i>	<i>126</i>
4.3.2.2. <i>Voy a ser mamá</i>	<i>128</i>
5. Conclusión	129
6. Bibliografía	131
Referencias	138

CAPÍTULO 4

DEL PAPEL A LA PRÁCTICA: PRINCIPALES DESAFÍOS DEL TRÁNSITO DEL ESTATUTO TEMPORAL DE PROTECCIÓN PARA MIGRANTES VENEZOLANOS (ETPV) A LA RESIDENCIA DEFINITIVA EN COLOMBIA

From the legal frame to praxis: main challenges in the transition from Temporary Protection Status for Venezuelan Migrants to permanent residence in Colombia

MARÍA GABRIELA TROMPETERO y ANA MARÍA MORENO-SÁCHICA	141
1. Introducción	142
2. Los mecanismos de protección temporal y las soluciones duraderas	145
3. Metodología	150
4. Marco jurídico del ETP y el tránsito a la Visa R	151
4.1. Generalidades sobre el régimen ordinario de visas en Colombia .	152
4.2. Generalidades sobre la Visa de Residente Permanente R	153
4.2.1. De la Visa R para venezolanos bajo el ETPV	154
4.2.2. De los requisitos para la Visa R para venezolanos bajo el ETPV	154
5. Análisis de las barreras para la transición del PPT a la Visa R .	157
5.1. Barreras económicas	157
5.2. Barreras burocráticas	158
5.3. Barreras tecnológicas	159
5.4. Barreras de acceso a información clara	160
5.5. Percepción de estabilidad y factores sociales	161
5.6. Motivaciones para obtener la Visa R	162
6. Conclusiones y recomendaciones	165
7. Bibliografía	165

CAPÍTULO 5

LAS PUERTAS DEL HADES. ETNOGRAFÍA EN NECOCLÍ: EL CAMINO, LA ESPERA Y EL TRÁNSITO AL DARIÉN

The gates of Hades. Ethnography in Necocli: the road, the wait and transit to the Darien

JACQUES RAMÍREZ G. y LUISA MEZA	171
1. Introducción	172
2. Los pioneros y las vías para la llegada a Necoclí	177
3. La playa y las barridas	181
4. El comercio, las actividades económicas y la industria migratoria	184
5. Políticas, actores y gobierno humanitario	188
6. El muelle y las lanchas: la salida de Necoclí	197
7. Conclusiones	200
8. Bibliografía	201

CAPÍTULO 6

CAMINOS Y RIESGOS PARA LOS MIGRANTES EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO

Routes and risks for migrants travelling through Mexico

ANDRÉS JERSON MILLÁN y HIRAM A. ÁNGEL LARA	205
1. Introducción	206
2. Perspectivas de análisis en torno a las rutas migratorias por México	209
3. Enfoque metodológico para definir las rutas migratorias y sus riesgos asociados	211
3.1. Definiciones de rutas migratorias de riesgo	213
3.2. Identificación de células de tráfico de drogas	214

4. Caminos y riesgos para los migrantes en su tránsito por México y organizaciones de tráfico de drogas: Principales datos estadísticos	217
5. Pruebas de hipótesis para comparar tramos carreteros de mayor riesgo	221
6. Rutas y regiones con mayor incidencia de desaparición o muertes en el país	223
7. Conclusiones	227
8. Bibliografía	228

CAPÍTULO 7

LA NORMALIZACIÓN DE LA EXCEPCIONALIDAD EN LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES EN SUDAMÉRICA: LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA Y EL MANEJO DEL DESPLAZAMIENTO VENEZOLANO EN ARGENTINA Y CHILE

The normalization of exceptionality in migration governance in South America: changes in migration policy and the management of Venezuelan displacement in Argentina and Chile

MARCIA VERA ESPINOZA y ANA PAULA PENCHASZADEH	231
1. Introducción	232
2. Contexto	234
3. Discusión conceptual: gobernanza y mecanismos de excepcionalidad de las migraciones en Sudamérica	236
4. Argentina y la cronología de la excepcionalidad migratoria: la regla prerrogativa y sus bemoles	244
5. Gobernanza migratoria en Chile y la respuesta al desplazamiento venezolano: la consolidación del paradigma securitista	250
6. Discusión y conclusiones	257
7. Bibliografía	258

CAPÍTULO 8

POLÍTICAS DE MIGRACIÓN, ASILO Y GÉNERO: IMPACTOS DEL GIRO LIBERTARIO-CONSERVADOR EN ARGENTINA

Migration policies and gender: impacts of the libertarian-conservative turn in Argentina

VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA	267
1. Introducción	268
2. ¿En qué situación encontró Milei el tema migratorio en la Argentina?	270
3. ¿Cómo se desarrolla la política migratoria de La Libertad Avanza?	274
4. Desmantelamiento de Política Nacional de Género	283
5. Conclusiones	289
6. Bibliografía	292

CAPÍTULO 9

MIGRACIÓN Y POLÍTICAS CULTURALES EN CHILE: ABORDAJE, INCLUSIONES Y EXCLUSIONES EN EL DISCURSO DE INTERCULTURALIDAD

Migration and cultural policies in Chile: approaches, inclusions, and exclusions in the discourse of interculturality

SIMÓN PALOMINOS MANDIOLA	301
1. Introducción	302
2. Políticas culturales y migración en Chile	304
3. El discurso de interculturalidad en las políticas culturales	311
4. El uso del concepto de interculturalidad en el Festival Migrantes	320
5. Conclusión	327
6. Bibliografía	329

SEMBLANZA DE LOS Y LAS AUTORES/AS	335
---	-----

Introducción general

Una aproximación a las dinámicas y a la gobernanza de las migraciones en América Latina en el siglo XXI

DIEGO ACOSTA ARCARAZO

Universidad de Bristol y Universidad Nebrija

JACQUES RAMÍREZ G.

Universidad de Cuenca

ANA PAULA PENCHASZADEH

Universidad de Buenos Aires

SUMARIO: PATRONES Y FLUJOS MIGRATORIOS EN LA REGIÓN EN EL SIGLO XXI. DESARROLLOS JURÍDICOS EN LA REGIÓN EN EL SIGLO XXI. ANÁLISIS CRÍTICO TRANSVERSAL DE LOS CAPÍTULO EN UNA CLAVE POLÍTICA Y EPISTEMOLOGÍA. ESTRUCTURA DEL LIBRO. BIBLIOGRAFÍA.

PATRONES Y FLUJOS MIGRATORIOS EN LA REGIÓN EN EL SIGLO XXI

América Latina representa una región fascinante para el análisis de la movilidad humana en el siglo XXI. Una de las características de los flujos migratorios contemporáneos, en comparación con lo sucedido en el pasado, es la intensificación y aceleración de la movilidad de las personas. En efecto, según el Informe de Migraciones 2024 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cantidad de personas migrantes ha superado más del doble de su magnitud en los últimos 30 años,

alcanzando la marca histórica de 281 millones en todo el mundo en el año 2020, de los cuales el 52 % son hombres y el 48 % mujeres. Esta cifra representa el 3,6 % de la población mundial.

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) presentan al menos tres patrones migratorios. En primer lugar, un flujo migratorio en dirección sur-norte con Estados Unidos como destino preferencial. Si bien esta migración, sobre todo la mexicana, se puede rastrear desde hace más de 100 años, mientras que la caribeña, centroamericana y suramericana se puede rastrear desde mediados y finales del siglo XX, en la actualidad la novedad es la diversificación de las rutas para llegar al «sueño americano».

En efecto, conforme se fueron fortaleciendo las políticas migratorias con un enfoque de seguridad nacional en Estados Unidos —cuyo detonante fue el atentado a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001—, se empezó a implementar una externalización del control, es decir, la delegación de la gestión y el control de los flujos migratorios a terceros países. De este modo, las y los migrantes se ven obligados a buscar nuevas rutas tanto aéreas como marítimas y terrestres, sobre todo para aquellos que vienen del sur del continente. En efecto, entre 2021 y 2024, la región registró un incremento de migrantes en tránsito por la Selva del Darién, en la frontera entre Colombia y Panamá, principalmente venezolanos, ecuatorianos y haitianos (véase el capítulo de Ramírez y Meza en este libro). Aquellos que logran atravesar la selva aún tienen un largo camino por Centroamérica y México, donde, en varios tramos de la ruta, hay presencia y control de células del crimen organizado, lo que dificulta aún más su llegada a su destino (véase el capítulo de Millán López y Ángel Lara en este libro).

El segundo patrón en ALC es la migración sur-sur o migración intraregional. Aquí sí se observan cambios profundos en el paisaje migratorio contemporáneo, sobre todo en Suramérica. Tradicionalmente, este patrón estaba más asociado a flujos transfronterizos o binacionales, con una dinámica estacional vinculada a actividades agrícolas realizadas por los migrantes. También, durante el siglo XX y la primera década del XXI, dos países fueron destinos preferenciales de la migración intraregional: Argentina, sobre todo de bolivianos, paraguayos y peruanos; y Venezuela, de migrantes y refugiados, sobre todo colombianos. Cabe resaltar a Colombia como país expulsor en esta época, tanto de refugiados como de emigrantes, como efecto no solo del conflicto armado interno, sino también de la implementación del llamado Plan Colombia, que produjo un incremento del desplazamiento interno e internacional, cuyo destino preferencial fueron los países vecinos.

A partir de la segunda década de este siglo, hubo dos nuevos flujos en la región. Observamos el incremento de migrantes caribeños, principalmente haitianos, a partir del terremoto de 2010 y de la intensificación de la crisis estructural que vive ese país. En un primer momento, esta migración también fue binacional, con destino a la República Dominicana, pero posteriormente muchos de ellos empezaron a migrar hacia el sur, con Brasil y, posteriormente, Chile como destinos preferenciales.

La migración haitiana en esta región se ha pensado dentro de un *continuum* migratorio (Ceja y Ramírez, 2022), en el que los Estados y la sociedad, por acción y omisión, producen y sostienen prácticas y relaciones que mantienen las vidas de las personas migrantes al margen, generando así violencia y discriminación que los obliga a mantenerse en movimiento, como un mecanismo de control y exclusión. El incremento de las personas migrantes haitianas en diversos países de América Latina en los últimos años ha llevado a entender esta movilidad como estacional, prolongada y multinacional, lo que ha dado lugar a la conformación de una pancomunidad haitiana (Arriola Vega, 2024) dentro de un sistema migratorio subcontinental (Handerson y Audeber, 2022).

Sin embargo, el mayor movimiento, tanto por la cantidad como por la velocidad de los flujos, ha sido la migración de venezolanos que empezó a llegar a varios países de la región, sobre todo a partir de 2016. Fueron los países de la costa del Pacífico sur —Colombia, Perú, Ecuador y Chile— los que recibieron más. Pero el impacto de esta migración no solo hay que verlo en términos cuantitativos, sino, sobre todo, a nivel geopolítico y de la diplomacia migratoria.

La migración venezolana captó la atención a nivel regional. Incluso se creó un espacio multilateral específico para su tratamiento: el llamado Proceso de Quito (inaugurado en septiembre de 2018)¹, del cual emanaron diversas declaraciones, planes de acción, la búsqueda de fondos internacionales y medidas «humanitarias». Varios gobiernos se mostraron en un primer momento receptivos a la migración venezolana, sobre todo los que empezaron a recibir un flujo importante de migrantes, y crearon permisos especiales, nuevas visas u otorgaron refugio. Sin embargo, el trasfondo de su rostro humanitario formaba parte de una estrategia de política exterior y diplomacia migratoria que giró en torno a la tensa relación con el gobier-

1. Conformado por: Paraguay, Panamá, México, Guayana, Ecuador, Costa Rica, Chile, Brasil, Colombia, Bolivia, Perú, República Dominicana, Uruguay y Argentina.

no de Maduro (que en algunos casos incluso provocó la ruptura de relaciones diplomáticas).

Con el paso del tiempo, esta migración comenzó a percibirse como un problema para los países de acogida. Así, se pasó de un enfoque de ayuda humanitaria a uno de restricción de los flujos, que incluso incluyó la imposición de visas de ingreso. En este libro se analizan con detalle los cambios en la política migratoria a raíz de la llegada de migrantes venezolanos a Argentina, Chile y Colombia (véanse los capítulos de Vera Espinoza y Penchaszadeh, y de Trompetero y Moreno-Sáchica).

Finalmente, el tercer patrón en la región es la migración transoceánica con destino preferencial a Europa. Su incremento se produjo sobre todo en la primera década de este siglo, y los principales países de recepción fueron España e Italia.

Como se observa en esta breve caracterización de los flujos migratorios latinoamericanos contemporáneos, la gran mayoría de los países dejó de ser solamente expulsores para transformarse también en países receptores y de tránsito. Esto ha dado lugar a la actualización de los marcos normativos en esta materia, como veremos a continuación.

DESARROLLOS JURÍDICOS EN LA REGIÓN EN EL SIGLO XXI

Si consideramos a los 18 países de América Latina cuyos idiomas oficiales son el castellano, junto con Brasil, y dejamos de lado los países del Caribe, podemos afirmar, sin duda, que en el siglo XXI ha surgido un nuevo régimen jurídico migratorio en la región. Esta afirmación requiere una primera aclaración: en realidad, existen al menos tres subregímenes: América del Sur, Centroamérica y México, y, por último, la República Dominicana. Por su parte, Cuba ha tenido muy escasa actividad legislativa en materia de regulación de la inmigración hacia el país, por lo que no nos referiremos a ella. En las líneas que siguen, nos centraremos en señalar lo que une a la región, sin obviar algunas características peculiares de estos tres grupos.

En primer lugar, el siglo XXI ha presenciado una ingente actividad legislativa con la adopción de numerosas leyes de migración, las cuales, en muchas ocasiones, derogaron normativas anteriores adoptadas durante períodos de dictadura militar, como puede ser el caso de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay o Uruguay. Si bien cada ley cuenta, como no podía ser de otro modo, con peculiaridades propias, la mayoría se caracte-

riza por contar con un amplio catálogo de derechos reconocidos, incluidos el derecho de acceso al mercado laboral, los sistemas de salud pública y la educación pública, así como el derecho de reunificación familiar. Esto se ve complementado por un mayor acceso al derecho al voto, al menos en las elecciones locales. En tres países de la región: Chile, Ecuador y Uruguay, los extranjeros también pueden votar en las elecciones nacionales, siempre que cumplan ciertos requisitos. Además, se trata la irregularidad migratoria como una simple falta administrativa, por habilitar diversos mecanismos, tanto permanentes como excepcionales, de regularización. De hecho, en América Latina las regularizaciones se consideran un instrumento habitual de la política migratoria (Acosta, 2018; Acosta y Harris, 2022).

Tabla 1. Leyes de migraciones en América Latina en el siglo XXI

País	Año de adopción
Honduras	2003
Argentina	2004
República Dominicana	2004
Venezuela	2004
Panamá	2008
Uruguay	2008
Costa Rica	2009
México	2011
Nicaragua	2011
Bolivia	2013
Guatemala	2016
Brasil	2017
Ecuador	2017
Perú	2017
El Salvador	2019
Chile	2021
Colombia	2021
Paraguay	2022

Nota. Elaboración propia.

En segundo lugar, este giro se nutre de los derechos humanos como una de sus fuentes clave. Por una parte, América Latina tiene un porcentaje elevado de ratificación de los nueve principales tratados de

Derechos Humanos de las Naciones Unidas, incluida la Convención de los Trabajadores Migrantes. De hecho, cinco países han ratificado los nueve tratados sin excepción: Argentina, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay. Esto permite un mayor control y seguimiento por parte de los comités relevantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para cada tratado y, al menos sobre el papel, posibilita un mayor uso del Derecho Internacional a nivel doméstico (véase el capítulo de Odriozola en este libro). Por otra parte, es indudable que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desempeñado un papel central en la interpretación expansiva de la Convención de Derechos Humanos, incluida su aplicación a las personas en situación de movilidad humana.

En tercer lugar, el derecho internacional blando, o *soft law*, también desempeña un papel relevante. Los Pactos Mundiales para una migración ordenada, segura y regular, así como el de refugiados, han sido avalados por la mayoría de los Estados. Mención aparte merece la Declaración de Cartagena de 1984. Si bien la definición ampliada de refugiado ha sido incorporada en las legislaciones de 15 de los 18 Estados bajo análisis, su escaso uso en el caso de la emigración venezolana, con algunas excepciones como la de Brasil (Acosta y Madrid Sartoretto, 2020) que muestra un panorama escasamente alentador y permite incluso hablar de la muerte lenta de Cartagena en lo que se refiere a su aplicación seria y extendida en caso de grandes movimientos de personas de manera simultánea (Acosta, 2025). Es lamentable que, en términos generales, no se haya logrado negociar un mejor acceso mediante la acción judicial, lo que evidencia claramente la preeminencia de la administración en la regulación de los derechos de los extranjeros, como se verá más adelante.

En cuarto lugar, América Latina y, en particular, América del Sur, ha experimentado un enorme desarrollo jurídico de los regímenes de libre movilidad de personas (Acosta y Van der Baaren, 2024). De entre todos ellos destacan, por supuesto, los Acuerdos de Residencia de MERCOSUR².

-
2. En el año 2002 se adoptaron dos Acuerdos de Residencia por parte del MERCOSUR: Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del «MERCOSUR» (Acuerdo No. 13/02) y, además, el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Acuerdo No. 14/02), al cual se adhirieron Ecuador, Perú y Colombia en los años 2011 y 2012. El texto de ambos Acuerdos es idéntico con la sola excepción de el segundo se aplica también para Estados Asociados, y no sólo Parte, del MERCOSUR. Por otra parte, Venezuela se encuentra «suspendida» desde el 5 de agosto de 2017 en todos sus derechos y obliga-

Su adopción en 2002 estuvo marcada por un interés en la regularización y no por la construcción de un mercado interno, como puede ocurrir en Europa. Los acuerdos establecen que cualquier nacional de un Estado Parte del MERCOSUR, o de un Estado Parte asociado en el caso del segundo acuerdo, puede obtener un permiso de residencia temporal de dos años en otro Estado Parte, acreditando su nacionalidad y presentando un certificado de antecedentes penales de los últimos cinco años. Las personas con permisos de residencia temporal tienen derecho a acceder al mercado laboral y a la igualdad de trato en las condiciones de trabajo, a la educación de sus hijos e hijas, y a otros derechos civiles, sociales, económicos y culturales que poseen las personas nacionales. Además, se concede el derecho a la reunificación familiar. Después de dos años de residencia, pueden solicitar la residencia permanente, siempre que demuestren medios de vida lícitos que aseguren su subsistencia y la de su familia en el territorio del Estado de acogida.

En mayo de 2021, la Comunidad Andina aprobó la Decisión 878, que estableció el Estatuto Migratorio Andino. Este estatuto mantiene, en su esencia, el esquema, los derechos y el acceso a la residencia ya establecidos en los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR. Además, por primera vez, se hace referencia a los trabajadores migrantes regionales como ciudadanos andinos. Los principios del estatuto incluyen no solo la no discriminación y la igualdad de trato, sino también el reconocimiento de que la migración no debe ser criminalizada, la interpretación de la ley en favor de las personas, la protección de la unidad familiar y el principio de coherencia³.

Es importante señalar que la libre movilidad regional no se ha desarrollado únicamente en América del Sur, sino también en otras regiones del mundo. Además de los acuerdos multilaterales, varios países sudamericanos han adoptado también otros tratados bilaterales (Acosta y Van der Baaren 2024) o, simplemente, profundizado el régimen de libre movilidad en sus propias legislaciones internas, como es el caso de Argentina, Brasil o Uruguay (Acosta 2025). Sin embargo, ni Centroamérica ni México ni la República Dominicana forman parte de ningún acuerdo que posibilite la

ciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR del 24 de julio de 1998.

3. Decisión 878, Estatuto Migratorio Andino, Lima, 12 de mayo de 2021. Véase Arts. 4 (no discriminación), 5 (no criminalización), 7 (unidad familiar), 24 (principio de coherencia) y 34 (cláusula más favorable).

entrada, la residencia y el acceso al mercado laboral de sus nacionales en otros países, y viceversa.

Todos estos importantes desarrollos jurídicos, que deben ser destacados y elogiados en su justa medida, no nos permiten obviar la realidad de que existen numerosos desafíos en la implementación de derechos. De hecho, los informes del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) demuestran, por ejemplo, que a menudo existe una brecha considerable entre la ratificación formal de la Convención y su implementación a nivel nacional (ver Odriozola en este libro). Del mismo modo, la aplicación de los Acuerdos de Residencia MERCOSUR, que son, sin duda, el instrumento más innovador en la región, presenta desafíos en varios países (Odriozola 2023; Acosta y Odriozola 2022).

Como muestran varios capítulos de esta obra (Jaramillo; Trompetero y Moreno-Sáchica; Vera Espinoza y Penchaszadeh), los avances pueden ser muy frágiles en países donde el poder ejecutivo tiene preponderancia al regular la materia migratoria. El enorme retroceso que ha supuesto la adopción de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) en Argentina en 2025, el cual ha modificado de manera sustancial aspectos centrales de la Ley de Migraciones de 2004 (ver Jaramillo), demuestra que los ejecutivos tienen en su poder instrumentos para girar años de desarrollo legislativo de un plumazo (ver Vera Espinoza y Penchaszadeh).

A esto contribuyen la escasa judicialización de las migraciones (Acosta y de Miguel, 2022) en muchos países y la escasa formación en derecho migratorio y de refugio impartida en universidades de la región, si bien esto último está cambiando paulatinamente con la apertura de nuevos centros especializados, principalmente a partir de la llegada de ciudadanos venezolanos.

Es evidente que el derecho migratorio no puede ni debe regular todos los aspectos de la integración de una persona en la sociedad receptora. En países donde la informalidad laboral es elevada, como en la mayoría de América Latina, es común que los ciudadanos venezolanos enfrenten estos obstáculos, independientemente de si tienen residencia o no (Chávez González y Delgado, 2023). En general, el derecho de migraciones puede generar nuevos problemas si no se evalúan los efectos de las medidas restrictivas y, cuando es necesario, se ajusta a la normativa que las crea. Un ejemplo evidente es la implementación del visado para ciudadanos venezolanos, haitianos y dominicanos en varios países de la región, lo que ha

contribuido a mantener la irregularidad y al incremento del tráfico de personas (Hammoud-Gallego, 2024).

Por supuesto, la considerable presencia de venezolanos ha tenido una clara influencia no solo en el derecho migratorio y de refugio, sino también en el derecho de nacionalidad. Se ha observado que algunos países, como Argentina, Colombia y Perú, han modificado sus normas para dificultar la obtención de la nacionalidad. Además, el uso generalizado del *ius soli* absoluto en estos países ha permitido que los hijos de venezolanos y de otros migrantes en la región obtengan la nacionalidad del país de nacimiento, lo que, en teoría, facilita una mayor inclusión social.

ANÁLISIS CRÍTICO TRANSVERSAL DE LOS CAPÍTULOS EN UNA CLAVE POLÍTICA Y EPISTEMOLOGÍA

Los nueve estudios reunidos en este volumen ofrecen un mapeo de la gobernanza migratoria latinoamericana que trasciende los enfoques tradicionales centrados en políticas nacionales aisladas o en marcos normativos formales. Desarrollados desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares —sociología jurídica (Trompetero y Moreno-Sáchica), política y gobierno (Freier, Feddersen y Brumat; Vera Espinoza y Penchaszadeh), etnografía (Ramírez y Meza), geografía económica (Millán López y Ángel Lara), derecho internacional (Odriozola), estudios culturales (Palominos), análisis interseccional (Jaramillo) y economía política internacional (Pastor Vidal, Arapiles y Davitti)— estos trabajos privilegian el análisis de espacios de tensión donde se materializan contradicciones estructurales de nuestra singular gobernanza migratoria regional.

Si observamos los patrones transversales que emergen del diálogo entre estos estudios, aparentemente diversos, se evidencia una atención particular a las conexiones entre escalas, períodos y objetos de estudio, al tiempo que se tematiza una excepcionalidad sistémica: en América Latina, la excepción se ha normalizado como modalidad ordinaria de gestión migratoria. La persistencia de tensiones y contradicciones, marchas y contramarchas, así como de sostenidas ambivalencias entre políticas aperturistas y restrictivas, constituye tal vez el aspecto clave más relevante a la hora de comprender el funcionamiento de la gobernanza migratoria desplegada en el tercer milenio en nuestra región, frente a cambios radicales en los perfiles migratorios de la mayoría de los países y la emergencia de un nuevo sistema gravitacional (en gran medida determinado por la crisis venezolana, aunque no exclusivamente).

La aproximación metodológica adoptada por los diferentes capítulos muestra opciones epistemológicas compartidas que privilegian el análisis de momentos de condensación histórica y visibilizan patrones de funcionamiento comunes. Esta convergencia no es casual, sino que responde a una intuición teórica fundamental: la gobernanza migratoria latinoamericana actual opera administrando tensiones estructurales, ampliando los márgenes de discrecionalidad ejecutiva, en contradicción con los marcos normativos. En esta línea, Trompetero y Moreno-Sáchica examinan las barreras en la transición del Permiso por Protección Temporal a la Visa de Residente en Colombia, entre 2021 y 2024. Su análisis jurídico-normativo y cualitativo (basado en entrevistas a beneficiarios) muestra que las barreras económicas, burocráticas y de acceso a información vacían de contenido los objetivos originales del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) como «puente hacia soluciones duraderas». En períodos de crisis, este enfoque se complementa con miradas de largo aliento. Por un lado, Freier, Feddersen y Brumat buscan capturar los procesos de sedimentación discursiva del «paradigma liberal» regional a través de las declaraciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migración entre 2000 y 2022. Por otro lado, Odriozola adopta una perspectiva retrospectiva, desde 1990, para mostrar patrones sistemáticos de resistencia regional a los mecanismos globales de supervisión previstos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores/as Migratorios/as y de sus Familiares. Estos análisis longitudinales permiten observar tanto rupturas como continuidades en las formas de gestionar la movilidad humana en nuestra región.

Si llevamos nuestra atención a los objetos de análisis, se evidencia una sofisticación metodológica que privilegia espacios donde múltiples escalas de gobernanza convergen y, nuevamente, entran en tensión. Ramírez y Meza identifican Necoclí —localidad colombiana lindera con Panamá— como laboratorio privilegiado de las necro-gobernanzas migratorias actuales, no por su representatividad estadística sino por su condición de nodo articulador donde convergen las políticas nacionales (colombianas), mecanismos de coordinación regional (Estados Unidos, Panamá y Colombia), poblaciones migrantes de múltiples orígenes, comunidades indígenas, organismos internacionales y entramados narcos. Su análisis etnográfico muestra la emergencia de una «industria migratoria» que transforma la economía local a través de hospedajes, transporte, alimentación y servicios financieros, coexistiendo tensamente con organizaciones internacionales (OIM, ACNUR, Cruz Roja, UNICEF) que despliegan lo que caracterizan

como un «gobierno humanitario», bajo estrategias excepcionales de asistencia y control en continuidad (o al menos, no en abierta contradicción) con las industrias migratorias. De manera similar, Millán López y Ángel Lara seleccionan las rutas migratorias mexicanas como espacio metodológico en el que se hace visible la articulación funcional entre el control estatal y el paraestatal. Utilizando datos del proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM (2014-2023) y mapeando, mediante el algoritmo de Dijkstra, cómo las células del crimen organizado ejercen control territorial sobre tramos carreteros utilizados por migrantes, se muestran geografías complejas en las que la protección y la violencia se entrelazan de manera ambivalente. Finalmente, en la línea de las violencias estructurales (indirectas), Pastor Vidal, Arapiles y Davitti analizan críticamente los «instrumentos financieros innovadores» implementados en Colombia como dispositivos que explican el avance de la mercantilización de la protección internacional y desnudan la articulación entre las lógicas humanitarias y de mercado en el despliegue de nuevas modalidades de gubernamentalidad.

En esta línea de convergencia hacia objetos de estudio que permiten dar cuenta de las ambivalencias sistémicas de nuestras gobernanzas, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos de Colombia, diseñado para diferenciarse de otros estatutos temporales a través de su duración excepcional de 10 años y como «puente» a la residencia definitiva, enfrenta barreras de implementación económicas (altos costos del trámite), burocráticas (falta de información clara) y administrativas (discrecionalidad); todas «excepcionalidades» que vacían de contenido el objetivo original (Trompetero y Moreno-Sáchica).

El análisis comparativo de los regímenes migratorios de Chile y Argentina en la última década (Vera Espinoza y Penchaszadeh) muestra cómo lógicas y dinámicas formalmente contrastantes convergen, sin embargo, en patrones similares de excepcionalidad normalizada. Las diferencias en los resultados (3,5 % versus 30 % de irregularidad migratoria en Argentina y Chile, respectivamente) no derivan de lógicas de gobernanza fundamentalmente diferentes, sino de modalidades específicas de aplicación de un paradigma bifronte (normativo y prerrogativo) compartido. Las autoras desarrollan una tipología de la excepcionalidad articulada en tres dimensiones: selectividad (aplicación diferenciada según la nacionalidad y la coyuntura política), temporalidad (medidas de duración ambigua) y prerrogatividad (*bypass* de los marcos normativos mediante decretos). Su contribución muestra que ambos países desarrollan «Estados duales» que combinan marcos normativos progresistas con prácticas legales y burocrá-

tico-administrativas que subordinan las garantías de derechos humanos a prerrogativas soberanas de control selectivo.

El estudio de instrumentos financieros innovadores desarrollado por Pastor Vidal, Arapiles y Davitti añade otra capa de complejidad a esta excepcionalidad sistémica: la financiarización de la protección internacional como transformación de derechos en servicios condicionados. Su estudio sobre el *Global Concessional Financing Facility* del Banco Mundial en Colombia muestra cómo la «financiación combinada» subordina la asistencia humanitaria a criterios de impacto medible y de retorno de la inversión. Los autores documentan que, desde 2016, este mecanismo ha facilitado más de 993 millones de dólares para proyectos que deben contribuir simultáneamente a soluciones para refugiados y a beneficios para las comunidades de acogida, transformando la protección internacional de derecho incondicional en un servicio contractual sujeto al cumplimiento de indicadores específicos.

Otra de las contribuciones metodológicas más significativas de estos estudios radica en su capacidad para mapear articulaciones multiescalares complejas que superan los análisis tradicionales centrados en un solo nivel, como se dijo anteriormente. Freier, Feddersen y Brumat muestran cómo la Conferencia Sudamericana sobre Migración opera como «bastión ideológico del paradigma liberal» que, sin poder vinculante, ejerce influencia mediante la articulación de filosofías de gobernanza que funcionan como «bisagras» entre diferentes enfoques. Su análisis del contenido de las distintas declaraciones finales permite afirmar la existencia de un «compromiso constante con los derechos humanos de las personas migrantes» que coexiste de manera tensa con políticas nacionales restrictivas y un paradigma securitario. Esta tensión representa, nuevamente, una modalidad específica de funcionamiento que permite gestionar presiones contradictorias según las coyunturas políticas y migratorias.

El capítulo de Odriozola muestra los límites de la articulación regional a través de un análisis de la resistencia sistemática de países suramericanos a aceptar el procedimiento de comunicaciones individuales del Comité de Trabajadores Migratorios: solo cinco de 60 países que ratificaron la Convención aceptan este mecanismo, un dato que contrasta con el hecho de que América del Sur es la región que más ha ratificado este instrumento. Esta ambivalencia entre ratificación e implementación caracteriza una modalidad regional de relacionarse con marcos globales que permite mantener una autonomía relativa sin ruptura total o, si se quiere, el despliegue activo de un Estado dual.

Finalmente, un aspecto que merece destacarse para comprender la gravedad de la excepcionalidad es la instrumentalización política de la migración según las coyunturas diplomáticas específicas. Vera Espinoza y Penchaszadeh documentan esta lógica a través de los regímenes diferenciados para venezolanos que funcionan como expresión de cálculos geopolíticos específicos. Tanto en Argentina como en Chile, las sucesivas medidas excepcionales se asocian directamente con las fluctuaciones en las relaciones diplomáticas regionales. Su análisis muestra que la selectividad (positiva o negativa) opera según criterios que trascienden las características de las poblaciones migrantes y responden a cálculos políticos externos.

La preponderancia sistemática del poder ejecutivo en la regulación migratoria regional constituye otro patrón transversal identificado por múltiples estudios. Jaramillo analiza cómo el DNU 366/2025 argentino modifica sustancialmente cuatro leyes fundamentales (migración, educación superior, educación nacional y ciudadanía) mediante un instrumento excepcional que elude el debate democrático. Su análisis interseccional del período 2020-2025 muestra que esta hipertrofia ejecutiva —con una expresión concreta también en las políticas de género— no constituye una deformación, sino la modalidad de funcionamiento de sistemas que han normalizado la excepcionalidad como paradigma de gobernanza. Vera Espinoza y Penchaszadeh complementan este hallazgo documentando cómo Chile desarrolla una gobernanza «por decreto» que permite ajustes coyunturales mediante disposiciones ejecutivas, mientras que el ETPV colombiano analizado por Trompetero y Moreno-Sáchica surge del Decreto 216/2021 y su reglamentación mediante resoluciones ministeriales que determinan discrecionalmente las condiciones de acceso.

El análisis cultural desarrollado por Palominos añade otra dimensión constitutiva de la excepcionalidad sistémica: la «interculturalidad» como estrategia de gestión política de la diferencia que opera mediante el reconocimiento que, simultáneamente, racializa y exotiza. Su análisis de las representaciones visuales del denominado Festival Migrantes (2015-2024) muestra cómo las políticas culturales chilenas reconocen formalmente la diversidad migratoria, mientras reproducen jerarquías raciales mediante estrategias que identifica como infantilización, primitivización y folclorización del «cuerpo migrante». Palominos articula estos hallazgos con la narrativa histórica de la «blanquitud chilena» para mostrar la inscripción de la migración latinoamericana en una subalternidad racializada preexistente. La interculturalidad emerge así no como complemento simbólico de políticas migratorias restrictivas, sino como componente constitutivo de la

excepcionalidad que permite al Estado reconocer formalmente la diversidad, mientras refuerza las fronteras nacionales mediante la racialización controlada de la diferencia.

Los estudios muestran que América Latina ha desarrollado marcos normativos regionales que constituyen una «autonomía relativa» respecto a los modelos globales del Norte, aunque esta autonomía opera a través de tensiones complejas entre la innovación genuina y las dependencias estructurales persistentes. En efecto, los Acuerdos MERCOSUR —que «representan el instrumento más innovador en la región»—, la Declaración de Cartagena, que amplía la definición de refugio, el Estatuto Migratorio Andino, que introduce la noción de «ciudadanos andinos», y los marcos consultivos regionales muestran capacidades de innovación globales sin precedentes. Estos desarrollos coexisten tensamente con la adopción de instrumentos financieros globales, la externalización de los controles fronterizos y la resistencia sistemática a los mecanismos de supervisión internacional.

La gobernanza migratoria latinoamericana emerge de estos análisis como campo de experimentación de nuevas modalidades de gubernamentalidad que combinan innovación jurídica regional, instrumentalización política coyuntural, financiarización neoliberal y excepcionalidad normalizada como mecanismos de gestión de contradicciones estructurales. El resultado identificado transversalmente por los estudios es un sistema de ciudadanías diferenciadas en el que el acceso a los derechos depende de criterios políticos, económicos y raciales que trascienden los marcos jurídicos formales, lo que evidencia los límites del paradigma liberal en contextos de profundas desigualdades y dependencias geopolíticas.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

En el capítulo *América del Sur, el Comité de Trabajadores Migratorios y el procedimiento de comunicaciones individuales*, Ignacio Odriozola examina en términos generales la Convención de la ONU sobre Trabajadores Migratorios y, de manera más específica, la labor de su Comité. La Convención cumple un papel fundamental en la regulación de las migraciones en América Latina, ya que 14 de los países analizados en este libro, excepto Brasil, Costa Rica, Cuba, Panamá y República Dominicana, han ratificado este tratado internacional. Sin embargo, el Comité de Trabajadores Migratorios es el único de los nueve órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas que no puede recibir ni examinar

denuncias de particulares (comunicaciones individuales) alegando violaciones a la Convención, ni emitir pronunciamientos al respecto. Aunque estas decisiones no son vinculantes ni obligatorias para los Estados, tienen gran importancia para la protección de los derechos establecidos en la Convención. Como señala Odriozola, se requiere al menos una declaración de aceptación de diez países y, hasta ahora, solo cinco lo han hecho, todos ellos, de manera reseñable, de la región, concretamente Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay. En su capítulo, Ignacio Odriozola elabora seis argumentos a favor de que los países de América del Sur, en este caso, acepten esta competencia del Comité. De acuerdo con el autor, estos países comparten características similares en ciertos aspectos, lo que podría provocar un efecto de contagio o de dominó una vez que uno más haga una declaración positiva al respecto, además de Ecuador y Uruguay, que ya reconocen la competencia. La importancia de este capítulo radica no solo en el alegato a favor de la puesta en marcha del procedimiento de comunicaciones individuales, sino también en posicionar al Comité de Trabajadores Migratorios como actor central en el desarrollo jurídico, institucional y político de la región.

En *La Conferencia Sudamericana sobre Migración (CSM): ¿bastión de la ideología liberal en la gobernanza migratoria sudamericana o un castillo en al aire regional?*, Luisa Feline Freier, Mayra Feddersen y Leiza Brumat, estudian este proceso regional a partir del análisis de las Declaraciones finales de la CSM, así como de documentos claves como son la Visión Regional 2023 y el Plan Suramericano de Migraciones 2035. Las autoras plantean el rol de este espacio como un bastión del «paradigma liberal» basado en los derechos humanos de los migrantes. Además, señalan cómo este paradigma opera como una «bisagra» que articula otras filosofías de gobernanza migratoria identificadas por Pécoud (2020), como la gobernanza gerencial y de desarrollo y la libre (no) gobernanza de la migración.

En *Instrumentos innovadores de financiación para población refugiada y migrante en Colombia*, Pablo Pastor Vidal, Sara Arapiles y Daria Davitti analizan el caso colombiano y la creación de esquemas innovadores de financiación que permitan responder de manera eficaz a los desafíos asociados a la migración forzada. En este contexto, Colombia constituye un caso particularmente relevante: por un lado, es uno de los países más afectados por el desplazamiento forzado, con la recepción de un número importante de personas de nacionalidad venezolana. Por otra parte, ha ensayado, de manera pionera, el uso de instrumentos financieros innovadores dirigidos a la población refugiada. Este capítulo se centra en el examen de dos moda-

lidades específicas —la financiación combinada y la financiación basada en resultados y desempeño—, analiza su aplicación en el contexto colombiano y constituye uno de los primeros acercamientos académicos sistemáticos al estudio de estas modalidades.

El capítulo de María Gabriela Trompetero y Ana María Moreno-Sáchica titulado *Del papel a la práctica: principales desafíos del tránsito del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) a la residencia definitiva en Colombia*, analiza las barreras que enfrentan las personas venezolanas en Colombia para hacer la transición del Permiso por Protección Temporal (PPT) a la Visa de Residente (Visa R), un mecanismo clave para lograr soluciones duraderas. Las principales dificultades identificadas incluyen: barreras económicas, burocráticas y de acceso a la información. El estudio concluye que, si bien el Estatuto Temporal de Protección representa un avance y una novedad al otorgar un permiso de diez años, existen barreras que limitan su efectividad como mecanismo de solución duradera. Las autoras plantean la necesidad de reformas para mejorar la accesibilidad, la estandarización y el acompañamiento en el proceso de regularización.

El estudio territorial desarrollado por Ramírez G. y Meza en *Las puertas del Hades. Etnografía en Necoclí: el camino, la espera y el tránsito al Darién* muestra la transformación de territorios fronterizos específicos en laboratorios de experimentación política donde convergen dinámicas locales, políticas nacionales, marcos regionales y presiones globales para dar forma a nuevas modalidades de soberanía territorial. Su análisis de la transformación de este municipio antioqueño en un nodo articulador de flujos continentales evidencia el desarrollo, a escala local, de las nuevas necro-gobernanzas migratorias. En efecto, la proliferación de actores humanitarios internacionales da forma a un «gobierno humanitario» que combina asistencia y control mediante dispositivos que «administran, regulan y favorecen la existencia de los seres humanos» desde lógicas asistencialistas que operan al margen de marcos democráticos y paralelamente al desarrollo de industrias y a la narcocriminalidad. La emergencia de una «industria migratoria» evidencia ecosistemas económicos en los que la vulnerabilidad migratoria se convierte en un recurso para múltiples actores. Uno de los aportes centrales del análisis consiste en mostrar cómo la externalización de los controles fronterizos estadounidenses opera a través del «Mecanismo Tripartito» para transformar territorios sudamericanos en espacios de contención migratoria, diseñados según intereses geopolíticos externos.

Andrés Jerson Millán y Hiram A. Ángel Lara en su capítulo *Caminos y riesgos para los migrantes en su tránsito por México*, analizan los riesgos y peligros que enfrentan los migrantes durante su tránsito por ese país, poniendo atención en las rutas controladas por el crimen organizado que los expone a secuestros, extorsiones, trata de personas y otras formas de violencia. Distinguen tres grandes regiones en las rutas migratorias: la zona sur de entrada al país, la zona centro de tránsito y la zona norte de salida hacia Estados Unidos. La mayor concentración de eventos fatales se registra en la zona norte, especialmente en los estados fronterizos.

En el capítulo *La normalización de la excepcionalidad en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica: los cambios en la política migratoria y el manejo del desplazamiento venezolano en Argentina y Chile*, Marcia Vera Espinoza y Ana Penchaszadeh analizan los cambios en los regímenes migratorios de Argentina y Chile, especialmente en relación con la migración venezolana, desde 2015 hasta 2024. Las autoras concluyen que, pese a las diferencias regulatorias significativas entre ambos países, ambos Estados se están moviendo hacia una gobernanza migratoria que recurre a la excepcionalidad como principal herramienta de gestión. Además, proponen una nueva tipología de excepcionalidad migratoria basada en tres dimensiones: selectividad, temporalidad y prerrogatividad. Esta clasificación facilita una comparación entre ambos países y revela que, en ambos casos, se está consolidando una tendencia a una postura que prioriza las prerrogativas estatales de control y exclusión sobre las garantías de derechos humanos establecidas en los marcos normativos.

El análisis interseccional desarrollado por Jaramillo Fonnegra en *Políticas de migración, asilo y género: impactos del giro libertario-conservador en Argentina* muestra cómo el giro libertario-conservador argentino, bajo el gobierno de Javier Milei, articula estratégicamente políticas anti-«woke». Su estudio del período 2020-2025 ofrece claves para mostrar la convergencia entre las agendas de migración y de género en el proyecto político libertario, mediante el uso de la interseccionalidad como campo de batalla para reconfigurar ciudadanías excluyentes. El DNU 366/2025 da cuenta de la estrategia libertaria de «shock legal»: al tiempo que modifica marcos legales fundamentales eludiendo el debate democrático, subordina los derechos a criterios de rentabilidad económica. El ultraliberalismo económico opera mediante la mercantilización de la pertenencia nacional, como vector de un proyecto más amplio de reconfiguración neoliberal que utiliza a migrantes, mujeres y disidencias como chivos expiatorios de las crisis estructurales.

La aproximación cultural desarrollada por Palominos Mandiola en *Migración y políticas culturales en Chile: abordaje, inclusiones y exclusiones en el discurso de interculturalidad* analiza los usos de la «interculturalidad» en las políticas migratorias chilenas como tecnología de poder que gestiona la diferencia mediante un reconocimiento que, simultáneamente, incluye y racializa. Su análisis del Festival Migrantes y de las representaciones visuales del «cuerpo migrante» permite comprender cómo el Estado chileno desarrolla marcos de inclusión cultural que reproducen jerarquías raciales mediante estrategias de exotización, infantilización y primitivización. Palominos Mandiola articula su análisis con la narrativa histórica de «blanquitud chilena», que niega herencias indígenas, afro y mestizas, para posicionar al país como una excepcionalidad racial en América Latina y muestra la inscripción de la migración latinoamericana y caribeña en una subalternidad racializada preexistente. Su estudio sugiere que la interculturalidad permite al Estado reconocer formalmente la diversidad mientras refuerza las fronteras nacionales mediante la racialización controlada de la diferencia, constituyendo una modalidad refinada de «inclusión excluyente» que gestiona políticamente la diversidad sin cuestionar las estructuras de dominación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, D. (2018). *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge University Press.
- ACOSTA, D. (2026). *Las personas nacionales frente a las extranjeras en América del Sur: 200 años de leyes de nacionalidad y migraciones*. UNAM.
- ACOSTA, D. & HARRIS, J. (2022). *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ACOSTA, D. & MADRID SARTORETTO, A. (2020). ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. *Análisis Carolina*, (9). Fundación Carolina.
- ACOSTA, D. & MIGUEL, C. (2021). *Protocolo de actuación para facilitar el acceso a la justicia a personas en contexto de movilidad humana para defensoras y defensores públicos en Argentina. Diagnóstico final*. Programa EUROsocial.
- ACOSTA, D. & ODRIOZOLA, I. (2022). Acuerdo de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: La ilegalidad de la aplicación del

- artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur. *Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa*, (17), 23-36.
- ACOSTA, D. & VAN DER BAAREN, L. (2024). *Freemove Project: Free Movement Regimes Dataset. Indicators on entry, residence, rights, and security of residence*.
- ARRIOLA VEGA, L. (2024). Planteamiento introductorio para estudiar la relación entre movilidad prolongada y diáspora: La experiencia haitiana. *Estudios Fronterizos*, (25), e145.
- CEJA, I. & RAMÍREZ, J. (2022). Continuum migratorio: Una década de migración haitiana en y por Ecuador. En J. Handerson & C. Audebert (Eds.), *El sistema migratorio haitiano en América del Sur: Proyectos, movi- lidades y políticas migratorias* (pp. 283-324). CLACSO.
- CHÁVEZ GONZÁLEZ, D. & DELGADO, N. (2023). *Un camino sinuoso hacia la integración: Regularización de migrantes venezolanos y perspectivas del mercado laboral*. Migration Policy Institute.
- HAMMOUD-GALLEGU, O. (2024). The short-term effects of visa restric- tions on migrants' legal status and well-being: A difference-in-differen- ces approach on Venezuelan displacement. *World Development*, 182.
- HANDERSON, J. & AUDEBERT, C. (2022). *El sistema migratorio haitiano en América del Sur: Proyectos, movi- lidades y políticas migratorias*. CLACSO.
- ODRIOZOLA, I. (2023). Veinte años del Acuerdo de Residencia del MER- COSUR: La llave hacia la regularidad migratoria en la región. *Papeles de Migración*, (5). CAREF/CELS.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2024). *Informe sobre las migraciones en el mundo*. OIM.

Capítulo 1

América del Sur, el Comité de Trabajadores Migratorios y el procedimiento de comunicaciones individuales

South America, the Committee on Migrant Workers, and the individual complaint procedures

IGNACIO ODRIOZOLA

*Instituto de Altos Estudios Internacionales
y del Desarrollo de Ginebra (IHEID)*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CONVENCION DE TRABAJADORES MIGRATORIOS. 3. EL COMITÉ DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FUNCIONES. 4. EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES Y AMÉRICA DEL SUR. 5. HACIA LA ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES DEL COMITÉ DE TRABAJADORES MIGRATORIOS. 5.1. Una región «azul profundo». 5.2. «Sí, acepto». 5.3. Acuerdos de libre circulación de personas. 5.4. Migración regional. 5.5. Bajas tasas de inmigración. 5.6. Altas tasas de emigración y remesas. 6. CONCLUSIÓN. 7. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El Comité de Trabajadores Migratorios (Comité o CMW, por sus siglas en inglés) es el único de los nueve órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas que, por falta de apoyo de los Estados, no puede recibir denuncias de particulares que alegan una violación de la Convención de Trabajadores Migratorios (Convención de Trabajadores Migratorios o ICRMW, por sus siglas en inglés) y emitir un pronunciamiento al respecto. Para activar esta función, se requieren diez Estados que la acepten. De

momento, solo cinco lo han hecho. El objetivo de este capítulo es abogar por que los Estados de América del Sur acepten este mecanismo de denuncia. El capítulo introduce la ICRMW, las funciones de su comité y sus alcances. Posteriormente, centra su enfoque en Sudamérica para desarrollar seis argumentos sobre factores compartidos entre estos países, con miras a promover un *efecto de contagio* que abra paso a la aceptación y a la consecuente activación de esta competencia del Comité.

Abstract

The Committee on Migrant Workers is the only one of the nine United Nations treaty-monitoring bodies that, due to a lack of support from States, cannot receive complaints from individuals alleging a violation of the Migrant Workers Convention and issue a pronouncement on the matter. To activate this function, ten States are required to accept it. So far, only five have done so. The purpose of the article is to advocate that South American States adopt this complaint mechanism. The article introduces the Migrant Workers Convention, the functions of its committee, and its scope. Then, focusing on South America, it develops six arguments about factors shared by these countries that promote a *contagion effect*, leading to the acceptance and subsequent activation of this Committee's competence.

1. INTRODUCCIÓN

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención de Trabajadores Migratorios o ICRMW, por sus siglas en inglés) fue adoptada por consenso el 18 de diciembre de 1990. Es uno de los nueve tratados universales de derechos humanos de las Naciones Unidas¹, y el único documento vinculante y comprensivo a nivel global enfocado en garantizar la protección de las personas migrantes (Lyon, 2010).

Pese a ser considerado «un hito» en la materia (Aining, 2018, p. 227) y «uno de los secretos mejor guardados» de las Naciones Unidas (Desmond,

-
1. Los ocho instrumentos restantes son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED).

2015, p. 67), es el instrumento que parece despertar menor simpatía entre estos nueve tratados universales ya que cuenta con tan sólo sesenta ratificaciones (UN treaty body database, 2025)², y no ha sido ratificado por Estados Unidos, Rusia, Australia, Reino Unido, Japón ni por ninguno de los 27 Estados de la Unión Europea. El mal desempeño en este aspecto le ha valido el mote de «impopular» (Desmond, 2015, p. 40) e incluso autoridades diplomáticas se han referido a la Convención como «un pato muerto» (Crépeau, 2017, p. 16)³.

El panorama, sin embargo, cambia rotundamente al observar la lista de Estados Parte de la ICRMW. Este instrumento cuenta con un alto grado de ratificaciones —y de popularidad— en determinadas regiones del planeta: entre los 40 países que componen África Occidental, África del Norte, América Central y, en el caso de estudio para este artículo, América del Sur, 33 respaldaron la ICRMW, lo que evidencia un caso peculiar de *regionalización* de un tratado de alcance internacional⁴. Incluso más, se advierte que muchos de estos países, tales como Argentina, Chile, Colombia, Costa de Marfil, México o Nigeria, solo por mencionar algunos, representan importantes centros de destino dentro de las dinámicas migratorias intrarregionales actuales, o que otros, como Ghana, Guatemala, El Salvador, Libia o Marruecos, funcionan como países de tránsito (OIM, 2024). Todo esto, echa por tierra la creencia de que el tratado fue ratificado únicamente por países emisores o de origen (Desmond, 2015).

Ahora bien, el categórico respaldo de estas cuatro subregiones a la ICRMW no se ha traducido en un apoyo correlativo ni contundente al órgano de expertos encargado de supervisar el cumplimiento de este instrumento. El Comité es el único entre los nueve órganos de los tratados de

-
2. Zimbabue fue el último país en ratificar la ICRMW el 5 de noviembre de 2024. La ICRMW entró en vigor, para este país, el 1 de marzo de 2025.
 3. La expresión *dead duck* en inglés refiere a alguien o algo que tiene muy pocas probabilidades de tener éxito, especialmente debido a un error o a un mal juicio.
 4. En África Occidental lo ratificaron 14 de los 16 países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Togo. En África del Norte, con excepción de Túnez, cuatro de los cinco países: Argelia, Egipto, Libia y Marruecos. En América Central, salvo Costa Rica y Panamá, cinco de los siete: Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En América del Sur, excluyendo a Brasil y Surinam, lo ratificaron diez de doce: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

las Naciones Unidas⁵ que no puede ejercer una de sus funciones principales: recibir y examinar denuncias —o comunicaciones individuales— por parte de individuos que reportan violaciones de derechos reconocidos en la ICRMW, ni, tras realizar la correspondiente evaluación, emitir un pronunciamiento no vinculante.

¿Cuál es el motivo que impide ejercer esta función? El artículo 77(8) del instrumento establece que el Comité podrá llevar a cabo esta tarea únicamente cuando diez Estados realicen la declaración de aceptación. Mientras se escribe este artículo, sólo cinco países lo han hecho: Ecuador (2018), El Salvador (2015), Guatemala (2007), México (1999) y Uruguay (2012). Desde ya, dado que no se alcanzaron estos diez apoyos, el mecanismo no se encuentra activo y, por tanto, la aceptación de estos cinco países no produce efectos jurídicos.

Entonces, ¿cómo se explica esta falta de apoyo al CMW? Según distintos expertos, la respuesta es unívoca: los Estados temen que el Comité incida en sus políticas migratorias (Chetail, 2020; Pécout, 2017; Lyon, 2010) y, sobre todo, temen que sus decisiones los deje «atados de manos» (Desmond, 2015, p. 48) en su derecho a establecer medidas de admisión y de exclusión de extranjeros; un derecho que es caracterizado como el «último bastión de la soberanía» (Dauvergne, 2016, p. 3).

Ante este escenario, el artículo propone seis argumentos objetivos, coherentes y convenientes para que los Estados sudamericanos que ya han ratificado la Convención acepten el mecanismo de comunicaciones individuales y lo activen. Así, con miras a contrarrestar esta *sensación de temor*, la contribución demuestra, por un lado, que estos países ya han limitado su soberanía en la materia mediante instrumentos jurídicos obligatorios. Por otro lado, demuestra que adoptar todas las medidas de protección a su alcance es consistente con su realidad, porque tienen bajas tasas de inmigración, mientras cuentan con altas tasas de emigración, y ello les reporta importantes beneficios económicos para su Producto Interno Bruto (PIB).

-
5. Los ocho restantes son el Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y el Comité contra la Desaparición Forzada (CED).

Los seis argumentos parten de factores compartidos entre los países de América del Sur y buscan promover un *efecto contagio* entre ellos.

El *efecto contagio* suele tener lugar en los entornos institucionales regionales, a partir del comportamiento de uno o de ciertos Estados. Distintos estudios demuestran cómo los países imitan actitudes o modelos legitimados en diferentes ámbitos como la educación, la liberalización del mercado, el medio ambiente, el agua y, también, los Derechos Humanos (Goodman y Derek, 2013). En América del Sur pueden identificarse ejemplos concretos de este fenómeno, como la ratificación en masse de los instrumentos de Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o en los aspectos novedosos replicados en las leyes migratorias de la región (Acosta, 2018).

El artículo hace especial hincapié en los ocho de los doce países de la región que han ratificado la ICRMW, pero que no han declarado aceptar ni rechazar el procedimiento de comunicaciones individuales: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú y Venezuela⁶. En ciertos pasajes, sin embargo, se hará referencia a países como Ecuador o Uruguay, que aceptaron esta competencia, o a los doce en su conjunto para proponer un análisis integral.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, introduce la ICRMW y, en segundo lugar, se enfoca en el comité y sus funciones. Luego, se aborda el mecanismo de comunicaciones individuales, explicando su alcance, la historia de su incorporación a la ICRMW y la relación de los Estados de América del Sur con el CMW. La cuarta sección se adentra en el núcleo de la propuesta, los seis argumentos a favor de la aceptación de este mecanismo. Finalmente, el trabajo concluye con unas reflexiones finales.

2. LA CONVENCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS

La ICRMW reconoce que los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares no son debidamente reconocidos en todas partes y, en consecuencia, requieren una protección internacional apropiada que justifica la elaboración de este tratado (ICRMW, 1990, Preámbulo).

6. El artículo excluye del análisis específico a Ecuador y a Uruguay por haber ratificado el instrumento y aceptado la competencia del Comité, y a Brasil y Surinam por no ser Estados Parte a la ICRMW.

El instrumento define a los trabajadores migratorios como a «toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional» y precisa diferentes categorías, como los trabajadores fronterizos, de temporada, marinos, u otros (ICRMW, 1990, Art. 2.1). Por «familiares», se refiere a las personas que contrajeron matrimonio con trabajadores migratorios o que tienen con ellos una relación que produce efectos equivalentes al matrimonio, conforme al derecho interno, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación correspondiente o por acuerdos aplicables entre los Estados de que se trate (ICRMW, 1990, Art. 4).

El instrumento excluye de la protección del tratado a las personas empleadas por organismos internacionales o que participen en programas de desarrollo, a los inversionistas, a los refugiados y apátridas, a los estudiantes y a las personas que reciben capacitación (ICRMW, 1990, Art. 3).

Entre los nueve tratados universales de las Naciones Unidas, la ICRMW es el más extenso y detallado, con un total de 93 artículos. De allí que no debería sorprender que el texto definitivo haya superado los diez años de elaboración, uno de los historiales más largos en esta materia, o que sea aquél que demoró la mayor cantidad de tiempo en alcanzar las veinte ratificaciones que exige su artículo 87 para entrar en vigor: lo hizo el 1 de julio de 2003, 13 años después de su apertura a la firma (Chetail, 2020). Para tomar dimensión de estos factores, la Convención sobre los Derechos del Niño, con 54 artículos, es el segundo tratado más extenso de los referidos. Fue abierto a la firma en noviembre de 1989 y, menos de un año después, en septiembre de 1990, había logrado reunir las 20 ratificaciones necesarias para entrar en vigor.

Los 93 artículos de la ICRMW se dividen en nueve secciones. Las Partes I y II del instrumento están abocadas al ámbito de aplicación de la Convención y, como vimos previamente, a los conceptos clave junto con sus respectivas definiciones. Las Partes III y IV detallan el cuerpo principal de derechos. La primera de ellas, comprendida entre los artículos 8 y 35, enumera un amplio conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales destinados a todos los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos quienes se encuentran en situación irregular o «indocumentados». La segunda, la Parte IV, que se extiende entre los artículos 36 y 56, en cambio, asegura derechos adicionales a quienes se encuentran en situación regular. Más tarde, la Parte V, entre los artícu-

los 57 y 63, detalla los derechos de categorías específicas de trabajadores migratorios, como los fronterizos o de temporada, y a continuación, la Parte VI, entre los artículos 64 y 71, puntualiza sobre las obligaciones de los Estados Partes en la lucha contra la migración irregular y la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas y dignas. La Parte VII se refiere al comité, a su conformación y a sus funciones. Es en esta sección, justamente donde se reconoce la competencia del órgano para recibir y examinar las comunicaciones individuales que analizaremos posteriormente. Por último, las Partes VIII y IX, entre los artículos 79 y 93, abordan disposiciones generales y finales.

La ICRMW es «un instrumento extenso y exhaustivo [porque] refleja la complejidad del fenómeno que pretende regular» (MacDonald y Cholewinski, 2007, p. 27). En rigor, la densidad del documento radica en que abarca en detalle todo el proceso migratorio, es decir, desde la fase previa a la partida en el país de origen, pasando por el viaje en los países de tránsito, hasta el ingreso y la residencia en el Estado de destino y, finalmente, el regreso al país de origen (Desmond, 2015).

Sin embargo, hay que ser cautos. Su extensión no es sinónimo de innovación jurídica. En gran medida, la ICRMW «no crea nuevos derechos para los trabajadores migrantes, sino que reafirma y, a veces, especifica la aplicabilidad de derechos ya consagrados en otros instrumentos» (Chetail, 2020, p. 602). Es cierto que introduce derechos concretos, como transferir remesas o acceder a información relativa al proceso migratorio, pero, en esencia, este documento toma varios de los derechos ya establecidos en otros instrumentos universales⁷, para luego desarrollarlos en relación con una categoría de personas específica (Pécoud, 2017).

Nafziger y Bartel se encuentran entre los escasos críticos de la extrapolación de los derechos y del lenguaje de otros instrumentos a la ICRMW. Ambos autores argumentaron, desde la apertura a la firma del tratado, que esta situación provocaría confusión, entorpecería la observancia de las obligaciones estatales y comprometería su responsabilidad internacional (1991). Por el contrario, como sostiene Lyon, ningún Estado Parte de la ICRMW señaló dificultades para cumplir lo estipulado en este documento debido al solapamiento de su letra con la de otros tratados internacionales

7. La ICRMW toma principalmente los derechos desarrollados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

(2010). En todo caso, el principio *pro-homine*, regla de interpretación que permea el derecho internacional de los Derechos Humanos, impone sobre los Estados el deber de asegurar que sus leyes nacionales se conformen con el estándar que garantice mayores derechos entre los instrumentos que eventualmente podrían colisionar (Henderson, 2004).

Por lo demás, la ICRMW, aun en su extensión, es cuidadosa con la sensibilidad política que genera el asunto que aborda. El instrumento equilibra la aproximación a los derechos con el respeto por la competencia tradicional de los Estados para regular el ingreso y la residencia de las personas migrantes (Chetail, 2019). Este aspecto es usualmente ignorado. Como sostiene Chetail, persiste una «creencia común» de que la ICRMW trae aparejada la «pérdida de soberanía» en materia de admisión de migrantes trabajadores o el «fomento de la irregularidad migratoria» (2020, p. 643).

Lejos de esto, el propio documento expresamente asegura que nada de lo dispuesto en la ICRMW afecta al derecho de cada Estado Parte «a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares» (ICRMW, 1990, Art. 79). También, garantiza que ninguna de las disposiciones debe interpretarse en el sentido de favorecer «la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada (...)» (ICRMW, 1990, Art. 35).

Entonces, para recapitular, este extenso y resistido instrumento, con escasas excepciones, no crea nuevos derechos, sino que readecua los pre-existentes para aplicarlos a la categoría específica que busca proteger. No hay pruebas de que este aspecto confunda su aplicación con la de otros tratados, en detrimento de los Estados Parte. Su ratificación deja a salvo el derecho soberano de los países a establecer sus políticas migratorias de admisión y no les impone la regularización de los irregulares. En la siguiente sección se realizará un análisis del órgano que supervisa su implementación.

3. EL COMITÉ DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FUNCIONES

Con el objetivo de observar la aplicación de la ICRMW, se estableció la creación de un Comité compuesto por 14 expertos elegidos por los Estados Parte. El CMW entró en funcionamiento el 1 de enero de 2004. Su con-

formación, sus objetivos y otros aspectos operativos se encuentran en los artículos 72 y siguientes de la ICRMW.

Las tres funciones de supervisión principales que le fueron asignadas se asimilan en gran medida a aquellas de los restantes órganos de tratados de las Naciones Unidas. El Comité examina los informes presentados por los Estados relativos a la aplicación de la ICRMW, elabora Observaciones Generales respecto de la interpretación del instrumento y evalúa las comunicaciones realizadas entre Estados o aquellas comunicaciones realizadas por individuos que alegan una violación a los términos del tratado.

Por limitaciones de espacio no será posible ahondar en cada uno de estos aspectos. No obstante, estas funciones merecen algunas notas para comprender su alcance.

En primer lugar, los informes presentados por los Estados Parte deben indicar las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la ICRMW. Los informes se deben presentar al año de la entrada en vigor del tratado y, posteriormente, cada cinco años o cada vez que el Comité lo requiera (ICRMW, 1990, Art. 73.1). En términos generales, tanto el contenido como el examen de estos informes se corresponden con los de los demás tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (Chetail, 2020). Esta tarea resulta la más habitual, pues permite asegurar la implementación efectiva del instrumento y, como veremos en la siguiente sección, facilita un espacio de diálogo entre los Estados Parte y el Comité.

En segundo lugar, el Comité tiene la función implícita de emitir observaciones generales. Ellas no son vinculantes, pero sí constituyen una interpretación autorizada de los deberes de los Estados Partes en su relación con este instrumento (Desmond, 2020). A marzo de 2025, el Comité ha publicado un total de seis observaciones sobre los siguientes temas: trabajadores domésticos migrantes (2011), derechos de migrantes en situación irregular y sus familias (2013), derechos de los niños en el contexto de la migración internacional (2017) junto con las obligaciones de los Estados respecto de los derechos de dichos niños en los países de origen, tránsito, destino y retorno (2017)⁸, derechos a la libertad y a la no detención arbitraria (2021) y, finalmente, la protección convergente de los derechos de los

8. Las observaciones generales n.º 3 y n.º 4 del CMW fueron realizadas conjuntamente con el Comité de los Derechos del Niño, para el cual representaron las observaciones n.º 22 y n.º 23, respectivamente.

trabajadores migratorios y de sus familiares mediante la ICRMW y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2024)⁹.

La tercera y última función del Comité es la relativa a la evaluación de comunicaciones en las que se alega un incumplimiento de los términos del tratado. Mientras que las comunicaciones individuales se abordarán en la siguiente sección, resulta interesante mencionar las comunicaciones entre Estados. Me refiero a aquellas en las cuales uno acusa a otro de incumplir las obligaciones dimanadas del instrumento (ICRMW, 1990, Art. 76). De momento, ningún Estado ha aceptado que el Comité ejerza esta función. Esto no debería llamar la atención. Las comunicaciones *inter pares*, pese a estar previstas en los nueve tratados universales de derechos humanos, tienen un uso por demás limitado: en 2018 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) devino en el primer organismo de supervisión de tratados en registrar, décadas después de su entrada en vigor, el primer uso de este procedimiento (Reilly y Trout, n.d.)¹⁰.

Entonces bien, los tres mecanismos principales referidos se alinean con el propósito de la CMW de cooperar o apuntalar a los Estados para que garanticen los derechos que se comprometieron a reconocer y que, al hacerlo, se aseguren de respetarlos, sin distinciones y a lo largo del ciclo migratorio (ICRMW, 1990, Art. 7). Entre estos mecanismos, no me referí a las comunicaciones individuales ya que no puede ser ejercida hasta la fecha por el CMW, pero se analiza en la siguiente sección.

4. EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES Y AMÉRICA DEL SUR

Las comunicaciones individuales constituyen un procedimiento arraigado en el engranaje de las Naciones Unidas. Consisten en un proceso que se inicia a partir de la denuncia de una persona o de un tercero en

9. En la actualidad, el CMW se encuentra elaborado una séptima Observación General, en conjunto con el CERD, relativa a las narrativas xenófobas y su impacto sobre los derechos de los migrantes. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/meeting-summaries/2023/12/committee-rights-migrant-workers-and-committee-elimination-racial>

10. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), recibió tres comunicaciones interestatales: Estado de Qatar contra Reino de Arabia Saudí, Estado de Qatar contra Emiratos Árabes Unidos y Estado de Palestina contra Estado de Israel.

su representación, de una presunta violación de los derechos reconocidos en alguno de estos instrumentos por un Estado Parte. Siempre que se cumpla la condición de que el Estado Parte haya aceptado la competencia del respectivo Comité para ejercer esta tarea, el órgano de supervisión desempeña una función cuasijurisdiccional. Deberá evaluar si la denuncia cumple con los requisitos de admisibilidad y observar las etapas del procedimiento, para luego pronunciarse sobre el fondo del asunto, explicando la existencia o no de una violación del instrumento correspondiente (ACNUDH, 2013).

Las decisiones adoptadas en el marco de estos procesos, como señalé, no son formalmente vinculantes. En esencia, los procedimientos de comunicaciones individuales son un mecanismo de contralor cuyo fin es cooperar con el Estado para que este cumpla las obligaciones que emanan del instrumento ratificado. También representa un mecanismo particularmente útil para remediar simbólicamente violaciones de los derechos humanos (Chetail, 2020).

La incorporación de este procedimiento en la ICRMW fue una propuesta de los Países Bajos, con el objetivo de complementar el sistema de comunicaciones inter pares incluido en el proyecto original. Los intensos debates que ello generó reflejan la sensibilidad en torno a la materia (Chetail, 2020)¹¹. En medio de estas tensiones, hubo una sugerencia que no recibió la oposición de ninguna delegación: hacia el final de la deliberación, la delegación de Finlandia propuso que el procedimiento de comunicaciones individuales exigiera, para funcionar, la aceptación de diez Estados, en vez de los cinco enunciados en la propuesta neerlandesa (Working Group, 1989). De esta forma, hoy, tanto el CMW como el CERD son los únicos órganos de los tratados de las Naciones Unidas que requieren diez declaraciones para activarse; la Convención contra la Tortura requiere cinco, y los restantes ni siquiera han de cumplir este requisito. A marzo de 2025, reitero, solo cinco países han declarado a favor de esta función: Ecuador (2018), El Salvador (2015), Guatemala (2007), México (1999) y Uruguay (2012).

Ante la falta de activación del mecanismo bajo estudio, se dice que el Comité sufre una «cuasiparálisis jurisprudencial» (Desmond, 2017, p. 93)

11. Para un mayor detalle de estos debates, véase: Working Group. (1989). *Report of the Economic and Social Council. Report of the open-ended Working Group on the Drafting of an International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and their Family*. (A/C.3/44/4 17). United Nations General Assembly, paras. 267-282.

o se lo tilda de «el primo pobre» entre los organismos de supervisión de tratados (Chetail, 2020, p. 603). Pese a ello, el Comité insiste: suele incorporar un mensaje en sus observaciones finales a los informes de los Estados Parte, instándolos a que estudien la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 77 (1) de la ICRMW.

Por ejemplo, los ocho países de América del Sur que son Estados Parte, pero que aún no han aceptado la competencia del Comité, han recibido esta sugerencia en numerosas ocasiones, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Observaciones finales a los Estados de América del Sur

Estado	Año	Documento
Argentina	2011 2022	Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, párr. 10 ¹² . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina, párr. 16 ¹³ .
Bolivia	2008 2013 2022	Observaciones finales sobre el informe inicial de Bolivia, párr. 12 ¹⁴ . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Bolivia, párr. 15 ¹⁵ . Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Bolivia, párr. 18 ¹⁶ .
Chile	2011 2021	Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile, párr. 13 ¹⁷ . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile, párr. 15 ¹⁸ .
Colombia	2009 2013 2020	Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, párr. 11 ¹⁹ . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Colombia, párr. 13 ²⁰ . Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Colombia, párr. 14 ²¹ .

(cont.)

12. CMW/C/ARG/CO/1

13. CMW/C/ARG/CO/2

14. CMW/C/BOL/CO/1

15. CMW/C/BOL/CO/2. A partir de este informe, el Comité refiere a la denominación oficial de Estado Plurinacional de Bolivia. Por motivos de espacio, en el cuadro se incorpora la referencia acotada.

16. CMW/C/BOL/CO/3

17. CMW/C/CHL/CO/1

18. CMW/C/CHL/CO/2

19. CMW/C/COL/CO/1

20. CMW/C/COL/CO/2

21. CMW/C/COL/CO/3

Estado	Año	Documento
Guyana	2018	Observaciones finales sobre el informe inicial de Guyana, párr. 10 ²² .
Paraguay	2012 2022	Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay, párr. 13 ²³ . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Paraguay, párr. 17 ²⁴ .
Perú	2015 2025	Observaciones finales sobre el informe inicial del Perú, párr. 15 ²⁵ . Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Perú, párr. 12 ²⁶ .
Venezuela	2022	Observaciones finales sobre el informe inicial de Venezuela, párr. 13 ²⁷ .

Nota. Elaboración propia a partir de información obtenida en la base de datos de los órganos de los Tratados de las Naciones Unidas.

Algunos Estados sudamericanos han tomado en consideración esta recomendación. Por ejemplo, en su segundo informe periódico de 2019, el gobierno argentino indicó que las autoridades competentes estaban «evaluando la posibilidad» de formular la declaración correspondiente al artículo 77 de la ICRMW²⁸. Por su parte, en 2019 la delegación de Bolivia explicó que «por el momento no se realizaría la declaración, pero que más adelante se analizaría nuevamente la pertinencia o no de la posible declaración»²⁹. Perú³⁰ o Chile³¹, en cambio, en sus últimos informes, siquiera se expusieron sobre el asunto, aun cuando el Comité solicitó explícitamente

22. CMW/C/GUY/CO/1

23. CMW/C/PRY/CO/1

24. CMW/C/PRY/CO/2

25. CMW/C/PER/CO/1

26. CMW/C/PER/CO/2

27. CMW/C/VEN/CO/1. El Comité utiliza la denominación oficial de República Bolivariana de Venezuela. Por motivos de espacio, en el cuadro se incorpora la referencia acotada.

28. CMW, Segundo informe periódico que la Argentina debía presentar en 2016 en virtud del artículo 73 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes, CMW/C/ARG/2, 9 de agosto de 2019, párr. 303

29. CMW, Examen del tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia debía presentar en 2018 en virtud del artículo 73 de la Convención, CMW/C/BOL/3, 29 de enero de 2019, párr. 144.

30. CMW, Segundo informe periódico que el Perú debía presentar en 2020 en virtud del artículo 73 de la Convención, CMW/C/PER/2, 29 de julio de 2024, párrs. 207-209.

31. CMW, Segundo informe periódico presentado por Chile en virtud del artículo 73 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes procedimiento simplificado, presentación prevista en 2016, CMW/C/CHL/2, 22 de octubre de 2019, párrs. 250-251.

que ambos sirvieran para informar «si el Estado tiene intención de formular (...) la declaración prevista en el artículo 77»³².

Por fuera de este canal de diálogo directo entre el Comité y los países de Sudamérica, es difícil encontrar razones oficiales y objetivas para conocer los motivos que impulsan a un Estado Parte a adoptar esta declaración, ya sea a favor o en contra. Los documentos por medio de los cuales los países se expresan al respecto no ahondan en explicaciones, sino todo lo contrario, son meras comunicaciones. Podemos tomar como ejemplo los únicos dos países de América del Sur que la han aceptado. El gobierno de Ecuador, simplemente parafraseó la letra del artículo 77 (1), señalando que reconoce la competencia del CMW para «recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que sus derechos individuales establecidos en la Convención han sido violados (...)»³³. El gobierno uruguayo, en igual sentido, dijo que «ha decidido reconocer (...) la competencia del Comité» en esta materia³⁴. Por su parte, las declaraciones donde expresamente se rechaza esta competencia, dejan abierta la puerta para hacerlo «en otro momento»³⁵. En su defecto, la práctica de los Estados respecto de otros tratados es similar³⁶.

Ante este panorama, y considerando que la doctrina sostiene unívocamente que el rechazo a este mecanismo se basa en el temor a la pérdida de soberanía en materia migratoria, a continuación se desarrollan los seis argumentos que buscan demostrar la coherencia y la conveniencia por las cuales los Estados de América del Sur deberían aceptar esta función del Comité.

32. Véase: CMW, Lista de cuestiones previa a la presentación del segundo informe periódico del Perú, CMW/C/PER/QPR/2, 17 de mayo de 2022, párr. 41; CMW, Lista de cuestiones previa a la presentación del segundo informe periódico de Chile, CMW/C/CHL/QPR/2, 14 de mayo de 2018, párr. 38.

33. United Nations Treaty Collection, IV. 13 — International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, p. 2. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDGS/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-13.en.pdf>

34. *Ibid.*, p. 4.

35. *Ibid.*, p. 4. Véase el caso de Turquía, que refiere que «reconoce[rá] la competencia del Comité (...) en un momento posterior».

36. Véase, por ejemplo, las declaraciones formuladas por los Estados aceptando o rechazando la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, United Nations Treaty Collection, IV. 2 - International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en

5. HACIA LA ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES DEL COMITÉ DE TRABAJADORES MIGRATORIOS

5.1. UNA REGIÓN «AZUL PROFUNDO»

En América del Sur prima el azul profundo. El sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), facilita un mapa interactivo sobre el «Estado de Ratificación» de los nueve tratados internacionales en materia de Derechos Humanos a nivel global y los nueve protocolos opcionales. En este mapa interactivo se puede observar, de forma accesible y con la utilización de cuatro colores, la estimación de los instrumentos que cada país ratificó. El azul profundo representa a los Estados que ratificaron entre 15 y 18 convenciones, el celeste, de 10 a 14, el naranja, de 5 a 9, y, finalmente, el rojo, de 0 a 4 (ACNUDH, 2025)³⁷.

América del Sur está coloreada de manera íntegra con azul profundo. La región tiene un alto grado de compromiso con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. El mapa interactivo, además, revela que Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú y Venezuela, los ocho países que interesan a este estudio, ratificaron la ICRMW. También permite observar otros datos de interés, tales como que diez de los 12 países sudamericanos han ratificado los nueve tratados principales, mientras que Guyana y Venezuela han ratificado ocho (ACNUDH, 2025)³⁸.

Al pasar a un plano regional, se sigue esta misma tendencia: once de los 12 Estados de América del Sur han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su Protocolo Adicional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 2025)³⁹. A excepción de Guyana,

37. El Tablero interactivo sobre el Estado de Ratificación se encuentra disponible en: <https://indicators.ohchr.org/>

38. Guyana y Venezuela son los únicos dos Estados que no han ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

39. Guyana es el único país de Sudamérica que no ratificó la CADH ni su Protocolo Adicional. Venezuela, si bien denunció a la CADH en 2012 y su retiro se hizo efectivo en 2013, reingresó formalmente en 2019, a partir de una comunicación formulada por Juan Gerardo Guaidó Márquez, entonces reconocido como presidente electo por el Consejo Permanente y por la Asamblea General de la OEA, a través de la cual otorgaba efectos retroactivos a la ratificación realizada por el Estado en 1977. Posteriormente, en 2023, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela reconoció la validez de la CADH. El Estado de ratificación de estos instrumentos se encuentra

prácticamente todos los países han ratificado los restantes instrumentos interamericanos dirigidos específicamente a grupos vulnerables (OEA, 2025)⁴⁰.

Aceptar la competencia del Comité contribuiría a mantener este alto grado de compromiso en la materia. Además, sería coherente con la posición que los gobiernos de estos países expresan y adoptan en bloque, en foros regionales o internacionales, a favor de los derechos de las personas migrantes.

Pueden encontrarse pruebas tan contundentes como recientes sobre este consenso en la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), un proceso consultivo regional que reúne a todos los gobiernos, incluidos los ocho que aquí interesan, con el objetivo de lograr una política migratoria regional alineada (Feddersen y Freier, 2023). En 2024, durante la XXII CSM realizada en Bogotá, Colombia, todas las cancillerías de los Estados Miembros ratificaron el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035, que establece como eje prioritario «la transversalidad del enfoque de derechos humanos y su respeto irrestricto, independiente de la nacionalidad, origen étnico, género, condición social, religión, opinión política, edad o condición migratoria de las personas» (CSM, 2024).

El consenso general sobre la trascendencia de los derechos humanos de las personas migrantes no es novedoso en el seno de la CSM. Prácticamente todas las declaraciones emitidas a lo largo de sus más de 20 años de existencia refuerzan y profundizan en este aspecto, demostrando que no se trata de posiciones circunstanciales, oportunistas o impulsadas por gobiernos regionales con posturas políticas similares, sino todo lo contrario (Feddersen y Freier, 2023)⁴¹. De hecho, no debe obviarse que, detrás

disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_materia.asp#DEREHUM.

40. Los principales instrumentos interamericanos en la materia son los siguientes: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer «Convención de Belem do Pará», Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. El último instrumento no sólo es el más reciente sino el que menos ratificaciones posee: lo aceptaron ocho Estados, con excepción de Brasil, Guyana, Paraguay y Venezuela.
41. Véase: CSM I, 2000, Declaración de Buenos Aires - Párrafo Tercero; CSM II, 2001, Declaración de Santiago - Párrafo 1.º; CSM III, 2002, Declaración de Quito - Párrafo 4.º y 7.º; CSM IV, 2003, Declaración de Montevideo - Párrafo 3.º; CSM V, 2004, Declaración de La Paz - Párrafo 1.º y 6.º; CSM VI, 2006, Declaración de Asunción -

de una declaración, hay numerosos espacios de los que esta se nutre, a los que toma como referencia, y que una multiplicidad de personal especializado está involucrado en su dictado (Santi Pereyra, 2017).

Además, el posicionamiento en bloque se refleja en otros espacios regionales o internacionales, como el MERCOSUR, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina (CAN) o las Naciones Unidas, donde se encuentran reiteradas declaraciones sudamericanas que promueven el enfoque de derechos humanos a favor de las personas migrantes e instan a otras regiones a hacer lo mismo⁴².

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú y Venezuela, todos Estados Parte de la ICRMW, han ratificado ampliamente instrumentos de derechos humanos y, de manera conjunta, abogan y exigen regionalmente, sin importar el gobierno de turno, la protección y el respeto irrestrictos de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Aceptar la competencia del Comité no solo refuerza su reputación en esta área, sino que también es coherente con la cesión de soberanía que conlleva el compromiso internacional de observar un tratado y con lo expresado por estos Estados en diversas declaraciones multilaterales.

5.2. «SÍ, ACEPTO»

Los Estados de América del Sur dieron el «sí» ante distintos órganos de supervisión de tratados internacionales y regionales. Su compromiso al

Párrafo 1(a)(b); CSM VII, 2007, Declaración de Caracas - Párrafo 9.º; CSM VIII, 2008, Declaración de Montevideo - Párrafos 1.º y 9.º; CSM IX, 2009, Declaración de Quito - Párrafo 2.º y 5.º; CSM X, 2010, Declaración de Cochabamba - Párrafo 3.º y 9.º; CSM XI, 2011, Declaración de Brasilia - Párrafo 1.º; CSM XIV, 2014, Declaración de Lima, Eje Temático IV, Párrafo 1.º; CSM XVI, 2016, Declaración de Asunción, Eje Temático I; CSM XVII, 2017, Declaración de Montevideo, Eje Temático I; CSM XVIII, 2018, Declaración de Sucre, Eje Temático; CSM XX, 2022, Declaración de Santiago - Párrafo 1.º; CSM XXI, 2023, Declaración de Lima - Párrafo 1.º.

42. Véase: UNASUR. (2008). *Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la 'Directiva de Retorno' de la Unión Europea*; MERCOSUR. (2008). *Declaración de Presidentes de los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR sobre la 'Directiva de Retorno'*; CAN. (2008). *Frente a la Directiva de Retorno de la UE: Cancilleres Andinos plantean a la UE diálogo integral sobre migrantes*. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/frente-a-la-directiva-de-retorno-de-la-ue-cancilleres-andinos-plantean-a-la-ue-dialogo-integral-sobre-migrantes/>. Sobre Naciones Unidas, véase, por ejemplo, el posicionamiento conjunto alrededor del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (CSM, 2024).

ratificar los instrumentos de derechos humanos va más allá de la sola firma, y se refleja en que aceptaron someterse a un alto grado de supervisión por muchos de estos órganos. Llamativamente, el Comité sigue siendo la única excepción entre los ocho Estados analizados.

En el plano internacional, excluyendo del análisis al CMW por carecer de esta función, se observa que Argentina, Ecuador y Uruguay aceptaron ser supervisados por los ocho órganos de tratados de las Naciones Unidas restantes⁴³. Bolivia y Perú hicieron lo propio respecto de siete de estos ocho órganos, Chile, de seis, y, un tanto más rezagados, Paraguay y Venezuela, de cuatro.

Cuadro 2. Aceptación de procedimientos de comunicaciones individuales

Comité Estado	CCPR Op. Protocol	CESCR Op. Protocol	CAT Art. 22 CAT	CEDAW Op. Protocol	CRC Op. Protocol	CERD Art. 14 ICERD	CRPD Op. Protocol	CED Art. 31 ICED	Total
Argentina	✓ 1986	✓ 2011	✓ 1986	✓ 2007	✓ 2015	✓ 2007	✓ 2008	✓ 2008	8 / 8
Bolivia	✓ 1982	✓ 2012	✓ 2006	✓ 2000	✓ 2013	✓ 2006	✓ 2009	☒ —	7 / 8
Chile	✓ 1992	☒ —	✓ 2004	☒ —	✓ 2015	✓ 1994	✓ 2008	✓ 2009	6 / 8
Colombia	✓ 1969	☒ —	☒ —	✓ 2007	☒ —	☒ —	☒ —	✓ 2012	3 / 8
Ecuador	✓ 1969	✓ 2010	✓ 1988	✓ 2002	✓ 2018	✓ 1977	✓ 2008	✓ 2009	8 / 8
Guyana	✓ 1999	☒ —	☒ —	☒ —	☒ —	☒ —	☒ —	No Ratif.	1 / 7
Paraguay	✓ 1995	☒ —	✓ 2002	✓ 2001	☒ —	☒ —	✓ 2008	☒ —	4 / 8
Perú	✓ 1980	☒ —	✓ 1988	✓ 2001	✓ 2016	✓ 1984	✓ 2008	✓ 2016	7 / 8
Uruguay	✓ 1970	✓ 2013	✓ 1988	✓ 2001	✓ 2015	✓ 1972	✓ 2011	✓ 2009	8 / 8
Venezuela	✓ 1978	☒ —	✓ 1994	✓ 2002	☒ —	✓ 2003	☒ —	No Ratif.	4 / 7
Total	10 / 10	4 / 10	8 / 10	8 / 10	6 / 10	7 / 10	7 / 10	6 / 10	

Nota. Elaboración propia a partir de información obtenida en la base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas.

El contraste con otras subregiones, que además han ratificado ampliamente la Convención de Trabajadores Migratorios, refuerza el compromiso de América del Sur en esta materia. En África, por ejemplo, los doce países reunidos bajo la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS)⁴⁴, de los cuales diez son parte de la ICRMW, muestran un

43. Para el detalle de estos ocho instrumentos dirigirse a la nota al pie número 1.

44. La subregión de África Occidental está compuesta por 16 países. Mauritania abandonó el régimen de integración regional en el 2000. Más recientemente, Burkina Faso,

índice de aceptación muy inferior al sudamericano: Ghana, Senegal y Togo, autorizan que cuatro órganos de supervisión de Naciones Unidas reciban comunicaciones individuales; Cabo Verde, tres; y Benín, Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea Bissau y Nigeria, dos; Sierra Leona, uno; y Liberia, ninguno (UN Treaty Body Database, 2025).

Lo que resulta aún más relevante es que ninguno de los países sudamericanos, tras haber aceptado alguno de los procedimientos de comunicaciones individuales, retiró posteriormente dicha aceptación por considerar afectada su soberanía, aun cuando fueron denunciados por presuntas violaciones e, incluso, recibieron pronunciamientos en su contra (UN Treaty Body Database)⁴⁵.

En otro orden, los ocho países de América del Sur que han ratificado la ICRMW también son supervisados en el plano regional. Como Estados Miembros de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) puede recibir, analizar e investigar peticiones individuales de personas que alegan la violación de sus derechos humanos bajo su jurisdicción. Además, ante situaciones graves y urgentes de riesgo de daño irreparable, puede dictar medidas con un peso jurídico significativo (Beduschi, 2015).

A excepción de Guyana, todos han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), por lo que pueden ser juzgados en caso de ser hallados responsables internacionalmente por violar los derechos contemplados en la CADH. En tal caso, la Corte IDH puede ordenar diversas medidas de reparación, como restitución, rehabilitación, indemnización y satisfacción; además, puede disponer que el Estado investigue, identifique y sancione a los responsables de la vulneración de derechos, o bien garantice que no se repitan dichas violaciones (Beduschi, 2015).

A diferencia de los órganos de supervisión interamericanos, que son habilitados por los propios Estados para disponer medidas de cumplimiento obligatorio, incluso en materia migratoria, el mecanismo de comunicaciones individuales emite opiniones que no son formalmente vinculantes.

Mali y Níger, en conjunto, decidieron abandonar ECOWAS, decisión que se materializó en enero de 2025. Para más información, véase: <https://www.freemovehub.com/regimes/ecowas/>

45. Para un detalle de los distintos procedimientos y pronunciamientos, véase: <https://juris.ohchr.org/AdvancedSearch>

Resulta poco consistente que un Estado rechace la intervención del CMW bajo el pretexto de perder soberanía, cuando acepta que otros órganos puedan incidir en este ámbito.

Al privar al Comité de emitir sus comunicaciones individuales no vinculantes, los Estados pierden, más que la soberanía, la oportunidad de mejorar sus políticas sobre movilidad humana y la aplicación de la ICRMW. Esto aumenta su exposición a ser declarados internacionalmente responsables por incumplimiento de sus deberes, incluso ante aquellos órganos de derechos humanos que, presumiblemente, son menos especializados que el Comité en materia migratoria.

5.3. ACUERDOS DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

América del Sur prioriza a América del Sur. Los países sudamericanos reconocen las virtudes de la integración regional como medio para el desarrollo económico entre vecinos (Chetail, 2019). En ese contexto, como ocurre en otras subregiones del planeta⁴⁶, la libre circulación de trabajadores migratorios y sus familias resulta esencial para alcanzar este objetivo. Así lo entendieron los Estados de la región, que, de una u otra forma, cedieron soberanía y avanzaron hacia el fortalecimiento de la integración.

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, son Estados Miembros o Asociados al MERCOSUR y, además, son signatarios del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Acuerdo de Residencia), junto con Brasil, Ecuador y Uruguay⁴⁷. Firmado en diciembre de 2002, el Acuerdo tiene como objetivo principal garantizar la regularidad migratoria y asegurar diversos derechos a las personas nacionales de un Estado firmante que deseen radicarse en el territorio de otro (Odriozola, 2023). Entró en vigor en 2009 y solucionó la situación migratoria de millones de personas sudamericanas que migran por la región, convirtiéndose en «una piedra fun-

46. Para un análisis exhaustivo de los diferentes acuerdos de libre circulación de personas, puede visitarse el proyecto Free Move, un centro de conocimientos donde estos regímenes son analizados por un equipo de expertos de todo el mundo. Diego Acosta and Luuk van der Baaren (2024), Freemove Project, Free Movement Regimes Dataset. Indicators on entry, residence, rights, and security of residence. Véase nota al pie 44.

47. Guyana y Venezuela no han ratificado dichos acuerdos. Sin embargo, países como Argentina o Uruguay permiten la residencia de sus nacionales. Véase el apartado 5.3.a).

damental para la consecución de la migración regular en la región» (OIM, 2018, p. 13).

Detrás de este propósito, no debe perderse de vista que el Acuerdo de Residencia se inscribe en un proceso de integración que busca dinamizar y fortalecer no solo los vínculos comerciales entre los países involucrados, sino también los laborales (Modolo, 2010). Por ello, el Acuerdo se orienta a facilitar la movilidad de los trabajadores migrantes y sus familiares. Entre sus dispositivos, el instrumento dedica el artículo 10 enteramente a establecer medidas para promover condiciones legales de empleo. Además, enfatiza «el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita» o, al abordar el trato igualitario, se refiere a la materia laboral, especialmente en lo que respecta a «remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales» (Acuerdo de Residencia, 2002, Arts. 9.1 y 9.3).

Entre los aspectos destacables del Acuerdo de Residencia, hay uno que merece especial atención. El instrumento no define «familia», sino que se refiere a «miembros» que deben ser nacionales de un Estado Parte. Incluso cuando un familiar no ostente una de las nacionalidades, el Acuerdo asegura que «se les expedirá una residencia de idéntica vigencia que aquella que posea la persona de la cual dependan» (Acuerdo de Residencia, 2002, Arts. 9.2).

De esto se desprende una amplia cesión de soberanía a favor de la libre circulación de personas nacionales mercosureñas, que va más allá y se extiende a familiares, sean nacionales o no. Además, los familiares que obtengan residencia en los términos del Acuerdo gozan de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales del país de recepción (Acuerdo de Residencia, 2002, Arts. 9.1).

Una última nota debe destinarse al otro régimen de integración regional sudamericano: la mencionada CAN, conformada por Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador. Entre los cuatro países se acordó el Estatuto Migratorio Andino (Decisión n.º 878), vigente desde 2021. El documento, al igual que el Acuerdo de Residencia, regula la circulación y residencia de ciudadanos andinos y sus familiares. Garantiza un abanico de derechos e incluso propone una definición de familia más amplia que la de la ICRMW.

Aunado a ello, los Estados firmantes acordaron ampliar la admisión a los residentes permanentes extracomunitarios. Es decir, los nacionales de terceros países radicados en alguno de los cuatro Estados Parte pueden circular libremente, lo que constituye otra clara cesión de soberanía en materia de política migratoria. Como el Acuerdo de Residencia, este

instrumento es de carácter supranacional y de cumplimiento obligatorio (Acosta y Harris, 2022).

Bajo estas condiciones, no cabe duda de que los Estados sudamericanos alientan la integración regional; incluso, consideran a la migración laboral un factor tan determinante a tal fin, que han cedido capacidad de decisión en sus políticas migratorias de admisión. La supervisión del Comité en materia de comunicaciones individuales puede resultar un mecanismo complementario para ajustar y elevar los estándares de protección de los trabajadores migratorios intrarregionales. En las secciones que siguen, veremos la relevancia de esta protección.

5.4. MIGRACIÓN REGIONAL

En América del Sur, la mayor parte de la población migrante es de origen sudamericano. El promedio de migración intrarregional es elevado y se encuentra en estable crecimiento. De acuerdo con cifras elaboradas por la OIM, en 2010 el número de migrantes sudamericanos alcanzaba los 3,5 millones de personas, mientras que en 2015 ascendió a 3,9 millones, lo que representó que la migración de sudamericanos aproximadamente representaba el 70 % del total de la migración en la región (OIM, 2017).

Los informes más recientes, además de reafirmar el importante peso de la migración intrasudamericana, la destacan como un rasgo característico de la región (OIM y FEM, 2023). Según las últimas estadísticas elaboradas por la OIM en 2022, se observa un incremento significativo de las cifras, impulsado principalmente por la emigración desde Venezuela. En este sentido, de los 10,9 millones de migrantes en América del Sur, casi el 80 % corresponde a nacionales de países de la propia región (OIM y FEM, 2023).

No debería llamar la atención que la migración en Sudamérica sea mayoritariamente sudamericana. Esta es una tendencia que sigue un patrón habitual a nivel mundial. En contra de las percepciones, la evidencia empírica refleja que hay más personas que migran de un país a otro dentro del Sur Global que desde el Sur Global hacia el Norte Global. Asimismo, se registran regiones en las que la movilidad se produce casi exclusivamente hacia países vecinos y, aún más, la migración sur-sur «está creciendo en términos absolutos» (Crawley y Teve, 2024, p. 2). Esta tendencia también se observa en otras subregiones con dinámicas migratorias similares y en las que la ICRMW ha sido ampliamente ratificada, como África Occidental, algunas áreas de África del Norte y de América Central (OIM, 2024).

Frente a este panorama, la aceptación del mecanismo de comunicaciones individuales del CMW puede considerarse conveniente desde dos perspectivas: la «horizontal» y la «vertical». Respecto de la primera, bajo el monitoreo del Comité, los Estados de América del Sur afianzan de manera común su compromiso inter pares, en pos de respetar y garantizar conjuntamente los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los sudamericanos. La lógica «vertical», apunta a la aceptación de este mecanismo por parte de un Estado con el objetivo dual de reforzar la protección de sus nacionales radicados en otro país de América del Sur e influenciar el accionar inverso de otro Estado. A modo de ejemplo, Argentina lo haría a favor de sus nacionales en Bolivia, quienes representan la mayor comunidad de inmigrantes en ese país, y Bolivia, a su vez, a favor de los bolivianos en Argentina, la segunda comunidad de inmigrantes más numerosa en ese país (OSUMI, 2025). La lógica «vertical», busca complementar a la «horizontal» mediante un enfoque transaccional, donde la influencia del beneficio compartido apunta a elevar recíprocamente los estándares de protección de los propios nacionales en el extranjero, de acuerdo con lo establecido en la ICRMW.

La lógica «horizontal» entre los Estados de la región, para favorecer la protección de todos los migrantes, y la lógica «vertical» de los Estados, por promover la protección de sus propios nacionales en los países donde residen, además, buscan influir en un proceso de *socialización* de la aceptación del mecanismo de comunicaciones individuales.

Avanzar en la aceptación de la competencia del Comité, acompañando este proceso mediante instancias de coordinación y diplomacia, o aprovechando los espacios regionales de diálogo, como la CSM, permitiría socializar el compromiso conjunto de los Estados de América del Sur, tanto entre sí —en la protección de los trabajadores migratorios— como respecto de sus propios nacionales emigrantes.

5.5. BAJAS TASAS DE INMIGRACIÓN

Los Estados de América del Sur, en general, y los ocho que son objeto de este estudio en particular, registran porcentajes muy bajos de población inmigrante en sus respectivos territorios, lo cual dista bastante de la percepción colectiva, usualmente influenciada por la narrativa política que insiste en la masividad de las migraciones (Zenteno, 2024; Palacios, 2024; Tagliafico, 2025).

Ninguno de estos países se acerca, en términos relativos, a los Estados que, a nivel global, reciben el mayor número de migrantes en relación con su población (UNDESA, 2024). Más aún, la gran mayoría de los países de América del Sur se ubica actualmente por debajo o apenas por encima de la media mundial de población inmigrante, estimada en 3,5 % (UNDESA, 2024). Estos datos corresponden a registros estadísticos de 2020, es decir, a un período en el que el flujo de nacionales venezolanos ya era sostenido a nivel regional⁴⁸.

En este marco, Bolivia y Paraguay presentan porcentajes de población migrante de 1,4 % y 2,6 %, respectivamente. Un segundo grupo de países apenas supera la media global: Perú, con 3,6 %; Colombia, con 3,8 %; Guyana, con 3,9 %; Argentina, con 4,2 %; y Venezuela, con 4,7 %⁴⁹. En términos porcentuales, Chile registra la mayor proporción de migrantes a nivel doméstico, con un 7,8 % (UNDESA, 2024). Si se incorporan los dos Estados de la región que han aceptado la competencia del Comité, Ecuador y Uruguay, se observa que el primero tiene un 4,1 % de inmigrantes, mientras que el segundo registra un 3,2 %, valor inferior al promedio global (UNDESA, 2024).

Cuadro 3. Estadísticas sobre población en Estados Parte a la ICRMW

País	Población inmigrante	Total población	Promedio
Chile	1.476.240	19.764.771	7,8 %
Venezuela	1.324.193	28.405.543	4,7 %
Argentina	1.912.294	45.696.159	4,2 %
Ecuador	721.560	18.135.478	4,1 %
Guyana	31.169	831.087	3,9 %
Colombia	1.932.807	52.886.363	3,8 %
Perú	1.184.762	34.217.847	3,6 %
Uruguay	108.267	3.386.588	3,2 %
Paraguay	169.567	6.929.153	2,6 %
Bolivia	164.121	12.413.315	1,5 %

Nota. Elaboración propia a partir de la información ofrecida por la división de población de las Naciones Unidas.

48. En 2010, mientras la media de inmigrantes global representaba 3,1 % sobre el total de la población mundial, sólo Argentina y Venezuela superaban ese porcentaje.
49. De acuerdo con UNDESA, los porcentajes relativos a Venezuela pueden no coincidir con la realidad, producto de la falta de elaboración y proporción de estadísticas.

La reducida tasa de inmigración en los países de América del Sur se vuelve más evidente si se considera que el 97 % de la emigración venezolana permanece en la región. Incluso más, cinco países del Cuadro N° 3 — Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú— se encuentran entre los diez que concentran la mayor cantidad mundial de población venezolana (ACNUR, 2024; R4V, 2025) y, aun así, sus promedios de inmigración resultan bajos en perspectiva global.

Ninguno de los Estados sudamericanos figura en el listado de países con el mayor número absoluto —en millones— de migrantes (OIM, 2024). De hecho, la suma de los inmigrantes radicados en los diez países referidos en la tabla anterior no alcanza, en su conjunto, a Alemania, Arabia Saudita o Rusia, todos con cifras que superan los diez, doce y catorce millones de inmigrantes (OIM, 2024). Mucho menos, a los 43 millones de migrantes que residen en Estados Unidos. De ampliarse la lista a los 20 estados más receptivos a la migración a nivel mundial, ni Argentina ni Colombia, que lideran la región en términos absolutos, se acercarían a Japón, que aloja a 2,5 millones de migrantes (OIM, 2024).

Fortalecer los estándares de protección mediante la aceptación del mecanismo de comunicaciones individuales no provocará un aumento de las migraciones. En otras palabras, garantizar *más derechos* no es sinónimo de *más migración per se*: la movilidad humana no responde bajo esa lógica. Argentina y Uruguay resultan ilustrativos en este sentido: son los únicos países sudamericanos que garantizan a los nacionales venezolanos facilidades de radicación bajo el criterio de «nacionalidad MERCOSUR» y el conjunto de derechos en igualdad de condiciones con sus nacionales. Mientras tanto, Venezuela ni siquiera ratificó el Acuerdo de Residencia y fue suspendida del MERCOSUR en 2017 (Odriozola, 2023). Argentina favorece una residencia temporaria, inicialmente por dos años⁵⁰, y Uruguay, un paso más allá, garantiza el acceso directo a la

50. La Ley n.º 25.871 en su artículo 23 inciso (I) incorporó en la subcategoría de residencias temporarias el criterio de «nacionalidad MERCOSUR». Por su parte, el Decreto n.º 616/10 del 3 de mayo de 2010, que reglamenta la Ley n.º 25.871, señala en el artículo 23 (I) que los países incluidos bajo el artículo homónimo de la ley son todos aquellos que sean Estados Parte o Asociados del MERCOSUR, por lo cual alcanza a nacionales de Venezuela. La situación no se modificó pese a la suspensión de Venezuela. El sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones confirma esta información. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/obtener-una-residencia-temporaria-por-nacionalidad-mercosur>.

residencia permanente⁵¹. Sin embargo, a cifras de noviembre de 2024, de los 6,71 millones de venezolanos en América Latina y el Caribe, solo 165,6 mil habitan en Argentina y otros 41,2 mil en Uruguay. En otras palabras, a pesar de las facilidades de acceso a la residencia y los derechos que ello conlleva, solo el 2,46 % y el 0,61 % del total de la diáspora venezolana fijaron su residencia en Argentina y Uruguay, respectivamente (R4V, 2024).

Bajo estas circunstancias, nada hace suponer que la aceptación de la competencia del Comité implicará un aumento de las tasas de inmigración en la región, las cuales, a pesar del razonable aumento intrarregional, se mantienen bajas a nivel internacional. Eventualmente, ninguna medida del CMW podría incidir drásticamente en tal sentido: no es ese el rol que los Estados le asignaron en el artículo 77.

5.6. ALTAS TASAS DE EMIGRACIÓN Y REMESAS

En oposición a los bajos índices de inmigración, los países de América del Sur tienen, como regla, tasas netas de migración negativas, es decir, que el número neto de emigrantes supera al número de inmigrantes (OIM, 2019). Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen más nacionales en el extranjero que migrantes en su territorio (Osumi, 2025).

El número de emigrantes reporta grandes beneficios económicos para los países de origen, ya que las remesas⁵² constituyen una importante fuente de ingresos (OIM, 2013). En términos generales, se estima que, a nivel regional, el 80 % de los migrantes destinan estas remesas a «manutención, que incluye los gastos cotidianos de comida, vivienda, transporte, etc.» (Maldonado y Harris, 2024, p. 28). De igual manera, el cuidado de la salud y, en menor medida, las inversiones son otras alternativas de uso (Maldonado y Harris, 2024).

51. La Ley n.º 18.250 señala en el artículo 33 que tendrán categoría de residentes permanentes todos «Los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados que acrediten dicha nacionalidad». Al igual que en Argentina, la situación no se modificó pese a la suspensión de Venezuela. El sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones confirma esta información. Disponible en: <https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-permanente-mercosur>

52. De acuerdo con el glosario de la OIM, refieren a sumas de dinero ganadas o adquiridas por extranjeros que las transfieren a su país de origen. Véase (OIM, 2013).

De acuerdo con la información que facilita el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a mediados de 2024, las remesas en Sudamérica crecieron un 9,1 % respecto del año anterior, la tasa de crecimiento más alta entre las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe, (Maldonado y Harris, 2024), lo que supone un aumento sostenido desde el 2021 (Maldonado y Harris, 2023). Dentro de los montos totales enviados a América del Sur, casi el 20 % corresponde a transferencias realizadas por migrantes sudamericanos a otros sudamericanos de la propia región (Maldonado y Harris, 2024).

La trascendencia de las remesas se advierte, además, en su peso relativo en el PIB de los países receptores. A modo de ejemplo, en Bolivia estas representaron, en promedio, un 3,3 % del PIB durante la última década, una situación similar a la de Colombia, donde constituyeron al menos el 3 % en los últimos cinco años. En términos absolutos, esto equivale a más de 1.400 millones de dólares y 10.090 millones de dólares, respectivamente (BID, 2025). Detrás de estas cifras reaparecen las relaciones migratorias bilaterales, en las que las comunidades de otros países de la región se benefician mutuamente. Siguiendo con Bolivia, cuya comunidad de emigrantes intrarregional supera a las 600.000 personas, se advierte que recibió el 26 % de las remesas de la propia Sudamérica (BID, 2025).

El estudio y la trascendencia de las remesas para América del Sur son esenciales no solo para desalentar la creencia que posiciona al migrante como una carga para la sociedad de acogida, sino para apreciar el valor de una de las tantas contribuciones de las migraciones. Al aceptar la competencia del Comité, los Estados sudamericanos elevan los estándares de protección de las personas migrantes, pero también de los trabajadores, lo que representa un beneficio sustancial para las economías regionales y para sus familias en el país de origen.

6. CONCLUSIÓN

En este artículo se ha demostrado que los países de América del Sur cuentan con motivos objetivos, coherentes y convenientes para aceptar el sistema de comunicaciones individuales del Comité de Trabajadores Migratorios. Dicho de otro modo, al avanzar en dicha aceptación, estos Estados *ganan más de lo que pierden*, si es que tal escenario pudiera plantearse.

Los seis argumentos desarrollados, además de poner en evidencia la irracionalidad del temor a resignar soberanía en materia de política migratoria, buscan generar un *efecto contagio* en tres sentidos. En primer lugar,

aceptar la competencia del Comité contribuiría a sostener la reputación, la coherencia jurídico-narrativa y la credibilidad en materia de derechos humanos que la región ha procurado construir a lo largo del tiempo. En segundo lugar, dicha aceptación otorgaría mayor consistencia a las políticas de integración regional, en tanto que mejorar la protección de todos los migrantes trabajadores —incluidos los sudamericanos— supone un compromiso con la unión regional y resulta acorde a las dinámicas naturales de movilidad humana intrarregional. En tercer lugar, aceptar la competencia del Comité no implicaría un incremento en las bajas tasas de inmigración que caracterizan a los países sudamericanos, pero permitiría elevar los estándares de protección de los trabajadores migratorios y el fruto de su trabajo, que retorna en forma de remesas a las economías nacionales y representa un factor económico sustancial para el PIB de varios de estos países.

Con todo, los argumentos propuestos no están exentos de posibles objeciones. Si bien parecen poner de manifiesto una contradicción en el accionar de los Estados analizados, parten de un diagnóstico que podría resultar insuficiente: la presunción de que la negativa a aceptar la competencia del Comité se explica exclusivamente por el temor a resignar la soberanía en materia de política migratoria. El funcionamiento de los Estados es, como el de las personas, complejo, errático y no siempre lineal; aquello que se presume razonable no necesariamente orienta las decisiones públicas. El punto es que puede haber otros factores detrás del supuesto rechazo a este mecanismo, como las trabas burocráticas, la percepción de la opinión pública o las tensiones políticas. Asimismo, parte de los argumentos aquí desarrollados se apoyan en posiciones de carácter supranacional que, aun cuando se sostienen en foros y espacios regionales, entran en fricción con agendas nacionales de corte restrictivo o nacionalista. Estos aspectos constituyen posibles líneas de investigación futura.

En cualquier caso, los argumentos presentados buscan aportar elementos que ayuden a los Estados a avanzar hacia la aceptación del sistema de comunicaciones individuales del Comité de Trabajadores Migratorios, con el objetivo de dejar atrás su condición de «primo pobre» entre los órganos de tratados de Naciones Unidas, poner fin a su «cuasiparálisis jurisprudencial» y habilitar una nueva etapa en su historia y en la de miles de trabajadores migratorios y sus familiares.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, D. (2018). *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge University Press.

- ACOSTA, D. & FREIER, L. F. (2015). Beyond smoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws. En *A liberal tide: Immigration and asylum law and policy in Latin America* (pp. 33-55). University of London Press.
- ACOSTA, D. & FREIER, L. F. (2023). Expanding the reflexive turn in migration studies: Refugee protection, regularization, and naturalization in Latin America. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 21(4), 597-610. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2146246>
- ACOSTA, D. & HARRIS, J. (2022). *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2013). *Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas* (Folleto informativo n.º 7/Rev. 2). Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-08/FactSheet7Rev2_sp.pdf
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2025). *Tablero interactivo sobre el estado de ratificación*. <https://indicators.ohchr.org/>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. (2024). *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2023*.
- ACUERDO DE RESIDENCIA DEL MERCOSUR. (2002). *Mercado Común del Sur*.
- AINING, Z. (2018). Predicaments and countermeasures of the protection of migrant workers' human rights. *Journal of Human Rights*, 17(2), 223-231.
- BEDUSCHI, A. (2015). The contribution of the Inter-American Court of Human Rights to the protection of irregular immigrants' rights: Opportunities and challenges. *Refugee Survey Quarterly*, 34(4), 45-74. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv012>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2025). *Remesas, DataMIG, Unidad de Migración*. <https://datamig.iadb.org/es/remittance>
- BRUMAT, L. & VERA ESPINOZA, M. (2024). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 319-346. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- COMUNIDAD ANDINA. (2021). *Estatuto migratorio andino* (Decisión n.º 878).

- CHETAIL, V. (2019). *International migration law*. Oxford University Press.
- CHETAIL, V. (2020). The Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. En F. Mégret & P. Alston (Eds.), *The United Nations and human rights: A critical appraisal* (2nd ed., pp. 601-644). Oxford University Press.
- CRAWLEY, H. & TEYE, J. K. (2024). *The Palgrave handbook of South-South migration and inequality*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8>
- CONSEJO SURAMERICANO DE MIGRACIONES. (2024). *Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035*.
- DESMOND, A. (2015). The triangle that could square the circle? The UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the EU and the Universal Periodic Review. *European Journal of Migration and Law*, 17(1), 39-69. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342071>
- DESMOND, A. (Ed.). (2017). *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria University Law Press.
- DESMOND, A. (2020). A new dawn for the human rights of international migrants? Protection of migrants' rights in light of the UN's SDGs and Global Compact for Migration. *International Journal of Law in Context*, 16(3), 222-238. <https://doi.org/10.1017/S1744552320000282>
- FEDDERSEN, M. & FREIER, L. F. (2023). Unpacking the ideational foundations of South American migration governance: A systematic analysis of the South American Conference on Migration. *Globalizations*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2236886>
- FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, N. & FREIER, L. F. (2024a). Latin American immigration and refugee policies: A critical literature review. *Comparative Migration Studies*, 12(1), 15. <https://doi.org/10.1186/s40878-024-00377-0>
- FREIER, L. F., ARON SAID, V. & QUESADA NICOLI, D. (2022). Non-discrimination and special protection for migrants and refugees. *International Journal of Discrimination and the Law*, 22(3), 281-304. <https://doi.org/10.1177/13582291221115538>
- FREIER, L. F. & GAUCI, J. P. (2020). Refugee rights across regions: A comparative overview of legislative good practices in Latin America and the EU. *Refugee Survey Quarterly*, 39(3), 321-362. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa011>

- GOODMAN, R. & JINKS, D. (2013). Acculturation of states: The empirical record. En *Socializing states: Promoting human rights through international law*. Oxford University Press.
- HAMMOUD-GALLEGO, O. & FREIER, L. F. (2023). Symbolic refugee protection: Explaining Latin America's liberal refugee laws. *American Political Science Review*, 117(2), 454-473. <https://doi.org/10.1017/S000305542200082X>
- HENDERSON, H. (2004). Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: La importancia del principio pro homine. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (39), 72-99.
- INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES. (1990). *Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.
- LYON, B. (2010). *The unsigned United Nations Migrant Worker Rights Convention: An overlooked opportunity to change the brown collar migration paradigm* (Working paper). <https://digitalcommons.law.villanova.edu/wps/art145>
- MACDONALD, E. & CHOLEWINSKI, R. (2007). *The migrant workers convention in Europe: Obstacles to ratification*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152537>
- MALDONADO, R. & HARRIS, J. (2023, March 27). Remesas hacia América Latina y el Caribe en 2022: ¿El crecimiento llegó a su techo? *La Maleta Abierta*. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/remesas-hacia-america-latina-y-el-caribe-en-2022-el-crecimiento-llego-a-su-techo/>
- MALDONADO, R. & HARRIS, J. (2024). *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2024: Disminuyendo el ritmo de crecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013258>
- ODRIOZOLA, I. (2023). *Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: La llave hacia la regularidad migratoria en la región* (Papeles Migratorios n.º 5). CAREF/CELS. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2023/06/Papeles-de-Migracion-Numero-5.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (2025). *Tratados multilaterales interamericanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convratif.asp>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2013). *La OIM y las remesas en América del Sur*.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2017). *Informe migratorio sudamericano n.º 1*. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-01/informe_tendencias_migratorias_america_del_sur_n1_sp.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2018). *Estudio sobre la evaluación y el impacto del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR* (Cuadernos Migratorios n.º 9). https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2019). *Glosario de la OIM sobre migración* (Derecho Internacional sobre Migración 34). <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2024). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2024*. Naciones Unidas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES & FEM. (2023). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe anual 2023*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2023-128-r-movimientos-migratorios-recientes.pdf>
- OSUMI. (2025). *Información migratoria*. Conferencia Suramericana sobre Migraciones. <https://csmigraciones.org/es/osumi/informacion-migratoria>
- PALACIOS, C. (2024, September 24). Boric ante la Asamblea General de la ONU: «Chile no está en condiciones de recibir más migración». *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/boric-ante-asamblea-general-de-la-onu-chile-no-esta-en-condiciones-de-recibir-mas-migracion/O7UI6Y47K5BH5JGLMBQQ6NKJYM/>
- PÉCOUD, A. (2017). The politics of the UN Migrant Workers Convention. En A. Desmond (Ed.), *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention* (pp. 24-44). Pretoria University Law Press.
- REILLY, R. & TROUT, H. (n.d.). *Inter-state complaints in international human rights law*.
- R4V. (2024). *Latin America and the Caribbean: Venezuelan refugees and migrants in the region*.
- R4V. (2025). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

- SANTI PEREYRA, S. E. (2017). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.56580>
- TAGLIAFICO, F. (2025, March 20). Ministra de Comercio Exterior de Perú atribuye violencia en Lima a presuntos criminales venezolanos. *El Diario*. <https://eldiario.com/2025/03/20/ministra-comercio-exterior-peru-atribuye-violencia-lima-a-presuntos-criminales-venezolanos/>
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. (2008). *Declaración de la UNASUR sobre la Directiva de Retorno de la Unión Europea*.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. (2025). *International migrant stock 2024: Key facts and figures*.
- UNITED NATIONS TREATY BODY DATABASE. (2025). *UN Treaty Body Database*. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW
- WORKING GROUP ON THE DRAFTING OF AN INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF MIGRANT WORKERS AND THEIR FAMILIES. (1989). *Report of the open-ended working group (A/C.3/44/4)*. United Nations General Assembly.
- ZENTENO, H. (2024, March 3). Miguel Ángel Pichetto pidió un freno en el ingreso de extranjeros al país: «Hay que evitar las migraciones pobres». *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miguel-angel-pichetto-pidio-un-freno-en-el-ingreso-de-extranjeros-al-pais-hay-que-evitar-las-nid03032024/>

Capítulo 2

La Conferencia Sudamericana sobre Migración (CSM): ¿bastión de la ideología liberal en la gobernanza migratoria sudamericana o un castillo en el aire regional?

*The South American Conference on Migration (CSM):
a bastion of liberal ideology in south american migration
governance or a regional castle in the air?*

LUISA FELINE FREIER, FREIE
Universität Berlin

MAYRA FEDDERSEN
Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

LEIZA BRUMAT
United Nations University

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA BASE IDEOLÓGICA DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA SUDAMERICANA. 2. IDEAS Y PARADIGMAS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA. 3. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS DECLARACIONES FINALES DE LA CSM. 4. LA ELABORACIÓN DE LA VISIÓN REGIONAL Y DEL NUEVO PLAN SURAMERICANO DE MIGRACIONES (2024-2035) Y LA PERSISTENCIA DEL PARADIGMA LIBERAL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5. CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

Este capítulo aporta evidencia empírica sobre los fundamentos ideacionales de la gobernanza migratoria sudamericana mediante un análisis detallado de la arquitectura normativa de la Conferencia Sudamericana sobre Migración (CSM). Primero, aplicando la tipología de las filosofías de gobernanza de Pécoud como herramienta interpretativa, realiza un análisis temático de las declaraciones finales de la CSM entre 2000 y 2022. Segundo, lo complementa con la revisión del posicionamiento ideológico y de la instrumentalización de dos documentos políticos clave producidos en estos foros: la Visión Regional de 2023 y el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035. El estudio confirma la persistencia de un paradigma liberal basado en los derechos humanos, que predomina en las declaraciones, la Visión y el plan, y, a la vez, integra otras filosofías de gobernanza, como el enfoque en el desarrollo, la libre movilidad y, en menor medida, la securitización. Se argumenta que la CSM —a pesar de la ausencia de mecanismos de control— ha operado como un foro clave para la formulación, articulación y difusión de ideas liberales sobre migración a nivel regional. El capítulo concluye destacando el valor explicativo de las ideas en los procesos de gobernanza migratoria en el Sur Global y propone líneas futuras de investigación centradas en la difusión y adopción de estas ideas a nivel nacional y subnacional.

Abstract

This chapter provides empirical evidence on the ideational foundations of South American migration governance through a thematic analysis of the final declarations of the South American Conference on Migration (CSM) from 2000 to 2022, employing Pécoud's typology of migration governance philosophies as an interpretive lens. It further examines the ideological positioning and instrumentalisation of two key policy documents: the 2023 Regional Vision and the South American Migration Plan for Integration 2035. The study confirms the persistence of a liberal, human-rights-based paradigm that dominates the declarations, the Vision, and the plan, while also incorporating other governance philosophies, such as development-oriented approaches, free mobility, and, to a lesser extent, securitisation. The authors argue that the CSM-despite the lack of control mechanisms-has functioned as a key forum for the formulation, articulation, and dissemination of liberal ideas on migration at the regional level. The chapter concludes by highlighting the explanatory power of ideas in migration governance processes in the Global South and proposes future research lines focused on the diffusion and adoption of these ideas at national and subnational levels.

1. INTRODUCCIÓN: LA BASE IDEOLÓGICA DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA SUDAMERICANA

En un contexto marcado por el avance de la xenofobia y el viraje hacia políticas migratorias más restrictivas —simbolizado por la reforma de la

paradigmática Ley de Migración argentina n.º 25.871, antes reconocida como una de las más liberales del mundo, mediante el Decreto Ejecutivo 366/2025—, ¿qué relevancia conservan hoy las ideas liberales en la gobernanza migratoria de Sudamérica? En este capítulo abordamos las ideas predominantes que han sido presentadas por los estados y las organizaciones no gubernamentales en el contexto de la CSM, la Visión Regional de 2023 y el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035.

La CSM fue establecida en el 2000 como el Proceso Consultivo Regional (PCR) sobre Migración de Sudamérica, una plataforma para alinear estrategias políticas y realizar consultas sobre diversos temas relacionados con la migración¹. Esta plataforma ofrece a los Estados miembros y observadores la posibilidad de participar en discusiones no vinculantes para intercambiar conocimientos y mejores prácticas. Todos los Estados sudamericanos son miembros de esta organización regional, lo que favorece la construcción de consensos regionales (Finn *et al.*, 2019). Aunque estos procesos regionales no son vinculantes, investigaciones históricas en las Américas han demostrado cómo las ideas desarrolladas en estos foros han producido acuerdos de políticas regionales, por ejemplo, como los relacionados a la eliminación de normas raciales en las políticas migratorias (FitzGerald & Cook-Martín, 2014) y en el establecimiento de disposiciones de *ius soli* en las leyes de nacionalidad (Acosta, 2018). A la vez, las declaraciones finales de la CSM reflejan los principios fundamentales y los tipos de acciones considerados aceptables por los Estados miembros.

Si bien las declaraciones finales de la CSM constituyen expresiones importantes de consenso político regional, su carácter es predominantemente declarativo y no vinculante. Estas declaraciones reflejan intenciones generales que pueden variar significativamente año a año, según el contexto político y la orientación ideológica del país que ostenta la presidencia *pro tempore*. En contraste, la Visión Regional —aprobada en 2023— representa un documento programático de mayor estabilidad, ya que establece los principios rectores y valores normativos que deberían guiar las políticas migratorias en la región a largo plazo, consolidando así un marco ideacional más estructurado. Por su parte, el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035, aprobado en 2024, operacionaliza esa visión

1. La creación de la CSM sigue una tendencia mundial: la formación de múltiples foros informales o procesos de consulta regionales en todo el mundo después de 1994. Actualmente, existen 18 activos y cuatro inactivos RCP en diferentes regiones del mundo (Doña-Reveco & Feddersen, 2020).

mediante la definición de ejes estratégicos, mecanismos de implementación y esquemas de financiación, y proyecta acciones concretas a mediano plazo (diez años). De este modo, se configura una arquitectura normativa y estratégica escalonada: las declaraciones como instrumentos flexibles y adaptativos, la visión como fundamento ideológico y el plan como instrumento de planificación e implementación.

La literatura sobre las políticas migratorias en Sudamérica identificó un «paradigma liberal» (Cantor *et al.*, 2015) en la formulación de políticas de inmigración a partir de los años 2000. Desarrollando la perspectiva del «paradigma liberal» y gracias a su análisis histórico y comparativo de las políticas nacionales de inmigración en diez países sudamericanos, Acosta (2018) identifica tres ideas centrales contenidas en dicho paradigma: la no criminalización de la migración, el derecho humano a migrar y la construcción de una ciudadanía sudamericana. Feddersen & Freier (2023) confirman la existencia de este «paradigma liberal» en las declaraciones de las CSM (2000-2022).

Indagando sobre los determinantes de la liberalización jurídica en materia de migración en la región, investigaciones han argumentado que la gobernanza migratoria liberal de la región se desarrolló en contraste-y en rechazo-a: (1) la perspectiva securitizada sobre la inmigración que caracterizó a las dictaduras militares sudamericanas en las décadas de 1970 y 1980; y (2) el cambio restrictivo en los discursos y políticas de inmigración de los principales países receptores de inmigrantes occidentales desde la década de 1980 (Acosta & Freier, 2015; Brumat & Feline Freier, 2023; Melde & Freier, 2022). La investigación existente también ha enfatizado la importancia de los mecanismos de integración regional, como el Acuerdo de Residencia del Mercosur de 2002 y la difusión de normas regionales (Acosta, 2018; Braz, 2018; Brumat & Torres, 2015; Ceriani, 2011). Por último, se ha sostenido que estas ideas se han asentado gracias a los ejecutivos de centro-izquierda, la llamada «Marea Rosa» —que desarrollaron una agenda progresista en la región— (Vivares *et al.*, 2009). De este modo, la «arquitectura hemisférica» legal de Sudamérica (Seele *et al.*, 2023) para la gestión de la migración, a primera vista, contrasta con la filosofía actual de la gobernanza antimigración global que prevalece en Occidente (Cohen, 2020; Das, 2020; Dauvergne, 2016; Geddes, 2021; Lester, 2018).

A la luz del creciente número de políticas restrictivas e incluso de desarrollos legislativos restrictivos —como el ejemplo argentino citado anteriormente—, algunos académicos han argumentado que un para-

digma de seguridad nacional nunca ha dejado de influir en las políticas y leyes migratorias sudamericanas (Canelo *et al.*, 2018; Domenech, 2007; Feddersen, 2022; Fouratt, 2014). Sin embargo, este enfoque antimigratorio se ha potenciado en los últimos tiempos. Mientras que algunos académicos consideran que la transición hacia gobiernos de centro-derecha ha sido determinante para un nuevo ideológico restrictivo (Brumat, 2019; Brumat & Vera Espinoza, 2024), dichos ejecutivos, desarrollaron las reacciones iniciales más generosas hacia los refugiados y migrantes venezolanos (Brumat & Geddes, 2023; Freier & D.^a Reveco, 2022; Freier & Parent, 2019). Con el tiempo, el desplazamiento masivo de venezolanos, junto con el aumento de la inmigración desde África, Asia y El Caribe, así como la pandemia de COVID-19, han fortalecido perspectivas nacionales más restrictivas sobre la inmigración (Doña-Reveco & Gouveia, 2022; Finn & Umpierrez de Reguero, 2020; Freier & Castillo Jara, 2021; Freier & D.^a Reveco, 2022; Vera Espinoza *et al.*, 2021). Este panorama demuestra que el papel de las ideas y la ideología en la formulación de políticas migratorias es complejo y contingente, y que estas interactúan con factores estructurales, coyunturales y estratégicos en múltiples niveles.

En suma, la coexistencia paralela de un paradigma liberal y otro de seguridad en Sudamérica subraya la importancia de desenmarañar las narrativas ideacionales que sustentarían la gobernanza migratoria regional. A pesar de su importancia, los académicos regionales de la migración inicialmente trataron la emergencia y la influencia del paradigma liberal en la formulación de las políticas nacionales de migración y de refugio, especialmente en el período 2000-2015, como un hecho dado. Este enfoque se basó principalmente en evidencia anecdótica y rara vez ofreció una descripción clara, y mucho menos aún evidencia empírica, de lo que implicaba (Fernández-Rodríguez & Freier, 2024; Pedroza, 2016). Varios estudios comparativos evidenciaron leyes nacionales de inmigración y protección internacional excepcionalmente progresistas (Acosta & Freier, 2015; Cantor *et al.*, 2015; Hammoud-Gallego, 2022; Hammoud-Gallego & Freier, 2023).

En este capítulo, en un primer paso, revisamos el análisis de Feddersen & Freier (2023), aplicamos la tipología de Pécoud y aportamos evidencia empírica sobre la evolución y los matices del denominado «paradigma liberal» en las declaraciones de la CSM entre 2000 y 2022.

En un segundo paso, analizamos la base ideológica de la Visión Regional (CSM 2023) y el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035 (CSM 2024). El estudio de cuándo, cómo y en qué medida

este paradigma y sus ideas subyacentes han influido en políticas nacionales y locales —es decir, qué actores las adoptaron, adaptaron o promovieron, y con qué efectos— excede el alcance del presente análisis. No obstante, sostenemos que la CSM, la Visión y el plan desempeñan un papel clave como bastión ideológico del paradigma liberal en la gobernanza migratoria sudamericana.

El resto de este documento está estructurado de la siguiente manera. La Sección II presenta la literatura ideacional sobre paradigmas, así como la tipología de Pécoud (2020) de las filosofías de gobernanza migratoria. En la Sección III revisamos los hallazgos empíricos sobre las declaraciones de las CSM (2020-2022). Primero, discutimos la distribución de las cinco filosofías de gobernanza migratoria de Pécoud a lo largo del tiempo en las declaraciones finales de la CSM. Luego, ofrecemos una discusión de las diferentes dimensiones del paradigma liberal de la región, desglosando la filosofía de la gobernanza migratoria basada en derechos globales y su interacción con tres otras filosofías: la gobernanza libre (no gobernanza) de la migración, la gobernanza antimigrante y la filosofía de la gobernanza migratoria gerencial/desarrollo global. En la Sección IV analizamos la traducción del paradigma liberal en la Visión Regional (CSM 2023) y el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035 (CSM 2024). En la sección final, debatimos el significado político del paradigma liberal en estos instrumentos regionales y sugerimos algunas líneas de investigación futuras.

2. IDEAS Y PARADIGMAS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA

Un debate central en el campo de la ciencia política y de las relaciones internacionales gira en torno al grado en que las ideas generan cambios frente a las fuerzas materiales (Temperley, 2013). En este contexto, las ideas pueden conceptualizarse como un conjunto de «afirmaciones subjetivas sobre descripciones del mundo, relaciones causales o de la legitimidad normativa de ciertas acciones... [que adquieren significado a través de actores que son]... capaces de intervenir en el mundo o de abstenerse de tal intervención, con el efecto de influir en un proceso o estado de cosas específico» (Parsons, 2002, p. 48).

Una pregunta similar sobre el papel de las ideas puede leerse en el antiguo debate sobre la relación entre estructura y agencia. Por un lado, los teóricos neorrealistas, neoliberales y marxistas coinciden, en general, en que las fuerzas materiales —concretizadas en la estructura— son los

principales motores de las relaciones internacionales, centradas en las preocupaciones de seguridad y las motivaciones económicas (Gamble, 1999; Mearsheimer, 1994; Temperley, 2013). Por otro lado, los teóricos constructivistas sociales e institucionalistas discursivos han desafiado la centralidad de las explicaciones estructurales, reconociendo que el poder político no puede reducirse a factores materiales y que las ideas de los actores desempeñan un papel fundamental (Morrison, 2008; Palan, 2000; Tannenwald, 2005; Waltz, 1979; Wendt, 1999). Hoy en día, existe un consenso académico de que las fuerzas materiales no son los únicos motores de la política. Los factores ideacionales se consideran una variable esencial en los análisis políticos y en la formulación de políticas nacionales e internacionales (Swinkels, 2020).

Pero, ¿qué es una idea en este contexto? Los académicos han utilizado términos como narrativas, marcos o paradigmas para definir los fundamentos ideacionales de la formulación de las políticas o de la gobernanza. Así, en la literatura migratoria, se han realizado esfuerzos para identificar las «narrativas», «marcos» o «paradigmas» ideacionales que informan la gobernanza de la migración (Boswell & Hampshire, 2017; Dauvergne, 2016, 2020; Geddes, 2021). Representando el pensamiento institucionalista discursivo, Hall (1993) define un paradigma de políticas como «el marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de las políticas y el tipo de instrumentos que se pueden utilizar para alcanzarlos, [sino también] la naturaleza misma de los problemas que se pretenden abordar» (Hall, 1993, p. 279).

Precisando el papel de las diferentes entidades dentro del sistema político, Hall (1993) argumenta que el nexo Estado-sociedad no se describe con precisión en términos de las «presiones» que cada una ejerce sobre la otra —a través de partidos políticos, intermediarios de intereses o los medios de comunicación, entre otros—. Más bien, las dos esferas están conectadas por un flujo específico de ideas al tiempo y al lugar, que enmarca los términos del discurso político que adoptan las entidades particulares, «delimitando [los] límites aceptados de la acción estatal, asociando desarrollos políticos contemporáneos con interpretaciones particulares de la historia nacional, y definiendo el contexto en el que se entenderán muchos problemas» (Hall, 1993: 289). Así, aunque los institucionalistas, generalmente, ven la formulación de políticas como impulsada por los intereses de los actores políticos, pero estructurada por instituciones, es importante tener en cuenta que «las ideas incorporadas en un paradigma de políticas tienen un estatus algo independiente de las instituciones que

pueden ser utilizadas para reforzar o inducir cambios en las rutinas institucionales» (Hall, 1993: 290).

Con base en estos consensos previos, Schmidt (2008) identificó tres niveles interconectados de ideas. Primero, existen las ideas de políticas, que abarcan soluciones específicas propuestas por los formuladores de políticas. Segundo, existen las ideas programáticas —o paradigmas, según lo define Hall—, que están en un nivel más amplio que las ideas de políticas, ya que «definen los problemas que deben resolverse mediante dichas políticas; los temas a considerar; los objetivos a alcanzar; las normas, métodos e instrumentos a aplicar; y los ideales que enmarcan las ideas políticas más inmediatas o propuestas para resolver cualquier problema dado» (Schmidt, 2008, p. 306). Tercero, y en un nivel aún más amplio, están las filosofías públicas, que sustentan las ideas programáticas y las políticas con principios de sociedad y valores organizativos. Siguiendo la línea de Schmidt, en su investigación sobre la gobernanza migratoria, Boswell y Hampshire (2016) enfatizan que, si bien los agentes políticos en la gobernanza migratoria están mayormente restringidos por ideas programáticas y filosofías públicas, también son capaces de ejercer agencia mediante la movilización estratégica de diferentes niveles de ideas.

De manera similar, en la intersección entre las políticas nacionales e internacionales y con base en una revisión de la literatura política sobre migración, Pécoud (2020) identifica cinco ideas programáticas, «cada una de las cuales se refiere a una comprensión específica de cómo la migración es, debe ser o podría ser gobernada» (Pécoud, 2020, p. 2). La gobernanza para Pécoud abarca actores estatales y no estatales a nivel local, regional e internacional (para una comprensión similar, véase Geddes, 2021). Al proporcionar una visión general de cada una, incluidos los principios y objetivos clave, la participación de actores, así como los niveles de implementación, las filosofías de Pécoud reflejan el «paradigma de políticas» de Hall y las «ideas programáticas» de Schmidt. La tipología de Pécoud es un punto de partida ideal para analizar desarrollos ideacionales más allá del Norte Global.

Las cinco filosofías de gobernanza migratoria de Pécoud (2020) pueden resumirse de la siguiente forma (véase Tabla 1):

Tabla 1. Filosofías de la gobernanza migratoria

Filosofía	Presupuesto	Características principales	Actores principales	Rol del Derecho Internacional	Cooperación	Manifestación
Nacional soberana	Sin régimen internacional	La migración como un tema de estricta soberanía, ya que la migración constituye una amenaza a la seguridad Los objetivos de los estados son distintos a las dinámicas migratorias reales	Estados	Débil	Nacional	Explicito
Global antimigrante	Régimen internacional	Inmovilidad forzada:	Estados y el sector privado	Intermedio (tensiones)	Global	Implicito
		Orientada hacia la inmovilidad forzada de las personas.				
		Difusión y externalización de las políticas migratorias del Norte Global.				
		No basada en principios explícitos, sino en respuestas ad hoc.				
		Es necesaria la cooperación entre los estados del Norte y Sur Global, actores privados y la sociedad civil.				
		Explotación de la mano de obra migrante:				
		Ya sea a través de la tolerancia tácita de los estados hacia grandes poblaciones de migrantes indocumentados y un bajo esfuerzo en el control de los lugares de trabajo, o mediante programas de reclutamiento explícitos entre países de origen y destino, agencias, y/o traficantes y tratantes.				

(cont.)

Filosofía	Presupuesto	Características principales	Actores principales	Rol del Derecho Internacional	Cooperación	Manifestación
Derechos globales	Régimen internacional	Fundamentada en el derecho internacional de los derechos humanos y su codificación en el derecho internacional.	Organizaciones internacionales	Fuerte	Global	Explicito
		Surgen tensiones: a) respecto a la atribución de derechos por parte de los estados a ciudadanos y no ciudadanos; b) sobre la soberanía que obstaculiza una cooperación genuina entre estados				
Gerencial/ desarrollo	Régimen internacional	Actualmente domina la agenda internacional.	Organizaciones internacionales	Intermedio (tensiones)	Global	Objetivos contradictorios
		Gestionar los flujos migratorios para optimizar su utilidad y servir como herramienta de desarrollo. Los estados y las organizaciones internacionales deben cooperar entre sí para facilitar flujos migratorios «ordenados» y «planificados».				
Gobernanza libre (no gobernanza)	Utópico basado en consideraciones éticas o económicas	Basado en la libre circulación de personas, lo que presupone cooperación y reciprocidad entre estados.	Organizaciones regionales	Intermedio (ideales)	Global/ regional	Explicito

Nota. Elaboración propia de los autores basada en Pécoud (2020, p. 9), adaptada de Feddersen y Freier (2023).

Pécoud incluyó, para cada filosofía, los principios clave, los actores no estatales involucrados y el nivel de implementación. En nuestra tabla añadimos los supuestos principales y la naturaleza de cada filosofía, que están desarrollados en su análisis, pero no se incluyeron en el suyo. Extendimos los principios clave de Pécoud para incorporar características relevantes que ayudan a conceptualizar mejor las filosofías. Además, quisimos resaltar al actor principal que promovió cada filosofía, y no solo a los actores no estatales que participaron en su creación. Por último, dado que estamos analizando un proceso consultivo regional, incluimos el papel del derecho internacional debido a su uso en negociaciones bilaterales y multilaterales.

Es importante destacar que todas estas filosofías están interconectadas, fusionándose y separándose, «formando una especie de ensamblaje político en el que diferentes patrones de gobernanza a veces se complementan entre sí» (Pécoud, 2020, p. 11). Para Pécoud, estas filosofías, aunque extraídas de la literatura sobre los flujos migratorios Sur-Norte, son aplicables a los países receptores del Sur Global. En sus palabras, la investigación empírica «muestra que los Estados menos desarrollados adoptan estrategias que reflejan las diferentes filosofías de gobernanza identificadas en este artículo» (Pécoud, 2020, p. 12). Pero, ¿se reflejan realmente las cinco filosofías de Pécoud (2020) en la gobernanza migratoria sudamericana? ¿Y cómo se relacionan con el «paradigma liberal» identificado en la literatura regional?

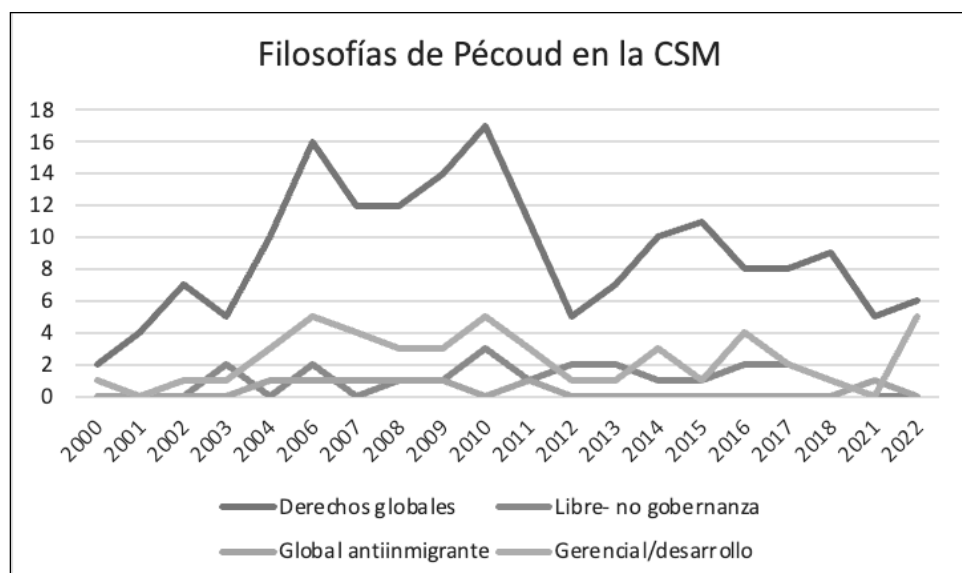
3. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS DECLARACIONES FINALES DE LA CSM

Para capturar la textura y la heterogeneidad de la CSM, este documento revisa en profundidad los hallazgos del análisis de contenido temático y ofrece una discusión de las 20 declaraciones finales de la CSM, entre 2000 y 2022, realizadas por Feddersen & Freier (2023). Este método es especialmente útil para el análisis de documentos legales, ya que proporciona un enfoque estructurado para el manejo de datos textuales mediante la identificación de recurrencias (Nowell *et al.*, 2017). En nuestro caso, identificamos la repetición de temas y preocupaciones similares como evidencia de un patrón en el conjunto de datos (Braun *et al.*, 2019). Nuestro método consistió en un proceso de dos pasos.

En primer lugar, comenzamos por codificar el contenido de todas las declaraciones finales de la CSM de 2000 a 2022. En segundo lugar, reagrupamos nuestras codificaciones inductivas con base en cuatro de las filoso-

fías de gobernanza migratoria propuestas por Pécoud (2020)². La Figura 1 muestra su distribución en la CSM a lo largo de los años.

Figura 1. Distribución de las filosofías de la gobernanza migratoria presentes en las declaraciones finales de la CSM



Nota. Elaboración propia, adaptada de Feddersen y Freier (2023).

En general, las declaraciones finales de la CSM muestran un compromiso constante con los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo la protección de grupos vulnerables, la defensa del derecho a migrar independientemente del estatus migratorio, así como la adhesión a principios y tratados internacionales. Desde su primera declaración en 2000, la CSM estableció como prioridad la garantía de estos derechos y, a lo largo de los años, reiteró este enfoque en diferentes formulaciones, incluso cuando las referencias explícitas a tratados internacionales disminuyeron en las conferencias más recientes. En línea con la literatura, este paradigma liberal basado en derechos comenzó a expandirse a principios de la década de 2000, en paralelo con las negociaciones que llevaron a la firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur en 2002 y la emblemática Ley de Migraciones Argentina de 2004 (Melde y Freier, 2022), y se mantuvo prominente bajo las

2. No encontramos la filosofía nacional/soberana, lo cual no es sorprendente porque la CSM es un foro internacional, y según Pécoud, esta filosofía tiene una aplicación nacional.

presidencias *pro tempore* de países con ejecutivos de centro-izquierda de la llamada «Marea Rosa» entre 2007 y 2011.

La pronunciada disminución de las menciones a los derechos de los migrantes en 2012 y 2013 puede entenderse a la luz de dos factores: (1) las presidencias *pro tempore* de Chile y Colombia, bajo los gobiernos de centro derecha de Sebastián Piñera y de derecha de Juan Manuel Santos, respectivamente. La administración de Piñera promovió una gobernanza restrictiva y antimigrante, y en 2013 propuso una nueva ley de migración que fue rechazada vehementemente por actores de la sociedad civil (Lara Escalona, 2014; Olea, 2013). Santos, por su parte, prestó menos atención a los temas migratorios, ya que estaba ocupado con las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Tappe Ortiz, 2021; Zovato, 2014); y (2) la recesión económica en la región (Martínez & Mahaffee, 2016).

De 2014 a 2018, la presidencia *pro tempore* de la CSM estuvo a cargo de países con gobiernos de centro-izquierda e izquierda, y podemos observar una nueva expansión del paradigma de los derechos de los migrantes. Sin embargo, bajo el mandato presidencial de Alberto Fernández, en 2021 se observa en Argentina nuevamente un descenso en las menciones a los derechos de los migrantes y un aumento de la filosofía antimigrante. Esto debe entenderse en el contexto de los desafíos socioeconómicos relacionados con la pandemia de COVID-19 y el significativo desplazamiento de ciudadanos venezolanos en toda la región, que pasó de 1,8 millones en 2018 a 4,6 millones a mediados de 2021 (R4V, 2021). Además, en 2021 y 2022, la conferencia cambió su énfasis en los derechos humanos de los migrantes por el trabajo en grupos temáticos, en los que el paradigma de los derechos de los migrantes se volvió mucho más sutil.

Nuestro análisis de las declaraciones de la CSM también revela la presencia explícita de las filosofías de gobernanza migratoria gerencial y de desarrollo, y de gobernanza libre de la migración. La presencia de la filosofía de la gobernanza migratoria gerencial/desarrollo puede explicarse en parte por la asistencia técnica y administrativa proporcionada a la CSM por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Geiger & Pécout, 2020; Pécout, 2018). La filosofía gerencial y de desarrollo se vincula con la promoción de las contribuciones económicas, sociales y culturales de las personas migrantes. Las declaraciones de la CSM reconocen a los migrantes como actores clave del desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino, subrayando el valor de las remesas, las capacidades transnacionales y los vínculos históricos de la región con la movilidad humana. En este sentido, la gobernanza migratoria sudamericana combi-

na una perspectiva de derechos con una valorización instrumental de la migración, sin que ello implique un giro hacia el control restrictivo propio de otros contextos.

En paralelo, la CSM promueve una visión de movilidad regional que se enmarca en lo que Pécout denomina gobernanza libre o de no intervención. La ciudadanía sudamericana y el derecho a migrar, permanecer y regresar fueron conceptos que emergieron con fuerza a partir de 2009, junto con una narrativa centrada en el ser humano como eje de las políticas migratorias. A esto se suma el desarrollo de políticas de diáspora que buscan proteger y fortalecer los vínculos con los ciudadanos nacionales en el exterior mediante mecanismos como la cooperación consular o programas de asistencia. No obstante, dentro de este paradigma también se evidencian tensiones con la visión liberal, como el temor a la fuga de cerebros expresado en años anteriores.

Aunque menos frecuente, también se identifica la presencia de una narrativa de gobernanza antimigrante, especialmente, en torno a la migración irregular. Las ideas que reflejan el paradigma de securitización discutido en la literatura, jugaron un papel marginal en las declaraciones de la CSM hasta 2011, pero aumentaron nuevamente debido a los desafíos socioeconómicos relacionados con la pandemia de COVID-19 y el significativo desplazamiento de ciudadanos venezolanos. Sin embargo, deben leerse en conjunto con el compromiso con los derechos humanos, dado que las declaraciones no proponen criminalizar, sino más bien regularizar y ordenar los flujos migratorios para proteger a las personas migrantes. A lo largo del tiempo, también se consolidó una agenda sobre la trata y el tráfico de personas, abordada desde una perspectiva de protección y de cooperación regional. La creación en 2021 de una red temática sobre la trata refleja la institucionalización de esta preocupación, aunque el tratamiento indistinto del tráfico y la trata en los documentos evidencia ciertas ambigüedades normativas.

4. LA ELABORACIÓN DE LA VISIÓN REGIONAL Y DEL NUEVO PLAN SURAMERICANO DE MIGRACIONES (2024-2035) Y LA PERSISTENCIA DEL PARADIGMA LIBERAL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

En diciembre de 2023 se aprobó la Visión Regional (CSM, 2023) y en diciembre de 2024 el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035 (CSM, 2024) (de ahora en adelante, Visión y Plan, res-

pectivamente). Ambos documentos, por un lado, actualizan el Plan Suramericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) de 2010 y, por otro, buscan definir los principios y lineamientos estratégicos que guían la gobernanza de las migraciones internacionales en América del Sur, en un contexto que ha cambiado drásticamente desde 2010.

El PSDHM y la Declaración de Principios de la CSM sirvieron de base y guía para los trabajos de la CSM en la década de 2010. El PSDHM se elaboró en un contexto en el que la emigración extrarregional tenía un rol central en las agendas nacionales por su magnitud, mientras que la migración intrarregional crecía a niveles relativamente constantes y proporcionados (Instituto Social del Mercosur, 2019). Tal como debatimos al inicio de este capítulo, el contexto internacional se caracterizaba por la creciente adopción de políticas restrictivas por parte de diversos países desarrollados y receptores, donde residía una gran cantidad de personas migrantes sudamericanas (Acosta & Freier, 2015). Esto contribuyó a que se adoptaran y consolidaran lineamientos de política migratoria con una perspectiva de derechos humanos, «deseconomizada», como elemento fundamental de la identidad regional frente al resto del mundo, distinguiendo así a Sudamérica y a la CSM del resto del mundo, así como del resto de los PCR.

Desde la adopción del PSDHM en 2010, se registraron importantes eventos que marcaron cambios fundamentales en los escenarios global y regional, los cuales, a su vez, impactaron sustancialmente en la gobernanza de las migraciones en todos los niveles (global, regional, nacional y subnacional). Estos eventos son: el crecimiento acelerado de la migración intrarregional e interregional, impulsado por la emigración a gran escala de personas provenientes de Venezuela; la pandemia de COVID-19; y la adopción de nuevos acuerdos a nivel global, en particular el Pacto Mundial para las Migraciones (PMM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Además, a nivel regional, se adoptaron el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (2010), que no había sido incluido en el PSDHM de 2010, y el Estatuto Migratorio Andino en 2021. El incremento de la migración intrarregional y la pandemia de COVID-19 aumentaron notablemente la visibilidad de la movilidad humana y evidenciaron el rol clave de una amplia gama de actores estatales y no estatales en múltiples niveles (regional, nacional y subnacional) en la gobernanza de las migraciones internacionales. Dichos actores y los múltiples niveles de gobernanza fueron incluidos por primera vez en una norma de alcance global, el PMM. Asimismo, países que tradicionalmente se habían caracterizado por la emigración, como Colombia, Ecuador y Perú, se convirtieron en pocos años en

países de inmigración masiva. Al mismo tiempo, las políticas restrictivas y los discursos que securitizan la movilidad humana parecen proliferar en todos los continentes. Los nuevos documentos, visión y plan, buscan adaptar los principios y las líneas de acción de la CSM a este nuevo contexto.

Lo que resulta particularmente interesante de ambos documentos es la persistencia y, en algunos aspectos, el refuerzo del paradigma liberal. En la nueva Visión y plan se reafirma explícitamente la distintividad de Sudamérica como región y de la CSM como PCR, y se recalca que dicha distintividad está dada por el enfoque en los derechos humanos, la no criminalización de la migración, la búsqueda de vías para la regularización y el objetivo de alcanzar la libre circulación de las personas (CSM 2024, p. 16; CSM 2023, p. 3). Se agrega, además, que la migración es vista como un medio para fortalecer la integración regional, por ello, estos documentos son instrumentos para armonizar políticas y posiciones en materia migratoria frente al resto del mundo.

El plan adoptado en 2024, bajo la presidencia *pro tempore* del gobierno de izquierda de Colombia de Gustavo Petro, se divide en tres secciones: 1. Visión Estratégica 2035; 2. Metodología de implementación y 3. CSM 25 años y perspectivas 2035. En la primera sección, reafirma los principios rectores que definen la identidad migratoria sudamericana, basados en la defensa y la promoción de los derechos humanos, y traza objetivos y ejes prioritarios para la década 2025-2035. En la segunda sección, introducimos una novedad respecto al PSDHM de 2010, y es el diseño detallado de una metodología de implementación que incluye el trabajo conjunto de una amplia gama de actores estatales y no estatales: las Redes de Trabajo hacia la Gobernanza Migratoria, las cuales delinearán planes anuales para implementar el Plan General, el Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI), la gestión de alianzas con los organismos observadores de la CSM y otros actores relevantes como las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales, la academia, el sector privado y las plataformas temáticas regionales. Se propone, además, un esquema de financiación para sostener la implementación del plan con base anual. En la tercera sección, realizamos un repaso histórico de las ideas, nociones, acuerdos y logros de la CSM en sus 25 años de existencia, identificando las líneas comunes para el Plan 2035.

La Visión afirma la transversalidad del enfoque de derechos humanos y su respeto irrestricto, independientemente de la nacionalidad, el origen étnico, el género, la condición social, la religión, la opinión política, la edad o la condición migratoria de las personas. Esto replica lo afirmado en declaraciones relativamente recientes: la Declaración de Lima sobre el

Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2017), la Declaración de Santiago de 2022 y la Declaración Extraordinaria ante el Foro de Examen de la Migración Internacional, también de 2022. Una novedad del Plan 2035, aprobado en el mismo año, es la inclusión del enfoque transversal de género como principio rector de la CSM. La cuestión de género ya había sido tratada en conferencias anteriores —en 2015, 2017 y 2023—, pero esta vez se incluye como principio guía, transversal y estructurante del trabajo en la CSM. Además, se incorpora una perspectiva de la niñez y un abordaje integral y multidimensional de la migración, a la vez que procura impulsar la sinergia con los mecanismos de integración en la región, alineándose con los objetivos del PMM. De esta manera, el plan tiene un foco central en el fortalecimiento de la integración sudamericana migratoria con objetivos y acciones concretas en diversas áreas de política, incluyendo la sociolaboral, educación, cultura, identidad y protección social; derechos humanos; gestión migratoria ante desastres, desafíos climáticos y degradación ambiental; protección de poblaciones vulnerables en movilidad y coordinación consular; lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; y la gestión integral de las fronteras, con el objetivo de promover una migración segura, ordenada y regular.

La Visión y el plan incluyen, entonces, todos los consensos existentes, así como las nuevas normativas internacionales adoptadas entre 2010 y 2024, priorizando la efectivización de los objetivos del PMM. Se articula con las normativas subregionales sobre movilidad de las personas (Comunidad Andina y MERCOSUR), en particular con aquellas que establecen la libre circulación de las personas como objetivo de la región, cuya meta final es promover la identidad común sudamericana. De allí se desprende que la regularización migratoria es el medio elegido para promover los derechos humanos de las personas migrantes. El proceso para la elaboración de un nuevo plan y de una Visión Regional se inició en 2022 en la Conferencia de Santiago de Chile, en la que el liderazgo chileno bajo el gobierno de izquierda de Gabriel Boric tuvo un rol clave en la propuesta de renovación de los principios guía y las líneas de acción concreta para la gobernanza de las migraciones en la región para la siguiente década.

La Visión y el plan fueron elaborados mediante un proceso de consultoría realizado por la Secretaría Técnica de la CSM, que está en la OIM. En dicho proceso, las consultoras³ y el equipo técnico de la Oficina regional de

3. Una de las autoras de este capítulo, Leiza Brumat, en 2022 fue nombrada Consultora Senior responsable del desarrollo de la visión y del Plan Regional (2024-2035), car-

la OIM realizaron un extenso trabajo de reuniones, consultas e intercambios con una multiplicidad de actores estatales y no estatales en distintos niveles de gobierno. Primero, se realizaron intercambios y reuniones con los puntos focales, generalmente funcionarios estatales de los Ministerios de Relaciones Exteriores, para aprobar las distintas secciones y contenidos del plan. Luego, se realizaron intercambios en los que se recibieron comentarios e información de diversas oficinas nacionales de la OIM. Asimismo, se realizaron reuniones e intercambios con el MERCOSUR —a través del Foro Especializado Migratorio, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y el Instituto Social del MERCOSUR—, la Secretaría General Iberoamericana, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Además, se llevaron a cabo dos talleres, uno con organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la gobernanza migratoria y protección de los derechos de las personas migrantes y otro con organizaciones y personas expertas en cuestiones de género para recoger sus perspectivas y sus posibles contribuciones a la implementación del plan. También se realizó una reunión con personas académicas especialistas en la materia⁴, en la que se recibieron comentarios sobre los puntos que podrían reforzarse en las políticas y normativas migratorias regionales. Adicionalmente, se realizaron cinco consultorías que proporcionaron información específica para identificar avances, buenas prácticas, desafíos y brechas, así como acciones e iniciativas a desarrollar en la gobernanza de las migraciones en la región.

Estas cinco consultorías abordaron los siguientes temas: indicadores de gobernanza, género y migración, análisis de las declaraciones de la CSM y de su relación con otros procesos regionales, análisis de las normas migratorias a nivel nacional y en relación con el PSDHM de 2010, banco de ideas de proyectos e iniciativas en migración impulsados por la CSM y otros organismos regionales. Cada consultoría estuvo a cargo de un especialista en la materia y produjo un informe, cuyo contenido luego fue utilizado por

go ejercido hasta junio 2024, en el marco de una consultoría gestionada por OIM Sudamérica. Esta experiencia profesional ha influido en su posicionalidad como investigadora, y ha permitido un acceso privilegiado a insumos, procesos y actores clave de la gobernanza migratoria en la región. En este sentido, parte de la evidencia empírica presentada en el capítulo se nutre de su participación directa en espacios de toma de decisión y de su conocimiento situado, lo que enriquece el análisis con una perspectiva informada y comprometida con el contexto regional.

4. En esta reunión participó Luisa Feline Freier como experta.

las consultoras a cargo de ambos procesos para la elaboración de la visión y del plan. Finalmente, el plan se nutrió de los debates realizados en la XXI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, celebrada en Lima los días 5 y 6 de diciembre de 2023, en la que se validaron los principios de la visión. Luego, en diciembre de 2024, se aprobó el plan.

5. CONCLUSIÓN

Volviendo a la pregunta que nos hicimos al inicio de este capítulo: ¿qué importancia siguen teniendo las ideas liberales en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica? El análisis de la arquitectura normativa y estratégica regional demuestra que dichas ideas siguen vigentes. El análisis temático de contenido de 20 declaraciones de la CSM desde 2000 confirmó la presencia de un paradigma liberal dominante en la gobernanza migratoria regional de Sudamérica y valida las ideas centrales destacadas en la literatura sobre la liberalización de las políticas migratorias de la región: la promoción de los derechos humanos de los migrantes, la demanda de mecanismos de regularización y la extensión de los derechos sociales a los inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio (Acosta, 2018; Acosta & Freier, 2015; Cantor *et al.*, 2015; Ceriani & Freier, 2015; Melde & Freier, 2022). A pesar de los cambios ideológicos de los gobiernos y de la creciente restrictividad, el paradigma sigue presente en tiempos más recientes.

Sin embargo, la filosofía de gobernanza migratoria basada en derechos globales en Sudamérica también actúa como una bisagra entre las diferentes filosofías de Pécoud. El reconocimiento de los derechos de los migrantes no solo es un elemento central de la gobernanza migratoria sudamericana, sino que también fundamenta la justificación de la filosofía de gobernanza migratoria gerencial/desarrollo y de la gobernanza libre (no gobernanza). Los Estados miembros presentan demandas conjuntas a favor de la movilidad libre y de la promoción de una «ciudadanía ampliada», basadas en la defensa de los derechos sociales y políticos de los migrantes. En el caso de la gobernanza gerencial y de desarrollo, los Estados miembros no desestiman los derechos de los migrantes, sino que los colocan en el centro de su comprensión de las contribuciones que generan en los países de origen, tránsito y destino. De este modo, priorizan los beneficios de la migración en lugar de centrarse exclusivamente en las remesas de los migrantes.

En cuanto a la gobernanza antimigrante, esta filosofía surgió en torno a la inmigración irregular y, de manera implícita, al rechazo de políticas

restrictivas dirigidas a los nacionales de los países de la CSM. Más específicamente, los Estados miembros enfatizaron las contribuciones de los inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio. Las preocupaciones sobre la «fuga de cerebros» fueron casos aislados. A medida que el flujo de personas aumentó en la región, los Estados de la CSM se centraron cada vez más en la condena de la trata de personas y el tráfico de migrantes. La inmovilidad emergió implícitamente de la criminalización de las redes de tráfico como medio de transporte, como resultado de la inmigración ilegal que generaron y de la victimización de quienes sucumbieron a estas prácticas. No obstante, la solución a estos problemas fue la adopción de tratados internacionales de derechos humanos que protegieran y reconocieran los derechos de los inmigrantes, reforzando así la filosofía de gobernanza basada en derechos globales.

La instrumentalización de los Principios de la CSM a través de la Visión Regional 2023 y del Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035 refleja la consolidación de los principales paradigmas ideológicos promovidos por la CSM desde su creación. Ambos documentos condensan las orientaciones normativas y programáticas discutidas durante más de dos décadas de declaraciones finales, pero lo hacen con mayor coherencia estructural y proyección estratégica. La visión cumple un rol ideacional al establecer principios rectores —como la dignidad humana, el enfoque de derechos y la no criminalización de las personas migrantes— que articulan una identidad normativa compartida en el espacio regional. El Plan 2035, por su parte, representa la traducción operativa de esta visión al definir ejes estratégicos, líneas de acción y mecanismos de implementación con un horizonte de mediano plazo. En conjunto, estos instrumentos actúan como vehículos de institucionalización y de continuidad discursiva, reforzando el papel de la CSM como espacio de resistencia normativa frente a tendencias restrictivas, cambios de gobierno o procesos de securitización en la región.

La forma en que se elaboró el Plan 2035 refuerza esta identidad ideacional y permite observar cómo se materializa el paradigma liberal mediante prácticas de gobernanza inclusivas. A diferencia de procesos intergubernamentales cerrados o marcadamente tecnocráticos, el plan fue desarrollado bajo la orientación técnica de la OIM, pero también mediante un amplio proceso de consulta que involucró a organizaciones de la sociedad civil y al mundo académico. Esta metodología participativa está en línea con el discurso histórico de la CSM, que promueve un modelo de gobernanza migratoria regional basado en el diálogo, el consenso y el reconocimiento

de múltiples actores. En ese sentido, el plan no solo pone en marcha los principios establecidos en la Visión Regional, sino que también constituye una expresión concreta del paradigma liberal-inclusivo que caracteriza a este foro desde sus inicios. Más allá de su función como herramienta de planificación, el plan encarna una apuesta ideológica por una gobernanza abierta, democrática y orientada a los derechos.

La CSM, con sus vaivenes, es un foro regional que no se centra en la gestión y el control, como la mayoría de los foros consultivos regionales (para una perspectiva comparada, véase Geddes *et al.*, 2019), sino que su principal razón de ser ha sido el desarrollo de la filosofía de gobernanza migratoria basada en derechos globales. Ha funcionado como mecanismo de cohesión regional en el ámbito migratorio, sosteniendo y consolidando el paradigma liberal a nivel regional, en un contexto mundial en el que predominan las visiones restrictivas. Esto no quiere decir que no existan en Sudamérica. Como se ha verificado en los últimos años, los discursos xenófobos y las políticas que securitizan la movilidad humana han proliferado en la región. Pero como notan algunos estudios (Brumat & Nicolson, bajo revisión), el «giro restrictivo» se verifica más que nada a nivel nacional, y en algunos casos, subnacional (si bien a nivel subnacional la variación es aún más pronunciada, ver Brumat & Finn, 2021).

Este capítulo pone de relieve la importancia de la institucionalización de principios ideacionales en el marco de espacios regionales como la CSM. El análisis muestra que este foro no solo ha funcionado como referente normativo del paradigma liberal basado en derechos humanos, sino que también ha promovido esfuerzos concretos para traducir dichos principios en herramientas programáticas y estratégicas. No obstante, queda por verse si la CSM podrá consolidarse efectivamente como un bastión regional en defensa de los derechos de las personas migrantes frente a los crecientes giros restrictivos a nivel global y nacional, o si, por el contrario, corre el riesgo de convertirse en un castillo en el aire regional, cuyas aspiraciones normativas no logran incidir de manera significativa en las dinámicas políticas concretas de los Estados miembros.

Estudios futuros deberían examinar cómo los paradigmas y filosofías regionales identificados en este trabajo se tradujeron en la práctica de la gobernanza migratoria nacional, se difundieron a través de redes y fueron adoptados por actores políticos tanto nacionales como locales. También sería útil evaluar el peso relativo de estos factores ideacionales frente a otros determinantes de la política migratoria, así como analizar en qué

medida la ideología de los ejecutivos condiciona la instrumentalización de paradigmas ideacionales a nivel nacional, en contraste con los niveles regionales o internacionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, D. (2018). *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108594110>
- ACOSTA, D. & FREIER, L. F. (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696. <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
- BOSWELL, C. & HAMPSHIRE, J. (2017). Ideas and agency in immigration policy: A discursive institutionalist approach. *European Journal of Political Research*, 56(1), 133-150. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12170>
- BRAUN, V., CLARKE, V., HAYFIELD, N. & TERRY, G. (2019). Thematic analysis. In P. Liamputtong (Ed.), *Handbook of research methods in health social sciences* (pp. 843-860). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-5251-4_103
- BRAZ, A. M. (2018). Migration governance in South America: The bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 303-320. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170069>
- BRUMAT, L. (2019, February 1). Migration and the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone? *Migration Policy Centre*. <https://migrationpolicy-centre.eu/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-immigration-sentiment-southern-cone/>
- BRUMAT, L. & FELINE FREIER, L. (2023). Unpacking the unintended consequences of European migration governance: The case of South American migration policy liberalisation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 3060-3084. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1999223>
- BRUMAT, L. & GEDDES, A. (2023). Refugee recognition in Brazil under Bolsonaro: The domestic impact of international norms and standards. *Third World Quarterly*, 44(3), 478-495. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2153664>

- BRUMAT, L. & TORRES, R. A. (2015). La Ley de Migraciones 25 871: Un caso de democracia participativa en Argentina. *Estudios Políticos*, 46, 55-77.
- BRUMAT, L. & VERA ESPINOZA, M. (2024). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 319-346. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- BRUMAT, L. & FINN, V. (2021). Mobility and citizenship during pandemics: The multilevel political response in South America. *Partecipazione e Conflitto*, 14(1), 321-340. <https://doi.org/10.1285/i20356609v14i1p321>
- BRUMAT, L. & NICOLSON, M. (en revisión). Liberal regionalism, illiberal borders: Navigating contradictions in South America's migration governance. En E. Cusumano, L. Raineri, & D. Caballero-Vélez (Eds.), *Varieties of securitization: Migration governance along the Central Mediterranean route*. Palgrave Macmillan.
- CANELO, B., GAVAZZO, N. & NEJAMKIS, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18(1), 150-182. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>
- CANTOR, D., FREIER, L. F. & GAUCI, J. P. (2015). Introduction: A paradigm shift in Latin American immigration and asylum law and policy? En *A liberal tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America* (pp. 1-10). Institute of Latin American Studies.
- CERIANI, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 233, 67-85.
- CERIANI, P. & FREIER, L. F. (2015). Migration policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: Lights and shadows in a region in transition. (Sin datos editoriales ni DOI en la fuente original).
- COHEN, E. F. (2020). *Illegal: How America's lawless immigration regime threatens us all*. Basic Books.
- CSM. (2023). *Visión regional para el abordaje de las migraciones en América del Sur*. XXI Conferencia Sudamericana de Migraciones. https://csmigraciones.org/sites/default/files/2023-12/2.a%20-%20PSDHM_Propuesta_.pdf
- CSM. (2024). *Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035*. XXII Conferencia Sudamericana de Migraciones. <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xxii-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>
- DAS, A. (2020). *No justice in the shadows: How America criminalizes immigrants*. Bolt Times Books.

- DAUVERGNE, C. (2016). *The new politics of immigration and the end of settler societies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107284357>
- DAUVERGNE, C. (2020). Revisiting The new politics of immigration. *International Migration*, 58(6), 96-107. <https://doi.org/10.1111/imig.12739>
- DOMENECH, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: El caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales*, 23(1), 71-94.
- REVECO, C. D.^a & FEDDERSEN, M. (2020). Regímenes migratorios en América del Sur: La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. En N. C. Camacho (Ed.), *Políticas y reformas migratorias en América Latina: Un estudio comparado* (pp. xx-xx). Universidad del Pacífico.
- REVECO, C. D.^a & GOUVEIA, L. (2022). What do immigrants make of immigration policies? *International Migration*, 60(1), 77-91. <https://doi.org/10.1111/imig.12824>
- FEDDERSEN, M. (2022). La persistencia del paradigma de seguridad en la regulación de los impedimentos de ingreso en la legislación migratoria chilena. *Oñati Socio-Legal Series*, 12(2), 287-327. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1227>
- FEDDERSEN, M. & FREIER, L. F. (2023). Unpacking the ideational foundations of South American migration governance: A systematic analysis of the South American conference on migration (SACM). *Globalizations*, 0(0), 1-22. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2236886>
- FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, N. & FREIER, L. F. (2024). Latin American immigration and refugee policies: A critical literature review. *Comparative Migration Studies*, 12(1), 15. <https://doi.org/10.1186/s40878-024-00377-0>
- FINN, V., D.^a REVECO, C. & FEDDERSEN, M. (2019). Migration governance in South America: Regional approaches versus national laws. En A. Geddes, M. Vera Espinoza, & L. Hadj Abdou (Eds.), *The dynamics of regional migration governance* (pp. 36-53). Edward Elgar Publishing.
- FINN, V. & UMPIERREZ DE REGUERO, S. (2020). Inclusive language for exclusive policies: Restrictive migration governance in Chile, 2018. *Latin American Policy*, 11(1), 42-61. <https://doi.org/10.1111/lamp.12176>
- FITZGERALD, D. & COOK-MARTÍN, D. (2014). *Culling the masses: The democratic origins of racist immigration policy in the Americas*. Harvard University Press.

- FOURATT, C. E. (2014). «Those who come to do harm»: The framings of immigration problems in Costa Rican immigration law. *International Migration Review*, 48(1), 144-180. <https://doi.org/10.1111/imre.12073>
- FREIER, L. F. & CASTILLO JARA, S. (2021, August 13). The rise in extra-continental migration in Latin America. *Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/en/the-rise-in-extracontinental-migration-in-latin-america/>
- FREIER, L. F. & D.^a REVECO, C. (2022). Introduction: Latin American political and policy responses to Venezuelan displacement. *International Migration*, 60(1), 9-17. <https://doi.org/10.1111/imig.12957>
- FREIER, L. F. & PARENT, N. (2019). The regional response to the Venezuelan exodus. *Current History*, 118(805), 56-61. <https://doi.org/10.1525/curh.2019.118.805.56>
- GAMBLE, A. (1999). Marxism after communism: Beyond realism and historicism. *Review of International Studies*, 25(5), 127-144. <https://doi.org/10.1017/S0260210599001278>
- GEDDES, A., VERA ESPINOZA, M. & HADJ ABDOU, L. (2019). *The dynamics of regional migration governance*. Edward Elgar Publishing.
- GEIGER, M. & PÉCOUD, A. (Eds.). (2020). *The International Organization for Migration: The new 'UN Migration Agency' in critical perspective*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32976-1>
- HALL, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- HAMMOUD-GALLEGO, O. (2022). A liberal region in a world of closed borders? The liberalization of asylum policies in Latin America, 1990-2020. *International Migration Review*, 56(1), 63-96. <https://doi.org/10.1177/01979183211026202>
- HAMMOUD-GALLEGO, O. & FREIER, L. F. (2023). Symbolic refugee protection: Explaining Latin America's liberal refugee laws. *American Political Science Review*, 117(2), 454-473. <https://doi.org/10.1017/S000305542200082X>
- INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. (2019). *Trabajadores migrantes en el Mercosur: Estado de situación y opciones de políticas*. <https://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/trabajadores-migrantes-en-el-mercosur/>

- LARA ESCALONA, M. D. (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile: Claves para una lectura (1824-2013). *Revista de historia del derecho*, 47, 59-104.
- LESTER, E. (2018). *Making migration law: The foreigner, sovereignty, and the case of Australia*. Cambridge University Press.
- MARTINEZ, M. & MAHAFFEE, D. (2016). Trends in Latin America & presidential leadership. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 706-720. <https://doi.org/10.1111/psq.12315>
- MEARSHEIMER, J. J. (1994). The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. <https://doi.org/10.2307/2539078>
- MELDE, S. & FREIER, L. F. (2022). When the stars aligned: Ideational strategic alliances and the critical juncture of Argentina's 2004 migration law. *Third World Quarterly*, 43(7), 1531-1550. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2081145>
- MORRISON, K. (2008). *Marx, Durkheim, Weber: Formations of modern social thought* (2nd ed., reprint). SAGE Publications.
- NOWELL, L. S., NORRIS, J. M., WHITE, D. E. & MOULES, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), Article 160940691773384. <https://doi.org/10.1177/160940691773384>
- OLEA, H. (2013). Derechos humanos de los migrantes y refugiados: Análisis del proyecto de ley de migración y extranjería. En *Informe anual sobre derechos humanos 2013* (pp. 127-161).
- PALAN, R. (2000). A world of their making: An evaluation of the constructivist critique in international relations. *Review of International Studies*, 26(4), 575-598. <https://doi.org/10.1017/S0260210500005751>
- PARSONS, C. (2002). Showing ideas as causes: The origins of the European Union. *International Organization*, 56(1), 47-84.
- PÉCOUD, A. (2018). What do we know about the International Organization for Migration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), Article 10.
- PÉCOUD, A. (2020). Philosophies of migration governance in a globalizing world. *Globalizations*, 18(1), 103-119. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1774316>
- PEDROZA, L. (2016). Innovations rising from the South? Three books on Latin America's migration policy trajectories. *Migration Studies*, 4(1), 140-148. <https://doi.org/10.1093/migration/mnw018>

- PLAN SURAMERICANO DE MIGRACIONES HACIA LA INTEGRACIÓN 2035. (2024). https://csmigraciones.org/sites/default/files/2024-12/Plan%20Suramericano%20de%20Migraciones%20hacia%20la%20Integración%202035%20CSM_1.pdf
- SCHMIDT, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- SEELE, A., LACARTE, V., RUIZ-SOTO, A., CHAVEZ-GONZALEZ, D., MORA, M. J. & TANCO, A. (2023, April 10). In a dramatic shift, the Americas have become a leading migration destination. *MigrationPolicy.org*. <https://www.migrationpolicy.org/article/latin-america-caribbean-immigration-shift>
- SWINKELS, M. (2020). How ideas matter in public policy: A review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy*, 2(3), Article 3. <https://doi.org/10.4000/irpp.1343>
- TANNENWALD, N. (2005). Ideas and explanation: Advancing the theoretical agenda. *Journal of Cold War Studies*, 7(2), 13-42. <https://doi.org/10.1162/1520397053630619>
- TAPPE ORTIZ, J. (2021). Political leadership for peace processes: Juan Manuel Santos - between hawk and dove. *Leadership*, 17(1), 99-117. <https://doi.org/10.1177/1742715020951229>
- TEMPERLEY, A. (2013, July 3). Ideas and materials in IR. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2013/07/03/ideas-and-materials-in-ir/>
- VERA ESPINOZA, M., PRIETO ROSAS, V., ZAPATA, G. P., GANDINI, L., FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A., HERRERA, G., LÓPEZ VILLAMIL, S., ZAMORA GÓMEZ, C. M., BLOUIN, C., MONTIEL, C., CABEZAS GÁLVEZ, G. & PALLA, I. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 52. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>
- VIVARES, E., DOMINGUEZ, F., CRABTREE, J., GUARNEROSMEZA, V., BURTON, G., BUXTON, J., MOTTAMERA, S., DIAZCHENIQUE, L., BRANFORD, S., SILVA, P. & OZORIO, J. (2009). *Reclaiming Latin America: Experiments in radical social democracy* (D. S. Ludlam & D. G. Lievesley, Eds.). Zed Books.

- WALTZ, K. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley Publishing Company.
- WENDT, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- ZOVATO, D. (2014, January 3). Latin America 2013: Political and electoral balance. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/opinions/latin-america-2013-political-and-electoral-balance/>

Capítulo 3

Instrumentos innovadores de financiación para población refugiada y migrante en Colombia

Innovative financing instruments for refugees and migrants in Colombia

PABLO PASTOR VIDAL

Universidad de Lund

SARA ARAPILES

Universidad de Lund

DARIA DAVITTI

Universidad de Lund

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA INFRAFINANCIACIÓN HUMANA-
NITARIA. 3. FINANCIACIÓN PARA PERSONAS REFUGIA-
DAS (*REFUGEE FINANCE*). 3.1. *Una aproximación al concepto de
financiación para personas refugiadas.* 3.2. *Tipos de financiación para
personas refugiadas.* 4. LA FINANCIACIÓN PARA PERSONAS
REFUGIADAS Y MIGRANTES EN COLOMBIA. 4.1. *Contexto
migratorio y evolución de políticas migratorias en Colombia.* 4.2. *El
mecanismo global de financiamiento concesional.* 4.2.1. *Funciona-
miento.* 4.2.2. *El GCFF en Colombia.* 4.3. *Financiación basada en
resultados: bonos de impacto social y contratos basados en desempeño
o resultados.* 4.3.1. *Tipos y funcionamiento.* 4.3.2. *Mecanismos de
financiación basada en resultados en Colombia.* 4.3.2.1. *Empléa-
te Sin Fronteras.* 4.3.2.2. *Voy a ser mamá.* 5. CONCLUSIÓN.
6. BIBLIOGRAFÍA. REFERENCIAS.

Resumen

Ante el incremento continuo desde 2015 del número de personas desplazadas por la fuerza y el declive de las fuentes tradicionales de financiamiento público destinadas a la ayuda humanitaria, que ha culminado con el desmantelamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), ha surgido la necesidad de buscar soluciones innovadoras para financiar las respuestas a los desafíos que plantea la migración forzada. Colombia ha sido uno de los países más afectados por el desplazamiento forzado, con más de 1,5 millones de personas venezolanas, además de ser un caso único por su apuesta particular por instrumentos innovadores de financiación para personas refugiadas. Hasta ahora, el estudio de estos instrumentos ha estado mayoritariamente en manos de los propios actores involucrados en su diseño e implementación, como los bancos multilaterales de desarrollo, fundaciones sociales y otros actores privados. Este capítulo analiza dos instrumentos especialmente —la financiación combinada y la financiación basada en resultados y desempeño—, así como su implementación en el contexto colombiano, y constituye uno de los primeros intentos de análisis académico sobre el tema.

Abstract

Given the continuous increase since 2015 in the number of forcibly displaced persons and the decline in traditional sources of public funding for humanitarian aid, culminating in the dismantling of the United States Agency for International Development (USAID), there is a need to seek innovative solutions to finance responses to the challenges posed by forced migration. Colombia has been one of the countries most affected by forced displacement, with more than 1.5 million Venezuelans, as well as being a unique case due to its particular commitment to innovative financing instruments for refugees. Until now, the study of these instruments has been largely in the hands of the same actors involved in their design and implementation, such as multilateral development banks, social foundations, and other private actors. This chapter analyses two instruments in particular, blended finance and results-based financing, and their implementation in the Colombian context, and constitutes one of the first academic analyses of the subject.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década, las respuestas al desplazamiento forzado se han caracterizado, entre otras cuestiones, por una creciente dependencia de la financiación privada. Ante el incremento continuo desde 2015 del número de personas desplazadas por la fuerza —que alcanzó la cifra récord de

más de 123 millones a finales de 2024 (ACNUR, 2025)¹— y el declive de las fuentes tradicionales de financiamiento público destinadas a la ayuda humanitaria, debido principalmente a los recortes presupuestarios por parte de los principales gobiernos donantes, ha surgido la necesidad de buscar soluciones innovadoras para financiar las respuestas a los desafíos que plantea la migración forzada. Esto ha propiciado la participación de nuevos actores en el ámbito de la protección internacional, desde los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) hasta actores del sector privado².

En 2016, el éxodo sirio llevó al Banco Mundial a asociarse con las Naciones Unidas y el Banco Islámico de Desarrollo para elaborar una nueva iniciativa de financiamiento, lo que dio lugar al Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFF, por sus siglas en inglés). En un primer momento, este mecanismo tuvo como beneficiarios al Líbano y a Jordania, que habían acogido a un gran número de refugiados sirios desde 2011³. En un escenario en el que únicamente los países de ingresos bajos podían acceder a financiamiento concesional de los BMD, el GCFF surge para proporcionar este tipo de financiamiento a países de ingresos medios que albergan grandes poblaciones de refugiados (Global Concessional Financing Facility, s.f.)⁴. Lo novedoso del GCFF es su estructura de «financiación combinada» («*blended finance*»), que combina recursos públicos no reembolsables (*grants*) de los miembros de los BMD —con recursos privados— y préstamos (*loans*) de los propios BMD (Belhaj, 2024)⁵.

-
1. De este total, 73,5 millones eran personas desplazadas internas y, 42,7 millones, personas refugiadas.
 2. La participación de entidades dedicadas al desarrollo y de actores del sector privado en el ámbito de la protección internacional —tradicionalmente dominado por organizaciones humanitarias— también ha sido propiciada por las recomendaciones del Pacto Mundial sobre Los Refugiados (2018), así como por otra serie de iniciativas anteriores tales como «Grand Bargain» (2015), la Cumbre Humanitaria Mundial (2016) y la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas para Abordar los Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes (2016) (ZETTER, 2021).
 3. En abril de 2016, este mecanismo se creó bajo el nombre «Mecanismo de Financiamiento Concesional» y en septiembre del mismo año se pasó a llamar «Mecanismo Global de Financiamiento Concesional» con el fin de ampliar su ámbito geográfico.
 4. Para ser elegible para el financiamiento del GCFF, un país debe albergar a más de 25.000 refugiados, lo que debe equivaler a más del 0,1 % de su población (GCFF, 2023). Véase también el apartado 4.2.1. de este capítulo.
 5. A parte del Banco Mundial y el Banco Islámico de Desarrollo, los otros BMD participantes en el GCFF incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco

En 2019, el GCFF se amplió a Colombia con el fin de atender las necesidades de los más de un millón de venezolanos que habían ingresado al país desde 2017⁶. Seguidamente, Ecuador, Costa Rica, Armenia y Moldova se añadieron a la lista de beneficiarios del GCFF. Desde su creación en 2016 hasta el momento, el GCFF ha facilitado más de 993 millones de dólares en recursos no reembolsables a dichos países para proyectos de desarrollo enfocados en áreas como la creación de empleo, la salud, la educación y la infraestructura. Es requisito que estos proyectos contribuyan a soluciones a largo plazo que beneficien tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida (GCFF, 2023). Según el vicepresidente del Banco Mundial para Oriente Medio y el Norte de África (Belhaj, 2024, p. 7), este tipo de financiación está alineada con los principios del «humanitarismo de desarrollo», que buscan «vincular la asistencia humanitaria con objetivos y metas de desarrollo más amplias».

Además del GCFF, ha habido otros esfuerzos por innovar en instrumentos de financiación combinada y/o privada dirigidos a la población refugiada (Curbelo, 2022). Entre ellos, cabe destacar la financiación basada en resultados que incluye los Bonos de Impacto Social (BIS) y los contratos basados en desempeño o resultados. Estas herramientas buscan atraer la inversión privada hacia programas sociales, ofreciendo retornos que dependen del éxito de dichos programas (Cipoletta Tomassian *et al.*, 2023). Inversores privados aportan el capital inicial, mientras que los pagadores de resultados —generalmente gobiernos— reembolsan a los inversores al final del programa en función del logro de los objetivos previstos. Si se alcanzan los objetivos, los inversores recuperan el capital aportado y obtienen un retorno adicional. En la última década, se ha implementado este tipo de mecanismos para la población refugiada en países como Jordania (Davitti & Vankova, 2025; Pastor Vidal, 2024), Colombia y Finlandia (Davitti, Arapiles & Pastor Vidal, 2024). En estos casos, los resultados esperados se centran en mejorar la empleabilidad y fomentar el emprendimiento entre personas refugiadas, y algunos de estos mecanismos incluso se remontaban al primer «bono de impacto humanitario»⁷.

Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo.

6. El primer proyecto financiado por el GCFF en Colombia fue la operación de crédito «Second Fiscal Sustainability, Competitiveness, and Migration». Véase https://www.globalcff.org/gcff_project_cpt/second-fiscal-sustainability-competitiveness-and-migration-dpf/.
7. Este fue creado por Comité Internacional de la Cruz Roja para financiar los servicios esenciales para las personas con discapacidad en países azotados por conflictos.

Todos estos mecanismos contribuyen al creciente y complejo ecosistema de instrumentos innovadores para las personas refugiadas y, en un sentido más amplio, al sector humanitario y al de desarrollo. Representan nuevas soluciones para paliar la falta de financiación que muchos gobiernos y organizaciones humanitarias han enfrentado en los últimos años, y que previsiblemente se agravará en el futuro próximo. El reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre «Perspectivas Mundiales del Financiamiento para el Desarrollo Sostenible» señala que hay una brecha cada vez mayor entre las cantidades movilizadas por las economías en desarrollo y los fondos que necesitan para cumplir con sus objetivos, incluidos aquellos relacionados con políticas migratorias y de asilo (OCDE, 2025). A medida que los recursos aportados por los actores tradicionales disminuyen, la innovación financiera se presenta como la principal alternativa a la financiación tradicional. Sin embargo, ¿cuáles son exactamente estas alternativas? ¿Cuáles son sus propuestas y qué capacidad tienen para incrementar la financiación disponible para programas dirigidos a refugiados y migrantes? ¿Quiénes son los nuevos actores involucrados? Con el fin de abordar estas preguntas, este capítulo toma Colombia como estudio de caso por ser uno de los países más afectados por la llegada de un número de migrantes sin precedentes en la historia del país y, además, por ser uno de los primeros países en implantar varias de estas innovaciones financieras.

El capítulo está dividido en cuatro apartados más. En el segundo apartado, se presenta una breve revisión del contexto general que ha favorecido el surgimiento de nuevas formas de financiación, en particular, en los países de ingresos medios. El tercer apartado sintetiza los principales instrumentos financieros dirigidos a la población refugiada —financiación combinada y financiación basada en resultados—, ofreciendo definiciones y conceptos útiles que sirvan de base para comprender su aplicación en el caso colombiano, abordado en el cuarto apartado. Finalmente, en el último apartado, si bien se reconoce el papel pionero que estos mecanismos están desempeñando en la configuración de respuestas a los desafíos que plantea la migración forzada, también se advierte sobre sus posibles implicaciones a largo plazo, tanto para el sistema internacional de financiación como para los marcos legales de protección de las personas refugiadas.

Estuvo operativo desde julio de 2017 hasta julio de 2022 (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019).

2. LA INFRAFINANCIACIÓN HUMANITARIA

La falta de financiación se ha convertido en uno de los retos más urgentes para el sistema internacional contemporáneo. En 2016, el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés)⁸ estimaba una brecha de aproximadamente 15.000 millones de dólares entre las necesidades humanitarias y los recursos disponibles (IASC, 2016). El ritmo creciente de las necesidades humanitarias globales hizo que, para 2023, esta brecha alcanzara los 32.000 millones de dólares, el nivel más alto registrado hasta la fecha (Laboreo Longás, 2024), a pesar del incremento de los recursos destinados a la asistencia humanitaria (Rieger *et al.*, 2024).

Aunque las necesidades humanitarias siguen en aumento, los fondos destinados a cubrirlas se encuentran actualmente en declive. Recientemente, Estados Unidos —el mayor donante de ayuda internacional— ha recortado su presupuesto de ayuda a una escala sin precedentes. El 20 de enero de 2025, día de la investidura presidencial de Donald Trump, se emitió una orden ejecutiva que suspendía la mayoría de los programas de ayuda exterior administrados por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)⁹. Seguidamente, el secretario de Estado de Estados Unidos, Marco Rubio, anunció que únicamente se mantendría activo el 17 % del total de estos programas (Schreiber, 2025). El 24 de enero, Rubio concedió una exención para permitir la «asistencia humanitaria vital» y, pocos días después, la amplió para incluir la asistencia médica esencial, servicios médicos, alimentos, alojamiento, asistencia para la subsistencia, suministros y ciertos gastos administrativos (secretario de Estado de los Estados Unidos, 2025). A pesar de estas exenciones, el 7 de febrero, la mayor parte del personal de USAID fue puesto en licencia administrativa. La suspensión de la ayuda estadounidense se suma a los recientes recortes presupuestarios de otros países donantes de ayuda oficial al desarrollo, como Alemania, Reino Unido y Francia (Südhoff, 2024), lo que afecta de manera significativa las operaciones humanitarias en regiones azotadas por conflictos, desastres o desplazamientos masivos.

8. El IASC es el mecanismo principal para la coordinación y asistencia humanitaria interagencial y permite coordinar el trabajo de agencias clave de Naciones Unidas y sus socios.

9. La Orden Ejecutiva 14169 «Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid» se puede consultar aquí: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>

Colombia ha sido el país más afectado por la retirada de USAID. Este contaba con un monto de ayuda humanitaria que alcanzó los 307,7 millones de dólares solo en 2024 (Congressional Research Service, 2024), de los cuales, aproximadamente, el 68 % provenía de Estados Unidos, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés)¹⁰. La retirada estadounidense ha provocado una pérdida estimada de 294 millones de dólares en ayuda humanitaria previamente planificada y de aproximadamente 1.000 millones de dólares en ayuda total, afectando a cerca de 8,5 millones de personas en situación de necesidad. Asimismo, se proyectan pérdidas por alrededor de 216 millones de dólares para las organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en Colombia (Foro ONG Humanitarias, 2025). En particular, el Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes Venezolanos ha alcanzado en 2025 un nivel de financiación de tan solo el 5 %, lo que representa su nivel más bajo desde su puesta en marcha en 2018 (OCHA, s.f.).

Ante la suspensión de la financiación de USAID, la Unión Europea y algunos de sus Estados miembros han empezado a explorar opciones para compensar el déficit generado. En particular, en mayo de 2025, la Comisión Europea anunció la concesión de 38 millones euros a organizaciones humanitarias que operan en Venezuela, así como 21 millones de euros adicionales a organizaciones en Colombia, destinados a brindar asistencia a personas desplazadas por los conflictos armados y a mitigar los efectos de la migración en las zonas fronterizas con Venezuela (Comisión Europea, 2025). No obstante, estos esfuerzos resultan insuficientes para compensar la creciente brecha de financiación. De hecho, como se mencionó anteriormente, varios países tradicionalmente comprometidos con la ayuda internacional, como el Reino Unido o Alemania, han comenzado a reducir sus aportaciones, a pesar de mantener una retórica crítica hacia la administración de Donald Trump.

En paralelo, están surgiendo nuevos donantes, como China y los países del Golfo. Estos están canalizando su financiación al margen del sistema de Naciones Unidas, percibido como sesgado en favor de los intereses occidentales, según señala Tammam Aloudat, director general de *The New Humanitarian* (Turuban & Burkhalter, 2025).

10. En particular, la financiación estadounidense constituía el 67,5 % de la financiación total para programas de desarrollo en Colombia durante el periodo 2024-25 dentro del Plan de Respuesta a Prioridades Comunitarias (Ocha, s.f.).

3. FINANCIACIÓN PARA PERSONAS REFUGIADAS (*REFUGEE FINANCE*)

Tradicionalmente, la ayuda oficial al desarrollo ha constituido la principal fuente de financiación, entendida, según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (s.f.), como la «ayuda de gobiernos que promueve y se dirige específicamente al desarrollo económico y al bienestar de los países en desarrollo». Esta ayuda, compuesta en parte por préstamos o créditos concesionales, ha experimentado una transformación sustantiva: ha pasado de ser otorgada exclusivamente por países «desarrollados» a ser canalizada, en una proporción cada vez mayor, a través de los BMD.

Durante los últimos años, esta nueva modalidad de ayuda ha puesto el foco en las políticas migratorias y de asilo, dando lugar a la «financiación para personas refugiadas»¹¹ (*refugee finance*). Esta financiación se sitúa en la intersección entre el sector de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria y, en especial, en el marco del debate sobre el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo. Está empezando a cambiar las dinámicas de las políticas migratorias a nivel global y, especialmente, en América Latina, una de las principales regiones afectadas por el desplazamiento forzado. Paralelamente, la llegada de la llamada «financiación innovadora» ha tenido un impacto significativo en este campo, al introducir nuevas fórmulas y enfoques que permiten repensar las respuestas más allá de los límites tradicionales de la ayuda oficial al desarrollo. En los apartados siguientes se presenta una aproximación al concepto de financiación destinada a personas refugiadas, así como una descripción de sus distintos tipos.

3.1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE FINANCIACIÓN PARA PERSONAS REFUGIADAS

La financiación para personas refugiadas (*refugee finance*)¹² se refiere a:

-
11. El término «financiación» tiene dos acepciones en inglés —*funding* and *financing*— de los cuales nos referimos al último de ellos. *Funding* se refiere principalmente a aquel tipo de ayuda directa, normalmente propuesta sin ningún tipo de recargo financiero y sin requerimientos de devolución de la ayuda. Con *financing* nos referimos a aquel tipo de ayuda que tiene un componente financiero de deuda o interés, con la obligación de repago (KEENAN *et al.*, 2019). Otras conceptualizaciones denotan que *financing* se refiere al uso de instrumentos de mercado con el objetivo de conseguir o impulsar (*leverage*) la capitalización con recursos privados (MEGERSA, 2021).
 12. Terminológicamente, no existen precedentes del concepto «*refugee finance*» en el contexto específico de instrumentos financieros para personas refugiadas, salvando la

«nuevos instrumentos financieros, desde bonos para refugiados hasta fondos de asistencia técnica, destinados a movilizar capital privado para lograr objetivos de impacto social, en este caso la protección de las personas refugiadas [...] Según sus defensores —principalmente organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales, intermediarios financieros y Estados—, la financiación para personas refugiadas promete garantizar su resiliencia y autosuficiencia, apoyando al mismo tiempo el desarrollo económico de las comunidades de acogida» (Davitti & Vankova, 2025).

En el ámbito de la financiación para personas refugiadas, se identifican cada vez más programas que incorporan componentes innovadores, tales como los mecanismos de pago por resultados y las iniciativas de financiación combinada (*blended finance*). Es importante señalar que estos mecanismos ya existían en el ámbito del desarrollo antes de ser adaptados al contexto de la financiación para personas refugiadas. El término «financiación innovadora» surgió en 2002, en un contexto en el que el sistema de cooperación internacional comenzaba a ser consciente de las limitaciones de la financiación pública y de la ayuda oficial al desarrollo de los países donantes para cubrir las necesidades a nivel global (Levenson Keohane, 2017, p. 4). La financiación innovadora se ha defi-

literatura reciente publicada por los autores del presente capítulo (Davitti, Arapiles & Pastor Vidal, 2024). Fue inicialmente usado por Davitti (2022), en un momento en el que la terminología utilizada era diversa. Por ejemplo, el *Refugee Investment Network* se refería a «inversión para personas refugiadas» (*refugee investment*) (Kluge, et al., 2018), la OCDE a «financiación para situaciones de refugiados» (*financing for refugee situations*) (OCDE, 2019), mientras que la Unión Europea utilizaba el término *refugee finance* para referirse a la inclusión financiera de personas refugiadas (Microfinance Centre, 2022). En español, pensamos que es más adecuado referirnos a la «financiación *para* personas refugiadas», que a la «financiación *de* personas refugiadas», puesto que la primera opción en castellano toma a los refugiados como receptores (o actores pasivos) de recursos económicos. Esta opción se ajusta mejor a nuestro estudio por dos razones. Primero, la mayor parte de los instrumentos están diseñados por instituciones u organizaciones internacionales (desde BMD a fundaciones privadas) y suponen una planificación de grandes montos de recursos económicos que en última instancia financian programas para refugiados a nivel nacional, regional o local. Segundo, la «financiación de refugiados» implica en muchos casos una confusión con la inclusión financiera de éstos y/o sus estrategias de ahorro y gasto a nivel del hogar o individual. Aunque muchos de los proyectos que estudiamos aquí tiene como componente principal la inclusión financiera de personas refugiadas, dada su importancia para la inclusión socioeconómica, esta cuestión tampoco es objeto de nuestra investigación.

nido como «el conjunto de mecanismos e instrumentos no tradicionales capaces de suministrar de manera estable y previsible recursos adicionales para la financiación del desarrollo y de los bienes públicos globales» (Fernández López de Turiso, 2011).

En 2006 se creó el Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo como el principal foro internacional dedicado al estudio de este tipo de financiación. Entre las iniciativas destacadas por este grupo se encontraban inicialmente UNITAID, la Facilidad Financiera Internacional para la Vacunación (IFFIm, por sus siglas en inglés), y los compromisos de mercado anticipados (*advance market commitments*). En su etapa inicial, estos mecanismos se centraron en el sector de la salud pública y, posteriormente, comenzaron a expandirse a otros sectores, como el ambiental y el de la transición energética, dando lugar a herramientas como los bonos verdes (Garayoa Arruti & García de Bruzón, 2018). Entre los objetivos de los mecanismos innovadores de financiación se incluyen: hacer un uso eficiente de los recursos, determinar la nueva aplicabilidad de los tipos de capital, atraer al sector privado, reducir los riesgos, mejorar los retornos financieros y aumentar el impacto (Cuervo, 2025).

En 2007, se acuñó el término «inversión de impacto» durante una conferencia organizada por la Fundación Rockefeller. Esta consiste en la «colocación de capital financiero en organizaciones, con el objetivo de generar un impacto social positivo (escalable y medible) y, a su vez, un retorno a la inversión» (Martínez Pérez *et al.*, 2017). Este tipo de financiación ha facilitado la incorporación de actores privados en los mercados sostenibles y, en última instancia, en mercados orientados al impacto social, incluidos proyectos para migrantes y refugiados. De la convergencia entre la inversión de impacto —orientada a mejorar las condiciones sociales de determinados grupos poblacionales mediante la movilización de capital privado— y los objetivos de los mecanismos de financiación innovadora, han surgido los BIS y los contratos basados en desempeño o resultados para personas refugiadas.

Otra de las principales iniciativas en el ámbito de la financiación innovadora para refugiados es el GCFF del Banco Mundial, que —como se señaló en la introducción de este capítulo— comenzó a operar en julio de 2016 en el Líbano y Jordania en respuesta a la llegada de un gran número de refugiados sirios. Aunque, durante décadas, el Banco Mundial se mantuvo al margen de la financiación para personas refugiadas —al considerarse estas una cuestión puramente humanitaria— con la llegada

de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pacto Mundial sobre los Refugiados y otras iniciativas clave¹³, el desplazamiento forzado ha empezado a entenderse también como un desafío de desarrollo, abriendo la puerta a la participación de actores del ámbito del desarrollo (Çiçek, *et al.*, 2023). El objetivo principal del GCFF era subsanar la limitación que, en aquel momento, enfrentaban los países de renta media para acceder a créditos concesionales, en contraste con los países de renta baja, que sí podían hacerlo a través de otros instrumentos del Banco Mundial, como la Asociación Internacional de Fomento (Dempster *et al.*, 2024). Desde entonces, el GCFF se ha ampliado a otros países de América Latina, en particular Colombia, para hacer frente al desplazamiento forzado de personas venezolanas y, más recientemente, a Europa¹⁴.

3.2. TIPOS DE FINANCIACIÓN PARA PERSONAS REFUGIADAS

Existen varias categorías de instrumentos financieros para personas refugiadas, inspirados en especial en la «financiación verde» («*climate finance*») (Bracking, 2019). Muchos de estos se basan en la financiación combinada (*blended finance*), es decir, en el uso estratégico de recursos públicos para movilizar capital privado (Davitti, Arapiles, Pastor Vidal, 2024; Kluge *et al.*, 2018).

En primer lugar, están los créditos concesionales o «préstamos blandos», que se otorgan a un prestatario en condiciones más favorables que las del mercado (DUBOIS, 2000). Estos préstamos suelen combinar un componente a tipo de interés de mercado con otro a tipo reducido o incluso gratuito. Generalmente, son otorgados por los BMD que, en el contexto de las migraciones en América Latina, incluyen, además del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina —antiguamente conocido como la Corporación Andina de Fomento (CAF)—¹⁵. Un ejemplo de este tipo de

13. Véase la note a pie de página 2.

14. Aunque los préstamos concesionales no son un modelo de financiación nuevo, lo novedoso o innovador del GCFF es su foco en la población refugiada, y que se conceda a países de renta media.

15. Para que esta financiación se considere ayuda oficial al desarrollo debe cumplir con dos criterios principales establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: (i) su objetivo principal debe ser la promoción del desarrollo y el bienestar económico de los países en desarrollo; (ii) debe tener un carácter concesional y un elemento de donación de al menos el 25 %. Para las donaciones o recursos no reembol-

instrumento es el GCFF, que combina préstamos a tipo de interés de mercado con recursos no reembolsables (componente gratuito). Por esta razón, también se le conoce como un mecanismo de financiación combinada.

El segundo tipo corresponde a los mecanismos de pago por resultados, como los bonos de impacto y los contratos basados en desempeño o en resultados. Se trata de una modalidad de financiación innovadora, en la que el pago al implementador del proyecto solo se efectúa una vez verificados los resultados mediante una métrica previamente definida (Tomassian *et al.*, 2023). En particular, en los proyectos financiados por los BIS o por Bonos de Impacto al Desarrollo (BID) —dos modalidades similares pero que operan en contextos distintos—, inversores privados aportan el capital inicial y asumen el riesgo de la inversión. Si se alcanzan los objetivos establecidos, el pagador de resultados —normalmente un gobierno nacional, regional o local— reembolsa el monto invertido junto con un retorno adicional al inversor que asumió el riesgo.

En tercer lugar, se encuentran los fondos de asistencia técnica, orientados a apoyar las fases iniciales de negocios o emprendimientos, especialmente aquellos impulsados por personas migrantes o refugiadas. En muchos casos, la financiación para personas refugiadas —como en el caso de grandes iniciativas como el GCFF— se combina con «capital semilla», lo que permite apoyar la incubación o la aceleración de emprendimientos. El objetivo es fortalecer los medios de vida de esas poblaciones y promover su autosuficiencia económica¹⁶.

Por último, están las garantías y seguros paramétricos o de riesgo, cuya activación se produce ante una catástrofe o una emergencia, como una pandemia o un desastre natural —por ejemplo, los bonos catastróficos

sables (*grants*), el elemento de donación es el 100 % (ya que no deben reembolsarse). Para los préstamos (*loans*), el elemento de donación depende de varios factores, como el tipo de interés, la duración del préstamo, el periodo de gracia, o la tasa de descuento (Scott, 2017).

16. Los proyectos con capital semilla han proliferado en los últimos años. Estos se basan en otorgar pequeñas cantidades de dinero destinadas a empezar un emprendimiento o a cubrir las necesidades básicas. Algunos ejemplos en América Latina son: el «Proyecto de reintegración productiva con atención psicosocial», implementado por la OIM en el Salvador; el Programa «MIRARES» en Buenos Aires (Argentina); el proyecto «Integración Sin Fronteras» de Save the Children en Perú; el proyecto «Vivir la Integración» de ACNUR y el Ministerio de Trabajo en Costa Rica (UNCTAD *et al.*, 2018); o el Programa de Emprendimiento Innovador para Refugiados y Migrantes de ACNUR Arequipa con la Universidad Católica San Pablo de Arequipa (Perú).

(*CAT bonds*)—. Este tipo de mecanismo comenzó a desarrollarse a partir de la década de 1990, tras el paso del huracán Andrew por Florida, Estados Unidos (Hayes, 2025). Y han cobrado especial relevancia en regiones como Asia y Oceanía, donde la migración climática se ha convertido en una realidad tangible. No obstante, a pesar del creciente interés por su aplicación en contextos humanitarios, aún no existen ejemplos concretos de su uso para respaldar políticas migratorias.

Entre los mecanismos descritos, la financiación para personas refugiadas en América Latina muestra un claro enfoque en los tres primeros tipos. A continuación, se analizará el marco político, legal y financiero en el que se desarrollan estos instrumentos en la región.

4. LA FINANCIACIÓN PARA PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES EN COLOMBIA

Como se mencionó en el segundo apartado, durante los primeros meses de 2025, la ayuda exterior de Estados Unidos —que representaba la principal fuente de ayuda internacional recibida por Colombia— fue suspendida como resultado de las políticas adoptadas por la administración de Donald Trump, generando un vacío significativo en el apoyo a la población migrante y refugiada en el país (Ocha, s.f.). Para marzo de 2025, los desembolsos destinados a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Colombia habían disminuido significativamente respecto a 2024, registrando únicamente 5,2 millones de dólares (Foro ONG Humanitarias, 2025). En 2024, solo USAID desembolsó 80,58 millones de dólares a organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Foreign Assistance, s.f.). En particular, la OIM llevaba a cabo un importante papel de apoyo a Migración Colombia, autoridad nacional que se encarga de ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, ofreciendo:

«personal técnico especializado para la construcción y puesta en marcha de procesos estratégicos de carácter tecnológico y logístico, así como el despliegue en 30 departamentos y 65 municipios de 459 personas que hacen parte del equipo operativo para el funcionamiento de 105 puntos a nivel territorial, para acceder al proceso de regularización migratoria, denominados *puntos visibles*». (OIM Colombia, s.f.)

Previo al análisis de los mecanismos de financiación para personas refugiadas y migrantes en Colombia, resulta esencial comprender el con-

texto migratorio y las políticas públicas adoptadas en el país en la última década, lo cual desarrollamos en el siguiente apartado.

4.1. CONTEXTO MIGRATORIO Y EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS EN COLOMBIA

Desde 2015, Colombia ha sido el principal país receptor del éxodo migratorio proveniente de Venezuela a nivel mundial. Según Rossiasco y de Narváez (2023), la respuesta a este flujo migratorio pasó de una atención humanitaria a un enfoque orientado a la integración social y económica, estructurado, según las autoras, en tres fases. La primera fase se desencadenó con un incidente político ocurrido el 19 de agosto de 2015, cuando el gobierno de Nicolás Maduro decidió cerrar los pasos fronterizos con Colombia, en el marco de las denominadas «Operaciones para la Liberación del Pueblo». Esta medida, justificada por la supuesta presencia de grupos paramilitares en la zona limítrofe, resultó en el retorno forzado de entre 23.000 y 33.000 ciudadanos colombianos (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020). Este evento marcó el inicio de una respuesta migratoria sin precedentes, obligando a Colombia a construir, a contrarreloj, una política integral, en un contexto en el que, históricamente, el país había sido más emisor que receptor de personas migrantes y refugiadas.

En 2017, Colombia implementó las primeras medidas formales para mejorar la gestión migratoria ante el creciente flujo de población venezolana. Una de ellas fue la introducción de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que permitía el ingreso al territorio nacional por un máximo de siete días y únicamente en determinadas zonas de la frontera. En julio de 2017, el gobierno del entonces presidente, Juan Manuel Santos, creó un Permiso Especial de Permanencia (PEP), una medida destinada a regularizar la situación de ciudadanos venezolanos que habían ingresado legalmente al país, pero habían excedido el tiempo autorizado de permanencia¹⁷. El PEP otorgaba acceso a servicios básicos, como la salud, la educación, el empleo formal y la libertad de circulación en todo el territorio nacional. A esta medida se sumó la creación de un Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) para ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país¹⁸. Sin embargo, el PEP fue concebido inicialmente

17. El PEP se creó mediante Resolución núm. 5797 del 25 de julio de 2017.

18. Este registro fue creado por el Decreto núm. 542 de 2018, gestionado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). «[D]esde el 6 de abril

con una vigencia máxima de dos años, con la expectativa de que la situación en Venezuela mejoraría. Al no hacerlo, el PEP fue prorrogado hasta en once ocasiones, y se introdujo el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF), que permitía a personas venezolanas con una oferta laboral regularizar su situación migratoria y trabajar legalmente por un período no mayor a dos años (Luengo, 2019).

La segunda fase de la respuesta migratoria colombiana se caracterizó por la formulación y la adopción de la «Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela», establecida en el documento 3950 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹⁹. Esta estrategia organizó la respuesta del Estado en torno a dos grandes pilares. El primero confirmaba el principio de acceso a servicios sociales básicos, con especial énfasis en educación y salud; el segundo planteaba el fortalecimiento de la coordinación institucional y el diseño de planes sectoriales estratégicos para enfrentar el ingreso diario de un gran número de personas venezolanas —en 2017, el saldo neto de entradas de población a Colombia llegó a su punto más alto, con un margen de 160.000 personas (Bitar, 2022, p. 8)—. En este contexto, en febrero de 2018, el gobierno de Colombia creó la Gerencia de Fronteras —que posteriormente pasó a llamarse Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de la Presidencia de la República—. Este organismo dependía jerárquicamente de la Presidencia, lo que permitió una coordinación centralizada de las acciones junto con Migración Colombia. Según datos del Banco Mundial, en 2018 Colombia recibía alrededor de 4.000 venezolanos al día, de los cuales aproximadamente el 40 % permanecía en el país. A finales de 2019, ACNUR estimaba que, de los 1.771 millones de venezolanos que habían ingresado en Colombia hasta entonces, 935.000 —alrededor del 52 %— cumplían los criterios para acceder al estatuto de refugiado o a mecanismos de protección internacional equivalentes (GCFF, 2019a, p. 6).

Tras el impacto de la COVID-19 y la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban muchos de los venezolanos que habían ingresado a Colombia, el país entró en una tercera fase regulatoria. Esta se consolidó con la promulgación, en febrero de 2021 —durante el gobier-

hasta el 8 de junio de 2018 se obtuvo una cifra consolidada de 442.462 ciudadanos venezolanos, que ingresaron de manera irregular al país» según el Decreto núm. 1288 de julio de 2018.

19. Esta es la máxima autoridad de planeación en Colombia. Véase <https://www.dnp.gov.co/conpes>.

no de Iván Duque— del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPV)²⁰, y del Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES) 4100 de 2022, que definió la política pública migratoria del país. El ETPV consistió en un permiso de residencia de 10 años, y estableció como requisito que los venezolanos se registraran en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV). Este registro permitió la identificación y recolección sistemática de datos sobre la población venezolana en Colombia. Las personas venezolanas pudieron acceder al ETPV desde su entrada en vigor, el 1 de junio de 2021, hasta el 24 de noviembre de 2023 (Ramírez, 2024). Esta medida representó un cambio significativo: permitió acelerar el proceso de registro y regularización, y facilitó que se pasara de una respuesta de emergencia a corto plazo a una «vía legal hacia la regularización y la integración a largo plazo» (Rossiasco & de Narváez, 2023). Además, el ETPV abrió el acceso de los venezolanos a ayudas públicas y subsidios en condiciones similares a las de la población colombiana, incluyendo el sistema de salud y el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

Una cuarta fase, no contemplada por Rossiasco & de Narváez (2023), corresponde a las medidas implementadas por el gobierno de Gustavo Petro desde su elección en agosto de 2022. Esta etapa se caracterizó por una marcada «desvenezolanización» de la política migratoria (Trompetero, 2023). Entre las principales medidas, destaca el cierre de la Gerencia de Fronteras, cuyas funciones fueron absorbidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, la política de integración socioeconómica fue asumida por la Dirección para la Población Migrante²¹, adscrita al Ministerio de Igualdad, que en diciembre de 2024 asumió la dirección de los Centros Intégrate, hasta entonces gestionados por USAID. Estos centros han sido piezas clave en la política migratoria colombiana, funcionando como espacios de centralización y articulación de servicios para la población migrante y refugiada. No obstante, este cambio de orientación ha recibido críticas, principalmente por situar la gestión de la política migratoria bajo el mando de un ministerio cuya creación fue anulada por la Corte Constitucional por un defecto de forma —la falta del aval fiscal obligatorio que debe expedir el Ministerio de Hacienda para la creación de nuevas obligaciones financieras del Estado— (Lewin & Hernández Bonilla, 2024).

20. Creado mediante Decreto No. 216 de 2021.

21. Creada por el artículo 31 del Decreto núm. 1075 de 2023 por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.

El gobierno de Petro también ha sido objeto de críticas por el abandono de las medidas de regularización migratoria establecidas en etapas anteriores. Actualmente, los migrantes venezolanos que no pudieron acogerse a las políticas previamente descritas sólo pueden acceder, en casos limitados, a un visado de Visitante especial (V) o al PEP-Tutor, una figura jurídica que permite la regularización de tutores y representantes legales de niños, niñas y adolescentes que hayan accedido a alguno de los permisos mencionados anteriormente. Estas medidas suponen un cambio de enfoque hacia soluciones a corto plazo. Además, se incluyen el cierre de las vías de entrada a Estados Unidos y los retornos forzados, fenómeno conocido como «flujo inverso». A finales de marzo de 2025, el número de colombianos retornados de Estados Unidos alcanzaba las 1.462 personas. El contexto actual se encuentra marcado por la incertidumbre sobre el futuro de los programas dirigidos a la migración venezolana en Colombia, así como por el aumento del número de retornados colombianos al país. Según Rangel Estrada (2025), este retorno «ocurre en un contexto [...] marcado por el desmantelamiento de programas de asistencia humanitaria y un enfoque restrictivo hacia la protección de derechos de las personas en tránsito».

Como corolario, la respuesta migratoria en Colombia también se ha caracterizado por relegar la institución del refugio (Pelacani & Moreno, 2023). Hasta la reciente promulgación del Decreto No. 89, del 25 de enero de 2025, las personas con salvoconducto SC-2 —es decir, las solicitantes de asilo ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE)— no estaban autorizadas a trabajar. Esta situación imponía una restricción considerable a quienes buscaban asilo, especialmente debido a los largos tiempos de espera tras presentar la solicitud, lo que gravemente limitaba sus posibilidades de subsistencia durante el proceso.

Tras analizar la evolución de las políticas migratorias en Colombia, los apartados siguientes se centran en los instrumentos de financiación para la población migrante y refugiada. Como se verá, su objetivo inicial fue facilitar la regularización migratoria y, posteriormente, se orientó a mejorar la empleabilidad y a promover el emprendimiento.

4.2. EL MECANISMO GLOBAL DE FINANCIAMIENTO CONCESIONAL

Tal como se mencionó en la introducción de este capítulo, en un escenario en el que los países de ingresos medios no eran elegibles para acceder a financiamiento concesional de los BMD, tradicionalmente reservado

para países de ingresos bajos, el GCFF surgió con el objetivo de superar dicha barrera estructural y proporcionar este tipo de financiamiento a países de ingresos medios que contribuyen al bien público al albergar grandes poblaciones de refugiados (Global Concessional Financing Facility, s.f.). Esta financiación está destinada a apoyar inversiones a largo plazo en infraestructura y servicios sociales, incluyendo educación, empleo y salud, así como a atender las necesidades inmediatas de las personas refugiadas.

El GCFF surge a raíz de una propuesta conjunta del Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Banco Islámico de Desarrollo, y de una solicitud conjunta de los gobiernos del Líbano y Jordania en octubre de 2015, durante la Reunión Anual del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Lima. La propuesta denominada «Nueva Iniciativa Financiera para Apoyar Oriente Medio y el Norte de África» tenía como objetivo proveer financiamiento adicional a los países afectados por el desplazamiento forzado, los conflictos y la inestabilidad económica. Se estructuraba en torno a dos mecanismos principales: un Mecanismo de Financiación Concesional (MFC) para Oriente Medio y el Norte de África y un Mecanismo de Garantía (GCFF, 2023), «con objetivos distintos pero complementarios». Después de esta solicitud y de reuniones con más de veinte países, «se estableció que, dada la naturaleza prolongada del conflicto sirio, los dos países de acogida [el Líbano y Jordania] necesitaban una plataforma sostenible y predecible para proporcionar financiación del desarrollo a medio y largo plazo para apoyar a los refugiados y a sus comunidades de acogida» (GCFF, 2018).

El GCFF se creó en abril de 2016 durante las reuniones de primavera del Banco Mundial y del FMI, con el apoyo de ocho donantes: Canadá, la Comisión Europea, Alemania, Japón, Países Bajos, Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos, que donaron 141 millones de dólares en donaciones (*grants*), es decir, ayudas no reembolsables. Aunque este mecanismo se creó inicialmente como MFC, en septiembre de 2016 pasó a llamarse Mecanismo Global de Financiamiento Concesional, con el fin de ampliar su alcance a otros países con necesidades similares a las del Líbano y de Jordania.

Como se explica a continuación, el GCFF se amplió a Colombia en 2019 ante la necesidad de responder a la llegada de más de un millón de venezolanos que habían ingresado al país desde 2017. En años posteriores, el GCFF se ha extendido a Ecuador, Costa Rica, Armenia y Moldavia.

4.2.1. Funcionamiento

El GCFF se basa en una estructura de financiación combinada (*blended finance*):²² que articula ayudas no reembolsables de los países donantes con préstamos de los BMD. Los países donantes, los países beneficiarios y las agencias implementadoras —principalmente BMD y, de forma excepcional, agencias de las Naciones Unidas— se apoyan en el Banco Mundial, que actúa como fideicomisario o intermediario financiero, así como unidad de coordinación del mecanismo y, en ciertos casos, con el rol añadido de agencia implementadora. Para acceder a la financiación del GCFF, los países beneficiarios elaboran una propuesta en colaboración con una de las agencias implementadoras. Luego, esta es presentada al Comité Directivo del GCFF, que se encarga de su evaluación y aprobación por consenso. Una vez aprobada la propuesta, la ayuda no reembolsable se desembolsa inicialmente a la agencia implementadora, que, a su vez, la transmite al país beneficiario en paralelo con los préstamos acordados²³. «El desembolso *pari passu*» de fondos del GCFF, junto con el préstamo de la BMD, hace que dicho préstamo sea concesional (GCFF, 2019b).

-
22. Aunque este apartado se centra en el GCFF, cabe destacar que Innpectia y Alborada Ventures lanzaron a finales de mayo de 2025 el «*Migration Flexibility Fund*»: un nuevo fondo pionero en financiación combinada enfocado en población migrante en América Latina (Vélez, 2025). Según la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (2024), a través de «su iniciativa piloto en Colombia, han demostrado su capacidad para diseñar vías de financiamiento innovadoras que permiten a las organizaciones locales acceder de manera directa a financiamiento flexible basado en resultados y asistencia técnica [...] La combinación de préstamos reembolsables, subvenciones reembolsables y subvenciones no reembolsables demuestra un enfoque financiero diversificado que puede maximizar el impacto a un costo efectivo». Alborada Ventures busca poner a disposición de las iniciativas seleccionadas un capital piloto de \$3 millones. Entre los potenciales aplicantes se encuentran: «ONG que estén desarrollando o iniciando modelos de negocio sostenibles; empresas sociales y negocios liderados por o para migrantes venezolanos en etapas tempranas de desarrollo y que cuenten con modelos de ingresos validados o que integren tecnología. También startups que posean un Producto Mínimo Viable comprobado o al menos un año de ventas; empresas tradicionales con ventas mensuales desde 2.000 dólares, que requieran digitalización o busquen escalar; y emprendimientos socialmente responsables con modelos monetizados, con más de dos años de operación o cuenten con contratos en desarrollo que demuestren su potencial de crecimiento sostenible» (Jiménez, 2025). La primera convocatoria ha sido anunciada al momento de redacción de este capítulo, y se encuentran en proceso de selección de participantes.
 23. La única limitación a la que pueden estar sujetas las ayudas no reembolsables es que deben estar adheridas a una o más Ventanas de Financiación correspondientes a uno o varios países (normalmente agrupados por zona geográfica), o, en su defecto, a la Ventana Global de Financiación (GCFF, 2023, párr. 15).

El GCFF tiene como objetivo apoyar las operaciones alineadas con las agendas de desarrollo de los países beneficiarios, siempre que estas demuestren apoyo tanto a la población refugiada como a las comunidades de acogida. El mecanismo se caracteriza por su flexibilidad sectorial, lo que permite financiar intervenciones en distintas áreas para contribuir a soluciones a largo plazo. En general, se consideran como elegibles aquellas:

«operaciones subyacentes que apoyen a las poblaciones afectadas o vulnerables mediante la prestación eficaz de servicios básicos (por ejemplo, educación, sanidad), la protección social, la ampliación de las oportunidades económicas (por ejemplo, permisos de trabajo, creación de empleo), o que refuercen y desarrollen infraestructuras críticas, la participación del sector privado y proporcionen a los países de acogida el apoyo presupuestario necesario en relación con los efectos de la crisis de refugiados». (GCFF, 2023, párr. 7).

Adicionalmente, el GCFF contempla la posibilidad de financiar operaciones lideradas por el sector privado. Por ejemplo, en Jordania, el Programa de Oportunidades Económicas para jordanos y refugiados sirios orientado a resultados apoyó la simplificación de las regulaciones aplicables al sector privado con el objetivo de ampliar la concesión de licencias y adscripciones a la seguridad social de trabajadores que antes estaban fuera del sistema, en particular, de refugiados sirios (GCFF, 2024). Además, el GCFF colabora estrechamente con otras organizaciones cuyo mandato se centra más directamente en el sector privado, como la Corporación Financiera Internacional²⁴ y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, ambos miembros del Grupo del Banco Mundial.

Son considerados como países donantes (*supporting countries*) «cualquier país o entidad intergubernamental que se haya comprometido a aportar al Fondo Fiduciario [del GCFF] un mínimo de 5 millones de dólares a través de un Acuerdo de Contribución» firmado con el fideicomisario, es decir, el Banco Mundial (GCFF, 2023, párr. 8). Por otro lado, para ser país beneficiario del GCFF, se han de cumplir los siguientes requisitos: (i) albergar a más de 25.000 refugiados, y que esta cifra equivalga a más del 0,1 % de la población del país de acogida; y (ii) estar comprometido con principios que contribuyan a soluciones a largo plazo que beneficien tanto

24. Esta, por ejemplo, tiene un Servicio de Financiamiento para el Sector Privado que utiliza financiamiento combinado y otros instrumentos para apoyar inversiones en áreas de alto riesgo, como la infraestructura y la agricultura.

a los refugiados como a las comunidades de acogida lo que supone, según el Manual de Operaciones del GCFF:

«contar con un marco legal adecuado para la protección de las personas refugiadas, basado en la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967, o en la adopción de políticas y prácticas nacionales coherentes con los principios de estos instrumentos (así como considerar su adhesión a cualquier instrumento regional pertinente) [...] [y] demostrar su compromiso con reformas políticas o legales progresistas en materia de refugiados, incluyendo, por ejemplo, la libertad de circulación, los documentos de identidad y los permisos de residencia, el acceso al mercado laboral formal y a los derechos laborales, y el acceso a la educación, los servicios sociales y la infraestructura básica». (GCFF, 2023, párr. 9).

A pesar de lo anterior, las personas venezolanas en Colombia, aunque han tenido acceso a permisos de *protección*, son consideradas migrantes. Como se señaló en el apartado 4.2, según ACNUR, un alto porcentaje de venezolanos en Colombia cumple con los criterios para obtener el estatuto de refugiado o un equivalente de protección internacional (GCFF, 2019a). Esto plantea el interrogante de hasta qué punto la implementación del GCFF en Colombia se alinea con sus propias regulaciones internas. Como se explica en el siguiente apartado, este mecanismo ha promovido principalmente programas dirigidos a migrantes, en lugar de reforzar el sistema de asilo.

4.2.2. El GCFF en Colombia

Ya en 2018, el GCFF reconoció la emergencia de la crisis venezolana²⁵. En diciembre de 2018, el gobierno colombiano —bajo la presidencia de Iván Duque— envió una carta al Banco Mundial para expresar su interés en unirse como país beneficiario del GCFF. En enero de 2019, el Comité Directivo del GCFF aceptó la petición del gobierno de Colombia, que se

25. «La crisis venezolana ha llevado a cientos de miles de personas a huir de su país. En los últimos tres años los enormes desafíos económicos alcanzaron su punto álgido con un colapso del sector productivo y una inflación disparada. La falta de productos de primera necesidad, así como la violencia y la represión, prepararon el terreno para la afluencia de venezolanos a países vecinos como Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, que en conjunto acogen a unos 2 millones de venezolanos» (GCFF, 2018, p. 18).

unió como país beneficiario en la Ventana Global de Financiación, junto con Ecuador y Moldavia (GCFF, 2019a). En febrero de 2019, Colombia solicitó al GCFF apoyo financiero para acompañar un plan de políticas acordado con el Banco Mundial, que incluía un componente de ayuda a la migración debido al impacto del éxodo venezolano en el país. En ese momento, las promesas de financiación por parte de los países donantes alcanzaron los 655,69 millones de dólares en ayudas no reembolsables, mientras que 496,78 millones de dólares ya habían sido aprobados para los proyectos a través de la Ventana Global de Financiación.

En abril de 2019, el Comité Directivo del GCFF aprobó la concesionalidad del proyecto denominado Segundo Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Sostenibilidad Fiscal, Competitividad y Migración con el objetivo de apoyar: (i) «medidas para regular el estatus legal de migrantes venezolanos irregulares en la economía nacional y así facilitar su acceso al mercado laboral y a servicios básicos como la educación y salud»; y (ii) el diseño de una «política nacional a mediano plazo (hasta el 2021) para, entre otros, desarrollar un mapa de ruta para la integración de migrantes desde Venezuela» basado en el CONPES 3950 (Ministerio de Hacienda & Departamento Nacional de Planeación, 2019). Esto abrió la puerta a la financiación posterior de otros proyectos en Colombia por parte del GCFF (ver Tabla 1), consolidando al país como uno de los principales receptores del mecanismo a nivel global. A la fecha de redacción de este capítulo, Colombia ha recibido un total de 1.918,29 millones de dólares de financiación en el marco del GCFF, de los cuales 134.79 millones de dólares corresponden a recursos no reembolsables (*grants*), mientras que el monto restante corresponde a préstamos (*loans*) otorgados por los BMD —en particular el Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, y el BID—.

Cabe destacar que no todos los fondos del GCFF se destinan a financiar proyectos directamente enfocados en la población migrante y refugiada. Algunos de ellos se han otorgado para «premiar» la adopción de determinadas políticas por parte del gobierno de Colombia hacia la población venezolana, mediante financiamiento en forma de préstamos gestionados por el Ministerio de Hacienda, pero sin destinarse directamente a programas específicos que atiendan a la población migrante y refugiada. En particular, en la Tabla 1 se detallan tres tipos de instrumentos: Préstamos de Política de Desarrollo (*Development Policy Financing*, DPF), Programas por Resultados (*Program for Results*, PforR) y Financiamiento de Proyectos de Inversión (*Investment Project Financing*, IPF). Estos instrumentos se dife-

rencian, entre otros aspectos, por el grado de libertad que otorgan al país beneficiario en su uso, lo que permite que se destinen o no a proyectos que beneficien a la población migrante y refugiada (Instrumentos para Préstamo del Banco Mundial, 2012).

En primer lugar, los Préstamos de Política de Desarrollo ofrecen una gran flexibilidad en la asignación de recursos, ya que su desembolso no está condicionado a gastos o proyectos específicos, sino al cumplimiento de acciones de política (*policy actions*) previamente acordadas con el gobierno. Estas acciones pueden incluir la aprobación de leyes, la implementación de regulaciones o cambios en los marcos institucionales. En segundo lugar, los Programas por Resultados presentan una asignación de fondos más restrictiva, ya que los desembolsos están condicionados al cumplimiento de resultados verificables. No obstante, el país prestatario puede utilizar sus propios sistemas de gestión financiera para la ejecución del proyecto, lo que otorga una mayor flexibilidad operativa al no estar obligado a seguir las normas de adquisición del Banco Mundial para cada compra. Por último, el Financiamiento de Proyectos de Inversión es el instrumento crediticio «tradicional» del Banco Mundial, destinado a proyectos específicos de inversión, tales como la construcción de infraestructuras (carreteras, escuelas, hospitales, entre otros). En este caso, el Banco Mundial supervisa el uso de los recursos y las adquisiciones de bienes, obras o servicios, conforme a sus normas y protocolos. Como resultado, los proyectos financiados están dirigidos directamente a la población migrante y refugiada.

En el caso particular de Colombia, y conforme a la información detallada en la siguiente tabla (Tabla 1), se observa una preferencia por proyectos con mayor flexibilidad en el uso de los préstamos, con excepción de los programas destinados al sector de vivienda y al área de la salud. Además, conviene subrayar que la totalidad de los proyectos fue aprobada durante la administración de Iván Duque (2018-2022), mientras que su implementación ha tenido lugar, aunque sólo parcialmente, bajo la administración de Gustavo Petro (2022 hasta la fecha de redacción de este capítulo).

Tabla 1. Resumen de proyectos del Mecanismo Global de Financiamiento Concesional en Colombia

Nombre del proyecto	Agencia implementadora	Ministerio/Agencia gubernamental responsable	Modalidad	Fecha de aprobación	Financiamiento total	Recursos no reembolsables del GCFF (del financiamiento total)	Objetivos en relación con la población migrante y refugiada
<i>Segundo Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Sostenibilidad Fiscal, Competitividad y Migración (P162858)</i>	Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo	Departamento Nacional de Planeación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Préstamos de Política de Desarrollo (DPF)	4 de enero de 2019	750	31,5	1) Creación de un registro de migrantes venezolanos; 2) Mayor concienciación en las comunidades de acogida para fomentar la integración; 3) Disponibilidad de prestación de servicios básicos a las poblaciones que llegan; 4) Prestación de apoyo técnico para aumentar la capacidad de las diferentes instituciones estatales nacionales y locales que tienen responsabilidades sobre refugiados y migrantes; 5) Creación de capacidad estatal estructural y a largo plazo mediante la prestación de asistencia así como la promoción de políticas públicas, normas y regulaciones.
<i>Mejora de la Calidad de los Servicios de Atención de Salud y la Eficiencia en Colombia (P169866)</i>	Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo	Ministerio de Salud y Protección Social	Programa por Resultados (PforR)	7 de enero de 2020	187,6	37,6	1) Afiliación de 225.000 venezolanos al sistema de seguro de salud subsidiado; 2) Apoyo del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno colombiano para el período 2018-2022.
<i>Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia (P172535)</i>	Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Financiamiento de Proyectos de Inversión (IPF)	7 de diciembre de 2020	136,7	21,7	1) Mejor orientación hacia los hogares más pobres y vulnerables; apoyo al programa de mejora de viviendas Casa Digna Vida Digna; 2) Un enfoque en la mejora incremental de la vivienda; 3) Una mayor eficiencia en el despliegue de los subsidios de vivienda; 4) La introducción de un nuevo e innovador programa de subsidios de alquiler dirigido al grupo altamente vulnerable de migrantes venezolanos.

(cont.)

Nombre del proyecto	Agencia implementadora	Ministerio/Agencia gubernamental responsable	Modalidad	Fecha de aprobación	Financiamiento total	Recursos no reembolsables del GCFE (del financiamiento total)	Objetivos en relación con la población migrante y refugiada
<i>Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Integración Social y Económica de Migrantes en Colombia (P176505)</i>	Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo	Departamento Nacional de Planeación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Préstamos de Política de Desarrollo (DPF)	30 de septiembre de 2021	526,4	26,4	Pilar 1) La protección e integración social y económica a largo plazo de los migrantes en las zonas de acogida. Apoyo a la aprobación del Estatuto de Protección Temporal (ETPV) mediante el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV); Pilar 2) Mejora del acceso y la calidad de los servicios para los migrantes. Este pilar apoyó la adopción de una serie de políticas, decretos y resoluciones que garanticen a los venezolanos el acceso a servicios críticos, incluidas las vacunas COVID-19 y los subsidios de vivienda.
<i>Programa de Apoyo a Reformas de Política para la Inclusión Social y Económica de la Población Migrante Venezolana en Colombia (CO-L1272)</i>	Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Migración	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Préstamos de Política de Desarrollo (DPF)	30 de septiembre de 2021	317,59	17,59	1) Aumento de la regularización y la gestión de la incorporación de la población migrante venezolana; 2) Ampliación del acceso de los venezolanos a los servicios sociales y a la protección contra la trata de personas; 3) Promoción del reconocimiento de competencias laborales de la población migrante venezolana.

Nota. Elaboración propia con base en datos extraídos del Mecanismo Global de Financiamiento Concesional y del Banco. Las cifras están expresadas en millones de dólares estadounidenses.

4.3. FINANCIACIÓN BASADA EN RESULTADOS: BONOS DE IMPACTO SOCIAL Y CONTRATOS BASADOS EN DESEMPEÑO O RESULTADOS

4.3.1. Tipos y funcionamiento

La financiación basada en resultados (también conocida como mecanismos de pago por resultados) abarca varios contratos de financiación innovadora que buscan potenciar la eficiencia en el uso de los recursos. Su característica principal es que el pago total o parcial del contrato se realiza únicamente cuando se alcanzan objetivos o resultados verificables y medibles previamente definidos. La financiación basada en resultados incluye distintas modalidades, en particular, los BIS, los bonos de impacto al desarrollo y los contratos basados en desempeño o resultados.

Los bonos de impacto permiten que gobiernos (o donantes internacionales, en el caso de los bonos de impacto al desarrollo) contraten a terceros para cubrir vacíos en la prestación de servicios sociales. Se utilizan para financiar intervenciones sin fines de lucro orientadas a resolver un problema social concreto. Los bonos de impacto son un contrato de pago por resultados, firmado entre una administración pública y uno o varios inversores de impacto, a través de un intermediario (Castellanos, 2018). Son modelos complejos que involucran múltiples actores. El pagador de resultados —generalmente una entidad pública— se asocia con uno o varios inversores privados. Estos inversores proporcionan el capital inicial, gestionado por un intermediario, como fundaciones con misión social, ONG o laboratorios de innovación de BMD, que pueden operar a través de un Vehículo para Fines Especiales (SPV, por sus siglas en inglés). Por su parte, el intermediario contrata a proveedores de servicios, que suelen ser ONG o fundaciones filantrópicas. Si los resultados se alcanzan conforme a los indicadores previamente establecidos —verificados por una organización externa o independiente—, el pagador de resultados reembolsa, a través del intermediario, a los inversionistas por haber asumido el riesgo, quienes a veces también obtienen un retorno adicional, vinculado al desempeño del proyecto (LatImpacto, 2020a). Estos roles pueden variar e incluso superponerse según el contexto y la configuración de cada proyecto. Por ejemplo, en el caso de Colombia, analizado en el siguiente apartado, la Fundación Corona ha actuado tanto como asesora técnica del programa como ejecutora de varios de sus componentes.

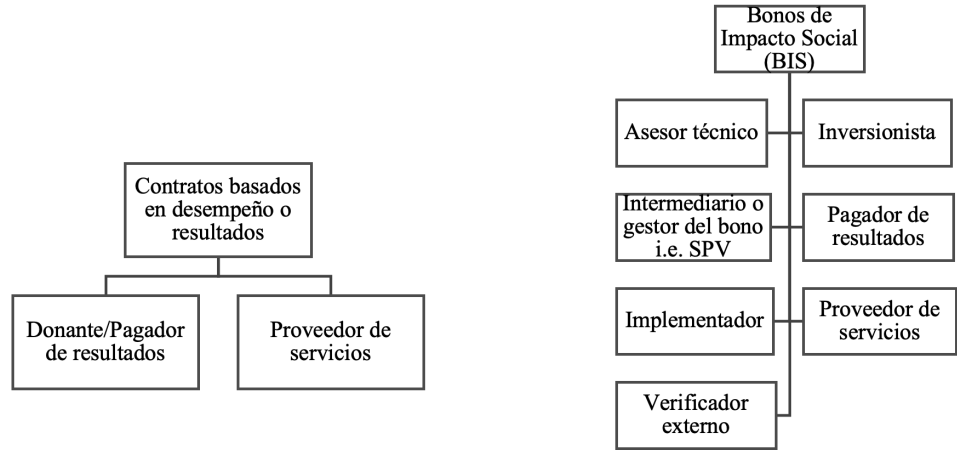
Los contratos basados en desempeño o resultados son esquemas más simples que los bonos de impacto, de los cuales derivan como una versión simplificada. En este modelo, uno o varios pagadores de resultados o

donantes —públicos o privados— contratan proveedores de servicios, y el pago se efectúa únicamente cuando se alcanzan metas previamente definidas y verificadas de manera independiente²⁶.

Tradicionalmente, bastaba con cumplir con indicadores de rendimiento, como el número de personas registradas en búsqueda de empleo, lo que favorecía el uso de contratos basados en desempeño. Sin embargo, en la actualidad se prioriza la medición de resultados más significativos —por ejemplo, el número de personas que han conseguido un empleo estable—, lo que da lugar a contratos basados en resultados.

Tanto los contratos basados en desempeño o resultados como los BIS pueden estructurarse como esquemas «puros», en los que el pago se desembolsa únicamente al final de la intervención, siempre que se hayan cumplido todos los resultados acordados. No obstante, dado que este esquema requiere que el proveedor de servicios cuente con fondos propios suficientes para afrontar los costos iniciales, la mayoría de estos contratos adopta una modalidad «híbrida», que permite un pago inicial o desembolsos parciales vinculados al cumplimiento de las actividades planificadas (LatImpacto, 2020b).

Imagen 1. Estructura de actores en los contratos basados en el desempeño o en resultados y en los bonos de impacto social



Nota. Elaboración propia.

26. Normalmente, el rol del implementador del contrato está subsumido por parte del pagador de resultados.

4.3.2. Mecanismos de financiación basada en resultados en Colombia

La adopción de mecanismos de pago por resultados en Colombia comenzó en 2017 con los SIBs.CO, un programa de BIS financiado por el Laboratorio de Innovación del BID (BID Lab) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) de la Embajada Suiza en Colombia, y liderado por la Fundación Corona. En ese marco, el primer bis, *Empleando Futuro*, fue lanzado en mayo de 2017 en las ciudades de Bogotá, Cali y Pereira, con el objetivo de financiar programas orientados a la inclusión laboral y social de las comunidades vulnerables. Más recientemente, el Departamento Nacional de Planeación y el BID Lab han iniciado un trabajo conjunto para elaborar una Estrategia Nacional de Pago por Resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2024)²⁷. Si bien estos mecanismos no estaban dirigidos específicamente a población migrante o refugiada, sino a población vulnerable en general, a partir de esta experiencia surgieron iniciativas orientadas específicamente a personas migrantes, que se describen a continuación.

4.3.2.1. *Empléate Sin Fronteras*

En 2022 se lanzó el Programa *Empléate Sin Fronteras*²⁸, estructurado como un contrato basado en resultados entre el Departamento de Prosperidad Social, como entidad responsable, y la Fundación Colombia Incluyente (Barranquilla), como proveedor de servicios. La iniciativa se implementó en los departamentos de Atlántico, Cundinamarca, Valle del Cauca, Bolívar y Bogotá. El programa tuvo como objetivo la vinculación laboral efectiva de la población migrante venezolana, de personas retornadas y de comunidades de acogida en situación de pobreza y pobreza extrema, con el fin de contribuir a la reducción del desempleo en estos grupos poblacionales (Depor, 2023). Entre los criterios para acceder al programa se encontraba contar con la encuesta SISBEN IV y ubicarse en las categorías A —población en situación de pobreza extrema— o B —pobla-

27. Ya en diciembre de 2021 se publicó el CONPES 4067 «Estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales y declaración de importancia estratégica del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza - FIP a nivel nacional».

28. Surge como una versión del anterior «Empléate», un contrato basado en resultados impulsado mediante SIBs.CO. y dirigido a promover la inclusión laboral de población en condición de pobreza y pobreza extrema. A diferencia de «Empléate sin Fronteras», «Empléate» no iba dirigido específicamente a población migrante.

ción en situación de pobreza moderada—²⁹. Este requisito implicaba, a su vez, encontrarse en situación migratoria regular; en el caso de la población venezolana, haber accedido a alguno de los permisos de residencia mencionados en el apartado 4.1.

Para alcanzar los resultados establecidos, el programa ofreció distintos componentes: formación y certificación de competencias —incluida la capacitación en habilidades laborales como la elaboración de hojas de vida—; colocación laboral, mediante la articulación con empleadores para garantizar empleos formales con una duración mínima de tres meses; y apoyo posterior, a través de servicios complementarios orientados a favorecer la retención de empleo, como la gestión de apoyo social y servicios adicionales. *Empléate Sin Fronteras* contó con dos convocatorias (2020-2021 y 2021-2022), en las que se lograron 1.061 vinculaciones laborales —lo que representa una tasa de éxito del 90 %—, 313 retenciones a tres meses y 168 retenciones a cuatro meses (Zuluaga *et al.*, 2023, p. 45). No obstante, pese a estos resultados positivos, el requisito de estar registrado en el SISBEN llevó a los actores involucrados en el diseño del programa a señalar la «necesidad de ajustar las intervenciones para servir mejor a la población migrante» (Chaskel, 2024, p. 37).

El programa fue financiado mediante el Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial (CDRS) para una Economía Inclusiva, Verde y Competitiva de la Unión Europea. La meta del indicador 6 de dicho contrato establecía que el Departamento de Prosperidad Social debía lograr, como mínimo, que 900 personas —incluyendo población migrante, retornada y comunidades de acogida— accedieran a un empleo formal con una retención mínima de entre tres y seis meses. Los recursos provenientes del contrato (2 millones de euros) fueron gestionados por el Fondo de Pago por Resultados LOGRA³⁰. Del total del apoyo presupuestario de la Unión

29. El SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es un sistema que usa herramientas técnicas y estadísticas para identificar, clasificar y ordenar a la población según su situación socioeconómica. Las diferentes categorías sirven para que las entidades públicas definan, entre otros criterios, quiénes pueden acceder a programas sociales (Departamento de Prosperidad Social, s.f.).

30. El fondo LOGRA fue un vehículo financiero creado y diseñado por SIBS.CO y el Departamento de Prosperidad Social que combinaba recursos del gobierno y de la cooperación internacional. Era «una plataforma de innovación pública a través de la cual se desarrolla[ban] programas sociales para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad bajo mecanismos de Pago por Resultados». Este fondo llegó a contar con \$5,29 millones, y fue gestionado por un Comité Fiduciario y una serie de

Europea, COP 5.040.000.000 de dólares³¹ fueron destinados exclusivamente a *Empléate Sin Fronteras*, a los que se sumaron otros COP 5.000.000.000 de dólares provenientes del presupuesto propio del Departamento de Prosperidad Social (Consejo Superior de Política Fiscal, 2021).

4.3.2.2. *Voy a ser mamá*

El segundo programa con impacto en la población migrante en Colombia es *Voy a ser mamá*, que buscaba «acompañar a 300 mujeres migrantes gestantes, ubicadas en la ciudad de Barranquilla, brindándoles atención a servicios básicos de salud para ellas y sus bebés en las diferentes etapas de su embarazo», desde la identificación de riesgos perinatales hasta los controles prenatales (Fundación Santo Domingo, s.f.). A diferencia del programa previo, en este caso se buscaba atender a la población migrante en situación irregular, debido a la barrera que enfrentaba al acceder al sistema sanitario.

Es un programa piloto que sigue el esquema de un contrato basado en el desempeño: la Fundación Santo Domingo, en alianza con USAID, actuó como pagador de resultados, y la Universidad Simón Bolívar, como implementadora y verificadora. Esta universidad firmó el contrato basado en desempeño con MiRed Barranquilla, integrada por centros de atención y servicios de salud, que recibía pagos conforme se verificaban los resultados establecidos.

Voy a ser mamá incentivó a los proveedores de salud a ofrecer paquetes integrales de atención prenatal a mujeres migrantes en situación irregular, lo que se traduce en: (i) mayor eficiencia y sostenibilidad financiera para el sistema de salud distrital; (ii) reducción de costos asociados con partos

Comités de Participación para cada uno de los proyectos (SIBsCo, s.f.). Según uno de los actores implicados en su puesta en marcha, la creación de este Fondo se vio motivada por «la necesidad de superar las dificultades asociadas a diseñar e implementar mecanismos de la financiación basada en resultados de manera independiente. Los objetivos de LOGRA eran reducir los altos costos de transacción en la puesta en marcha de estos mecanismos, promover su escalabilidad e institucionalización y superar las restricciones para comprometer pagos para años posteriores establecidas por la anualidad presupuestal de las entidades públicas. Adicionalmente, se buscó que el Fondo permitiera apalancar y combinar recursos de distintas entidades públicas, la cooperación internacional y entidades privadas para el desarrollo de mecanismos de [la financiación basada en resultados]» (Casas *et al.*, 2025, p. 28).

31. COP se refiere a la unidad monetaria correspondiente al peso colombiano.

y hospitalizaciones por alto riesgo obstétrico; y (iii) flexibilidad para ajustar los servicios de salud materna y mejorar resultados. El programa se alinea con los ODS, específicamente con la meta de reducir la mortalidad materna a menos de 30,2 muertes por cada 100.000 nacidos vivos antes de 2030. Además, se implementó durante 12 meses atendiendo finalmente a más de 420 mujeres embarazadas migrantes sin cobertura en salud, que accedieron a un paquete completo de servicios médicos, y a la realización de más de 4.800 atenciones especializadas. No se registraron muertes maternas ni perinatales entre las participantes del programa (Fundación Santo Domingo, 2025). A pesar de ser un programa piloto, sus diseñadores señalan que ciertos indicadores sugieren que el incremento de controles prenatales y de pruebas de detección puede llevar a mejoras en los servicios para poblaciones vulnerables que eviten problemas de salud futuros y más graves (Chaskel, 2024, p. 38). Se espera que el programa sea replicado a corto y mediano plazo en otras ciudades de Colombia (Fundación Santo Domingo, s.f.).

5. CONCLUSIÓN

Los instrumentos innovadores de financiación para las personas refugiadas resultan cada vez más necesarios ante el incremento de las personas desplazadas por la fuerza y el declive de las fuentes tradicionales de financiamiento público. En líneas generales, estos mecanismos promueven una gestión más estratégica y eficiente de los recursos humanitarios y de desarrollo, al tiempo que responden a una transformación en la concepción de la migración: de ser vista exclusivamente como un desafío humanitario, pasa a entenderse también como una oportunidad para el desarrollo económico. Además, estos mecanismos promueven una mayor implicación del sector privado y empresarial en la respuesta a los desplazamientos forzados. La financiación combinada se configura como una herramienta clave para articular el trabajo de actores públicos y privados, y canalizar recursos e inversiones necesarios para alcanzar los ODS. Tal como se ha expuesto, este tipo de financiamiento surgió a comienzos del siglo XXI como respuesta a las limitaciones de la ayuda oficial al desarrollo, aunque su aplicación específica al fenómeno migratorio es relativamente reciente. En un contexto en el que la ayuda tradicional es cada vez menor, estos instrumentos financieros se caracterizan por su capacidad de movilizar recursos adicionales mediante esquemas de financiación combinada.

En este capítulo, describimos en qué consiste la financiación para personas refugiadas, sus orígenes y su evolución reciente como respuesta a las

limitaciones de la ayuda humanitaria y de la ayuda oficial al desarrollo. Centramos el análisis en el caso colombiano como un ejemplo destacado en la región y, a nivel global, por su capacidad para promover instrumentos innovadores de financiación para personas refugiadas, en particular mediante la implementación de contratos basados en desempeño y de mecanismos de financiación combinada.

Analizamos cómo Colombia ha logrado atraer proyectos internacionales de gran envergadura, como el GCFF, que incorpora un enfoque inédito en la región al vincular la financiación internacional con las políticas migratorias nacionales. Se han presentado los principales proyectos de financiación innovadora para refugiados aplicados en el contexto colombiano, incluyendo información sobre tipologías, fuentes de financiación y beneficiarios.

En gran medida, este capítulo ha adoptado un enfoque descriptivo —una elección justificada tanto por la novedad y actualidad de los fenómenos analizados, como por la escasez de estudios previos sobre estos instrumentos de financiación aplicados al contexto migratorio y de refugio—. Al tratarse del primer trabajo que conceptualiza la financiación para personas refugiadas (*refugee finance*) y aborda de forma sistemática estas herramientas en Colombia, ha sido necesario realizar este ejercicio descriptivo antes de avanzar hacia interpretaciones más analíticas y críticas. Ahora bien, desde nuestra perspectiva, la aparición de estos mecanismos puede acarrear una serie de cambios importantes no solo para el sistema internacional de financiación, sino también para la protección internacional del refugiado. El primero de ellos sugiere que, si bien la confianza y popularidad de estos programas para financiar iniciativas en favor de poblaciones desplazadas están en aumento, aún es temprano para saber si serán estables en el tiempo, debido a la variabilidad política e ideológica de los gobiernos nacionales, tanto de los estados donantes como de los receptores de estos instrumentos. Por ejemplo, mientras que el gobierno de Duque abrió las puertas a soluciones como el ETPV o los proyectos del GCFF, el gobierno de Petro ha desplazado los recursos disponibles a otras agencias. Respecto a la segunda observación, esta se evidencia en las tendencias recientes de los programas de regularización migratoria en Colombia. Estos no se dirigen prioritariamente a la población refugiada, sino que se centran en la población migrante en general, debido principalmente a que fueron diseñados pensando en los venezolanos que, a pesar de haber obtenido permisos de protección, son considerados migrantes. Además, la creciente preferencia por mecanismos económicos de integración orientados a la población migrante en sentido amplio —un enfoque más cercano al campo

del desarrollo que al del refugio— podría estar relegando el estatuto de refugiado, reduciendo su relevancia en los marcos normativos internacionales y regionales y en la asignación de recursos, y, con ello, redefiniendo las prioridades de protección en contextos de desplazamiento forzado.

Nota. Financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (CEI). Ni la Unión Europea ni la autoridad que otorga la subvención se responsabilizan de ellas.

Este trabajo cuenta con el apoyo de la subvención CEI 101117081.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2025). *Global trends report: Forced displacement in 2024*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf>
- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA. (2024). *Mecanismos innovadores de financiación al desarrollo en Colombia: un estudio de cara al futuro*. <http://hdl.handle.net/20.500.12010/36463>
- BELHAJ, F. (2024). *Developmental humanitarianism: Rethinking aid in conflict and post-conflict settings* (No. 57/24). Policy Center for the New South. https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2024-10/PB_57-24_Ferid%20Belhaj.pdf
- BITAR, S. (2022). *Migración en Colombia y respuestas de política pública*. PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>
- BRACKING, S. (2019). Financialisation, climate finance, and the calculative challenges of managing environmental change. *Antipode*, 51(3), 709-729. <https://doi.org/10.1111/anti.12510>
- CASAS, L., GÓMEZ, M. F., GONZÁLEZ-VELOSA, C., QUIROZ, L. & ROSAS-SHADY, D. (2025). *Hacia políticas de empleo más efectivas: Oportunidades de la financiación basada en resultados*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0013494>
- CASTELLANOS, G. R. C. (2018). Los bonos con impacto social en el contexto de la reforma a la ley de contratación pública: Retos y oportunidades. *Revista Derecho del Estado*, 41, 129-146. <https://doi.org/10.18601/01229893.n41.05>

- CHASKEL, S. (2024). *Insights from using results-based approaches to transform how services are delivered to improve outcomes for refugees and migrants*. Deep Dive 2.2: Cross-sector services in fragile settings: Crisis, collaboration, and results, Oxford. https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/SOC24_Day_2_Slides.pdf
- ÇIÇEK, D., CASALY, P. & RAGHAVAN, V. (2023). Forced displacement, international law, and the World Bank. En S. McInerney-Lankford & R. McCorquodale (Eds.), *The roles of international law in development* (pp. 243-272). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192872906.003.0011>
- CIPOLETTA TOMASSIAN, G., VILLARREAL, F. G. & ABDO, T. (2023). *Bonos de impacto: Coordinación e innovación para el financiamiento de inversiones con resultados sociales* (No. 274; Financiamiento para el Desarrollo). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/34be384a-8d87-4fe4-9bfc-a26773342988/content>
- COMISIÓN EUROPEA. (2025). La UE destinará 120 millones de euros a América Latina y el Caribe en 2025 en concepto de ayuda humanitaria. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1208
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. (2019, agosto 19). Lanzamiento del primer bono de impacto humanitario para transformar la financiación en países azotados por conflictos. <https://www.icrc.org/es/document/lanzamiento-del-primer-bono-de-impacto-humanitario-para-transformar-la-financiacion-en>
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. (2024). *U.S. foreign assistance to Latin America and the Caribbean: FY2024 appropriations*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R47721.pdf>
- CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL. (2021). *Solicitud de aval para la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión «Fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza - FIP a nivel nacional» en las vigencias 2022-2023*. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- CUERVO, L. M. (2025). *Mecanismos innovadores de financiamiento promoviendo el impacto*.
- CURBELO, J. L. (2022). Financiación del desarrollo en el marco del blending. *ICE, Revista de Economía*, 927. <https://doi.org/10.32796/ice.2022.927.7486>

- DAVITTI, D. (2022). Refugee finance: External(ized) protection and investments for refugees. En E. Augusti, S. Penasa, & S. Zirulia (Eds.), *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo*. Università di Trento. https://iris.unitn.it/retrieve/b8a156f9-7818-43d8-9339-9ce5cc6417f8/quaderno65-2022_augusti-penasa-zirulia_per-IRIS_11.04.23.pdf
- DAVITTI, D., ARAPILES, S. & PASTOR VIDAL, P. (2024). Refugee bonds: Social impact investment and implications for international protection. *Forced Migration Review*. <https://www.fmreview.org/financing-displacement-response/davitti-sarapiles-pastorvidal/>
- DAVITTI, D. & VANKOVA, Z. (2025). From funding to financing: Complementary pathways, refugee finance and the emergence of the refugee entrepreneur. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 23(1), 62-76. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2385980>
- DEMPSTER, H., GUERRERO BLE, M. & LÓPEZ VILLAMIL, S. (2024). Improving outcomes for economic migrants and refugees: A role for MDBs? *Center for Global Development*. <https://www.cgdev.org/blog/improving-outcomes-economic-migrants-and-refugees-role-mdbs>
- DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL. (s.f.). *¿Qué es el Sisbén?* <https://www.sisben.gov.co/paginas/que-es-sisben.html>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2024). DNP y el BID unen esfuerzos para implementar la estrategia de pagos por resultados. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-y-el-bid-unen-esfuerzos-para-implementar-la-estrategia-de-pagos-por-resultados.aspx
- DEPOR. (2023). Empléate sin fronteras en Colombia 2023: Inscripción y beneficios para desempleados. <https://depor.com/colombia/local-co/empleate-sin-fronteras-2023-en-colombia-convocatoria-de-empleos-requisitos-fechas-de-inscripcion-y-beneficios-para-desempleados-colombianos-y-venezolanos-prosperidad-social-trends-noticia/>
- DUBOIS, A. (2000). Diccionario de acción humanitaria. En K. Pérez de Armiño (Ed.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Hegoa. <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/44.html>
- FERNÁNDEZ LÓPEZ DE TURISO, J. M. (2011). España y la presidencia del grupo piloto de financiación innovadora para el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 105-111.
- FOREIGN ASSISTANCE. (s.f.). *U.S. foreign assistance by country: Colombia*. <https://foreignassistance.gov/>

- FORO ONG HUMANITARIAS. (2025). Impacto de la terminación de contratos de ayuda externa de Estados Unidos en Colombia. <https://reliefweb.int/report/colombia/impacto-de-la-terminacion-de-contratos-de-ayuda-externa-de-estados-unidos-en-colombia>
- FUNDACIÓN SANTO DOMINGO. (s.f.). *Voy a ser mamá*. <https://fundacionsantodomingo.org/nuestro-impacto/salud/voy-a-ser-mama/>
- FUNDACIÓN SANTO DOMINGO. (2025). *Voy a ser mamá: Modelo en Barranquilla logra cero muertes maternas en gestantes migrantes*. <https://fundacionsantodomingo.org/noticias/voy-a-ser-mama-barranquilla/>
- GARAYOA ARRUTI, F. J. & GARCÍA DE BRUZÓN, A. (2018). Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio. *Boletín de Estudios Económicos*, 73(224), 233-250.
- GCFF. (2018). *GCFF annual report 2017-2018*.
- GCFF. (2019). *Global Concessional Financing Facility: Progress report January 2019*. https://www.globalcff.org/wp-content/uploads/2019/03/GCFF-Progress-Report-January-2019_clean.pdf
- GCFF. (2019). *GCFF annual report 2018-2019*. https://www.globalcff.org/wp-content/uploads/2021/01/GCFF_Annual-Report_18_19_Final-DIGITAL.pdf
- GCFF. (2023). *Global Concessional Financing Facility: Operations manual*.
- World Bank. (2024, junio 24). *The Global Concessional Finance Facility: Helping middle-income countries address global refugee challenges*. <https://projects.worldbank.org/en/results/2024/06/24/the-global-concessional-finance-facility-helping-middle-income-countries-address-global-refugee-challenges>
- GCFF. (s.f.). *About us*. Recuperado el 26 de mayo de 2025, de <https://www.globalcff.org/about-us/>
- HAYES, A. (2025). *Catastrophe bond (CAT): Meaning, benefits, risk, example*. Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/c/catastrophe-bond.asp>
- INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. (2016). *Too important to fail: Addressing the humanitarian financing gap*. High-Level Panel on Humanitarian Financing. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/hlp_report_too_important_to_failcoaddressing_the_humanitarian_financing_gap.pdf

- PROYECTO BRETTON WOODS. (2012). *Instrumentos para préstamo del Banco Mundial*. <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2012/10/art-571340/>
- JIMÉNEZ, Y. (2025). *Nace Alborada Ventures: El primer fondo que financia negocios liderados por migrantes*. <https://yulder.co/nace-alborada-ventures-el-primer-fondo-que-financia-negocios-liderados-por-migrantes/>
- KEENAN, J. M., CHU, E. & PETERSON, J. (2019). From funding to financing: Perspectives shaping a research agenda for investment in urban climate adaptation. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(3), 297-308. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1565413>
- KLUGE, J., DOCKING, T. & ELDEMAN, J. K. (2018). *How investment can unlock the potential of refugees*. Refugee Investment Network. https://refugeeinvestments.org/wp-content/uploads/2019/06/RIN_Paradigm_Shift.pdf
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. (2020). *Especial «Migración venezolana»*. <https://www.kas.de/es/web/kolumbien/statische-inhalte-detail/-/content/especial-migracion-venezolana>
- LABOREO LONGÁS, S. (2024). MSF advierte de un déficit récord en la ayuda humanitaria y de un aumento «escandaloso» de los ataques a las misiones médicas en conflictos. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-12-04/msf-advierte-de-un-deficit-record-en-la-ayuda-humanitaria-y-de-un-aumento-escandaloso-de-los-ataques-a-las-misiones-medicas-en-conflictos.html>
- LATIMPACTO. (2020). *Bonos de impacto social o de desarrollo*. Finanzas innovadoras. <https://finanzasinnovadoras.org/instrumentos/bonos-de-impacto-social-o-de-desarrollo/>
- LATIMPACTO. (2020). *Contrato basado en el desempeño*. Finanzas innovadoras. <https://finanzasinnovadoras.org/instrumentos/contrato-basado-en-el-desempeno/>
- LEVENSON KEOHANE, G. (2017). *Capital and the common good: How innovative finance is tackling the world's most urgent problems*. Columbia University Press.
- LEWIN, J. E. & HERNÁNDEZ BONILLA, J. M. (2024). La Corte Constitucional anula la creación del Ministerio de la Igualdad. *El País América Colombia*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-05-09/la-corte-constitucional-anula-la-creacion-del-ministerio-de-la-igualdad.html>

- LUENGO, J. M. (2019). *Así ha regularizado el Gobierno a los migrantes venezolanos en el país. Estoy en la frontera*. <http://estoyenlafrontera.com/regularizacion-migratoria/asi-ha-regularizado-el-gobierno-los-migrantes-venezolanos-en-el-pais>
- MARTÍNEZ PÉREZ, M. J., PEDRAZA AVELLA, A. C. & CONTRERAS PACHECO, O. E. (2017). *La inclusión financiera impulsada por las inversiones de impacto a través del apoyo al sector microfinanciero en América Latina: Caso Colombia*. XXXII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Ciudad de México.
- MEGERSA, K. (2021). *Financial inclusion in a refugee response*. Institute for Development Studies. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/16884/1023_financial_inclusion_refugee_response.pdf
- MICROFINANCE CENTRE. (2022). *Refugee finance in times of uncertainty: Mitigating risks and identifying opportunities*. <https://mfc.org.pl/refugee-finance-in-times-of-uncertainty-mitigating-risks-and-identifying-opportunities/>
- MINISTERIO DE HACIENDA & DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2019). *Carta de política: Second Fiscal Sustainability, Competitiveness and Migration Development Policy Financing*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/616901571933279918/pdf/Official-Documents-Letter-of-Development-Policy-for-Loan-8961-CO-and-GCFF-TF0B0606-Closing-Package.pdf>
- OCDE. (s.f.). *Official development assistance: Definition and coverage*. Recuperado el 3 de mayo de 2024, de <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>
- OCDE. (2019). *Financing for refugee situations* (OECD Development Policy Papers No. 24). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/financing-for-refugee-situations_baddbd7d/02d6b022-en.pdf
- OCDE. (2025). *Global outlook on financing for sustainable development 2025: From Addis Ababa to Seville*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/753d5368-en>
- OCHA. (s.f.). *Colombia: Plan de respuesta a prioridades comunitarias 2024-2025*. Financial Tracking Service. Recuperado el 26 de mayo de 2025, de <https://fts.unocha.org/plans/1181/summary>

- OIM Colombia. (s.f.). *Regularización*. Recuperado el 6 de junio de 2025, de <https://colombia.iom.int/es/regularizacion>
- PASTOR VIDAL, P. (2024). *Innovative finance for refugees? Self-reliance, resilience and the humanitarian-development nexus*. Afronomicslaw.org. <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/innovative-finance-refugees-self-reliance-resilience-and-humanitarian-development>
- PELACANI, G. & MORENO, C. (2023). La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: La regularización migratoria en detrimento del refugio. *Derecho PUCP*, 90, 497-522. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.014>
- RAMÍREZ, J. P. P. (2024). Cancillería creará visa especial para venezolanos que no alcanzaron a acogerse al Estatuto Temporal de Protección. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cancilleria-creara-visa-especial-para-venezolanos-que-no-alcanzaron-a-acogerse-al-estatuto-temporal-de-proteccion-3385709>
- RANGEL ESTRADA, J. P. (2025). El Darién no está cerrado: La realidad del retorno de migrantes. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-social/el-darien-no-esta-cerrado-y-el-retorno-de-migrantes-expone-una-nueva-crisis/>
- RIEGER, N., PEARSON, M., NELSON-POLLARD, S. & BELCHER, E. (2024). *Falling short? Humanitarian funding and reform*. Development Initiatives. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/2024-10/Falling_short_Humanitarian_funding_and_reform.pdf
- ROSSIASCO, P. & DE NARVÁEZ, P. (2023). *Adapting public policies in response to an unprecedented influx of refugees and migrants: Colombian case study of migration from Venezuela*. World Bank. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7277e925bdaa64d6355c42c897721299-0050062023/original/WDR-Colombia-Case-Study-FORMATTED.pdf>
- SCHREIBER, M. (2025). Rubio announces that 83% of USAID contracts will be cancelled. *NPR*. <https://www.npr.org/sections/goats-and-soda/2025/03/10/g-s1-52964/rubio-announces-that-83-of-usaid-contracts-will-be-canceled>
- SCOTT, S. (2017). *The grant element method of measuring the concessionality of loans and debt relief*. OECD Development Centre. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/the-grant-element-method-of-measuring-the-concessionality-of-loans-and-debt-relief_16c11390/19e4b706-en.pdf

- SECRETARIO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS. (2025). *Emergency humanitarian waiver to foreign assistance pause*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/01/Final-Signed-Emergency-Humanitarian-Waiver.pdf>
- SIBsCO. (s.f.). *Mapa de aprendizaje: Conociendo sobre pago por resultados*. https://maspxr.com/wp-content/uploads/2023/11/Roadmap-interactivo4_compressed-1.pdf
- TOMASSIAN, G. C., VILLARREAL, F. G. & ABDO, T. (2023). *Bonos de impacto: Coordinación e innovación para el financiamiento de inversiones con resultados sociales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48649-bonos-impacto-coordinacion-innovacion-financiamiento-inversiones-resultados>
- TROMPETERO, M. G. (2023). Gobierno Petro pretende lo imposible: «Desvenezolanizar» la migración. *La Silla Vacía*. <http://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/gobierno-petro-pretende-lo-imposible-desvenezolanizar-la-migracion/>
- TURUBAN, P. & BURKHALTER, D. (2025). ¿Quién va a ir en ayuda del sector humanitario, abandonado por Occidente? *SWI swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/ginebra-internacional/quien-va-a-ir-en-ayuda-del-sector-humanitario-abandonado-por-occidente/89302254>
- UNCTAD, OIM & ACNUR. (2018). *Guía informativa sobre políticas de emprendimiento para personas migrantes y refugiadas*. <https://www.acnur.org/ua/sites/default/files/legacy-pdf/5d27b4814.pdf>
- VÉLEZ, J. (2025). La migración como motor de desarrollo: Desafíos y oportunidades para Colombia. *Despejando Dudas*. <https://www.despejandodudas.co/index.php/mercadeo/4850-la-migracion-como-motor-de-desarrollo-desafios-y-oportunidades-para-colombia>
- ZETTER, R. (2021). Theorizing the refugee humanitarian-development nexus: A political-economy analysis. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1766-1786. <https://doi.org/10.1093/jrs/fez070>
- ZULUAGA, S., OVIEDO, S., MUÑOZ, S. & VARGAS, L. (2023). *Recomendación para una estrategia nacional de pago por resultados*. SIBsCO.

REFERENCIAS

Decretos y disposiciones normativas

- Colombia. (2018, julio). *Decreto núm. 1288 de 2018*.

- Colombia. (2018). *Decreto núm. 542 de 2018*.
- Colombia. (2021). *Decreto núm. 216 de 2021*.
- Colombia. (2023). *Decreto núm. 1075 de 2023*.
- Colombia. (2025, 25 de enero). *Decreto núm. 89 de 2025*.
- Estados Unidos. (2025). *Executive Order 14169: Reevaluating and realigning United States foreign aid*.

Documentos de política nacional de Colombia

- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *CONPES 4100: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *CONPES 4067: Estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales y declaración de importancia estratégica del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza (FIP) a nivel nacional*.

Sentencias

- Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia núm. 365 de 2024*.

Capítulo 4

Del papel a la práctica: principales desafíos del tránsito del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) a la residencia definitiva en Colombia

From the legal frame to praxis: main challenges in the transition from Temporary Protection Status for Venezuelan Migrants to permanent residence in Colombia

MARÍA GABRIELA TROMPETERO

Universidad de Bielefeld

ANA MARÍA MORENO-SÁCHICA

Consultora

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN TEMPORAL Y LAS SOLUCIONES DURADERAS. 3. METODOLOGÍA. 4. MARCO JURÍDICO DEL ETP Y EL TRÁNSITO A LA VISA R. 4.1. Generalidades sobre el régimen ordinario de visas en Colombia. 4.2. Generalidades sobre la Visa de Residente Permanente R. 4.2.1. De la Visa R para venezolanos bajo el ETPV. 4.2.2. De los requisitos para la Visa R para venezolanos bajo el ETPV. 5. ANÁLISIS DE LAS BARRERAS PARA LA TRANSICIÓN DEL PPT A LA VISA R. 5.1. Barreras económicas. 5.2. Barreras burocráticas. 5.3. Barreras tecnológicas. 5.4. Barreras de acceso a información clara. 5.5. Percepción de estabilidad y factores sociales. 5.6. Motivaciones para obtener la Visa R. 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), aprobado por decreto presidencial en Colombia en 2021, ha permitido la regularización de cerca de dos millones de personas. Este mecanismo se distingue dentro del conjunto de políticas de protección temporal por garantizar a sus beneficiarios el acceso a derechos esenciales durante un periodo de diez años, así como la posibilidad de transitar a la Visa de Residente (Visa R), que brinda mayor estabilidad migratoria —incluida la residencia permanente— y acceso potencial a la nacionalidad colombiana. Sin embargo, esta transición presenta múltiples desafíos. Este capítulo analiza, mediante un enfoque cualitativo basado en el análisis normativo y en entrevistas a beneficiarios, las barreras que enfrentan las personas migrantes y desplazadas venezolanas para obtener la Visa R. Los principales obstáculos identificados son los altos costos del trámite, la falta de información clara y la discrecionalidad administrativa. El estudio revela las brechas entre el diseño y la implementación del ETPV y subraya la necesidad de investigaciones interdisciplinarias que integren el derecho y la sociología para comprender las experiencias de las personas en la movilidad humana.

Abstract

The Temporary Protection Statute for Venezuelan Migrants (ETPV), enacted by presidential decree in Colombia in 2021, has enabled the regularisation of nearly two million individuals. This mechanism stands out within the broader set of temporary protection policies for providing beneficiaries with access to essential rights for a ten-year period, as well as the possibility of transitioning to the Resident Visa (Visa R), which offers greater migratory stability, including permanent residency, and potential access to Colombian citizenship. However, this transition presents multiple challenges. This chapter adopts a qualitative approach, grounded in normative analysis and interviews with beneficiaries, to examine the barriers that displaced Venezuelans and migrants face when applying for the Resident Visa. The main obstacles identified include the high cost of the procedure, the lack of clear, accessible information, and administrative discretion. The study highlights gaps between the design and implementation of the ETPV and underscores the need for interdisciplinary research that integrates law and sociology to better understand people's experiences in human mobility.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de movilidad humana desde Venezuela, con al menos 7,9 millones de personas desplazadas y migrantes más allá de sus fronteras (R4V, 2024), ha provocado transformaciones profundas en América Latina, una región que no había experimentado un flujo migratorio de tal mag-

nitud en su historia contemporánea. Más de 6,7 millones de venezolanos (R4V, 2024) se han desplazado por la región en busca de protección y acceso a derechos fundamentales que su Estado no ha logrado garantizarles.

Históricamente, Colombia ha sido un país de expulsión, registrando una de las tasas más altas de desplazamiento interno a nivel mundial como resultado del conflicto armado (Unidad para las Víctimas, 2024). Al mismo tiempo, mantiene una profunda e histórica relación binacional con Venezuela, evidenciada tanto en una de las fronteras más extensas y activas de América Latina —con 2.219 kilómetros— como en las dinámicas migratorias de larga data. Si bien en 2015 se estimaba que al menos un millón de personas colombianas residían en territorio venezolano (OIM, 2017), a partir de ese año se observaron transformaciones sustanciales en los patrones migratorios, motivadas por el agravamiento de la crisis política, económica y social en Venezuela. Esta crisis, enmarcada en una emergencia humanitaria compleja, ha estado acompañada de la consolidación del autoritarismo, la represión estatal y la persecución política, lo que ha provocado vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales que han forzado a millones de personas a abandonar el país. En este contexto, Colombia se ha consolidado como uno de los principales países de acogida, albergando, al 31 de diciembre de 2024, a 2,8 millones de personas venezolanas (Migración Colombia, 2024).

Aunque la región ya contaba con mecanismos de refugio y regularización migratoria, como la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena o el Acuerdo de Movilidad del MERCOSUR, ambos marcos normativos han sido, en gran medida, eludidos, mientras se han desarrollado estrategias alternativas y la mayoría de los países ha endurecido sus políticas migratorias. Colombia, en contraste, ha mantenido un enfoque más receptivo hacia la migración venezolana (Gandini, 2022) e implementado el ETPV, uno de los mecanismos más amplios de regularización «temporal» en la región. Este garantiza acceso a derechos en salud, educación y empleo formal, e introduce medidas distintivas, como su duración de diez años y la posibilidad de transición hacia la Visa R, a diferencia de la mayoría de los esquemas *ad hoc* de protección temporal que no ofrecen una vía clara hacia la residencia definitiva.

Según el gobierno colombiano, «el objetivo del Estatuto Temporal de Protección es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos [...] de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Este período de 10 años

es poco común, ya que mecanismos similares en Ecuador, como la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE), y en Perú, con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), duran apenas dos años. El proceso de regularización colombiano se alinea con las «soluciones duraderas» planteadas por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en particular, con la integración local, y la Visa R es el primer paso hacia la nacionalidad colombiana.

A pesar de que 1.932.442 personas venezolanas se han regularizado mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT) desde mayo de 2021 y hasta el 30 de junio de 2024 (Migración Colombia, 2024), entre enero de 2024 y el 2 de septiembre de 2025 solo 3.495 personas habían obtenido la Visa R (Gobierno de Colombia, 2025). Aunque no se dispone de datos precisos sobre el número de solicitantes ni sobre el total de potenciales beneficiarios¹, la proporción pareciera ser baja: apenas el 0,12 % de la población venezolana en Colombia, titular de un PPT. Si bien esta baja proporción podría explicarse porque algunas personas beneficiarias aún no cumplen con el tiempo de estancia requerido en Colombia para solicitar la Visa R², también evidencia la existencia de barreras que exceden el requisito temporal, lo que sugiere dificultades en la implementación del proceso.

Este estudio analiza las barreras que enfrentan quienes desean iniciar este proceso. Se entienden por «barreras» los obstáculos percibidos por los participantes en esta investigación, que dificultan el tránsito del PPT a la Visa R, así como los factores que influyen en su motivación. Dado que el mecanismo colombiano permite la transición de la regularización temporal a la permanente (Trompetero, 2022), los resultados constituyen una contribución importante. En el contexto latinoamericano, aunque la Visa R Mercosur también contempla este tránsito, se enmarca en un acuerdo regional, de carácter permanente, mientras que el ETPV es un mecanismo de regularización temporal *ad hoc*.

Aunque diversos estudios e informes han examinado los obstáculos al acceso al ETPV o sus brechas de implementación (véase, por ejemplo,

-
1. Las autoras del estudio solicitaron al Ministerio de Relaciones Exteriores datos sobre el número de solicitantes, aprobaciones y rechazos de la Visa R, por motivo del ETPV. Sin embargo, la entidad se negó a entregar facilitar la información, argumentando que los datos sobre la expedición de visados son críticos y están sujetos a la soberanía y discrecionalidad del Estado colombiano para regular el ingreso y permanencia de extranjeros. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 de marzo de 2025).
 2. Cinco años con Permiso Especial de Permanencia (PEP) y PPT o solo con PPT.

Durán *et al.*, 2024; International Rescue Committee, 2023; Ardila *et al.*, 2023; Servicio Jesuita de Refugiados, 2024), no se han identificado investigaciones sobre la transición del PPT a la Visa R, clave para las «soluciones duraderas». Este vacío en la literatura ofrece la oportunidad de analizar los factores que inciden en la transición y sus implicaciones para las personas migrantes y desplazadas venezolanas, así como para las políticas públicas.

El estudio adopta un enfoque cualitativo y exploratorio, basado en el análisis del marco legal migratorio colombiano y en catorce entrevistas semiestructuradas con personas venezolanas beneficiarias del PPT. Los resultados evidencian barreras como el alto costo de la Visa R, especialmente cuando no se cuenta con el pasaporte venezolano, y la falta de información clara por parte de las autoridades. También se identifican motivaciones para obtener la Visa R, como la posibilidad de superar obstáculos que persisten con el PPT y el interés en obtener la nacionalidad colombiana. Sin embargo, la incertidumbre sobre la permanencia en el país reduce la disposición a completar el proceso.

El texto se estructura de la siguiente manera: primero, se presenta el marco teórico sobre los mecanismos de protección temporal y las soluciones duraderas; luego, la metodología utilizada; después, el marco jurídico colombiano; y finalmente, los resultados del estudio y las conclusiones.

2. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN TEMPORAL Y LAS SOLUCIONES DURADERAS

Los mecanismos de protección temporal no son una innovación reciente, ya que han evolucionado en diversas regiones del mundo, como en el sur de Asia a finales de los años 70 e inicios de los 80, o durante las guerras de los Balcanes en la década de los 90 (Fitzpatrick, 2000). Dichos mecanismos surgieron porque la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no contempla todos los desafíos que plantea el desplazamiento masivo de personas que huyen de conflictos armados (Ineli-Ciger, 2018), crisis climáticas y otras violaciones de derechos humanos, lo que ha generado la necesidad de un régimen de protección temporal o de acuerdos de estancia.

De acuerdo con las directrices de ACNUR, estos acuerdos surgen como «respuestas a las crisis humanitarias y los movimientos complejos o mixtos de población, especialmente cuando las respuestas existentes no son adecuadas o suficientes» (ACNUR, 2014). Entre los países que utilizan

actualmente estos mecanismos están Colombia (ETPV), Estados Unidos (TPS), Turquía para la población siria y la Unión Europea para proteger a las personas ucranianas que escapan de la invasión rusa. No obstante, el mecanismo colombiano, aprobado por decreto ejecutivo, se destaca por su temporalidad de diez años y, porque a diferencia de los otros tres mecanismos de protección temporal, permite el tránsito explícito a la Visa R tras cinco años de residencia en Colombia (Trompetero, 2022), acreditados con el Permiso Especial de Permanencia (PEP), o el PPT, constituyendo una de las modalidades conocidas como «soluciones duraderas».

Los mecanismos temporales no están exentos de retos. Por ejemplo, la protección temporal, en lugar de brindar estabilidad, a menudo prolonga la incertidumbre de los desplazados (Şengül, 2022). Como señalan Horst y Grabska (2015), la protección temporal genera una «incertidumbre prolongada» debido a la combinación de la naturaleza indefinida de su permanencia en el país de acogida, la falta de claridad sobre su futuro, la inseguridad jurídica de su estatus y el conocimiento incompleto de sus condiciones en el país que los recibe. En este sentido, el mecanismo temporal y *ad hoc* implementado por Colombia se destaca a nivel global por ofrecer una vía hacia una solución más duradera, como lo es la Visa R. Esta característica lo diferencia de la mayoría de los esquemas de protección temporal³, que suelen carecer de rutas claras hacia la regularización permanente de la población beneficiaria.

Colombia no ha sido el único país de la región en implementar medidas *ad hoc* y temporales para la regularización de la población venezolana; otros países, como Ecuador, Perú y Chile, han adoptado mecanismos similares, incluyendo visas de entrada, visas especiales de trabajo temporal y visas humanitarias (Freier y Luzes, 2021; Prieto-Rosas y Zapata, 2024).

-
3. Entre los contados mecanismos de protección temporal que ofrecen una vía hacia la residencia permanente está la Ley de Ajuste Cubano de 1966 (Cuban Adjustment Act) en Estados Unidos. Esta legislación permite a las personas cubanas que ingresaran legalmente al país solicitar la residencia permanente tras un año y un día de permanencia. A partir de 1995, en el contexto de la denominada «crisis de los balseros» de 1994, esta ley fue reinterpretada mediante la adopción de la política conocida como «pies secos, pies mojados», que establecía un criterio diferenciado: las personas cubanas interceptadas en el mar (pies mojados) eran devueltas a Cuba o a un tercer país, mientras que aquellas que lograban pisar suelo estadounidense (pies secos) podían acogerse a un permiso de permanencia provisional (*parole*) y, posteriormente, aplicar a la residencia permanente conforme a la ley de 1966. «Pies secos, pies mojados» se mantuvo vigente hasta su derogación en enero de 2017. (Bahamonde, 2024)

Sin embargo, estos países han endurecido progresivamente sus políticas migratorias, restringiendo el acceso a dichos mecanismos. Aunque la respuesta colombiana no ha estado exenta de desafíos, se ha caracterizado por mantener una «política de puertas abiertas» (Gandini, 2022). En este contexto, la concesión de un período de regularización de diez años y la posibilidad de transición a una Visa R destacan entre las medidas *ad hoc* aprobadas en América Latina.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada de «soluciones duraderas» en la protección internacional de las personas desplazadas (Bradley, 2019; Maple y Hovil, 2025), el ACNUR (2024), que tiene el mandato de estas soluciones, define que se logran cuando «la situación de las personas apátridas y desplazadas por la fuerza se resuelve de manera satisfactoria y permanente al asegurar la protección nacional de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales» (ACNUR, 2024, p. 39). Sin embargo, estas soluciones son alcanzadas por muy pocas personas. Según el ACNUR (2024), las «soluciones duraderas» pueden lograrse a través del retorno voluntario, la integración local, el reasentamiento en un tercer país, o progresivamente mediante vías complementarias y reunificación familiar. Según la agencia, el retorno voluntario, seguro, digno e informado es la solución preferida para los refugiados. Por su parte, el reasentamiento a terceros países es esencial para los desplazados en situaciones urgentes o prolongadas y permite a los Estados compartir la responsabilidad con los países que acogen a grandes números de refugiados. La integración local permite a los refugiados desarrollar sus vidas en los países de destino, aunque hay pocos datos sobre este proceso. El ACNUR utiliza la naturalización como indicador de integración, pero también hay pocos datos al respecto. Las vías complementarias, como la educación o la movilidad laboral, contribuyen a mejorar la autosuficiencia de los refugiados. Finalmente, la reunificación familiar garantiza el derecho de los refugiados a vivir con sus familias y comenzar nuevas vidas juntos (ACNUR, 2024).

Las soluciones duraderas han sido objeto de debate en el ámbito académico desde perspectivas críticas. Una solución duradera no solo debería poner fin al estatus de refugiado, sino también garantizar el acceso pleno a los derechos y la estabilidad a largo plazo. No obstante, en la práctica, muchas políticas han priorizado aspectos administrativos y estadísticos, relegando consideraciones fundamentales sobre el bienestar y la integración efectiva de los refugiados en sus nuevas sociedades (Bradley, 2019). Desde la perspectiva de Arendt (1973), los derechos sólo están ple-

namente garantizados cuando una persona pertenece a una comunidad política. En esta línea, Gottwald (2012) advierte que la negación de la ciudadanía suele implicar la vulneración de los derechos humanos de las personas desplazadas. Partiendo de esta premisa, Maple y Hovil (2025) afirman que las soluciones duraderas están «intrínsecamente vinculadas a la ciudadanía».

La ciudadanía es un concepto multidimensional (Bauböck, 2024), entendida desde su dimensión jurídica, en el derecho internacional —la nacionalidad—, que también comprende una serie de derechos y obligaciones legales (Bauböck, 2024; Faist, 2020), y desde su dimensión política, relacionada con la participación democrática y la pertenencia comunitaria (Faist, 2020), entre otros. Así, se concibe la expansión de la ciudadanía como un proceso inclusivo hacia grupos históricamente excluidos y adaptativo ante los desafíos contemporáneos (Faist, 2020). La ciudadanía suele adquirirse por *jus sanguinis* o *jus soli*, o mediante procesos de naturalización con requisitos como tiempo de residencia, «buen carácter», en algunos casos, idioma del país en el que se busca obtenerla y solvencia económica (Faist, 2020; Kahn y Bassel, 2024). Desde 2001, muchos países occidentales han endurecido estos criterios, incorporando exámenes de idioma y de ciudadanía (Faist, 2020; Kahn y Bassel, 2024).

En Colombia, entre los requisitos para la naturalización también se incluyen la presentación de unos exámenes de conocimiento, en caso de no haber culminado estudios secundarios o universitarios en el país, la titularidad de una Visa R durante un período mínimo de cinco años —reduciéndose a dos años si el solicitante está casado, convive en unión marital de hecho con un ciudadano colombiano, tiene hijos de nacionalidad colombiana, o si existe un acuerdo de reciprocidad con su país de origen—, así como la acreditación, mediante un documento idóneo, de la profesión, actividad u oficio propio o de la persona de quien dependa económicamente —Ley N. ° 2.332 de 2023—. Por lo tanto, el tránsito del PPT a la Visa R es un paso importante en el camino hacia la naturalización. Aun así, Bradley (2019) advierte que, incluso con la ciudadanía, las personas desplazadas pueden enfrentar obstáculos en contextos de conflicto o posconflicto, donde esta no garantiza plenamente sus derechos, como sucede en Colombia, marcada por su prolongado conflicto armado.

En el contexto latinoamericano, Vera Espinoza (2023) analiza la evolución de la «gramática de las soluciones duraderas». La Declaración de Cartagena de 1984 destacó la importancia del retorno voluntario e ins-

tó a implementar programas de integración y autosuficiencia para los refugiados. Posteriormente, el Plan de Acción de México (2004) incorporó la solidaridad y la autosuficiencia, mientras que el Plan de Acción de Brasil (2017) instó a los Estados a facilitar la transición de los refugiados a la residencia permanente y los procesos de naturalización. A pesar de estos avances, persisten desafíos. El informe trienal del Plan de Acción de Brasil (PAB) (ACNUR, 2018) señala los altos costos del cambio de estatus migratorio y los largos tiempos de espera para obtener la residencia permanente en algunos países. También advierte que, en ciertos casos, la naturalización es la única vía para acceder efectivamente a derechos y servicios. Además, persisten barreras estructurales que limitan el acceso a empleos formales, vivienda y servicios básicos, junto con la falta de información y de cooperación institucional sobre documentación y estatus migratorio, tanto en el sector público como en el privado. En los últimos años, el desplazamiento masivo desde Venezuela y la crisis del COVID-19 han redefinido la protección de los refugiados en América Latina. Vera Espinoza (2023) identifica tres tendencias que afectan las soluciones duraderas: (1) una protección limitada, con restricciones al derecho de asilo, centrada en la protección temporal y en la criminalización de los migrantes; (2) cambios discursivos en contextos de crisis; y (3) la autosuficiencia como eje de la integración. En este escenario, las soluciones duraderas son escasas, y los Estados justifican sus políticas bajo el marco de la «migración segura, ordenada y regular», como se evidencia en el Proceso de Quito.

Aunque Colombia no reconoce a las personas venezolanas como refugiadas *prima facie*, pese a que ello sería viable según la definición ampliada de la Declaración de Cartagena (Acosta y Madrid Sartoretto, 2020; Freier *et al.*, 2022; ACNUR, 2019), ha implementado un estatuto que permite la transición a la Visa R, primer paso hacia la nacionalidad colombiana. La apuesta de Colombia por soluciones duraderas requiere un análisis detallado para determinar si este mecanismo está siendo efectivamente utilizado por la población venezolana y qué factores explican la baja tasa de aplicación. Este estudio cobra aún más relevancia considerando que Colombia ha recibido la mayor cantidad de personas venezolanas, con 2,8 millones de personas⁴ en movilidad humana desde 2015, de las cuales casi dos millones son beneficiarios del Estatuto Temporal de Protección, herramienta que les permite, legalmente, acceder a la Visa R.

4. Como se mencionó previamente no contamos con las cifras de potenciales beneficiarios de la Visa R (que ya cumplan con los cinco años).

3. METODOLOGÍA

Este estudio cualitativo con un enfoque socio-jurídico (Calvo & Picontó, 2013), utiliza el análisis de contenido (Mayring, 2016) del marco legal colombiano de visas y entrevistas semiestructuradas para explorar las barreras que enfrentan las personas venezolanas en Colombia al hacer la transición del PPT a la Visa R. Se realizaron catorce entrevistas a personas venezolanas en movilidad humana titulares del PPT, con la intención de hacer, o en proceso de hacer dicha transición. La selección de participantes se realizó mediante muestreo de bola de nieve (Bernard, 2011), con el objetivo de lograr diversidad en género, edad y ciudad de residencia⁵.

El estudio, de carácter exploratorio, no busca representatividad estadística, sino comprender en profundidad las barreras percibidas por las personas venezolanas en este proceso. Los datos se triangularon mediante una revisión del marco legal colombiano, de la información disponible en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fuentes académicas secundarias y de datos estatales. El guion de entrevista abarcó aspectos sociodemográficos, el conocimiento del proceso, las barreras administrativas, económicas, laborales y sociales, y las percepciones del trato institucional. Además, se incluyó una sección sobre las expectativas y recomendaciones de las y los participantes. El análisis de los datos se realizó con Atlas.ti, utilizando un enfoque deductivo e inductivo, siguiendo el análisis de contenido propuesto por Mayring (2016). Es decir, algunas categorías de análisis fueron predefinidas con base en la revisión de la literatura presentada en la segunda sección de este texto, pero también surgieron inductivamente a partir de las entrevistas.

El estudio presenta limitaciones, ya que la muestra no representa a todos los estratos sociodemográficos de la población migrante y se concentra en individuos con mayor nivel educativo. Se sugiere que futuras investigaciones amplíen el enfoque a grupos más vulnerables. Los participantes dieron su consentimiento informado y la confidencialidad se aseguró mediante el uso de seudónimos. Como retribución por sus aportes

5. Las entrevistas fueron realizadas entre el 9 de febrero y el 9 de marzo de 2025. La muestra estuvo compuesta por 14 personas, de las cuales diez se identificaron como mujeres y cuatro como hombres. En cuanto a la distribución geográfica, seis participantes residen en Bogotá, cuatro en Medellín, y uno en cada una de las siguientes ciudades: Santa Marta, Neiva, Bucaramanga y Soacha. Respecto al rango etario, once participantes se encuentran entre los 27 y 59 años de edad, mientras que tres tienen 60 años o más.

y el tiempo invertido, los participantes que tenían dudas sobre el proceso recibieron asesoría legal gratuita de una de las autoras.

4. MARCO JURÍDICO DEL ETPV Y EL TRÁNSITO A LA VISA R

La propuesta inicial del ETPV se plantea como un mecanismo de flexibilización migratoria, de las mismas características que las medidas de regularización anteriores adoptadas por el Gobierno colombiano para la población venezolana, como el PEP. Este último fue creado en el año 2017, como una medida de regularización alternativa al sistema ordinario de visas, con una vigencia acotada en el tiempo de dos años, para personas venezolanas que hubieran entrado de forma regular por un puesto de control migratorio al territorio colombiano, y fueran titulares de pasaporte venezolano vigente (Resolución 5797 de 2017).

El proyecto del ETPV se inspiró en los Estatutos Temporales de Protección (TPS) de Estados Unidos y Turquía, que son instrumentos de regularización temporal con una duración limitada, activados por el Ejecutivo según la necesidad de protección de una población específica (Trompetero, en prensa). Sin embargo, el decreto final del ETPV (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021) establece una medida de regularización masiva para personas venezolanas, tanto en condición regular como irregular, con la intención de permanecer en Colombia durante 10 años. Aunque formalmente el ETPV tiene características de un TPS, en esencia es un mecanismo de flexibilización migratoria más amplio, con mayores garantías y una vigencia más prolongada. Su objetivo es establecer un puente entre el régimen de regularización temporal y el régimen ordinario de visas para quienes residen en el país con vocación de permanencia.

Para este fin, el ETPV —Decreto 216 de 2021, firmado en el gobierno del presidente Iván Duque— prevé la posibilidad de que los titulares del PEP —permiso de estancia legal para personas venezolanas en Colombia anterior al ETPV, vigente a la fecha de entrada en vigor del estatuto—, y los titulares del PPT, puedan acreditar su permanencia en Colombia a los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a una Visa R.

Esta es la forma en que el ETPV busca dar un paso adelante en términos de soluciones duraderas para las personas en movilidad humana, con una nota distintiva frente a otros estatutos temporales empleados en otros países, que se prorrogan en el tiempo y mantienen el estatus temporal de las personas beneficiarias de estos mecanismos de forma indefi-

nida (Trompetero, 2022). Lo anterior no permite una integración social y económica efectiva de las personas en movilidad humana con estatutos temporales, pues no cuentan con una vía de regularización que habilite su acceso al esquema ordinario de regularización en los países receptores y los mantenga en la temporalidad de forma permanente.

El ETPV colombiano, por el contrario, prevé una vigencia de diez años con la finalidad de que las personas beneficiarias de este mecanismo cuenten con el tiempo y los recursos suficientes para hacer el tránsito del estatus temporal previsto en el Estatuto a una residencia con carácter indefinido en Colombia. La experiencia del gobierno colombiano en la adopción de mecanismos de regularización anteriores, como el PEP con una vigencia inicial de dos años, extendida por una vigencia igual, permitió calcular los tiempos necesarios para que una persona pueda acumular el tiempo requerido para solicitar una Visa R de acuerdo con la reglamentación vigente en materia de visas —cinco años— y reunir los requisitos exigidos para este trámite, en los términos y condiciones establecidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante acto administrativo (Decreto 216 de 2021).

En cumplimiento de esta disposición, el Ministerio expidió el acto administrativo mediante el cual reglamentó las condiciones generales y específicas para el trámite de la Visa R para venezolanos bajo el ETPV (Resolución 5477 de 2022).

En este contexto, se aclara que el planteamiento inicial del EPTV era flexibilizar los requisitos exigidos dentro el trámite ordinario de la Visa R para el caso de las personas beneficiarias del PPT, con el fin de facilitar el tránsito del sistema de protección temporal al sistema ordinario de visas, en consideración de las particularidades y condiciones especiales de esta población, así como su efectiva integración social y económica en el país a mediano y largo plazo.

4.1. GENERALIDADES SOBRE EL RÉGIMEN ORDINARIO DE VISAS EN COLOMBIA

Según lo establecido en la normativa del sector Administrativo de Relaciones Exteriores en Colombia, la autoridad competente para expedir las visas es el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario de este sector (Decreto 1.067 de 2015), tiene la facultad para reglamentar mediante resolución todo lo concerniente a la clasificación de las visas, sus requisitos y demás trámites y procedi-

mientos relacionados con la materia. En la actualidad, la Resolución 5477 del 22 de julio de 2022, reglamenta el régimen de visas en Colombia. Esta resolución se ocupa de establecer «los tipos de visa y su alcance, así como las condiciones, requisitos y trámite para su solicitud, estudio, inadmisión, negación, autorización, cancelación y terminación». La normativa anterior establece tres tipos de visas: visitante (V), migrante (M) y residente permanente (R). La primera permite visitas ocasionales o recurrentes al país para realizar actividades específicas. La segunda, tiene una vigencia de hasta tres años y está destinada a quienes desean residir temporalmente en función de ciertos requisitos. La tercera es la Visa R, sujeta a condiciones específicas y cuyo titular debe renovarla cada cinco años.

Sobre el sistema de visados en Colombia, llama la atención que, a diferencia del concepto general de los visados, entendidos como permisos o autorizaciones de entrada en un país extranjero otorgados a los no nacionales (Recchi, Deutschmann, Gabrielli & Kholmatova, 2021), los visados en el régimen colombiano de visas hacen parte del proceso de regularización migratoria de un extranjero con vocación de permanencia en el país. Si bien en un principio, los tipos de Visa Visitante (V) y Migrante (M) se conciben dentro de la noción original de los visados, como un medio importante para regular el acceso potencial de los no nacionales al territorio (Recchi, Deutschmann, Gabrielli, Kholmatova. 2021) —en el sistema colombiano, exigidos a extranjeros de ciertas nacionalidades—, el extranjero titular de alguna de las categorías de estas visas de carácter temporal puede optar por una visa de la misma o de diferente categoría si tiene la intención de permanecer en el país y se ha vencido el término de vigencia de su visa, y en algunos casos, dependiendo de la categoría de visa, conmutar tiempo para la residencia definitiva (Visa Tipo R) y posteriormente, aplicar a la naturalización.

4.2. GENERALIDADES SOBRE LA VISA DE RESIDENTE PERMANENTE R

La Visa de Residente Permanente (R) en Colombia está dirigida a extranjeros que desean establecerse de forma permanente en el país y es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores conforme a la normativa vigente (Resolución 5477 de 2022). Su titular debe realizar un trámite de traspaso cada cinco años a través de la plataforma digital oficial. Esta visa permite trabajar en cualquier actividad lícita en el territorio colombiano, salvo aquellas reguladas que exijan requisitos adicionales. Sin

embargo, pierde vigencia si el titular se ausenta del país durante dos años consecutivos.

Dentro de las categorías de esta visa se incluyen la otorgada por renuncia a la nacionalidad colombiana, por tiempo acumulado de permanencia en Colombia, la de Residente Especial de Paz y la concedida en aplicación del ETPV.

4.2.1. De la Visa R para venezolanos bajo el ETPV

La Visa R para ciudadanos venezolanos amparados por ETPV les permite establecerse en Colombia de manera permanente y solicitar la extensión a sus beneficiarios. Para este trámite, los solicitantes pueden utilizar el PPT vigente como documento de identificación. Según la normativa vigente, las solicitudes para esta visa pueden presentarse a partir del 1 de junio de 2023 (Resolución 5477 de 2022).

4.2.2. De los requisitos para la Visa R para venezolanos bajo el ETPV

De acuerdo con la Resolución 5477 del 22 de julio de 2022, los *requisitos generales* para solicitar la Visa R en Colombia son: 1. Completar el formulario electrónico de solicitud en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y 2. Presentar una fotografía digital reciente que cumpla con las especificaciones técnicas establecidas. Es necesario contar con un documento de identidad válido, como un pasaporte, documento de viaje o *laissez-passer* con al menos seis meses de vigencia y en buen estado y con hojas libres para la etiqueta de visa, junto con una copia de la página principal con los datos personales.

Si la solicitud se realiza en Colombia, el solicitante debe aportar prueba de su permanencia regular en el país, como la copia del sello de entrada más reciente en el pasaporte, un documento de Migración Colombia o un salvoconducto vigente. La Autoridad de Visas e Inmigración puede requerir entrevistas o la presentación física de documentos para verificar la información proporcionada. Además, para las personas venezolanas acogidas por el ETPV, se aceptará el PPT en lugar del pasaporte para el trámite de la Visa R.

En cuanto a los *requisitos específicos*, según la Resolución 5477, los solicitantes de la Visa R bajo el ETPV deben haber sido titulares de un PEP o de un PPT vigente durante cinco años, o haber acumulado dicho período entre

ambos documentos. Para las personas venezolanas acogidas por el ETPV, el PPT puede sustituir al pasaporte o al documento de viaje requerido.

No obstante, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2025a), a través de su portal web sobre el trámite de esta categoría de visa, establece, entre los requisitos, la presentación del pasaporte, cuando la norma específica de visas prevé que las personas venezolanas beneficiarias del ETPV puedan presentar el PPT en reemplazo del pasaporte, como se indicó anteriormente. Asimismo, resalta la exigencia de requisitos adicionales⁶ a los previstos para esta categoría de visa en el decreto ejecutivo que adoptó el ETPV y en la reglamentación vigente en materia de visas, la cual se supone que establece de forma específica las condiciones, requisitos y trámite para las solicitudes de la Visa R para ciudadanos venezolanos beneficiarios del ETPV.

Sumado a lo anterior, y pese a que no existe mención alguna en la normativa general y específica relativa al costo de la adquisición de la Visa Tipo R vía ETPV, en la entrada del mismo portal web se señala que el costo de la visa es de 455 dólares (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2025b). En relación con este punto, llama la atención, además, que la reglamentación actual de tarifas de los servicios que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores (Resolución 10452 de 2023) establece un valor menor para el trámite de la Visa R que el que figura en la página web de la entidad. Así, el artículo 3 sobre «tarifas para la expedición de visas» prevé que el valor total de la Visa R es de 229 dólares, desglosado en 54 dólares por la etapa de estudio de la solicitud y 175 dólares por la etapa de expedición de la visa. En este sentido, se cuestiona el fundamento normativo del aumento del valor de la Visa R publicado en la página oficial del ministerio y la disparidad de valores señalados para su expedición.

La respuesta oficial (1 de abril de 2025) de la Autoridad de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores a la petición formal

-
6. En el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores (2025) se mencionan los siguientes requisitos adicionales a los requisitos generales y específicos establecidos en el Decreto 216 de 2021 y en la Resolución 5477 de 2022: «La Autoridad de Visas, en uso de la Facultad Discrecional, requerirá: Fuente de ingresos y monto mensual con los que sufraga los gastos inherentes a su permanencia en Colombia. Certificado de movimientos migratorios de los últimos seis años. Antecedentes penales del país de origen. Continuidad: Un permiso debe estar sucedido por otro permiso. No puede existir interrupción de la continuidad. Se le recomienda anexar los permisos de manera cronológica que permita verificar que tiene permiso de manera continua e ininterrumpida. Tenga presente que, de haber obtenido visa, esta cancela automáticamente los permisos expedidos por Migración Colombia».

presentada en el marco de esta investigación para conocer el fundamento normativo de la solicitud de documentación adicional para la solicitud de la Visa R para nacionales venezolanos en el marco del ETPV, se fundamenta en la facultad discrecional que asiste a la Autoridad de Visas contemplada en el artículo 19 de la Resolución 5477 de 2022. Así, de acuerdo con esta disposición, la Autoridad de Visas e Inmigración tiene la potestad de solicitar documentación adicional, con el fin de asegurar la veracidad de la actividad que ha desarrollado o aspira a desarrollar el extranjero en Colombia, cuando se requiera verificar el cumplimiento de las normas migratorias en materia de regularidad y actividad autorizada, o cuando sea necesario definir si dicha actividad es del interés nacional.

De acuerdo con el artículo 95 de la Resolución 5477 de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la facultad de solicitar información complementaria dentro del estudio de una solicitud de visa, con el fin de profundizar en el estudio de una solicitud y decidir sobre su confiabilidad, además de los requisitos establecidos en esta resolución para cada clase y categoría de visa, en los casos en que lo estime conveniente.

En este sentido, se cuestiona que bajo el argumento del ejercicio de la facultad discrecional, se exijan requisitos adicionales a los previstos en las normas base, y de difícil cumplimiento por parte de la población potencialmente beneficiaria, que desdibujan uno de los principales cometidos de la norma que sirvió de fundamento para su expedición (Decreto 216 de 2021): facilitar el tránsito del estatus temporal de protección de los beneficiarios del estatuto al sistema ordinario de visas, en aras de una verdadera y efectiva integración socioeconómica de esta población en el país en el mediano y largo plazo.

Finalmente, se advierte que, si bien la normativa específica permite solicitar la visa para los beneficiarios del titular principal de la Visa R, se cuestiona que su concesión a niños, niñas y adolescentes esté condicionada al cumplimiento de los requisitos por parte de los padres. Así, en caso de denegación de la Visa R a los padres, los menores podrían quedar expuestos a la imposibilidad de realizar la transición del PPT a la Visa R, vigente hasta 2031, en detrimento del interés superior del niño y de la protección de sus derechos fundamentales.

Entre enero de 2024⁷ y el 2 de septiembre de 2025, un total de 3.495 personas realizaron la transición a la Visa R a través del ETPV (Gobierno

7. Si bien desde el 1 de junio de 2023 ya era posible aplicar a la Visa R vía PPT, los datos ofrecidos en línea por el Gobierno Colombiano documentan estas cifras desde enero de 2024.

de Colombia, 2025). De ese total, 1.243 personas completaron el proceso durante 2024 (35,5 %), mientras que 2.252 casos fueron registrados entre enero y el 2 de septiembre de 2025 (64 %), lo que sugiere una tendencia al incremento de las aprobaciones durante 2025.

5. ANÁLISIS DE LAS BARRERAS PARA LA TRANSICIÓN DEL PPT A LA VISA R

5.1. BARRERAS ECONÓMICAS

El costo del trámite de la Visa R constituye uno de los principales obstáculos para los participantes del estudio. La imposibilidad de asumir los costos, la precariedad laboral y la incertidumbre sobre la aprobación del proceso generan una barrera estructural. Aunque el ETPV ofrece una vía hacia la regularización permanente, el tránsito del PPT a la Visa R implica una serie de costos que dificultan su acceso: el costo de la visa es de 455 dólares (1.900.000 pesos colombianos), más gastos administrativos como la cédula de extranjería (270.000 pesos colombianos), el certificado de movimientos migratorios (75.000 pesos colombianos) y los antecedentes penales apostillados (hasta 500.000 pesos colombianos con el apoyo de gestores). Estos costos resultan muy altos considerando que el salario mínimo en Colombia es de 1.423.500 pesos colombianos desde enero de 2025 (BBVA, 2025).

Para quienes no cuentan con un pasaporte venezolano vigente, el costo aumenta. Obtenerlo en Venezuela cuesta 216 dólares para mayores de 18 años (Borda, 2025), sin incluir los gastos de viaje si deben desplazarse. En Colombia, asciende a 336 dólares (Embajada de Venezuela en Colombia, s. f.). Así, una participante mencionó que no puede realizar el trámite por no contar con pasaporte.

Desde la perspectiva de las personas entrevistadas, estos costos constituyen un obstáculo considerable. Juan comentó: «El proceso en total me costó entre 2.200.000 y 2.500.000 pesos colombianos, lo que equivale a casi dos salarios mínimos. Pagarlo fue complicado». Juana, quien apoya a personas migrantes en Medellín, señala: «Cuando les digo que cuesta 450 dólares, muchos se preocupan. Para las familias es peor, porque deben pagar por cada miembro».

El contexto laboral también dificulta asumir los costos. Según el DANE (2024), el 78 % de las personas venezolanas encuestadas tiene contrato

verbal, y solo el 22 %, uno escrito. Además, el 48 % indicó tener dificultades para encontrar trabajo. Esto implica ingresos inestables y la imposibilidad de ahorrar o financiarse. Rosa expresó: «Muchísimos venezolanos trabajan en servicios de entregas a domicilio, ¿cómo esperan que paguen esto?» (...) «Intenté empezar el trámite, pero desistí». Pedro afirmó: «El problema con los requisitos económicos es que la mayoría trabaja de forma informal. Y como no tienen cómo demostrar sus ingresos, les rechazan la visa». Isabel comentó que no aplica porque está desempleada. Además, ciertas poblaciones, como los adultos mayores, enfrentan mayores barreras. Juana señaló que «en Colombia, una persona de 40 años ya es considerada laboralmente vieja, y si tienes más de 60, olvídate de encontrar empleo formal».

La falta de ingresos estables impide asumir los costos asociados a la visa y constituye un obstáculo adicional. Clara explicó: «Uno de los requisitos es demostrar ingresos, pero no se especifica cómo. Mis ingresos vienen del extranjero, uso *PayPal*, pero no sé si será suficiente». Pedro agregó: «Mucha gente trabaja en la informalidad, gana bien, pero no puede certificarlo». El temor a perder la inversión en caso de rechazo también desincentiva solicitar este tipo de visa. Lucía dijo: «El miedo a perder el dinero es real». Por su parte, Luis comentó: «Si cometes un error, pierdes lo pagado. Eso me hace dudar si vale la pena intentarlo sin asesor, que es otro gasto».

5.2. BARRERAS BUROCRÁTICAS

Si bien el ETPV estableció la posibilidad de acceder a la Visa R como vía de regularización permanente, la complejidad del proceso y la burocracia dificultan su implementación efectiva. La recopilación de documentos, la falta de claridad en los requisitos y la discrecionalidad en la exigencia de requisitos adicionales han sido señaladas como barreras que desincentivan el inicio del procedimiento entre las personas entrevistadas.

Uno de los principales desafíos administrativos es reunir una serie de documentos, cuyo acceso no siempre es sencillo. Entre ellos está el «certificado de movimientos migratorios», que debe tramitarse ante Migración Colombia. Aunque en teoría debería ser de fácil acceso, en la práctica conlleva esperas prolongadas y costos adicionales. Rosa menciona que desistió al notar la dificultad para obtenerlo: «Nadie te dice que debes pedir cita, pagar aparte y buscar los requisitos en distintos lugares». Juan agrega que «en plena era digital debería ser más sencillo. En vez de hacerlo de forma virtual, tuve que pedir cita».

Otro requisito complejo es la obtención de los «antecedentes penales del país de origen» apostillados. Aunque Venezuela ha implementado un sistema en línea, este presenta fallas recurrentes. Pedro explica que «obtener los antecedentes penales en Venezuela es un suplicio. Conseguirlos es cuestión de suerte. Hay personas que pasan días enteros refrescando la página web».

Adicionalmente, se menciona la falta de claridad respecto a los requisitos para solicitar la Visa R. Aunque la normativa indica los documentos básicos, los solicitantes reportan exigencias no especificadas oficialmente. Por ejemplo, no se indica que los antecedentes penales deban estar apostillados; esto se informa durante el trámite, según indicaron algunos participantes.

Este problema se agrava con la aplicación discrecional de ciertos criterios por parte de la Autoridad de Visas e Inmigración. Aura intentó el trámite para su hijo, pero su solicitud fue rechazada por no cumplir con un requisito no anunciado: «te piden cosas que nunca mencionaron antes, como un balance financiero si no tienes contrato».

Además, la falta de información clara sobre los criterios de aprobación genera incertidumbre entre la población beneficiaria. Luis relata que su solicitud fue rechazada por un error tipográfico, lo que lo obligó a reiniciar el proceso y pagar nuevamente.

5.3. BARRERAS TECNOLÓGICAS

En algunos casos, las personas venezolanas en movilidad humana han tenido que recurrir a asesorías informales o a estrategias poco convencionales para superar las barreras tecnológicas asociadas al trámite. Clara relata su experiencia al intentar obtener sus antecedentes penales venezolanos en línea: «No pude descargar mis antecedentes penales porque la página web tenía un error. Un amigo me mandó un tutorial por Instagram donde explicaban cómo modificar el código de la página para poder sacarlos».

Varias de las personas participantes coincidieron en las dificultades que tuvieron que afrontar desde el punto de vista tecnológico para realizar el trámite de la Visa R en línea a través de la plataforma del Ministerio de Relaciones Exteriores prevista para tal efecto. Ernesto mencionó que le ayudó ser ingeniero informático para hacer el trámite de la visa, porque

la página no es amigable con el usuario, y desde el formulario inicial que se debe diligenciar, o la forma en que se deben cargar los documentos, no hay claridad y se percibe como si la entidad quisiera desincentivar a la población potencialmente beneficiaria de la visa a realizar el trámite, por los múltiples obstáculos que presenta.

Ernesto sugirió a nivel tecnológico, que exista interoperabilidad entre las dos entidades involucradas en el trámite (el Ministerio de Relaciones Exteriores para la expedición de la visa y Migración Colombia para la expedición del certificado de movimientos migratorios y la cédula de extranjería, una vez se aprueba la visa), una interfaz amigable, soporte de la entidad a través de un *chatbot* para resolver inquietudes puntuales sobre el trámite, mensajes explicativos sobre los requisitos y un apartado de preguntas frecuentes e instructivo sobre el trámite.

5.4. BARRERAS DE ACCESO A INFORMACIÓN CLARA

El acceso a información clara y confiable es fundamental en cualquier proceso de regularización migratoria. Sin embargo, durante la transición del PPT a la Visa R, las personas venezolanas entrevistadas han señalado que la ausencia de canales oficiales eficaces y la falta de claridad normativa han generado confusión y desinformación. Muchos solicitantes potenciales dependen de fuentes informales, lo que aumenta el riesgo de errores en la solicitud y reduce la confianza en el proceso.

Uno de los problemas más señalados es la dificultad para acceder a información confiable en los portales oficiales del gobierno colombiano. Aunque la Visa R fue concebida como una vía accesible, la falta de una estrategia de comunicación adecuada ha generado la dependencia de las redes sociales y de canales no oficiales. Juan señala que la información en la web del Ministerio de Relaciones Exteriores no es clara, y muchas personas se enteran de requisitos durante el trámite o deben recurrir a fuentes informales. Leticia y Pedro afirman que el lenguaje utilizado no es sencillo ni está adaptado a la población migrante. Rosa, por ejemplo, descubrió la Visa R en redes sociales como TikTok, y terminó confiando más en influencers que en las fuentes oficiales del propio gobierno. Juan y Ernesto, quienes lograron completar el trámite, coinciden en que la página no es intuitiva y carece de orientación institucional, incluso en las líneas de atención. En este contexto, ha proliferado la asesoría informal, que puede generar confusión o incluso exponer a las personas en movilidad humana a estafas.

Otro problema es la falta de capacitación del personal encargado de atender a personas en movilidad humana en instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración de Colombia. Aura relata que una funcionaria desconocía que su hijo podía solicitar la visa por acumulación de tiempo con el PEP y el PPT, y fue ella quien tuvo que explicarlo. Esta situación revela la falta de formación del personal y la ausencia de mecanismos de acompañamiento, lo que obliga a los solicitantes a enfrentar el proceso de forma individual o a buscar asesoría privada, como talleres de abogados especializados, lo que implica un costo adicional para personas que ya enfrentan barreras económicas.

La falta de información clara ha provocado errores en las solicitudes, el rechazo de trámites y la pérdida de dinero. Por ejemplo, de acuerdo con Aura, la solicitud de visa de su hijo fue rechazada por aparecer inscrito en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)⁸, a pesar de tener empleo formal y pagar los aportes de seguridad social. Estos casos evidencian cómo la desinformación y la falta de criterios uniformes afectan el acceso a la Visa R.

5.5. PERCEPCIÓN DE ESTABILIDAD Y FACTORES SOCIALES

Además de las barreras económicas, administrativas y de acceso a la información, la decisión de iniciar el trámite de la Visa R también está influida por factores sociales y personales. Entre los elementos más relevantes se encuentran la percepción de estabilidad que ofrece el PPT, la incertidumbre sobre el futuro de Colombia, así como la falta de incentivos inmediatos para regularizarse.

Uno de los factores que desincentivan la transición a la Visa R es la creencia de que el PPT es suficiente para permanecer en Colombia sin restricciones. Dado que el PPT tiene una vigencia de diez años (hasta 2031), algunos entrevistados perciben que no existe una urgencia real para cambiar de estatus migratorio, lo que los lleva a postergar indefinidamente la solicitud de la Visa R. Pedro, quien ha evaluado iniciar el trámite, advierte que existe una falsa percepción de seguridad respecto al PPT: «mucha gente piensa que tienen diez años para regularizarse, pero en realidad el trámite debe iniciarse antes del 2031». Lucía también señala que no considera la Visa R una prioridad inmediata, ya que el

8. El SISBEN actúa como un filtro para determinar el acceso a programas sociales y subsidios del Estado, incluyendo el acceso al régimen subsidiado de salud.

PPT le permite trabajar y mantenerse legal en el país, y que adquirirla fue gratis.

Esta percepción está vinculada con la falta de información y socialización de las implicaciones de mantener el PPT sin hacer la transición a una Visa R. La ausencia de campañas de sensibilización sobre la temporalidad del PPT contribuye a que algunas personas con este documento no vean la necesidad de hacer el paso a la Visa R en el corto plazo.

Otro factor que influye en la decisión de solicitar la Visa R es la incertidumbre sobre el futuro en Colombia. Algunos participantes han expresado que, ante la posibilidad de cambios en las políticas migratorias en función del gobierno de turno o de la falta de estabilidad política y económica en el país, no están seguros de querer establecerse de manera definitiva. Lucía menciona que, en función de la situación política y económica en Colombia, podría optar por emigrar nuevamente en lugar de completar el proceso de la Visa R. De manera similar, Rosa expresa dudas sobre su permanencia en el país: «Mi experiencia en Colombia ha sido difícil, no estoy segura de querer quedarme definitivamente».

Esta incertidumbre sobre la vocación de permanencia se refleja en la tendencia de algunos venezolanos a utilizar Colombia como país de tránsito hacia otros destinos, como Estados Unidos (antes de la llegada de la administración Trump en 2025), España o países de América Latina con políticas migratorias más flexibles. La falta de incentivos inmediatos para regularizarse en Colombia y la ausencia de oportunidades, refuerzan esta percepción, como lo indicó Rosa.

5.6. MOTIVACIONES PARA OBTENER LA VISA R

Si bien existen múltiples barreras que dificultan la transición del PPT a la Visa R, algunos de los participantes han decidido iniciar el trámite debido a los beneficios que este documento les otorga, a través de la cédula de extranjería, que es expedida con la aprobación de la Visa R. Entre los principales incentivos identificados en el estudio se encuentran la posibilidad de mejorar su integración socioeconómica, el acceso a derechos y servicios en igualdad de condiciones con la población local, la necesidad de evitar riesgos migratorios en el futuro, y para solo tres de ellos, la posibilidad de adquisición de la nacionalidad colombiana por vía de la naturalización.

Uno de los principales factores que motivan a los participantes del estudio a solicitar la Visa R es la posibilidad de acceder a oportunidades eco-

nómicas más estables. De hecho, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024), el 71,1 % de las personas venezolanas encuestadas en Colombia no son titulares de una cuenta bancaria en una entidad financiera. A diferencia del PPT, los participantes perciben que la Visa R permite una integración plena en el sistema financiero y laboral colombiano, al facilitar el acceso a créditos, la compra de muebles o inmuebles, promover la bancarización y posibilitar la firma de contratos laborales sin restricciones con la simple titularidad de la cédula de extranjería. Por ejemplo, Luis, quien inició el proceso de solicitud de la Visa R, menciona que el PPT ha sido insuficiente para acceder a ciertos servicios financieros: «Mi banco no reconoce el PPT, lo que me complica recibir pagos. Con la Visa R y la cédula de extranjería podría solucionar estos problemas y formalizar mi situación».

Este incentivo es particularmente relevante para las personas en situación de movilidad humana que han logrado establecerse económicamente en Colombia y buscan consolidar su situación financiera en el país. Sin embargo, debido a las barreras administrativas y económicas del proceso, muchas personas en situación de movilidad humana con empleos precarios o informales no pueden acceder a estos beneficios, como se explicó previamente.

Por su parte, Rosa expresa que enfrenta múltiples dificultades debido a las limitaciones del PPT. A pesar de llevar casi ocho años en Colombia, no puede acceder a servicios a su nombre, como internet, ni abrir una cuenta bancaria que se vincule correctamente a su identidad y agrega que el PPT restringe beneficios económicos tan sencillos como la acumulación de puntos en supermercados, o de mayor alcance, como el acceso a créditos o tarjetas de crédito. Ella también destaca la problemática del uso indiscriminado de diferentes documentos de identificación para extranjeros (PPT, PEP, pasaporte, entre otros), lo que impide la consolidación de una vida crediticia y genera trabas en bancos, operadores y empresas privadas. Esta discrepancia entre lo que reconoce el Estado y lo que aceptan las instituciones privadas limita su acceso al empleo, a los servicios financieros y de telecomunicaciones, dificultando su plena integración en Colombia.

Si bien el PPT permite acceder a servicios de salud y educación en Colombia, algunas personas en movilidad humana han experimentado dificultades para ejercer estos derechos debido a la falta de reconocimiento del documento por parte de ciertas entidades públicas y privadas. La Visa R facilita la afiliación al sistema de seguridad social y permite a las per-

sonas en movilidad humana ser reconocidas como residentes permanentes, reduciendo la incertidumbre sobre su acceso a servicios básicos. Juan menciona que su experiencia con el PPT ha sido limitada porque algunas instituciones no lo aceptan como documento válido.

Ángela describe cómo, antes de obtener la Visa R, enfrentó dificultades laborales debido al desconocimiento institucional sobre el PPT. Al postularse para un puesto en el Programa Mundial de Alimentos, el equipo de recursos humanos dudó sobre la validez del documento para su contratación, a pesar de que se trata de una agencia que trabaja con población migrante y refugiada. Además, tuvo problemas para acceder a los servicios médicos, ya que el personal de los centros de salud no sabía cómo registrar el PPT en el sistema, lo que generaba retrasos y frustraciones. En varias ocasiones, tuvo que contactar directamente a su aseguradora para facilitar el proceso.

Otro de los incentivos para obtener la Visa R es la búsqueda de estabilidad migratoria a largo plazo. Algunas de las personas consultadas han expresado su preocupación por la posibilidad de que, en el futuro, se endurezcan las políticas migratorias y se impongan nuevas restricciones a quienes permanezcan con el PPT sin hacer la transición al estatus de residente. Clara, quien ha decidido iniciar el trámite, explica que su principal motivación es asegurarse de no perder su estatus legal en Colombia: «Decidí iniciar el proceso lo antes posible por temor a que las políticas migratorias cambien y eliminen este beneficio. No quiero arriesgar mi estatus legal».

Este temor no es infundado, ya que en muchos países de la región se han implementado medidas que restringen la regularización de las personas en movilidad humana en respuesta a cambios políticos o económicos. En el momento de la entrevista, eran reportadas en medios de comunicación las medidas restrictivas y deportaciones de la segunda administración de Trump en Estados Unidos, lo que mencionó Clara como una razón para obtener la Visa R como una estrategia preventiva para garantizar su permanencia en Colombia, sin el riesgo de enfrentar futuras deportaciones o limitaciones en sus derechos. Otra entrevistada percibe que, en caso de una crisis o cierre de fronteras, el Estado colombiano le daría prioridad por ser residente y, con ello, sentiría una mayor seguridad.

Otra motivación mencionada es que la Visa R ofrece una vía para obtener la nacionalidad colombiana por adopción. Tras cinco años de residencia con esta visa, las personas migrantes de nacionalidad venezolana (Ley

n.º 2.332 de 2023) pueden optar por la naturalización, lo que representa un incentivo adicional para aquellos que desean establecerse en el país de manera definitiva en calidad de nacionales. Así lo afirmaron Lucía, Ernesto y Juan. Este último indicó:

(...) Animaría a cualquier persona que quiera tener una vida normal a que haga ese proceso para que no solamente llegue a tener la residencia, que es una opción, sino que también llegue a tener la nacionalidad y pueda tener todo el paquete completo de derechos.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio evidencia que, si bien el ETPV representa un avance significativo en la protección de las personas venezolanas en Colombia, su transición hacia soluciones duraderas, como la Visa R, enfrenta obstáculos económicos, administrativos y sociales que limitan su efectividad. El análisis destaca que los altos costos de los trámites, la falta de información clara, la discrecionalidad administrativa y la desconfianza institucional son factores que restringen el acceso a los procesos de regularización migratoria y profundizan la vulnerabilidad de las personas en movilidad humana. Además, se observa que el acceso a la nacionalidad, elemento central de las soluciones duraderas, no constituyó una aspiración mayoritaria entre los participantes de este estudio, lo que abre espacio para nuevos estudios que exploren sus causas.

A partir de estos hallazgos, se proponen reformas orientadas a mejorar la accesibilidad, la estandarización y el acompañamiento en el proceso de regularización objeto de este estudio. Fortalecer estos aspectos no solo optimizará la transición del PPT a la Visa R, sino que también contribuirá a la integración efectiva de la población migrante, generando impactos positivos en el desarrollo social, económico y cultural de Colombia. Este estudio subraya la necesidad de enfoques interdisciplinarios que vinculen el derecho, la sociología y las experiencias de las personas en la movilidad humana para diseñar políticas públicas más justas y efectivas.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2014). *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9761.pdf>

- ACNUR. (2018). *Plan de acción de Brasil: Primer informe trienal de progreso, 2015-2017*. <https://www.acnur.org/media/plan-de-accion-de-brasil-primer-informe-trienal-de-progreso-2015-2017>
- ACNUR. (2019). *Guidance note on international protection considerations for Venezuelans (Update I)*. <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>
- ACNUR. (2024). *Tendencias globales en el desplazamiento forzoso en 2023*. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>
- ACOSTA, D. & MADRID-SARTORETTO, L. (2020). *¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil* (No. 9). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>
- ARDILA, L., DÁVALOS, M. & GARCÍA-SUAZA, A. (2023). *Barreras a la integración de los migrantes y refugiados venezolanos en Colombia: Lecciones de política de la Encuesta Pulso de Migración*. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099061623144519678>
- ARENDT, H. (1973). *The origins of totalitarianism*. Harcourt.
- BAHAMONDE, T. (2024). *The impact of the Cuban Adjustment Act on Cuban immigrants in the US* (CLALS Working Paper Series No. 49). <https://doi.org/10.2139/ssrn.4751897>
- BAUBÖCK, R. (2024). Citizenship and membership. En M. García-Cabeza & T. Faist (Eds.), *Encyclopedia of citizenship studies* (pp. 160-164). Edward Elgar Publishing.
- BBVA. (2025). *¿Qué significa el aumento del 9,54 % en el salario mínimo de Colombia?* <https://www.bbva.com/es/co/salud-financiera/aumento-salario-minimo-colombia/>
- BERNARD, R. (2011). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches*. AltaMira Press.
- BORDA, S. (2025, 7 de marzo). *Precios del pasaporte en Venezuela y requisitos para sacarlo en 2025*. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/venezuela/cuanto-vale-sacar-el-pasaporte-venezolano-en-2025-y-cuales-son-los-requisitos/>
- BRADLEY, M. (2019). *Resolving refugee situations: Seeking solutions worthy of the name* (World Refugee Council Research Paper No. 9).
- CALVO, M. & PICONTO, T. (2013). Teoría socio-jurídica del derecho. *Revista Pensamiento Penal*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/36379-teoria-socio-juridica-del-derecho>

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2023, 25 de septiembre). *Ley N. ° 2332 de 2023*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2332_2023_pr001.html
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2024, octubre). *Pulso de la migración: Resultados de la 7.ª ronda*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>
- DURÁN, S. E., PÉREZ-CABALLERO, A., BARRERA, A. & DE LA CRUZ CHIMA, M. (2024). Barreras percibidas por los migrantes venezolanos en el proceso de regularización en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 30(2), 191-206.
- EMBAJADA DE VENEZUELA EN COLOMBIA. (s. f.). *Cita de pasaporte para adultos*. <https://colombia.embajada.gob.ve/tramites-a-venezolanos/saime/cita-de-pasaporte-para-adultos/>
- FAIST, T. (2020). *Citizenship: A short overview* (COMCAD Working Paper No. 173). Centre on Migration, Citizenship and Development.
- FITZPATRICK, J. (2000). Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. *The American Journal of International Law*, 94(2), 279-306.
- FREIER, L. F. & LUZES, M. (2021). How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. L. Jubilut, M. Vera Espinoza, & G. Mezzanotti (Eds.), *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges* (pp. 276-293). Berghahn Books.
- FREIER, L. F., BERGANZA, I. & BLOIUN, C. (2022). The Cartagena refugee definition and Venezuelan displacement in Latin America. *International Migration*, 60(1), 18-36.
- GANDINI, L. (2022). Between closure and openness: Migration governance and the Venezuelan exodus. En A. E. Feldmann, X. Bada, J. Durand, & S. Schütze (Eds.), *The Routledge history of modern Latin American migration* (pp. 456-472). Routledge.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. (2025). *Comportamiento del trámite de expedición de visa colombiana a nacionales de Venezuela*. https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Comportamiento-del-tramite-de-expedicion-de-visa-c/yj6h-yjbu/about_data
- GOTTWALD, M. (2012). Back to the future: The concept of comprehensive solutions. *Refugee Survey Quarterly*, 31.

- HORST, C. & GRABSKA, K. (2015). Introduction: Flight and exile-Uncertainty in the context of conflict-induced displacement. *Social Analysis*, 59(1), 1-18.
- INELI-CIGER, M. (2018). *Temporary protection in law and practice*. Brill.
- INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. (2023). *Un paso adelante: Lecciones del Estatuto Temporal de Protección para personas venezolanas en Colombia*. https://www.rescue.org/sites/default/files/2023-10/Reporte%20sobre%20Regularización%20en%20Colombia_Resumen%20ejecutivo.pdf
- KAHN, K. & BASSEL, L. (2024). Naturalization. En M. García-Cabeza & T. Faist (Eds.), *Encyclopedia of citizenship studies* (pp. 180-185). Edward Elgar Publishing.
- MAPLE, N. & HOVIL, L. (2025). Durable solutions: To what and for whom? *Journal of Refugee Studies*, 38(1), 112-130. <https://doi.org/10.1093/jrs/feae090>
- MAYRING, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. Beltz.
- MIGRACIÓN COLOMBIA. (2024). *Informe de migrantes venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/informe-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-a-diciembre>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2015). *Decreto 1.067 de 2015*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74000>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2021). *Decreto 216 de 2021* (Diario Oficial No. 51.603). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2021). *Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2025). *Visa R: Venezolanos bajo ETPV*. <https://www.cancilleria.gov.co/v/venezolanosetpv>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2025b). *Visa*. https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2017). *World migration report 2018*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf?language=es

- PRIETO-ROSAS, V. & ZAPATA, G. (2024). Unequal origins to unequal destinations: Trends and characteristics of migrants' social and economic inclusion in South America. En H. Crawley & J. K. Teye (Eds.), *The Palgrave handbook of South-South migration and inequality* (pp. 247-270). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_12
- R4V. (2024). *América Latina y el Caribe: Refugiados y migrantes venezolanos en la región*. <https://www.r4v.info/en/document/r4v-latin-america-and-caribbean-venezuelan-refugees-and-migrants-region-nov-2024-0>
- RECCHI, E., DEUTSCHMANN, E., GABRIELLI, L. & KHOLMATOVA, N. (2021). The global visa cost divide: How and why the price for travel permits varies worldwide. *Political Geography*, 86. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102350>
- SERVICIO JESUITA DE REFUGIADOS. (2024). *Fronteras de papel: El alcance del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos para el acceso a derechos*. <https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2024/11/Informe-Fronteras-de-Papel.pdf>
- ŞENGÜL, İ. (2022). Unpacking temporary protection of refugees: Failure of durable solutions and uncertainties. *İnönü University Law Faculty Review (İnÜHFD)*, 13(1), 16-28.
- TROMPETERO, M. (2022). Situando al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela en Colombia desde una perspectiva global. *Aldea Mundo*, 27(54), 72-86. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/18684>
- TROMPETERO, M. (en prensa). *Neither migrants nor refugees: (Re)categorization processes of forcibly displaced Venezuelans by the Colombian State* [Tesis doctoral, Universität Bielefeld].
- UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. (2025). *Registro Único de Víctimas*. <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>
- VERA ESPINOZA, M. (2023). The shifting grammar of durable solutions in Latin America. En K. Jacobsen & N. Majidi (Eds.), *Handbook of forced migration* (pp. 389-404). Edward Elgar Publishing.

Capítulo 5

Las puertas del Hades. Etnografía en Necoclí: el camino, la espera y el tránsito al Darién

*The gates of Hades. Ethnography in Necocli:
the road, the wait and transit to the Darien*

JACQUES RAMÍREZ G.

*Universidad de Cuenca, Ecuador
y Universidad de La Rioja, España*

LUISA MEZA

Universidad de Caldas, Colombia

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS PIONEROS Y LAS VÍAS PARA LA LLEGADA A NECOCLÍ. 3. LA PLAYA Y LAS BARRIDAS. 4. EL COMERCIO, LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y LA INDUSTRIA MIGRATORIA. 5. POLÍTICAS, ACTORES Y GOBIERNO HUMANITARIO. 6. EL MUELLE Y LAS LANCHAS: LA SALIDA DE NECOCLÍ. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

Los migrantes sin visa que desean viajar a Estados Unidos han experimentado, a lo largo del tiempo, diversas estrategias y rutas para alcanzar su meta. Entre el 2021 y el 2024 se ha visto cómo muchos han empezado a transitar por la selva del Darién, en la frontera colombo-panameña; sobre todo venezolanos, ecuatorianos y haitianos. Este panorama se ha diversificado recientemente: las cifras oficiales indican que en el año 2024 cruzaron migrantes de 89 nacionalidades, lo que convierte al Municipio de Necoclí en la principal puerta de entrada al Darién. El objetivo de este capítulo es analizar los cambios que se han producido en este lugar fronterizo, nodo

esencial del corredor migratorio contemporáneo del continente americano, a partir del tránsito masivo de migrantes. Del estudio, de carácter etnográfico, se desprende que Necoclí hay que entenderlo como un lugar de tránsito, camino y espera, donde múltiples actores han desarrollado una industria migratoria y ejercen un gobierno humanitario y el control del territorio. Metodológicamente, el estudio se basa en una observación que pone atención en ciertos espacios, como la playa y el muelle; en la dinámica económica y comercial que genera la llegada de migrantes; y en la proliferación de actores e instituciones, tanto públicos como privados y del tercer sector, tanto locales como internacionales, tanto regulares como irregulares.

Abstract

Migrants without visas seeking to travel to the United States have, over time, experimented with various strategies and routes to reach their goal. Between 2021 and 2024, many have begun to travel through the Darien jungle on the Colombian-Panamanian border, especially Venezuelans, Ecuadorians, and Haitians. This panorama has recently diversified: the latest official figures indicate that in 2024, migrants of 89 nationalities crossed, making the Municipality of Necoclí the main gateway to the Darién. The objective of this text is to analyse the changes that have taken place in this border town, an essential node in the contemporary migratory corridor of the American continent, as a result of the massive transit of migrants. The ethnographic study shows that Necoclí must be understood as a place of transit, journey, and waiting, where multiple actors have developed a migratory industry and exercise humanitarian governance and territorial control. Methodologically, the study is based on an observation that focuses on specific spaces such as the beach and the pier; on the economic and commercial dynamics generated by the arrival of migrants and on the proliferation of actors and institutions, both public, private and third sector, local and international, both regular and irregular.

1. INTRODUCCIÓN

A Eduardo, por intentarlo siempre.

Elías nos cuenta que no es la primera vez que está en Necoclí; ya había viajado por la selva, así que conocía la selva. En su primer intento, en 2020, le quisieron cobrar 500 dólares por cruzar el Darién. Elías es ecuatoriano, pero en ese momento viajaba junto a un grupo de migrantes venezolanos y llegó a la frontera «pirateando», es decir, encaramado sobre la carga de los camiones de transporte pesado.

Elías no tenía ese dinero para continuar el viaje, pero como estaba decidido a cruzar de Necoclí a Capurganá e internarse en la selva, armó su propia balsa amarrando algunos palos que encontró en la playa. Compró una gaseosa y unos panes y se lanzó al mar antes de la medianoche. Recuerda que cuando decidió zarpar, el mar estaba calmado: «mansito, como sabe ponerse», nos dice. Pasó toda la noche remando, pero las fuerzas le abandonaron y el miedo empezó a apoderarse de su cuerpo al sentir la oscuridad profunda y no escuchar ninguna lancha que pudiera socorrerlo: «La verdad, se me hizo tan duro porque estaba solo y con la tabla que yo llevé para remar, estos brazos no me aguantaban».

Rezó y suplicó a Dios que le ayudara a salir de ahí. A eso de la una de la tarde del día siguiente, vio pasar una lancha. Se quitó la camisa y la puso encima de la tabla que usaba de remo para hacer señales de auxilio. «Gracias a Dios me alcanzaron a ver y me rescataron», solloza al contar su historia. Pidió que lo llevaran a Capurganá, ofreciéndoles los únicos 80 dólares que tenía en su bolsillo, pero ellos se negaron pese a su insistencia. No le quedó más opción que regresar a Necoclí y buscar otra forma de cruzar.

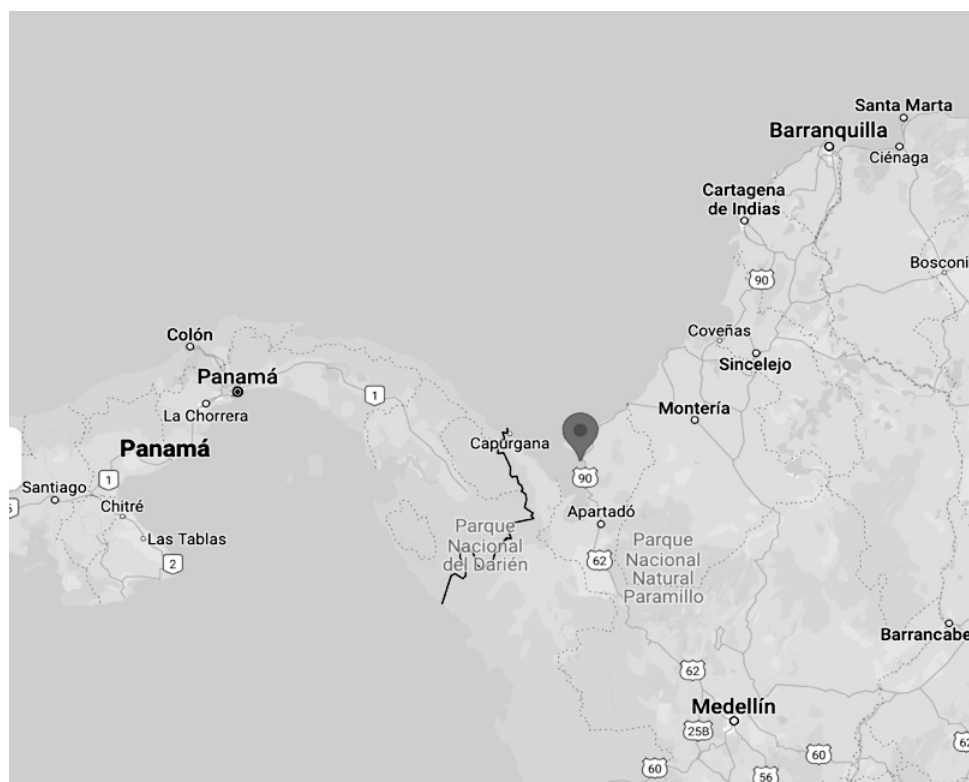
Elías fue de los primeros ecuatorianos que intentaron llegar a Estados Unidos atravesando el Darién. Según datos de Migración Panamá, en 2021 solo 387 ecuatorianos se internaron en esta selva. Un año después, la cifra subió a 29.357 y entre 2023 y 2024, 73.505 migrantes ecuatorianos pasaron por la denominada «ruta pobre» (Ramírez, 2023, p. 68-69). Más de 1.200.000 migrantes de varios países del mundo han atravesado el Darién entre 2021 y 2024, sobre todo venezolanos, ecuatorianos y haitianos (Migración Panamá, 2024).

La mayoría de las y los migrantes que intentan llegar a Estados Unidos por esta ruta deben pasar por Necoclí, municipio ubicado en el noroccidente del departamento de Antioquia, Colombia, en el margen oriental del golfo de Urabá (ver mapa 1). El objetivo de este capítulo es analizar de manera descriptiva los cambios que se han producido en este lugar a raíz del incremento de migrantes en tránsito. Se pone especial atención en los cambios y las dinámicas en la playa, en el muelle y en el comercio del municipio, así como en el examen de los principales actores involucrados en este lugar de tránsito migratorio.

Necoclí tiene una extensión de 1.361 km² y es el municipio más antiguo del departamento, fundado en 1509. Para finales del 2020, se estimaba una población de aproximadamente 42.000 personas, de las cuales,

según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el 47,9 % son afrocolombianos, el 37,5 % mestizos y el 3,9 % indígenas (Alcaldía Municipal de Necoclí, 2024, p. 168). Otras fuentes locales orales —fruto del trabajo de campo— hablan de una población de 60.000 habitantes, distribuida en sus ocho corregimientos. Tradicionalmente, es un municipio dedicado a actividades primarias: agricultura, pesca y ganadería, así como al turismo. No cuenta con agua potable ni con alcantarillado.

Mapa 1. Ubicación geográfica municipio de Necoclí, Antioquia, Colombia



Nota. Imagen obtenida de Google Maps.

Desde que se hizo visible el incremento de esta ruta migratoria hacia el norte del continente, proliferaron los textos periodísticos y algunos académicos, centrándose, sobre todo, en los peligros de atravesar la selva del Darién y en lo que ocurre del lado panameño (Serrano *et al.*, 2019; Abé, 2021; Cárdenas, 2021; Gabster y Jhangimal, 2021; Cajiao *et al.*, 2022; Álvarez

y Cielo, 2023; Yates y Pappier, 2023; Roy, 2024). Sin embargo, hay poca literatura científica sobre Necoclí y el impacto que la llegada de cientos de miles de migrantes ha tenido en este lugar. Unas excepciones dentro de esta escasa literatura son los estudios de Echeverri *et al.* (2023), quienes realizaron su trabajo de campo en Turbo y Necoclí y analizaron a los viajeros (término que usan en lugar de migrantes) sudamericanos, africanos, caribeños y sudasiáticos que llegan a Colombia desde Brasil, Ecuador y Venezuela. Otro, el estudio de Garcés *et. al.* (2025) quienes realizaron su trabajo de campo en Necoclí, El Totumo, Turbo, Capurganá y el muelle de Acandí, en donde analizan las diferentes narrativas que se han producido sobre el Darién. En cambio, han aumentado los reportajes periodísticos y de organizaciones del tercer sector (Hernández, 2024; Arenas y Rangel, 2023; Schmidtke, 2022).

Si bien toda frontera es un lugar de alteridad (Martins, 2021, p. 9), que se construye a través del otro, Necoclí debe ser considerado como un espacio liminar de múltiples diversidades, de encuentro y desencuentro entre diferentes actores y grupos, legales e ilegales, que disputan el control del territorio y se benefician de la llegada de migrantes de paso. Por eso Necoclí también debe entenderse como un espacio de camino, de espera (Mallimaci y Magliano, 2021) y de tránsito, que se insertó en la geopolítica regional; es la «frontera humanitaria» (Pallister-Wilkins, 2022) que opera como el umbral hacia el único tramo de la geografía de todo el continente donde no se construyó la vía panamericana: la selva del Darién. En este municipio se pueden encontrar tres tipos de migrantes que buscar cruzar por mar hacia el Darién chocoano:

- a) Migrantes en tránsito rápido: quienes llegan a este lugar y permanecen entre dos y quince días hasta planificar y armar la nueva fase del recorrido. La mayoría llegan ya con un guía previamente contactado, que los ubica en el pueblo, quien los aloja en hoteles o hostales y gestiona los pasajes en lancha.
- b) Migrantes estacionales o en tránsito prolongado: quienes, por la falta de recursos, enfermedades, condiciones climáticas o cierres fronterizos, deben esperar entre tres semanas y seis meses, dedicándose al «rebusque» (venta informal en calles o playas).
- c) Migrantes en tránsito indefinido o en confinamiento territorial: quienes no pudieron continuar su camino, quedan de alguna manera excluidos, en situación de inmovilidad y viven en condición de indigencia o mendicidad.

- d) Metodológicamente, este texto se basa en el trabajo de campo realizado en el mes de mayo de 2024, que incluyó:
- 25 entrevistas semiestructuradas: 17 a migrantes de nacionalidad haitiana, venezolana y ecuatoriana, y ocho a actores públicos, privados y de la cooperación internacional¹.
 - Observación detallada de dinámicas migratorias en espacios clave, registrada en diarios de campo, grabaciones y fotografías.

Pese al consentimiento informado y el permiso tácito de los líderes locales, el uso de cámaras generó tensiones con los «puntos» (vigilantes), como advierten Hernández e Ibarra (2023) en contextos con actores ilegales. No obstante, estas herramientas brindan una visión íntima de sus realidades.

El texto también se nutre de fuentes secundarias, estadísticas oficiales y diálogos informales con personas locales. Con algunos informantes se mantuvo contacto vía WhatsApp para monitorear su ruta. Entre ellos, Elías (nombre ficticio, como todos los de este capítulo), quien ha intentado tres veces alcanzar el «sueño americano» atravesando la «pesadilla del tránsito». Su historia no es un caso aislado, ni azaroso; es producto del régimen global del manejo de fronteras y de la administración de la migración forzosa.

El capítulo está organizado en seis secciones: inicia con un breve recuento de los migrantes pioneros en Necoclí y las formas de llegar a dicho municipio. Posteriormente, centramos nuestro lente etnográfico en la playa, uno de los lugares centrales donde habitan muchos migrantes. En la sección siguiente, nos enfocamos en el comercio, las actividades económicas y la industria migratoria que se ha generado en los últimos años. En cuarto lugar, analizamos las políticas migratorias, las instituciones y actores públicos, privados, internacionales e ilegales presentes en Necoclí. Y, finalmente, cerramos la etnografía en el muelle y las lanchas que llevan a las y los migrantes a la selva del Darién, para terminar con las conclusiones².

-
1. El trabajo de campo se realizó en el marco del Proyecto «Respuestas estatales y actores no institucionales para garantizar los servicios en salud: el caso de la migración intrarregional haitiana en el corredor migratorio Chile-Colombia-México», financiado a través de una beca otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ver: Santillanes *et al.* (2025).
 2. Queremos agradecer los comentarios de las y los colegas que leyeron el manuscrito y aportaron con sus comentarios, críticas y sugerencias.

2. LOS PIONEROS Y LAS VÍAS PARA LA LLEGADA A NECOCLÍ

Si bien entre 2021 y 2024 se hizo más visible el llamado «Tapón del Darién», como paso de tránsito de migrantes en la dirección sur-norte de nuestro continente, fueron personas provenientes, sobre todo, de Cuba y Haití, pioneras en «destaponar» esta peligrosa ruta a partir de 2015, que hoy es usada por personas provenientes de 89 nacionalidades de diferentes partes del mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024, p. 6). El texto de Miraglia (2016) es uno de los primeros que examinó el paso por el Darién de estos dos grupos. En 2016 se registró la primera retención de migrantes en esta zona, en su mayoría cubanos, debido al cierre de la frontera entre Costa Rica y Panamá.

Al inicio de la segunda década de este siglo, los flujos migratorios eran pequeños y no se percibían como un problema para la comunidad local. De hecho, en esa época, algunos habitantes e indígenas de la zona —que conocen bien la selva— solían ayudar a los migrantes cubanos y haitianos a cruzar sin cobrarles. En la región del Darién habitan los Wounaan, Emberá Eyabida, Emberá Dobidá y Gunadule, pueblos binacionales asentados tanto en Colombia como en Panamá, agrupados alrededor de 25 resguardos indígenas y 28 territorios colectivos de comunidades negras (Comisión de la Verdad, 2022).

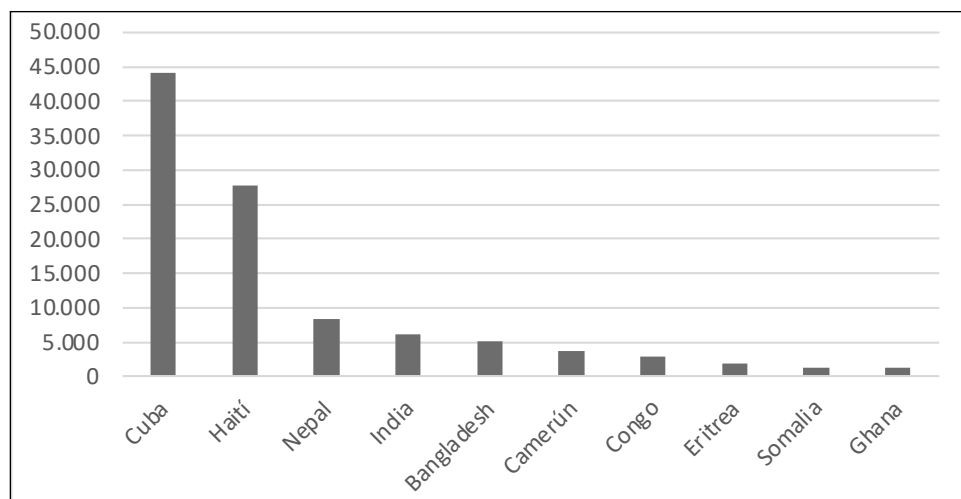
En la actualidad, los relatos de los migrantes y actores locales mencionan el control territorial que ejercen los indígenas de la selva del Darién, pero por encima de ellos el Cartel del Golfo. Estas historias dejan entrever la desterritorialización (Schmidt Di Friedberg *et al.*, 2018) que han sufrido las comunidades indígenas ante el fenómeno migratorio. El abandono del Estado ha llevado a que los indígenas se conviertan en guías o adapten sus casas como albergues para quienes transitan por la selva. Se habla también de las alianzas territoriales entre los indígenas, grupos armados y actores locales, pero estos rumores quedan en el olvido o como meras historias sin comprobar, algo común en esta zona³. Lo que ocurre ahí se puede definir como zonas marrones (O'Donnell, 2004) en las que la presencia del Estado, al ser extremadamente débil o inexistente, da paso al predominio de cacicazgos o actores mafiosos que imponen sus reglas y ejercen poder discrecional sobre la población.

Según los datos de migrantes en tránsito por esta zona entre 2010 y 2019, el 65,6 % fueron cubanos y haitianos (Migración Panamá, 2024). En

3. El trabajo de Cajiao *et al.* (2022) describe con detalles el rol que cumple el Clan del Golfo y su vínculo/rol en la migración irregular en este lugar.

números absolutos, se registraron aproximadamente 71.700 personas de estas dos nacionalidades, seguidas, de lejos, de migrantes provenientes de África y Asia, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Tránsito irregular de extranjeros por la frontera colombiana por país según orden de importancia (2010-2019)



Nota. Elaboración propia en base a Migración Panamá.

Esta información cuantitativa también fue confirmada en nuestro trabajo de campo. Rosa, trabajadora social nos comentó:

Desde hace diez años se empezó a notar la migración. Llegó una haitiana a Necoclí, embarazada; ella solo hablaba criollo y en la región solo estaba la ONU en Apartadó. En ese momento, los casos no eran permanentes; los migrantes iban pasando, pero en menor cantidad (Rosa, habitante local).

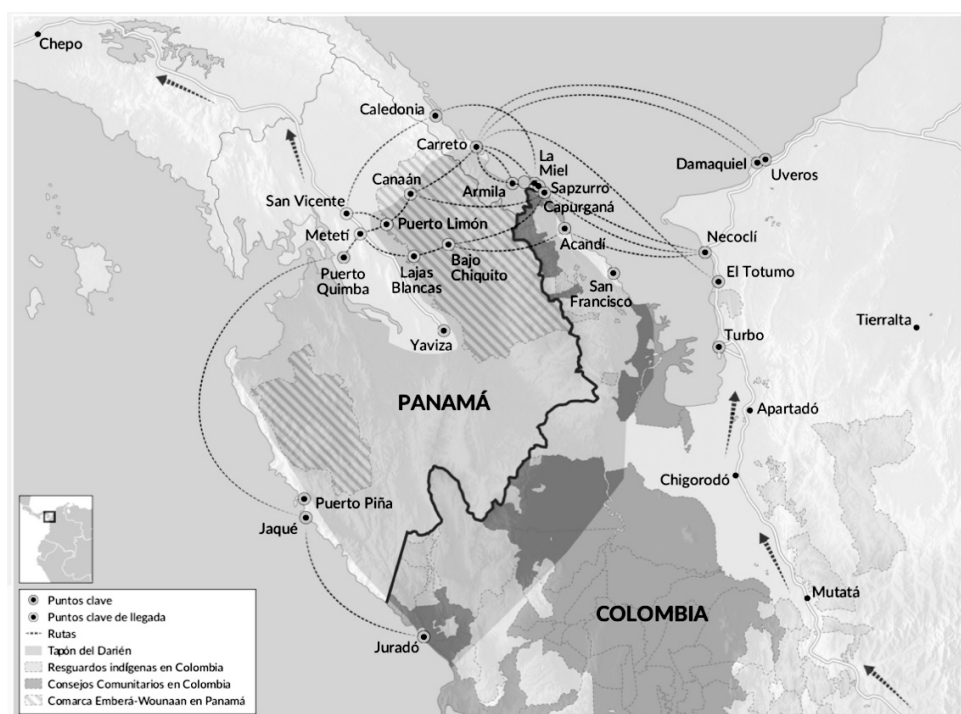
Para llegar a este municipio fronterizo, muchos migrantes entran al continente americano por Ecuador, país que, en 2008, eliminó las visas de ingreso a todos los ciudadanos del mundo. Así, este pequeño país andino se convirtió en un Estado bisagra o nodo articulador, tanto para los migrantes que se dirigen al norte como para los que se dirigen al sur del continente (Ramírez, 2022, p. 223)⁴.

4. Actualmente el Ecuador pide visa de entrada a 45 nacionalidades, incluyendo a venezolanos, haitianos y cubanos. Ver: <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/06/30/lista-de-paises-que-deben-presentar-visa-al-ingresar-al-ecuador/>

Existen otras rutas fronterizas, además de la de Ipiales, que colinda con el puente de Rumichaca en Ecuador. Se habla de otras cinco rutas establecidas para los migrantes procedentes del oriente. Entre ellas se encuentran la ciudad de Cúcuta, fronteriza con Venezuela, y los tres puentes para el paso de migrantes: Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y Unión.

Además de las más de 50 trochas o pasos clandestinos que existen y facilitan el tránsito a un gran número de migrantes, hay otras rutas ubicadas en el suroccidente y el sur del país. Aun así, la mayoría de los migrantes tiene claro que su destino principal es el pueblo de Necoclí y, en menor medida, Turbo o El Totumo, como se observa en el mapa 2.

Mapa 2. Rutas migratorias en la frontera entre Colombia y Panamá



Nota. Cajiao, Tobo y Botero (2022).

Los migrantes que viajan por tierra, una vez en territorio colombiano, necesitan llegar hasta Medellín, donde el Terminal del Norte es el punto de salida de buses hacia Necoclí, conocida como la perla solitaria del golfo de Urabá. En la estación de buses ya es evidente la presencia de migrantes que viajan con porrones (bidones) de agua, así como de vendedores ambu-

lantes con dispensadores (ver Figura 1) que ofertan pañales, medicamentos y artículos de aseo para el viaje.

Figura 1. Dispensador de artículos, terminal del norte, Medellín



Nota. Fotografía propia.

Figura 2. Medio de transporte usado por migrantes en tránsito llamados mulas o pirateados



Nota. Fotografía propia.

A medida que nos acercamos a Necoclí, la presencia de migrantes es más visible: caminando solos o en grupo por la vía, o durmiendo en la calle. Esto se observó tanto en Chigorodó como en los municipios más próximos, como Carepa, Apartadó y Turbo. Como se mencionó en la introducción, algunos llegan en mulas o pirateados, como muestra la Figura 2.

Muchos migrantes nos comentaron que fueron asaltados en la ruta, ya sea en Perú, Ecuador o Colombia:

Cuando yo salí de Chile, en Perú estaba un poquito peligroso, porque quitan la plata a la gente (...). Entonces, en Perú, en la noche te hacen sacar toda la plata que trajeron, pero no se les saca la plata a los venezolanos; solamente le hacen eso a los haitianos. Roban a los que tienen poco castellano; es el problema: por el idioma. Por eso se aprovechan de nosotros (Josué, migrante haitiano).

En una de esas yo también pidiendo comida en un comedor pues a mí me hicieron dos tiros aquí, eso fue en Manizales. Yo estaba en un comedor pidiendo comida y pues yo le dije a la señora que yo le ayudaba a limpiar las mesas, a barrer o a lavar los platos para que me regale comida, porque no tenía dinero. Entonces, llega un señor en un carro pues, y el man me dijo: «espérame aquí, ya regreso». Fue y compró unos almuerzos para llevar y los dejó en su carro, y de ahí saca un arma y viene y me la pone en la cabeza y me hizo dos detonaciones así, y la gente estaba viendo ahí, y me hizo sacar la ropa, totalmente desnudo (Elías, migrante ecuatoriano).

Estos relatos evidencian que muchos migrantes que llegan a Necoclí ya han experimentado problemas como violencia, abusos y asaltos, lo que refleja los peligros que enfrentan en el trayecto de la ruta.

3. LA PLAYA Y LAS BARRIDAS

La playa es, sin duda, uno de los lugares más importantes para el análisis del tránsito migratorio. Allí se desarrollan diversas dinámicas económicas, culturales y sociales en torno a este fenómeno, y se producen cambios constantes en su gestión, debido al control que ejercen «los señores» al margen de la ley, quienes están, de cierta forma, legitimados en la zona (más adelante volveremos sobre este tema). El municipio de Necoclí históricamente se ha caracterizado por ser un sitio turístico que conecta con destinos paradisíacos en Colombia y en Panamá. Sin embargo, a partir de

la llegada de la COVID-19, la actividad turística se ha visto afectada tanto por la pandemia como por los flujos constantes de migrantes que acampan en la playa mientras reúnen el dinero necesario para continuar su viaje hacia la selva.

En la playa principal, El Pescador, se encuentran ubicados los dos muelles desde los cuales salen las lanchas que llevan a los migrantes al Darién. Allí se hace visible la dimensión del problema migratorio que enfrenta esta región. Los migrantes que llegan a esta zona instalan sus carpas y objetos personales (ver Figura 3) con los que realizan sus actividades cotidianas mientras esperan, debido a que muchos no cuentan con los recursos para pagar un hospedaje.

Figura 3. Playa El Pescador, Necoclí



Nota. Fotografía propia.

Las condiciones de vulnerabilidad en las que se ven inmersos los migrantes, sumadas al control que se ejerce sobre ellos en la playa, agravan su situación y los exponen a múltiples violencias. En la entrevista realizada a Denis, migrante venezolana que se encontraba

junto con su esposo y sus tres hijos, nos informó sobre las «barridas», métodos que utilizan para sacar a los migrantes de la playa y moverlos para Acandí:

Nos informaron que hubo bastante actividad. A la una de la mañana del domingo, llegaron «los señores» y amenazaron a los migrantes que se encontraban en la playa; les dijeron que desalojaran o los iban a matar, robar y maltratar. El lugar se veía «limpio»; se hablaba de barridas y se notaba una tensión en los alrededores. Otros migrantes relatan que el fin de semana para ellos es el infierno, pues no trabajan las organizaciones humanitarias y tampoco hay servicio en el comedor humanitario y les toca sobrevivir como pueden y aguantar hambre (Denis, migrante venezolana).

Los comerciantes suelen quejarse del escaso volumen de ventas, debido a que los turistas no se ven interesados en visitar una playa ocupada por personas en condiciones de extrema precariedad, lo que conlleva que habitualmente se realicen barridas, desplazando a los migrantes y prohibiéndoles una reubicación en la playa. Pese a esto, después de la advertencia de retirada, los migrantes suelen regresar o son reemplazados por otros, ya que es el único sitio donde pueden permanecer sin pagar.

La playa El Pescador se ha convertido en el alojamiento de los más desprotegidos que llegan al municipio sin conocer las dinámicas del lugar. Ahí se alimentan, descansan, socializan e incluso, realizan sus necesidades básicas directamente en la playa o en el mar. Este hecho, según señala Jaramillo *et al.* (2024, p. 6), ya constituye en sí un problema de salud pública, debido a que provoca una proliferación de enfermedades de la piel y gastrointestinales, entre otras, afectando tanto a adultos como a niños.

Muchos de los que llegan no saben que la migración se ha convertido en un negocio y que los hoteles y la comida cuestan el doble o incluso más. Organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Cruz Roja ponen al servicio de los migrantes contenedores de agua para su uso diario (Figura 4). Como podemos ver en la siguiente gráfica, los migrantes también llegan a estos dispensadores para bañarse y recoger agua para preparar sus alimentos.

Figura 4. Dispensador de agua ubicado en la playa El Pescador, Necoclí

Nota. Fotografía propia.

Durante la semana, la dinámica de la playa es diferente a la de los fines de semana. El territorio se transforma según las circunstancias políticas, de seguridad y económicas que surgen. Los migrantes describen los sábados y domingos como días de escasez extrema, «casi una tortura», según sus palabras. Las organizaciones no trabajan los fines de semana. La prostitución y otras actividades ilícitas proliferan y dejan a los migrantes con opciones limitadas, obligándolos a sobrevivir como pueden.

Uno de los pocos espacios de esparcimiento que les queda es el mar, que se convierte en su escape, una pausa que les permite, aunque sea por un momento, disipar la tristeza y olvidar el peso de ser migrantes en tránsito y con escasos recursos. Aun así, las organizaciones no recomiendan acercarse al mar debido a los altos niveles de contaminación.

4. EL COMERCIO, LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y LA INDUSTRIA MIGRATORIA

Necoclí se ha caracterizado por ser un pueblo pluriétnico. Desde el siglo XX, llegaron a la perla solitaria del golfo de Urabá personas de la zona Caribe del país, después campesinos sabaneros y, más recientemente, pobladores del interior, quienes se dedicaron a actividades comerciales (Alcaldía de Necoclí, 2024). Los procesos territoriales del siglo pasado estuvieron marcados por la migración interna, lo que configuró las actividades principales de los necocliseños.

Entre las actividades de esta zona se encuentran: la ganadería, el cultivo de plátano, la pesca y el turismo, que han sido las principales fuentes de trabajo para sus habitantes. No obstante, en algunas áreas también se ha observado el surgimiento de cultivos ilícitos (Cajiao, Tobo y Botero, 2022).

La infraestructura del municipio de Necoclí no estaba preparada para recibir grandes flujos de turistas ni, menos aún, de migrantes en tránsito. Los hoteles ubicados en la zona de playa solían tener alta ocupación únicamente durante las temporadas de vacaciones, lo que obligaba a los habitantes a depender de otras actividades económicas para generar ingresos el resto del año.

Hasta hoy, en las calles de este antiguo municipio se escuchan historias sobre los primeros flujos migratorios internacionales de «aventureros», que ocurrieron a inicios del siglo XXI. Sin embargo, con el incremento de personas en tránsito y el cierre de fronteras provocado por la pandemia —que en esta zona se prolongó hasta mediados de 2021—, miles de migrantes se quedaron varados, lo que provocó cambios drásticos en la vida cotidiana, en el paisaje de la localidad y en el desarrollo de nuevos negocios (ver Figura 5).

Han aumentado los negocios. Tan pronto como empezó a aumentar la migración aquí, empezaron a ampliar los hoteles, la gente empezó a montar restaurantes y puntos de comida. Lo que aumentó mucho también fue la venta de las carpas, los negocios que están aquí aumentaron, les venden carpas, botas, veterinaria para ahuyentar las culebras... (Raúl, habitante local).

Figura 5. Puestos de venta de artículos para migrantes



Nota. Fotografía propia.

En efecto, debido al alto flujo migratorio, las dinámicas económicas, culturales y sociales han cambiado en el municipio: el turismo en Necoclí se ha visto afectado y quienes dependían de esta actividad como base económica debieron reinventarse, dirigiendo su atención hacia los nuevos «huéspedes».

Con la llegada masiva de migrantes a partir de 2020 en plena pandemia del COVID-19, el municipio colapsó: los servicios de salud, los hoteles, los supermercados se vieron desbordados. A partir de ese momento, los habitantes locales optaron por adaptar sus actividades comerciales para responder a las necesidades de la población migrante, transformando así la economía y la vida social en función de esta nueva realidad.

Aparecieron múltiples comercios y vendedores ambulantes para atender las necesidades básicas de los migrantes. Estos han dinamizado completamente la economía del municipio y los habitantes locales han tratado de aprovechar al máximo su presencia. Comenzó a aparecer todo tipo de productos y servicios para los migrantes: desde los paquetes de servicios para continuar el tránsito, pasando por servicios de recarga de celulares — que pueden costar aproximadamente 2,5 dólares— hasta la venta de protectores de celulares y pasaportes del lodo y el agua que les esperan en la selva.

La mayoría de las casas son de un piso, pero ante el constante flujo de migrantes han cambiado su estructura para convertirse en hostales. Gran parte de los haitianos entrevistados señalaron que prefieren hospedarse en lugares donde puedan cocinar, ya que así se adaptan mejor a sus necesidades y preferencias. Por su cultura e idioma —aunque muchos vienen de Chile— no suelen relacionarse con otros migrantes ni con la población local, y prefieren no pasar por la calle ni por la playa. Viajan en familia o con amigos y mantienen sus *rezos* (redes, en creole) de paisanaje.

Esto contrasta con lo que ocurre con los venezolanos y algunos ecuatorianos, a quienes durante el día se puede observar estacionados en diferentes zonas del pueblo, ya sea vendiendo dulces, pidiendo dinero o comida, o simplemente esperando para cruzar al Darién.

En las calles de Necoclí, los migrantes en tránsito prolongado buscan formas de sobrevivir. Algunos han decidido emprender pequeños negocios, como en el caso de una madre venezolana y sus hijas, que instalaron un puesto ambulante de venta de pasteles venezolanos ante la gran afluencia de sus connacionales (ver Figura 6). Con los ingresos que obtienen, logran cubrir sus necesidades básicas.

Figura 6. Puesto de comida venezolana



Nota. Fotografía propia.

Cerca de la playa se observan diversas construcciones y ampliaciones de estructuras, principalmente hoteles y restaurantes, que buscan incrementar su capacidad para albergar a más migrantes y turistas. Aunque muchos migrantes permanecen en la playa por falta de recursos, otros llegan con el dinero suficiente para pagar los servicios que ofrecen quienes gestionan el negocio de la migración.

Este es el caso de los migrantes asiáticos, quienes pagan un servicio «VIP» para hospedarse en hoteles y recibir una atención diferenciada. Además, cuentan con los recursos necesarios para acceder a rutas más cómodas durante su travesía por la selva. En los muelles se encuentran maleteros, guías y operadores de embarcaciones, todos involucrados en una economía migratoria tan lucrativa que incluso ha provocado un aumento de la deserción escolar, ya que muchos jóvenes prefieren trabajar como guías en la selva para obtener ingresos rápidos.

Durante una visita a Medellín, el procurador delegado para la defensa de los derechos humanos, Javier Sarmiento, advirtió que las dinámicas derivadas del fenómeno migratorio en el «Tapón del Darién» estarían generando un cambio en las aspiraciones de los niños y niñas en Necoclí. Sarmiento aseguró que «ya la aspiración no es ser pescador, no es manejar una lancha, ser capitán, sino que es ser guía o integrarse a esa actividad, mal llamada coyotes, para recibir un sustento y unas ganancias» (Londoño, 2024).

En las calles de Necoclí se encuentran diferentes establecimientos, como farmacias, restaurantes, hoteles, hostales y discotecas. Aun así, lo más común son los negocios informales o tiendas improvisadas que ofrecen toda clase de artículos para la selva: botas, carpas, insecticidas, bolsos, estuches para celular, ollas, porrones de agua, entre otros objetos de alta demanda. Y, por supuesto, también hay bancos y empresas dedicadas al envío de dinero, como Western Union.

En el pueblo, el negocio lucrativo de la migración es una realidad que ha dinamizado la economía local. En menos de cuatro años, el comercio y los establecimientos del municipio han crecido de manera desproporcionada respecto de la infraestructura, que carece de alcantarillado y no cuenta con acceso a agua potable. Como municipio de sexta categoría, Necoclí se encuentra alejado de los centros de poder y ha sufrido históricamente un abandono estatal.

De lo descrito se desprende que en este lugar se ha desarrollado toda una «industria migratoria» (Gammeltoft-Hansen y Sorensen, 2013; Hernández-León, 2018), entendida como el conjunto de actores, negocios, servicios e infraestructuras que, motivados principalmente por el lucro económico, facilitan y sostienen los procesos de migración internacional. Esta industria abarca actividades tanto legales como ilegales y extralegales, formales e informales, e incluye a diversos actores como empresas de transporte, prestamistas, coyotes, servicios de remesas, intermediarios laborales e incluso organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas. Además, interactúa con gobiernos, redes de migrantes y organizaciones internacionales y del tercer sector vinculadas a los temas de movilidad humana.

5. POLÍTICAS, ACTORES Y GOBIERNO HUMANITARIO

Como hemos visto hasta acá, muchos aspectos han cambiado en Necoclí a raíz de la llegada masiva de migrantes en tránsito. Sin embargo,

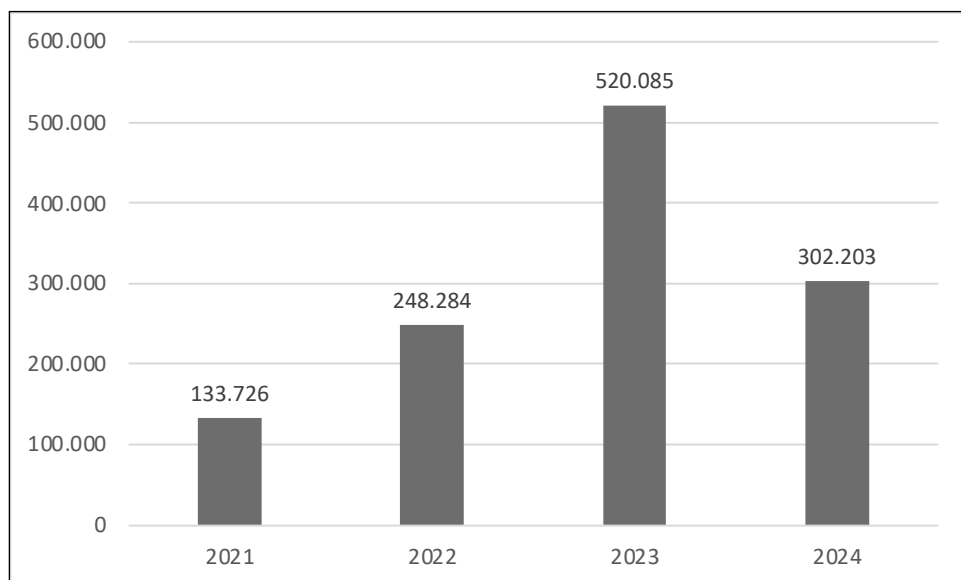
uno de los temas donde este cambio se observa con mayor claridad es en el paisaje, particularmente al analizar la proliferación de actores y grupos públicos, privados y del tercer sector, tanto nacionales como internacionales, regulares e irregulares, presentes en el territorio.

Para nadie es novedad que, por lo general, las ciudades de frontera en América Latina son espacios con escasa presencia gubernamental y una provisión limitada de servicios, en comparación con las ciudades centrales. Necoclí no es la excepción. La perla solitaria del golfo de Urabá era un pueblo prácticamente olvidado, pequeño, del que no se hablaba ni se conocía prácticamente nada. Tampoco era un lugar investigado por los «migrantólogos», pues no figuraba como zona de tránsito. Una persona de la localidad nos comentó:

Esta situación de la migración viene presentándose desde hace más o menos tres o cuatro años, y pues al principio fue un tema muy crítico en el que nadie sabía qué estaba pasando, ni siquiera la misma comunidad. El mismo municipio es muy pequeño y a veces no tiene ni las capacidades para sus propios habitantes, y llegar a atender a un montón de personas sin ser de acá, sin tener las herramientas ni la información, ha sido bastante complejo (Olga, habitante local).

Sin embargo, al convertirse, desde inicios de la década de 2020, en la principal puerta de entrada al Darién, Necoclí comenzó a figurar en el radar de diversos actores, empezando por el gobierno central. No está de más recordar que Colombia, históricamente, fue un país expulsor de migrantes y de desplazados internos, lo que relegó la política inmigratoria y de tránsito, que no fue prioritaria. Esto empieza a cambiar a raíz de la llegada masiva de venezolanos (Ramírez y Ospina, 2022), cuando el país pasa a constituirse como territorio de destino y tránsito. León y Antolínez (2021) hablan de las dos caras de la gestión de flujos migratorios.

En efecto, la llegada de Gustavo Petro al poder en agosto de 2022 coincide con el incremento de migrantes en tránsito en dirección sur-norte, lo que convierte al llamado «Tapón del Darién» en una de las regiones del continente con mayor visibilidad y relevancia en relación con los flujos migratorios regionales. Como ya se indicó y se observa en el gráfico siguiente, en los últimos cuatro años más de 1.200.000 personas han transitado por este lugar, siendo 2023 el año de mayor volumen (Migración Panamá, 2024).

Tabla 2. Migrantes en tránsito irregular por el Darién 2021-2024

Nota. Elaboración propia en base a Migración Panamá.

Este incremento provocó que el tema migratorio comenzara a formar parte de la agenda de política interior y exterior. En el Plan Nacional de Desarrollo se establece que Colombia profundizará los esfuerzos de atención e integración de poblaciones extranjeras que se encuentren en su territorio, particularmente aquellas en situación de vulnerabilidad, y prestará atención humanitaria y de emergencia a quienes transitan por el país (Gobierno de Colombia, 2023, p. 246). Este mandato señalado en el Plan de Desarrollo ha dado lugar a la instalación de mesas institucionales gubernamentales —entre diferentes secretarías y niveles de gobierno— para gestionar la migración que transita por Necoclí, así como a la creación del Observatorio de Migración, Migrantes y Movilidad Humana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024a).

A nivel de política exterior, concretamente en relación con los migrantes que atraviesan el Darién, se instalaron mesas binacionales con Panamá. A mediados de 2024, la viceministra de Asuntos Multilaterales señaló que Colombia no cerrará ni militarizará la frontera con Panamá e instruyó al director de Migración a crear una ruta de asistencia a migrantes.

Adicionalmente, se creó el Mecanismo Tripartito sobre Migración: Estados Unidos, Panamá y Colombia, que plantea cuatro ejes: (1) respon-

sabilidad compartida; (2) cooperación para el desarrollo; (3) mejor intercambio de información; y (4) diálogo con terceros países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024b). Este espacio, sumado al memorándum de entendimiento firmado entre Estados Unidos y Panamá para implementar vuelos de repatriación, forma parte de la política de externalización del control fronterizo de Estados Unidos para detener la llegada de migrantes a su frontera sur (Vega-Macías, 2022; Alianza Américas, 2019; Izquierdo y Cornelius, 2012). Los efectos de estas medidas recaen directamente en Necoclí, que comienza a recibir más migrantes estacionales o en tránsito indefinido. Un cierre unilateral de la frontera en el lado panameño impacta directamente en este municipio.

La presencia masiva de migrantes dio paso a la instalación en Necoclí de las principales agencias de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales para prestar asistencia humanitaria. Las principales organizaciones que han prestado ayuda o servicios son: la Cruz Roja Colombia (CRC), el Organismo Internacional para las Migraciones (OIM), Mercy Corps, Europana, UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR).

Aparte de estos, en el trabajo de campo documentamos otros actores internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Médicos Sin Fronteras, Consejo Noruego para Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés), Sociedad Hebrea de Ayuda al Migrante (HIAS, por sus siglas en inglés), entre otros organismos no gubernamentales que trabajan en temas de salud, que es una de las principales preocupaciones (OIM, 2023), como Aid For Aid, Medical Teams International o Centro Médico de Especialistas de Urabá. Al igual que en otros países de la región, se ha conformado el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) para articular las acciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Este grupo elabora reportes situacionales quincenales en los que se evidencia la presencia de estos actores y las prioridades de coordinación local (GIFMM Colombia, 2023).

El golfo del Urabá es considerado una frontera humanitaria (Pallister-Wilkins, 2022), lo que explica la presencia de estos múltiples actores que se encargan de realizar diferentes acciones y prácticas destinadas, por un lado, a asistir y salvar la vida de los migrantes en tránsito, pero también a ejercer prácticas de control y vigilancia, en lo que algunos autores

han denominado fronteras donde se ejerce un «gobierno humanitario» (Walters, 2011). Al respecto, Fassin (2016) nos recuerda que la razón humanitaria —moral y política de por medio⁵— opera como un método de gestión neoliberal de las poblaciones del Sur global, produciendo «ayuda» controlada, segmentada y condicionada para legitimar la erosión estatal y la legitimación de los actores paraestatales, al tiempo que oculta las causas estructurales del desplazamiento. Dicho autor entiende por gobierno humanitario «el despliegue de los sentimientos morales en las políticas contemporáneas (...) el conjunto de dispositivos establecidos y las acciones realizadas para administrar, regular y favorecer la existencia de los seres humanos» (Fassin, 2016, p. 10).

Mucha de la atención que brindan estos actores, sobre todo en el área de la salud, no se ve desde el enfoque de derechos, sino desde el intervencionismo o el asistencialismo humanitario (Jaramillo *et al.*, 2024; Santillanes *et al.*, 2025). Bajo este lente «se espera de ellos la humildad del agradecido más que la reivindicación de un derechohabiente» (Fassin, 2016, p. 14). Además, al funcionar muchos como proyectos, su presencia es temporal y depende de los recursos asignados. Al hablar sobre este tema con una funcionaria, comentó que un día, de repente,

no había nada: el agua estaba cerrada, nuestro tanque estaba cerrado, no tenían dónde cargar el celular gratis, no había baño. OIM se retiró; al retirarse, recogió seis baños que tenían en el muelle. No quedaron baños públicos. No hay baños públicos en Necoclí (Josefa, funcionaria local).

De todos estos organismos, la Cruz Roja tiene mayor presencia en la localidad, ya que opera desde hace cuatro años y brinda atención primaria sin restricciones, bajo el proyecto «Provisión de asistencia humanitaria para población vulnerable de múltiples afectaciones en Colombia». Una médica entrevistada, al preguntarle por las condiciones en las que llegan los migrantes nos comentó:

Entonces esa exposición a estar en campamento, muchos de ellos llegan caminando, todas estas situaciones adversas que ellos presentan día a día dentro de la misma dinámica hacen que sus condiciones de

5. Moral humanitaria —el principio de fundación o de justificación de las acciones— y por otro lado, la política humanitaria, la ejecución de esas acciones.

salud se vean alteradas... aquí están en la playa y de pronto les cayó el chapuzón o el aguacero, se mojaron y al otro día tengo aquí toda la familia con gripa. La semana pasada tuvimos el caso de un señor haitiano que tenía una fractura. Lo devolvieron de la selva porque se cayó y se fracturó. Y llegó y entró a un hostel, de esas casas que habilitan las habitaciones, y ahí quedó. No tenía quien viera por él hasta que alguien vino y avisó que él estaba ahí, que había tenido una fractura y que nadie lo había atendido. Ya se hizo lo pertinente para brindarle atención médica; entonces, son casos que a veces se quedan ahí. Si nadie de afuera ve y nos avisa, quedan por fuera de nuestro alcance poder cubrirlo, y no es porque no queramos, sino porque realmente no hay información para poderlo hacer (Antoña, médica local).

La presencia institucional de entidades como la Cruz Roja, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o el Punto de Atención y Orientación (PAO) se traduce en la prestación de servicios mediante instalaciones ubicadas en zonas cercanas a la playa. No obstante, la magnitud de la demanda supera ampliamente la capacidad de respuesta de estos organismos, por lo que no logran cubrir la totalidad del flujo migratorio.

Asimismo, existen otras organizaciones que han llegado al municipio de Necoclí y desarrollan su labor en las inmediaciones de los dos muelles o en la playa principal, donde hay una presencia permanente de migrantes que parten en lancha hacia Acandí. Estas organizaciones solo pueden operar en zonas que cuentan con el permiso de quienes controlan el territorio.

La presencia de organismos internacionales, ONG y entidades públicas ha dado lugar en Necoclí a una vasta red de actores que brindan acceso a diversos servicios, sobre todo, especialmente en el área de la salud (Santillanes *et al.*, 2025). Durante el trabajo de campo también se identificaron otros espacios, como comedores comunitarios y tiendas humanitarias, donde los migrantes pueden proveerse de alimentos y artículos de primera necesidad antes de continuar su trayecto por el Darién. Esta información está claramente visible en el muelle de Necoclí (ver Figura 7), donde se indican los distintos puntos de servicio gratuito disponibles.

Figura 7. Informativo de puntos de servicio, Necoclí



Nota. Fotografía propia.

Dicha red de actores ha permitido que muchos migrantes, especialmente los migrantes estacionales, accedan a los servicios disponibles. De esta manera, el entramado del gobierno humanitario actúa sobre las vidas precarias que transitan y permanecen en dicho lugar:

También el otro día yo iba pasando, como nosotros no sabemos eso, nosotros hablamos poco castellano, cuando yo pasando la calle, esta-

ban dando papeles del baño, jabón pa bañarse, sí, yo he participado... mucha gente da cosas gratis de organizaciones, muchas cosas gratis (Josué, migrante haitiano).

La espera, el permanecer durante más tiempo en el municipio, les permite ir conociendo poco a poco la dinámica local. De hecho, Necoclí puede considerarse un «territorio de espera» (Mallimaci y Magliano, 2021): esperar hasta que «los señores» autoricen la continuación del viaje, esperar hasta recuperar fuerzas, esperar hasta obtener recursos económicos o esperar hasta mejorar la salud. Esto nos lo contó Josué, quien lleva dos meses en este lugar. Se trata de un migrante haitiano que, antes de emprender su viaje, vivió seis años en Chile y actualmente se dirige a los Estados Unidos. Al igual que muchos, fue asaltado en la ruta y se encuentra trabajando para ahorrar dinero y así poder continuar:

El otro día, como yo estaba enfermo de un problema de cintura, el tío de la dueña de la casa donde vivo me llevó a mí al hospital, él era el que hablaba... Te pinchan con una aguja y te ponen una cosa. Tú sabes que nosotros hablamos poco castellano, pero me pusieron un cosito de agua. Suero, sí. Y se quita el dolor. Ahora duele algo, pero ahora estoy listo. La cintura me duele, pero me dieron medicamento... (Josué, migrante haitiano).

Encontramos a varias personas que han tenido que posponer el viaje por motivos de salud. Este fue el caso de Ulises, migrante haitiano, que antes vivió en la República Dominicana (donde nacieron sus hijos) y en Brasil. Su recorrido fue por tierra, atravesando Bolivia, Ecuador y Colombia. Su objetivo es llegar a México. Al momento de la entrevista llevaba 20 días en Necoclí:

Mi destino no era quedarme aquí porque solamente por causa de ese dolor tuve que quedarme. La primera vez que yo fui, cuando llegué a OIM, ellos me consultaron, solamente me consultaron y me dieron una tanda de pastillas y medicamentos. El dolor de mi pierna lo tenía desde allá, en Brasil, pero no era grave; no estaba muy grave. Entonces, cuando venía acá sentí el dolor más bravo, entonces ahí no pude caminar bien y entonces tuve que ir a un médico. Entonces, todavía me sigue doliendo y estoy esperando hasta que Dios me haga el milagro... Luego, fui al hospital cuando yo fui me tomaron los datos solamente y después me ponen

a pasar un tiempo, me mandan a una casa y después me dijeron llévense el pasaporte... Porque solamente al hospital al que yo fui me ponen a perder mucho tiempo; fueron muy demorados y no tuve ningún resultado. Luego el otro doctor que yo fui me dijo que se puede hacer una tomografía o rayos X para ver lo que aconteció, porque los medicamentos que me mandan comprar dicen que son buenos, porque si ven que no me quita el dolor tengo que ir a ver si me hacen una placa a ver que aconteció. Ahí, me aplicaron una inyección. Solamente el dolor me preocupa; aparte de eso no tengo nada. Solamente la pierna me preocupa... (Ulises, migrante haitiano).

Más allá de la red de actores públicos, privados e internacionales que prestan servicios (unos gratuitos, otros de pago), existen otros actores de los que poco se habla, pero sin los cuales no se puede continuar el viaje. Algunos informantes se refirieron a ellos como «los señores» o «las fuerzas invisibles». Se trataría presuntamente de miembros del Clan del Golfo, principal grupo residual de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, con presencia en la región, que controla no solo el tránsito de drogas, sino también el de migrantes:

Hoy es un actor que regula este fenómeno migratorio, al aceptar o prohibir rutas, establecer normas de comportamiento para guías y migrantes y extorsionar a los diferentes eslabones de la cadena de la migración... el Clan del Golfo se relaciona con el tráfico de migrantes: la tributación forzada por todas las actividades relacionadas con este fenómeno, la contención de la violencia contra los migrantes del lado colombiano de la frontera y la autorización o restricción del uso de rutas marítimas y terrestres (Cajiao *et al.*, 2022, p. 23).

También controlan las acciones y los servicios que prestan las diferentes organizaciones que dan ayuda humanitaria:

La mayor barrera son las fuerzas que no están reconocidas y que obviamente son fuerzas invisibles que están ahí y de alguna manera su trabajo es sembrar terror y hacen que no sea posible ni que nosotros podamos difundir más información en los lugares donde ellos controlan, ni que ellos (los migrantes) puedan acceder de una forma más libre y concreta. Ahí nosotros no podemos entrar a hacer nada, simplemente sabemos que están ahí. Repito, es una fuerza invisible

que sabemos que está, pero nada más... (Jerónimo, funcionario de una organización internacional)⁶.

La presencia de estos múltiples actores e instituciones que se disputan el control del territorio complejiza y tensiona las estructuras de poder y control ya existentes sobre las rutas comerciales y migratorias (Serrano *et al.*, 2019; Hernández e Ibarra, 2023), dando lugar al ejercicio de una «soberanía inestable» (Pandolfi, 2008) en la región.

6. EL MUELLE Y LAS LANCHAS: LA SALIDA DE NECOCLÍ

Del trabajo de campo realizado en dicho lugar, sabemos que todas las lanchas que salen de Necoclí tienen cuatro destinos principales: Acandí, Nueva Capurganá, Capurganá y Carreto. Un guía nos informó sobre los costos: hasta Acandí el valor es de 350 dólares, a Nueva Capurganá 450 dólares, a Capurganá 600 dólares y a Carreto 800 dólares. Estos valores corresponden a adultos y jóvenes mayores de 12 años⁷ e incluyen lancha, comida, motos, guianza, una noche de hotel y pago de «impuestos» en los diferentes puntos de la ruta. Estos «impuestos» se materializan mediante diferentes manillas o brazaletas de colores, que permiten a «los señores» identificar quiénes han cumplido con los pagos.

También desde Necoclí se ofrece no solo el cruce por la selva, sino también el viaje completo hasta Tapachula (México), con un costo de 1.600 dólares por adulto. Estudios recientes han cartografiado esta nueva ruta y corredor migratorio desde el Tapón del Darién hasta el de Tapachula (Navarro y Hernández, 2025).

Respecto de la migración, se ha hablado mucho del negocio lucrativo que esta representa para las estructuras criminales de la región. Según el reporte de Turkewitz (2023), publicado en *The New York Times*, el trayecto en lancha hasta el bosque tropical cuesta 40 dólares. Un guía que te lleva por la ruta peligrosa cuando empiezas a caminar: 170 dólares. Alguien que carga tu mochila en las lomas lodosas: 100 dólares. Un plato de pollo con

-
6. Al editar este texto, se hizo pública la noticia de la captura de 'alias Maradona', hermano del alcalde de Acandí acusado de ser «uno de los responsables del tráfico ilegal de migrantes y la conexión con grupos armados en la región del Urabá antioqueño y el Chocó» (Lancheros, 2025).
 7. Hay tarifas diferenciadas para niños de 10 a 11 años, de 6 a 9 y de 2 a 5 años. Los menores de dos años no pagan.

arroz tras un día de escalar laboriosamente: 10 dólares. Paquetes especiales con todo incluido para que el esfuerzo riesgoso sea más rápido y soportable (con tiendas, botas y otros básicos): 500 dólares o más.

Un rápido cálculo, que multiplica las cifras de migrantes que han pasado durante el año 2023 por la selva y una tarifa promedio de dólares, nos da un aproximado de 180.000.000 dólares de ingresos solo por llevarlos hasta la zona de Banderas, que es hasta donde llegan los guías. Esto, sin considerar lo que muchos migrantes deben pagar en Necoclí por su estadía en el pueblo.

Como se mencionó, existen dos muelles desde los cuales salen los migrantes rumbo a la selva. En uno se ha instalado una nueva gasolinera para abastecer al constante flujo de embarcaciones (ver Figura 8). La escasa capacidad instalada por el Estado se traduce en una ausencia secular de las autoridades competentes. En ninguno de los muelles de Migración Colombia tiene un registro oficial de los migrantes que salen hacia la selva. Las únicas entidades que registran estos movimientos de manera inexacta son las navieras, que no cuentan con información completa sobre los pasajeros que transportan, y, presumiblemente, también «los señores».

Figura 8. Gasolinera Shell recién instalada cerca a uno de los muelles de Necoclí



Nota. Fotografía propia.

La región del Urabá tiene una larga historia de luchas por el poder entre guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, que han generado distintas configuraciones políticas en esta zona, al igual que en otros lugares de Colombia. En el conflicto armado existen estructuras, hay un orden y personas que cumplen ciertos roles y tareas. Dentro de estos roles, hay quienes se encargan de vigilar lo que se dice y lo que se hace. Lo notamos en las playas de Necoclí y, quizás, también en el muelle de Turbo. A estas personas, denominadas «chilingueros» o guías, se les identifica como quienes ejercen vigilancia y control, así como quienes realizan las «barridas». Pocos quieren hablar sobre este tema. Sin embargo, una informante nos comentó:

Una pregunta anclada a eso, cuando se desborda ese control, cuando se descontrola ese orden, cuando identificamos que les dicen: «recogen todo esto de la playa o si no los robamos o los matamos». Pero volvemos y pasamos al rato y pues obviamente no se desalojan todos, hay unos que persisten ahí y la lógica del pueblo pues sigue, es decir, no los pueden robar ni matar a todos, o por lo menos eso no se da. Se dan amenazas y toda la cuestión (Leticia, habitante local).

Controlan las playas, los muelles y las lanchas que se adentran en las profundidades del Hades, llevando consigo las almas en pena que buscan migrar al «paraíso». La historia de cada día en Necoclí, de lunes a domingo, se repite: migrantes que van rumbo a la selva (ver Figura 9) y otros que llegan intentando cruzar el infierno verde del «Tapón del Darién». Muchos logran atravesar y continuar su viaje; algunos son devueltos a Necoclí cuando sufren accidentes. Otros se convierten en las almas perdidas del Hades, aquellas que no lo lograron y de las que pocos se atreven a hablar.

Figura 9. Lancha con migrantes rumbo a la Selva del Darién



Nota. Fotografía propia.

7. CONCLUSIONES

Este texto tuvo como objetivo analizar de manera descriptiva los cambios que se han producido en el municipio fronterizo de Necoclí, Colombia, a partir de la llegada masiva de migrantes en tránsito. Necoclí se ha convertido en la principal puerta de entrada al peligroso corredor migratorio del Darién, que, metafóricamente, llamamos «las puertas del Hades»: la puerta de entrada al infierno, como han descrito muchos migrantes la travesía por la selva, una ruta por la que han atravesado alrededor de 1.200.000 migrantes en los últimos cuatro años (2021-2024).

Necoclí es un pequeño municipio fronterizo, carente de servicios básicos, que no estaba preparado para recibir un flujo migratorio de tal magnitud. Antes era un destino turístico, pero ahora la dinámica económica y social ha cambiado drásticamente, desarrollándose toda una «industria migratoria», con la proliferación de negocios, hoteles, casas de cambio y servicios que atienden a las y los migrantes, muchas veces de manera abusiva.

Observamos cómo muchos migrantes en tránsito se han asentado en la playa, un espacio con una dinámica particular, debido al control que ejercen «los señores», quienes constantemente realizan «barridas» para desalojar a los migrantes y llevarlos a la selva, mientras, día a día, llegan nuevos migrantes al pueblo que se asientan en el mismo lugar. El muelle y las lanchas que llevan a los migrantes a la selva del Darién son el último paso de su estancia en Necoclí. Toda la dinámica que se desarrolla en la playa, en el muelle y en las embarcaciones está controlada por miembros del Clan del Golfo.

Necoclí se transformó en una frontera humanitaria, donde múltiples actores —agencias internacionales, organismos no gubernamentales, sumados a los actores estatales (tanto el municipio como el poder central)— gobiernan las vidas precarias de los migrantes y realizan una serie de acciones destinadas a asistir a las y los migrantes en tránsito, sobre todo a los más vulnerables. El enfoque de su intervención es de carácter más asistencialista-humanitarista y la mayoría de estas iniciativas funcionan bajo la lógica de proyectos temporales. Los migrantes, sobre todo aquellos en tránsito prolongado, son los que han recibido más ayuda de esta diversidad de actores.

Con la llegada masiva de migrantes, Necoclí se ha convertido en un nodo esencial del corredor migratorio contemporáneo del continente americano y, por tanto, en un punto clave en la geopolítica del control migratorio. Lo que pasa en Necoclí —la instalación de un gobierno humanitario

y el desarrollo de la «industria migratoria»— hay que verlo como un dispositivo que organiza las vidas precarias de los migrantes que es parte de la dinámica de la economía política del desecho humano, parafraseando a Mbembe, en la cual ciertos cuerpos se vuelven desplazables y residuales dentro de la lógica de acumulación periferia-centro.

Quienes logran sortear este espacio buscan llegar a Estados Unidos —y en menor medida a México—. El incremento de las llegadas a dicho país por su frontera sur y el conocimiento de las autoridades de la nueva ruta migratoria derivaron en la activación, por parte del gobierno de Biden, de una serie de mecanismos de diplomacia y control migratorio orientados a contener y frenar los flujos. Estos mecanismos incluyeron desde la solicitud de colaboración a los gobiernos de la región (Declaración de los Ángeles), pasando por diálogos entre los países del Mecanismo Tripartito: Estados Unidos, Panamá y Colombia, hasta la militarización de la frontera del lado panameño y el apoyo a vuelos de repatriación desde este país. Todas estas medidas impactan directamente en las dinámicas de Necoclí.

Sin embargo, las nuevas políticas migratorias implementadas desde la Casa Blanca a partir de la llegada de Donald Trump han provocado que, a partir de 2025, los flujos migratorios por esta zona disminuyan considerablemente y, por ende, se transforme el paisaje migratorio de Necoclí. Resta por ver si, como resultado de estas políticas, se produce una reconfiguración de los flujos migratorios regionales sur-norte.

Así, Necoclí se ha transformado, como efecto de la llegada de migrantes, en un lugar de tránsito, un espacio de espera y de paso, pero también de creciente disputa y control territorial, donde convergen múltiples actores que, de manera directa e indirecta, lucran con aquellos migrantes que se ven obligados a trasladarse a través de la llamada «ruta pobre».

8. BIBLIOGRAFÍA

- ABÉ, N. (2021, October 22). *Crossing the Darién Gap: A deadly jungle on the trek to America*. *Der Spiegel International*. <https://www.spiegel.de/international/world/crossing-the-darien-gap-a-deadly-jungle-on-the-trek-to-america-a-a5a01a5f-bd44-4d48-b115-0b481ae83906>
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE NECOCLÍ. (s. f.). *Información del municipio*. <https://www.necocli-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE NECOCLÍ. (2024). *Plan de desarrollo de Necoclí: Nuestra identidad (2024-2027)*. <https://www.necocli-antioquia.gov.co/Transparencia/Documents/Plan%20de%20Desarrollo%202024-2027%20comprimido.pdf>
- ALIANZA AMÉRICAS. (2019). *La externalización de la política migratoria de EE. UU. UU. en México y Centroamérica: Fracasos y retrocesos*. <https://www.alianzaamericas.org>
- ARENAS, C. & RANGEL, J. (2023, February 27). *Los dilemas de la migración: el caso Necoclí. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/los-dilemas-de-la-migracion-el-caso-necocli/>
- ÁLVAREZ, S. & CIELO, C. (2023). Circulations and solidarities in the Darién. *NACLA Report on the Americas*, 55(4), 345-349. <https://doi.org/10.1080/10714839.2023.2280318>
- CAJIAO, A., TOBO, P. & BOTERO, M. (2022). *La frontera del Clan: Migración irregular y crimen organizado en el Darién*. FIP-Global Initiative. [https://storage.ideaspaz.org/documents/la-frontera-del-clan-\(darien\)-1670618526.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/la-frontera-del-clan-(darien)-1670618526.pdf)
- CÁRDENAS, W. (2021). Los olvidados deseantes del Darién en busca del norte. *Quaestiones Disputatae: Temas en Debate*, 14(28), 157-170. https://redcol.minciencias.gov.co/Record/SANTTOMAS2_c5645c186a31d117438b57dc441d4f18
- COMISIÓN DE LA VERDAD. (2022). *Pueblos étnicos: Corredor de la serranía del Darién - Conexión con Centroamérica*. <https://www.comisiondelaverdad.co/corredor-de-serrania-del-darien-conexion-con-centroamerica>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2023). *Plan nacional de desarrollo 2022-2026*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- ECHEVERRI, J., ORDÓÑEZ, T., ÁLVAREZ, J. & HENAO, N. (2023). Reflexiones sobre la construcción del tráfico de migrantes en Colombia a partir del caso de Urabá. *Secuencia*, (116), e2077. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i116.2077>
- GABSTER, A., JHANGIMAL, M., ERAUSQUIN, J., SUÁREZ, J., PINZÓN-ESPINOSA, J., BAIRD, M., KATZ, J., BELTRÁN-HERNÁNDEZ, D., CABEZAS-TALAVERO, G., HENAO-MARTÍNEZ, A., FRANCO-PAREDES, C., AGUDELO-HIGUITA, N., PACHAR, M., GONZÁLEZ, J., RODRÍGUEZ, F. & PASCALE, J. (2021). Rapid health evaluation

- in migrant peoples in transit through Darién, Panama: Protocol for a multimethod qualitative and quantitative study. *Therapeutic Advances in Infectious Disease*, 8, 1-15. <https://doi.org/10.1177/20499361211066190>
- GAMMELTOFT-HANSEN, T. & SØRENSEN, N. (2013). *The migration industry and the commercialisation of international migration*. Routledge.
- GARCÉS, D., SANTOS, C., ZULUAGA, J. & LAURENS, M. (2025). Entre voces disidentes y hegemónicas: Disputas narrativas alrededor del Darién y sus transformaciones. En L. Cavalcanti, M. Díaz & D. Segura (Coords.), *Migración, Estado y políticas* (pp. 85-136). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=4474&c=2>
- GIFMM COLOMBIA. (2023). *Situación de personas refugiadas y migrantes en tránsito en Necoclí: segunda quincena de noviembre de 2023*. Plataforma R4V. <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-situacion-de-personas-refugiadas-y-migrantes-en-transito-en-necocli-2a-4>
- GOOGLE. (s. f.). *Municipio de Necoclí, Antioquia, Colombia* [Mapa]. Recuperado el 21 de noviembre de 2024 de <https://maps.app.goo.gl/hvXnA9TBk1YJnGvB7>
- HERNÁNDEZ, A. & IBARRA, C. (2023). Navegando entre dominación y empatía: Desafíos éticos y metodológicos en la investigación del corredor migratorio del Tapón del Darién. *Tramas y Redes*, (5), 29-46. <https://doi.org/10.54871/cl4c500i>
- HERNÁNDEZ, J. (2024, March 2). *Kilómetros de migrantes varados en las playas de Necoclí a la espera de una lancha para llegar al Darién: «Estamos en el infierno»*. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-03-03/miles-de-migrantes-varados-en-las-playas-de-necocli-a-la-espera-de-una-lancha-para-llegar-al-darien-estamos-en-el-infierno.html>
- HERNÁNDEZ LEÓN, R. (2018). La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos. *Trace*, (61), 41-61. <https://doi.org/10.22134/trace.61.2012.436>
- JARAMILLO, A., CABIESES, B., KNIPPER, M. & ROCHA-JIMÉNEZ, T. (2024). Borders and liminality in the right to health of migrants in transit: The case of Colchane in Chile and Necoclí in Colombia. *Journal of Migration and Health*, 9. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2024.100230>
- LONDOÑO, A. (2024, February 22). *Fenómeno migratorio en el Darién estaría ocasionando deserción escolar en Necoclí*. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2024/02/22/fenomeno-migratorio-en-el-darien-estaria-ocasionando-desercion-escolar-en-necocli/>

- MALLIMACI, A. & MAGLIANO, M. (2021). Espera y migraciones. En C. Jiménez & V. Trpin (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas* (pp. 111-117). TeseoPress.
- MBEMBE, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina.
- PALLISTER-WILKINS, P. (2022). *Humanitarian borders: Unequal mobility and saving lives*. Verso.
- WALTERS, W. (2011). Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border. En U. Bröckling, S. Krasmann & T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current issues and future challenges* (pp. 138-164). Routledge.

Capítulo 6

Caminos y riesgos para los migrantes en su tránsito por México

Routes and risks for migrants travelling through Mexico

ANDRÉS JERSON MILLÁN

Universidad de Guadalajara

HIRAM A. ÁNGEL LARA

Universidad de Guadalajara

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS EN TORNO A LAS RUTAS MIGRATORIAS POR MÉXICO. 3. ENFOQUE METODOLÓGICO PARA DEFINIR LAS RUTAS MIGRATORIAS Y SUS RIESGOS ASOCIADOS. 3.1. *Definiciones de rutas migratorias de riesgo.* 3.2. *Identificación de células de tráfico de drogas.* 4. CAMINOS Y RIESGOS PARA LOS MIGRANTES EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO Y ORGANIZACIONES DE TRÁFICO DE DROGAS: PRINCIPALES DATOS ESTADÍSTICOS. 5. PRUEBAS DE HIPÓTESIS PARA COMPARAR TRAMOS CARRETEROS DE MAYOR RIESGO. 6. RUTAS Y REGIONES CON MAYOR INCIDENCIA DE DESAPARICIÓN O MUERTES EN EL PAÍS. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El objetivo de este capítulo es presentar información sobre el control que tienen las células del crimen organizado sobre las rutas y los tramos carreteros utilizados por las personas migrantes en su tránsito por México (zonas de riesgo), a partir de información de eventos relacionados con desapariciones de personas migrantes en los caminos y carreteras. Estos hechos están asociados con la presencia de grupos criminales. La información para el

análisis se generó a partir de las bases de datos del proyecto de migrantes desaparecidos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el período 2014-2023 y se complementa con información del proyecto «Mapa del Crimen Organizado» publicado por el periódico El Universal en 2020, y la Red Nacional de Caminos (RNC) de 2023 publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Abstract

The objective of this chapter is to present information on the control that organized crime cells exercise over the routes and highways used by migrants transiting through Mexico (risk zones), based on events related to the disappearance of migrants on roads and highways. These events are associated with the presence of criminal groups. The information for the analysis was generated from the databases of the Missing Migrants Project of the International Organization for Migration (IOM) for the period 2014-2023 and is complemented by information from the «Organized Crime Map» project published by the newspaper El Universal in 2020 and the 2023 National Road Network (RNC) published by Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1. INTRODUCCIÓN

La inseguridad en las rutas migratorias en México es un tema constante en los análisis, testimonios y evidencias compartidos y publicados por investigadores, organizaciones de la sociedad civil y las propias personas migrantes que han cruzado México en su camino hacia Estados Unidos de América (EUA). Secuestros para pedir rescates a familiares, extorsiones, violaciones, trata de personas, tráfico de niñas, niños y adolescentes, muertes, agresiones físicas diversas, retenciones de personas para la prostitución o para nutrir los cuerpos armados de los cárteles son sólo algunas de las experiencias y agresiones que enfrentan las personas en situación de movilidad que transitan por los caminos y carreteras de México.

La peligrosidad de los caminos y carreteras mexicanos se ha hecho notar a través de distintos eventos trágicos que han permitido identificar la existencia de redes de violencia que se distribuyen a lo largo del territorio nacional, donde participan no sólo grupos criminales, sino incluso actores gubernamentales a nivel estatal, local y nacional. Es por ello que algunos autores (Arias, 2017; Cardona, 2022) señalan que hay múltiples actores involucrados en la violencia contra las personas migrantes, y estos pueden ser perpetradores estatales, como los policías, el ejército, funcio-

narios gubernamentales —principalmente de las áreas relacionadas con la gestión de la migración—, entre otros.

Las OTD también son consideradas organizaciones policriminales porque no solo se dedican al cultivo, producción y trasiego de drogas, sino que se han transformado en organizaciones con diversas actividades delictivas, como el robo, secuestro, desaparición, extorsión, trata y tráfico de personas, prostitución y violencia sexual, entre otras (Congressional Research Service, 2022).

A partir de esa diversidad de actividades criminales y debido al contubernio con autoridades mexicanas, pueden explicarse la impunidad y la exacerbación de diversos hechos lamentables, como el ocurrido en el Rancho el Huizachal dentro del municipio de San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010. Allí fueron ejecutadas 72 personas —58 hombres y 14 mujeres— por el cártel de los Zetas. Las víctimas eran originarias de distintos países, entre ellos Guatemala, Honduras, El Salvador, Ecuador, Brasil y la India (Delgadillo, 2010; Varela Huerta, 2017). Años después, en el mismo estado de Tamaulipas, se produjo el secuestro de 31 migrantes el 30 de diciembre de 2023 (Ferri, 2024).

Innumerables son los casos de agresiones y ataques contra las personas migrantes que cruzan por México, de los cuales el estado de Tamaulipas es sólo un ejemplo de los múltiples pináculos de una violencia que no tiende a disminuir sino en muchas ocasiones a agravarse. Así lo muestra el informe de abril de 2024 de la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), que reportó un aumento de secuestros y extorsiones contra personas migrantes desde finales de 2023 (Verduzco & Brewer, 2024).

El informe describe el modo de operación de los cárteles y de las OTD que controlan las vías de acceso a las ciudades donde se encuentran los principales puertos de entrada, por los que ingresan las personas solicitantes de asilo —en aquel año, 2024, la referencia es a las personas usuarias de la aplicación CBP one¹— y/o las personas deportadas desde Estados

1. La aplicación BP one se ha utilizado para acelerar la entrada de personas (y carga) a los EUA y durante los últimos años fue usada como el principal medio para los solicitantes de asilo que llegaban a la frontera entre México-Estados Unidos. Su uso y forma de aplicación fue cambiando durante la presidencia del presidente J. Biden a través del uso de una aplicación electrónica, a través de ella las personas migrantes que cruzaban México hacían una solicitud de cita para que su caso fuera evaluado por

Unidos a México. Este control de las vías de acceso, de acuerdo con el informe de WOLA, evidencia la colaboración existente entre distintos grupos gubernamentales y las redes criminales; por ejemplo, la participación —obligatoria o «voluntaria»— de trabajadores de pasajeros, quienes controlan y vigilan rutas y carreteras e informan a los grupos perpetradores.

El control de las vías de comunicación no solo ocurre en torno a las ciudades fronterizas, sino que también está presente en las zonas al interior del país donde existe alguna célula del crimen organizado. Es decir, el control de las rutas de tránsito para personas migrantes (y no migrantes) se reparte a lo largo del territorio nacional. En este capítulo mostramos información que permite tener una visión más detallada del control de los tramos carreteros por las células del crimen organizado y de las zonas de mayor riesgo en México para las personas migrantes, ofreciendo información sobre eventos relacionados con desapariciones de personas migrantes en los caminos y carreteras donde se presentan estos hechos asociados con la presencia de grupos criminales.

Los datos los generamos a partir del proyecto de migrantes desaparecidos de la OIM² en el período 2014-2023, complementados con información del proyecto «Mapa del Crimen Organizado», publicado por el periódico El Universal en 2020, y de la Red Nacional de Caminos (RNC) de 2023, publicada por el INEGI.

La información construida a partir de los datos disponibles facilita un mejor entendimiento de los riesgos y desafíos que enfrentan los migrantes durante su travesía, así como de la presencia y el impacto de las organizaciones delictivas en distintos municipios. Este tipo de análisis puede ser de gran utilidad para investigadores, periodistas, organizaciones de derechos humanos y formuladores de políticas, ya que permitirá

las autoridades estadounidenses. Su uso se volvió masivo y generó diversas estrategias binacionales para que la solicitud se hiciera fuera del territorio estadounidense. Para mayor información sobre el funcionamiento del CBP One —y en general el uso de herramientas tecnológicas para las personas migrantes o solicitudes de tipo humanitario— se pueden consultar diversas fuentes como el National Immigration Forum (2024) o el trabajo de Kocher (2023). El gobierno de Donald Trump, eliminó el uso de esta aplicación.

2. El Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM es un esfuerzo por documentar los casos de personas migrantes fallecidas o sobre las cuales no se tiene información de su localización, es decir, están desaparecidas. Incluye datos de 6 regiones del mundo: Las Américas, Asia, Europa, Mediterráneo y Asia Occidental. El mismo puede consultarse en la siguiente dirección: <https://missingmigrants.iom.int/es/datos>

identificar áreas críticas, elaborar estrategias de intervención y promover políticas públicas informadas y efectivas para mejorar la seguridad y protección de los migrantes y la población en general, así como dar seguimiento a casos específicos de personas desaparecidas en diversas regiones del país.

Para alcanzar el objetivo de este capítulo, lo organizamos de la siguiente manera: en primer lugar, revisamos algunas perspectivas analíticas utilizadas para explicar los riesgos y algunas de las características de las rutas transitadas por los migrantes en su cruce por México. Posteriormente, nos adentramos en la explicación del enfoque metodológico utilizado, que permite, a partir de los datos de personas desaparecidas o fallecidas a lo largo del periodo de análisis, construir mapas de rutas, trayectos migratorios y de riesgos que relacionamos con la presencia de células del crimen organizado en dichos trayectos. Para finalizar, validamos el modelo estadístico empleado e identificamos qué regiones del país son las más peligrosas según la estadística empleada.

2. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS EN TORNO A LAS RUTAS MIGRATORIAS POR MÉXICO

Si bien algunos de los autores (Aguayo, 2023; Arias, 2017; Cardona, 2022; Casillas R., 2008; Casillas. R., 2015 y Paris-Pombo, 2016) que han escrito sobre la inseguridad y los riesgos en las rutas para las personas migrantes que transitan por México coinciden en que los trayectos y rutas migratorias están controladas por los grupos del crimen organizado dedicados a diversas actividades ilícitas —tales como el tráfico de drogas, de personas, trata, reclutamiento, prostitución, robo y secuestro—, para la mayoría de ellos, como se verá a continuación, ha sido más difícil identificar de manera precisa las zonas de riesgo o rutas que deberían evitar transitarse ante la potencial presencia de grupos criminales que controlan los caminos y rutas.

La elaboración de mapas de localización sobre zonas de riesgo es una herramienta necesaria en un país como México plagado de muertes y desapariciones de personas en las rutas migratorias, de allí que la afirmación de Aguayo (2023) sea acertada, en relación a la importancia de incorporar el papel de la delincuencia organizada en los estudios migratorios del siglo XXI y de manera particular generar mapas de riesgos, «considerando la presencia de cárteles a lo largo de los corredores migratorios» (Aguayo, 2025, p 11).

La generación de esos mapas no ha sido fácil, aunque sí se han desarrollado trabajos como el de Paris-Pombo (2016) y Casillas R. (2015), quienes han coincidido en que el endurecimiento de las políticas de control migratorio han vuelto más peligrosas y caras las rutas migratorias, incrementando los costos y los pagos a los intermediarios y coyotes que, en colusión con sectores criminales, autoridades locales, estatales e, incluso, federales han encarecido las tarifas para trasladar a personas a través de México por el aumento en los precios de los «permisos» que deben pagarse para transitar entre distintas regiones controladas por diferentes grupos de la delincuencia organizada e incluso de las instituciones de seguridad del Estado.

Casillas (2008) había identificado que las rutas utilizadas por las personas migrantes podrían ser marítimas, aéreas y terrestres, y que estas últimas podrían realizarse por ferrocarril, autobús de pasajeros, autobús de carga e incluso en autos particulares. Estas ideas fueron confirmadas por Paris-Pombo (2015), quien, además, señalaba que la elección de las rutas podría ser vista como una consecuencia del endurecimiento en las medidas migratorias, pero también de la dote de recursos económicos que portan las personas migrantes, lo que será determinante para elegir el medio de transporte: autobuses o camionetas, camiones de transporte o tráileres, el ferrocarril o simplemente caminar.

Aunque tanto Paris-Pombo (2016) como Casillas (2008) y Martínez, Cobo, & Narváez (2015) mencionan la existencia de rutas marítimas o navales, no se ofrece mayor profundidad analítica sobre sus características, dada la escasez de información disponible en comparación con las rutas terrestres. Sin embargo, el trabajo autobiográfico de Zamora (2024) permite acercarnos a algunas características de la ruta marítima al narrar su experiencia de viaje desde El Salvador hasta México para llegar a Estados Unidos a los nueve años, aunque se trata de la evidencia de un caso aislado. La autobiografía de Zamora es, sin duda, valiosa para los estudios sobre el tránsito migratorio, dado que ofrece una descripción detallada de las condiciones bajo las que migran hombres, mujeres, familias y niños y niñas no acompañados, y muestra que para internarse en el territorio mexicano desde el sur no solo existe la ruta de la frontera sur de los estados de Chiapas y Tabasco con Guatemala, sino también ingresos por la costa del pacífico hacia estados como Oaxaca e incluso Guerrero, rutas que han sido menos identificadas por los estudios, incluido el presente trabajo.

Un punto valioso para el análisis de rutas lo estableció Casillas desde 2008, al señalar que hay «distinciones funcionales de las vías de traslado conforme a su utilización» (Casillas R. 2008, p. 163), lo que permite clasificar las

rutas en principales y secundarias a partir de su extensión, costo y riesgo, así las rutas pueden clasificarse en largas, cortas, económicas, caras, seguras, peligrosas o una combinación de algunas de tales características. Dado que este trabajo se concentra en el análisis de los casos de migrantes desaparecidos a través de las carreteras del país, se utiliza la clasificación clásica de caminos conocida en el país como las carreteras de cuota o peaje y las carreteras libres de peaje, esta últimas son administradas para su rehabilitación y conservación, así como para su jurisdicción, por el gobierno federal o los gobiernos estatales, de allí que sean conocidas como carreteras estatales o federales, además existen los caminos de terracería y brechas, entre otras.

En este capítulo reconstruimos las rutas migratorias y sus tramos más peligrosos, lo que nos acerca un poco a lo que Casillas R. (2008) denomina la «segunda naturaleza» de las rutas, entendida como la sinuosidad de los caminos trazados a partir de las percepciones. De acuerdo con esta lógica, las percepciones de las personas inmersas en la transmigración hacen diferenciaciones entre rutas autónomas y no autónomas (Casillas R. 2008). Las primeras se conciben como tales porque no se conoce (o se desconoce) que sean utilizadas por otros grupos criminales para traficar personas o llevar a cabo otras actividades ilícitas, lo que las vuelve más seguras. En el caso de las rutas «no autónomas», el riesgo de enfrentarse a grupos criminales que las controlan es más alto.

Esta información puede ser del conocimiento de los coyotes o de las personas que trasladan a los migrantes, o bien, puede ser conocida por los mismos migrantes, quienes, de boca en boca, van comunicando información sobre los peligros de transitar rutas específicas o de acercarse a ciertos municipios o ciudades que están bajo el control de un cártel particular, como, de manera anecdótica, fue compartido por un migrante hondureño en 2023 a uno de los autores de este capítulo.

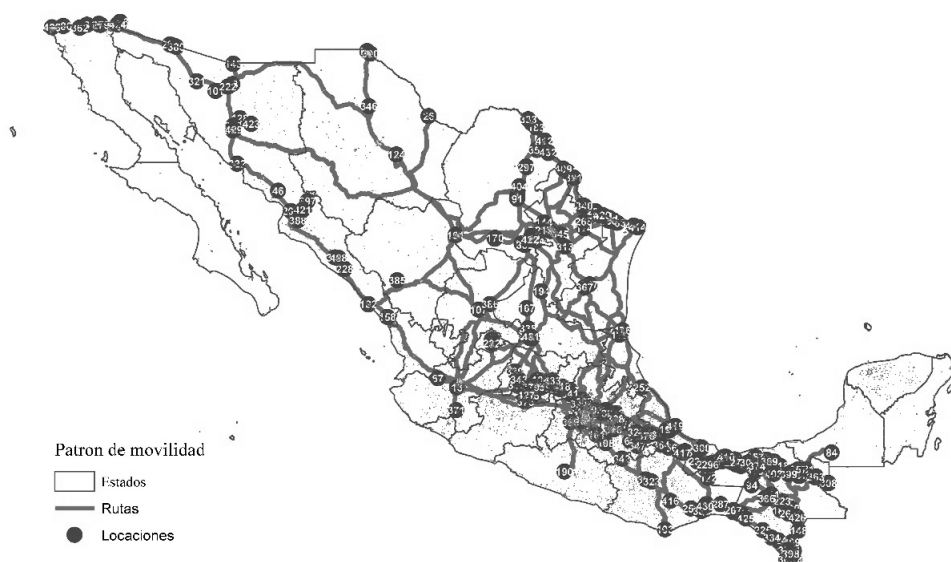
3. ENFOQUE METODOLÓGICO PARA DEFINIR LAS RUTAS MIGRATORIAS Y SUS RIESGOS ASOCIADOS

Dado que el objetivo del análisis es identificar las rutas y caminos terrestres que utilizan los migrantes para cruzar México, a partir del análisis de datos de personas desaparecidas y fallecidas durante los trayectos entre 2014 y 2024, se definieron las rutas mediante la aplicación del algoritmo de Dijkstra³, el cual permite construir rutas probables a par-

3. Dijkstra es un algoritmo simple y eficiente para encontrar la ruta más corta entre puntos en una red, como las carreteras entre eventos de migrantes. A diferencia de otros

tir de estos datos, siguiendo los trayectos que realizan los migrantes en su tránsito por el país. Para ello, se utiliza una red de conexiones entre puntos definidos por coordenadas (eventos), en la que cada línea o tramo resultante de esta conectividad representa una ruta recorrida por los migrantes.

Mapa 1. Patrón de movilidad migrante determinado por locaciones en caminos y carreteras en donde se reportaron fallecimientos o desapariciones de migrantes en su cruce por México



Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

La configuración de las rutas migratorias va tomando forma a medida que la proximidad geográfica —es decir, qué tan cercanos se encuentran los eventos entre sí— y el orden temporal en que estos ocurrieron (primero los más antiguos, luego los más recientes) se representan en el mapa. De este modo, solo se conectan aquellos eventos cercanos en el espacio y el tiempo, descartando conexiones inviables fuera del trazocarretero. Con estos datos, el algoritmo calcula iterativamente las rutas óptimas que los migrantes recorren al interior del país, sujetas a una secuencia espacial y temporal coherente. El resultado es un mapa

algoritmos más complejos, Dijkstra no requiere estimaciones adicionales y es adecuado para redes donde las distancias son constantes y conocidas.

de rutas migratorias que refleja patrones de movimiento observables empíricamente⁴.

3.1. DEFINICIONES DE RUTAS MIGRATORIAS DE RIESGO

Una vez definidas las rutas migratorias con base en la conectividad de eventos en la red de caminos y carreteras de México, se llevó a cabo una evaluación para determinar la distribución espacial del riesgo en tramos específicos de dichas rutas. El recuento de información se realiza mediante la suma de los eventos registrados en cada tramo, lo que permite medir la concentración e identificar el comportamiento de los eventos para establecer una clasificación de zonas de riesgo en la ruta.

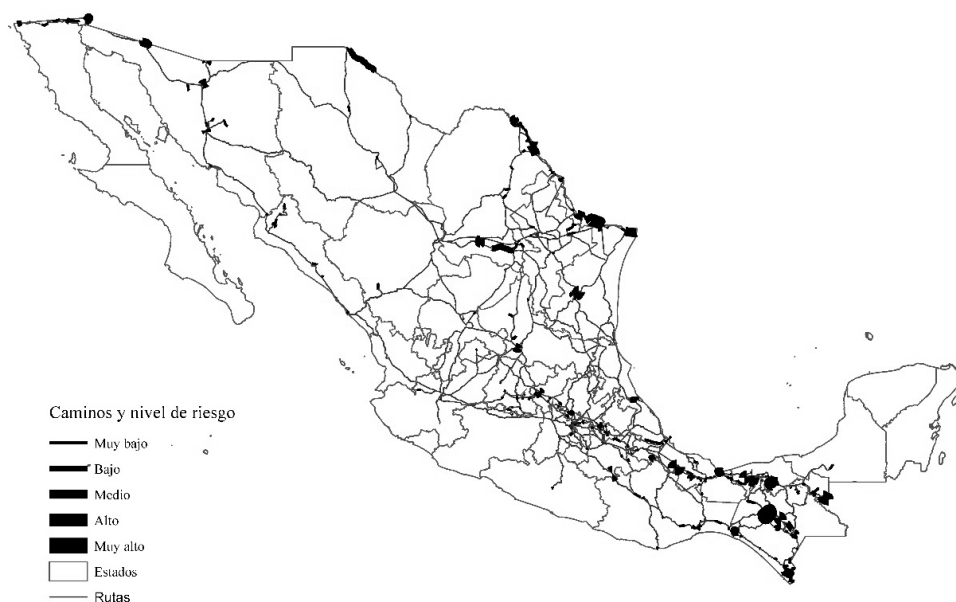
La clasificación se basa en una escala de riesgo ascendente con cinco categorías: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto, determinadas por la suma de eventos a lo largo de la ruta⁵. Para este análisis se utilizaron algunas técnicas de geoprocésamiento básicas, como la intersección y la disolución de objetos geográficos.

Mediante el mapeo de riesgos (ver Mapa 2) es posible visualizar los resultados del análisis espacial y destacar, en distintos niveles, los patrones de vulnerabilidad en la red migratoria. Del mismo modo, pueden observarse y evaluarse los tramos carreteros o caminos que presentan una concentración recurrente de eventos a lo largo del tiempo.

La visibilidad del análisis espacial en el mapeo de datos permite identificar posibles elementos no observables que implican riesgo, como la presencia del crimen organizado, la falta de mecanismos de seguridad, los accidentes en carretera y las cuestiones propias del entorno y ambientales que pueden producir un aumento de los puntos de concentración de riesgo. Esto permite analizar el papel que desempeñan las organizaciones de tráfico de drogas, los puntos de control migratorio o la presencia de zonas aisladas dentro de la misma infraestructura de carretera.

-
4. Se utilizó el algoritmo Dijkstra para buscar la ruta más corta en términos de distancia geográfica o «costo» total acumulado incorporando la fecha de ocurrencia de cada evento como una dimensión temporal para observar los patrones de tránsito y como estos evolucionan a lo largo del tiempo.
 5. Recuento de las muertes y desapariciones registradas en la red por cada sección de la ruta.

Mapa 2. Caminos y nivel de riesgo para los migrantes en su tránsito por México



Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

También cabe mencionar que la incorporación de la dimensión temporal ayuda a comprender mejor las fluctuaciones del riesgo en las carreteras, lo que facilita comprender cómo influyen los eventos disruptivos en los flujos migratorios. Este enfoque geoespacial aporta una base empírica para la detección de zonas de riesgo en los caminos y carreteras, facilitando la toma de decisiones en materia de derechos de tránsito seguros para migrantes y de estrategias de mitigación del riesgo en las rutas migrantes.

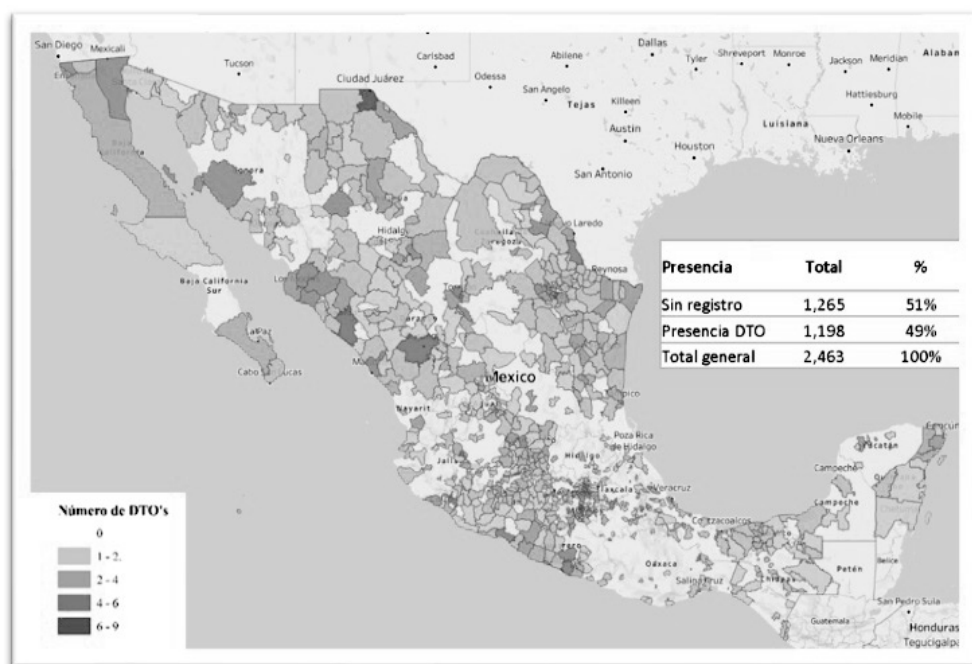
3.2. IDENTIFICACIÓN DE CÉLULAS DE TRÁFICO DE DROGAS

Por otra parte, a partir de los datos del proyecto «Mapa del Crimen Organizado» en México, elaborado por el periódico *El Universal*⁶ —basado en la revisión de más de 50 reportes de inteligencia de la Secretaría de la

6. Los datos y mapas pueden consultarse en la siguiente dirección: <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2023/mapa-crimen-organizado/>

Defensa Nacional (Sedena)—, se identifica la distribución territorial de los cárteles o bandas criminales en el país. A diferencia del mapa presentado en la versión electrónica de la fuente original, en este capítulo logramos cuantificar y georreferenciar, a partir del número de organizaciones de tráfico de drogas, las zonas específicas de presencia de una o varias células de dichas organizaciones (ver Mapa 3).

Mapa 3. Número de OTD por municipio



Nota. Elaboración propia con datos de *El Universal*.

En este contexto, a partir del tratamiento y la georreferenciación de la información, se identificaron 1.198 municipios del país en los que operan una o más células delictivas. Estos municipios representan casi el 50 % de los 2.463 municipios existentes. El análisis permite identificar las principales organizaciones delictivas del país y los resultados muestran que el cártel Jalisco Nueva Generación tiene una cobertura en 314 municipalidades, seguido por el Cártel de Sinaloa o del Pacífico, con presencia en 90 municipios. Cabe señalar que, si el análisis se realiza considerando las

fracciones de estas células delictivas, la cobertura territorial es aún mayor (Tabla 1).

Tabla 1. Presencia de principales asociaciones delictivas por municipio, 2020

Cártel	Municipios
Cártel Jalisco Nueva Generación	314
Cártel de Sinaloa y/o Pacífico	90
Cártel del Pacífico - Fracción Los Menores	56
CDG-ZVE Grupo Sombra	45
Los Yglesias	44
Cártel de los Zetas incisión 35-Z	43
Zetas Vieja Escuela	33
Cártel Jalisco Nueva Generación / Los Viagras	32
Nuevo Cártel de Juárez y/o La Línea	32
Cártel del Noreste	31
Cártel Santa Rosa de Lima	30
Cártel de Sinaloa	25
Cártel del Golfo	25
La Familia Michoacana	24
Cártel del Golfo aliado al Cártel Jalisco Nueva Generación	21
Cártel Beltrán Leyva	18
La Familia	17

Nota. Elaboración propia con datos de *El Universal*.

En la ilustración del Mapa 3 se observa que en casi todos los municipios de las zonas fronterizas del norte del país existe presencia de cárteles de droga, así como en los municipios fronterizos del sureste mexicano, particularmente el estado de Chiapas —Suchiate, Frontera Hidalgo, Tuxtla Chico, Metapa y Ocosingo—, y en el municipio de Othón P. Blanco, en Quintana Roo.

A partir de las capas vectoriales correspondientes a la red de carretera, que exponen los tramos de mayor número de eventos ocurridos a migrantes, y mediante la superposición de la capa de municipalidades, se configuró la intersección de estos elementos geográficos para definir la correspondencia entre las rutas migratorias y los municipios con presencia de organizaciones de tráfico de drogas (ver Mapa 4).

4. CAMINOS Y RIESGOS PARA LOS MIGRANTES EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO Y ORGANIZACIONES DE TRÁFICO DE DROGAS: PRINCIPALES DATOS ESTADÍSTICOS

La numeraria obtenida en el análisis confirma lo planteado de manera intuitiva en la hipótesis de este trabajo. Se parte del supuesto de que los migrantes toman decisiones a partir de la información disponible, con el fin de evaluar riesgos y definir sus rutas de tránsito. El patrón de movilidad de las personas que observamos, tal como se ha señalado en innumerables ocasiones, indica que el fenómeno migratorio responde, en términos generales, a este tipo de comportamiento, incorporando tanto la dimensión temporal —mediante la consideración de la duración del recorrido— como la dimensión espacial —mediante la consideración de la distancia a recorrer—.

Los datos sugieren, aunque no de manera concluyente, que la presencia del crimen organizado, de las autoridades migratorias, de la policía, de la Guardia Nacional, e incluso las expectativas de los propios migrantes respecto de posibles medidas de contención influyen en su comportamiento. Esto puede llevar a que reaccionen con menor sensibilidad ante el peligro, dado que su principal objetivo continúa siendo llegar a destino, sin importar los riesgos.

Lo anterior puede observarse en la Tabla 2, que presenta la distribución porcentual de fallecimientos y desapariciones de migrantes por condados o municipios, ordenados en orden ascendente. En ella, los datos sugieren patrones de toma de decisiones migrantes asociados tanto a estrategias de contención migratoria como a la presencia del crimen organizado. Por ejemplo, el 30 % de las muertes y desapariciones se concentra en el condado de Pima, Arizona, y el 33 % se registra en nueve condados fronterizos de Texas, California y Arizona, así como en algunos municipios de México. En los condados fronterizos —particularmente Pima, en el estado de Arizona—, el cruce ilegal fronterizo abarca parte del desierto de Sonora, conocido por sus condiciones extremas y su terreno inhóspito, lo que representa una alta probabilidad de mortalidad o de extravío para el migrante.

El análisis de los datos muestra que el 63 % de las muertes y desapariciones ocurren en el lado fronterizo de Estados Unidos, mientras que el resto se produce durante el tránsito por México. Este último dato no es menor, ya que las zonas donde se registran muertes o desapariciones en México coinciden con regiones controladas por células criminales.

Tabla 2. Porcentaje de fallecimientos y desapariciones de migrantes, 2014 al 2024 acumulados por ruta frontera US-México y principales condados-municipios de ocurrencia

Lugar	Condado / municipio	Estado	País	Porcentaje
1	Pima	Arizona	Estados Unidos de América	29,20 %
2	Maverick	Texas	Estados Unidos de América	6,20 %
3	Piedras Negras	Coahuila	México	4,80 %
4	Imperial	California	Estados Unidos de América	3,90 %
5	Brooks	Texas	Estados Unidos de América	3,70 %
6	Hidalgo	Texas	Estados Unidos de América	3,60 %
7	Webb	Texas	Estados Unidos de América	3,40 %
8	Nuevo Laredo	Tamaulipas	México	2,90 %
9	Cochise	Arizona	Estados Unidos de América	2,50 %
10	Santa Cruz	Arizona	Estados Unidos de América	2,40 %
11	Reynosa	Tamaulipas	México	1,70 %
12	Maricopa	Arizona	Estados Unidos de América	1,60 %
13	Yuma	Arizona	Estados Unidos de América	1,40 %
14	Val Verde	Texas	Estados Unidos de América	1,30 %
15	El Paso	Texas	Estados Unidos de América	1,20 %
16	Acuña	Coahuila	México	1,10 %
17	San Diego	California	Estados Unidos de América	1 %
18	Juárez	Chihuahua	México	0,90 %
19	Pinal	Arizona	Estados Unidos de América	0,90 %
20	Matamoros	Tamaulipas	México	0,80 %
21	Guerrero	Tamaulipas	México	0,80 %
22	Tapachula	Chiapas	México	0,80 %
23	Cameron	Texas	Estados Unidos de América	0,80 %
24	Dimmit	Texas	Estados Unidos de América	0,70 %
25	Starr	Texas	Estados Unidos de América	0,60 %

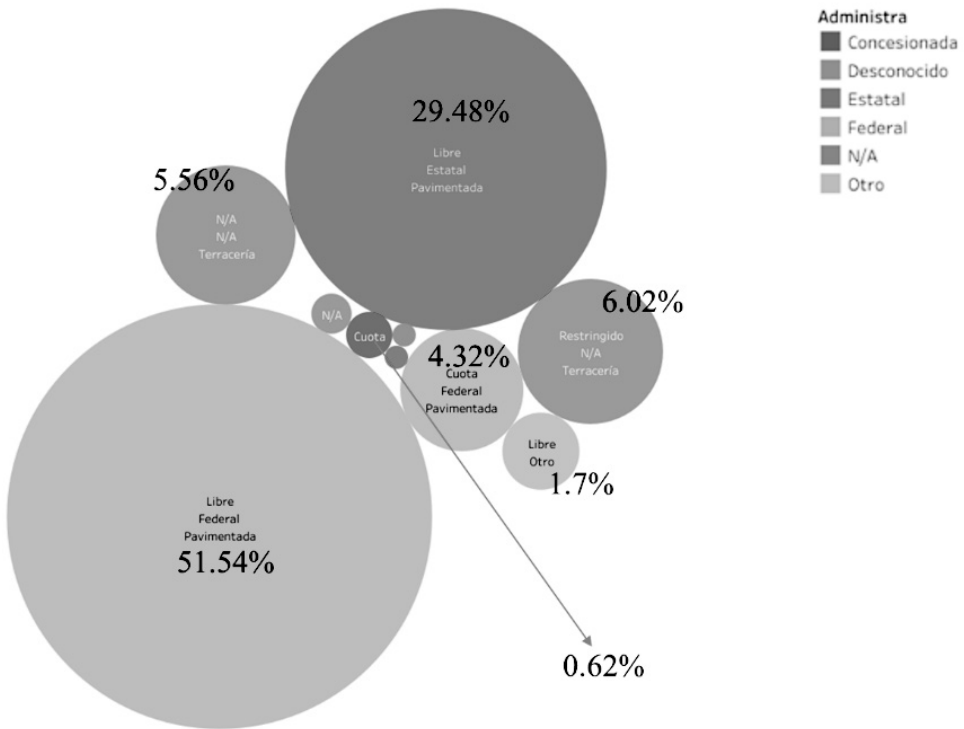
Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

Los datos también muestran cómo las políticas migratorias de contención pueden incidir en los procesos de toma de decisiones de los migrantes. En este sentido, son ampliamente conocidas las acciones de contención de Estados Unidos durante la década de 1990, como la Operación Guardián

(*Operation Gatekeeper*, 1994) y su extensión, la Operación Salvaguarda (*Operation Safeguard*, 1995), aplicadas en la frontera entre Tijuana (México) y San Diego (Estados Unidos), con el objetivo de reforzar la vigilancia mediante el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza, la instalación de barreras físicas y el uso de tecnología avanzada.

Lo que muestran los datos es que la reacción del migrante fue evitar estas zonas y cruzar por áreas más inhóspitas y peligrosas, como el desierto de Arizona y las montañas de California. De allí se desprenden algunos de los resultados observados en las zonas de la frontera norte en nuestro análisis de rutas de riesgo (Mapa 2). Por otro lado, en Texas, la Operación Río Grande (*Operation Río Grande*, 1997) empujó a los migrantes a cruzar el desierto de Chihuahua o el Río Bravo, incrementando significativamente su exposición a situaciones de riesgo.

Gráfico 1. Porcentaje de eventos asociados al fallecimiento y desaparición de migrantes por tipo de administración del camino o carretera

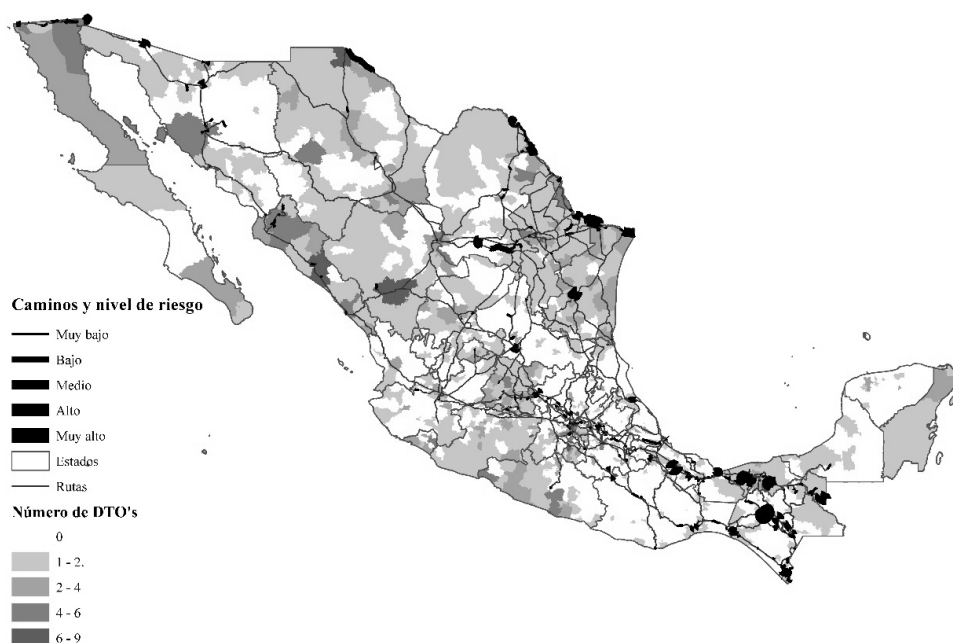


Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

En este mismo contexto, al interior del país y a lo largo de la ruta elegida para cruzar México, puede apreciarse un patrón similar en el proceso de toma de decisiones del migrante. Los análisis de los eventos registrados en carreteras y caminos de México muestran que aproximadamente el 95 % de estos ocurrieron en carreteras federales o estatales libres, así como en caminos tipificados como terracerías (Gráfico 1). Este hallazgo constituye un elemento más que sugiere que las personas migrantes incorporan el peligro en la evaluación de la ruta a seguir, aunque ello no determine sus decisiones para alcanzar su principal objetivo: llegar a Estados Unidos.

Otro de los resultados de este análisis de datos nos muestra que hay un total de 141 municipios ubicados sobre la ruta migrante, de los cuales el 72 % cuenta con al menos una célula delictiva. El Mapa 4 ofrece una representación espacial de esta intersección entre rutas y municipios con presencia de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

Mapa 4. Caminos y nivel de riesgo para los migrantes en su tránsito por México y número de organizaciones de tráfico de drogas OTD por municipio



Nota. Elaboración propia con datos de OIM, INEGI y *El Universal*.

5. PRUEBAS DE HIPÓTESIS PARA COMPARAR TRAMOS CARRETEROS DE MAYOR RIESGO

En este contexto, y a partir de las observaciones que puede realizarse de los mapas, surgen algunas preguntas e hipótesis adicionales y relevantes como parte de los hallazgos y del análisis: ¿cuál es la dimensión del papel que desempeñan las organizaciones de tráfico de drogas en la muerte y desaparición de migrantes durante su cruce por México?, ¿y hasta qué punto ha existido una participación de las autoridades del Estado mexicano al permitir que las OTD ejerzan control sobre diversos enclaves del territorio nacional?

La información derivada del análisis de los datos trabajados en este capítulo permite sostener la hipótesis de que la presencia de las organizaciones del crimen organizado en la ruta migratoria está asociada a eventos de muerte o desaparición de los migrantes. En este sentido, la presencia de cárteles aumenta la probabilidad de riesgo, elevándola de un nivel «alto» a uno «muy alto» a lo largo de las rutas analizadas.

Para demostrarlo, se realiza un análisis estadístico sencillo de pruebas de hipótesis, de carácter exploratorio, pero suficiente para contrastar las hipótesis planteadas a partir de los datos obtenidos.

Según los resultados observados en las Tablas 3 y 4, si bien el promedio de muertes y desapariciones de migrantes es ligeramente mayor en los municipios con presencia de cárteles (5,76 frente a 3,59), esta diferencia no es lo suficientemente grande como para ser considerada estadísticamente significativa. Sin embargo, los resultados del análisis de varianzas en la Tabla 4 sugieren que, aunque los municipios sin presencia de cárteles presentan una mayor homogeneidad en términos del número de muertes y desapariciones de migrantes —reflejada en una varianza menor—, los municipios con presencia de estas organizaciones delictivas exhiben una mayor dispersión en los datos, lo que podría indicar diferencias significativas entre municipios en la severidad o frecuencia de estos eventos.

La varianza significativamente mayor en los municipios con presencia de cárteles sugiere que la violencia no se distribuye de manera uniforme. Algunas personas que transitan por México experimentan niveles extremadamente altos de violencia, mientras que otras pueden estar relativamente menos afectadas.

Tabla 3. Desapariciones y muertes por región de acuerdo con los datos de OIM 2014-2024

Regiones - frontera	Eventos
Región Zona Norte	1228
Región Zona Sur	567
Región Zona Centro	166
Solo frontera	860

Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

Suponemos que esta alta variabilidad podría reflejar diferencias en factores como el control territorial, la presencia de facciones rivales y la eficacia de las operaciones de seguridad. Además, podría indicar la existencia de dinámicas internas complejas dentro de los cárteles, tales como luchas de poder, reconfiguración de alianzas o respuestas estratégicas ante las operaciones del Estado.

Tabla 4. Comparación de varianzas en muertes y desapariciones de migrantes en su cruce por municipios en México con presencia y sin registro de presencia de cartel

Prueba F para varianzas de dos muestras

	Municipios con cartel	Municipios sin registro de cartel
Media	5.76	3.59
Varianza	203.13	77.51
Observaciones	102	39
Grados de libertad	101	38
F	2.62067285	
P(F<=f) una cola	0.00059098	
Valor crítico para F (una cola)	1.60528236	

Nota. Elaboración propia con datos de OIM, INEGI y *El Universal*.

En contraste, la menor varianza en los municipios sin presencia de cárteles indica que la violencia en estos lugares es más uniforme y predecible, con menos extremos en las tasas de muertes y desapariciones de migrantes. Por otro lado, complementando el análisis estadístico, desde la perspectiva espacial (Mapa 4), se observa que los tramos carreteros de medio, alto y

muy alto riesgo se localizan principalmente en municipios con presencia de organizaciones de tráfico de drogas. A continuación, señalamos algunos de estos tramos en las regiones en las que dividimos el país.

6. RUTAS Y REGIONES CON MAYOR INCIDENCIA DE DESAPARICIÓN O MUERTES EN EL PAÍS

Finalmente, para un análisis complementario de los datos, agrupamos los estados del país en tres grandes regiones, considerando su división en sur, centro y norte⁷. La regionalización que establecimos en este texto se realizó con el objetivo de agrupar las rutas migratorias según los caminos que suelen tomar los migrantes en su travesía por el país, lo que permitió una organización más comprensible, que busca respetar el mapa real de tránsito de una persona en situación de movilidad en México.

Al primer grupo corresponden los estados del sur: Quintana Roo, Yucatán, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Veracruz, Puebla y Guerrero. En la zona centro se ubican la Ciudad de México y los estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Estado de México, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Colima y Nayarit. Finalmente, en la zona norte se agrupan los estados de Zacatecas, San Luis Potosí, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Sonora, Baja California y Baja California Sur. Esta última región se divide, a su vez, en tres espacios geográficos: la ruta del Pacífico, la del Noroeste y la del Golfo.

La mayoría de los migrantes que llegan al país ingresan por la frontera entre México y Guatemala, es decir, por los estados de la Zona Sur. Posteriormente, se desplazan hacia los estados ubicados en la Zona

7. A diferencia de otros trabajos que establecen otro tipo de división regional, por ejemplo, en 2006 el gobierno mexicano estableció 5 mesoregiones: Sur Sureste, Centro Occidente, Centro País, Noreste y Noroeste. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para el levantamiento y análisis de información para la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2018, estableció 6 regiones: Noroeste, Noreste, Occidente y Bajío, Ciudad de México, Centro Sur y Oriente y Sur. En 2013, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública estableció las 5 regiones donde se implementaría la política de seguridad según las necesidades de las entidades federativas y la presencia de los grupos criminales y posteriormente, en 2019, esta regionalización de acuerdo, al Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana pasaría a 19, pero en esta última regionalización no se agruparían entidades federativas sino que se considerarían las ciudades con mayor incidencia criminal.

Centro del país y, finalmente, continúan su camino hacia cualquiera de las tres rutas de la Zona Norte, que las conducen a la frontera con Estados Unidos. La elección de la ruta depende de múltiples factores, como ya hemos señalado: la distancia a la frontera, el costo de la ruta, las redes con las que se cuenta, la seguridad y los riesgos a lo largo del camino, aunque estos últimos no siempre resultan determinantes en la decisión final.

Anteriormente identificamos el porcentaje de eventos asociados al fallecimiento y desaparición de migrantes por tipo de administración del camino o carretera. En esta última sección presentamos información descriptiva por cada una de las tres regiones del país, las cuales denominamos: las rutas de entrada (Zona Sur), las de tránsito (Zona Centro) y la ruta de salida (Zona Norte).

La ruta de entrada es por las entidades federativas (estados) del sureste mexicano, algunas de ellas colindantes con fronteras internacionales con países como Guatemala y Belice. Desde Guatemala se realiza el mayor ingreso terrestre a México, aunque, como vimos en el trabajo de Zamora (2024), el océano Pacífico también es una opción. Las principales rutas terrestres desde Guatemala hasta México se internan por los estados de Tabasco y Chiapas y, a partir de allí, las personas migrantes se desplazan por carreteras federales y estatales libres de cuota que se extienden por al menos siete entidades más. En todo ese espacio geográfico, durante el período de análisis, se contabilizaron alrededor de 280 personas fallecidas, ninguna de ellas en el cruce fronterizo, sino ya dentro del país.

Una vez que las personas migrantes han logrado ingresar al país, se enfrentan a la etapa de tránsito, que abarca los estados del centro y del norte de México y culmina en la frontera con Estados Unidos. Si consideramos ambas regiones y los diversos trayectos posibles, las rutas pueden discutir por cualquiera de los 22 estados⁸. Dependiendo de la ruta, el número de entidades federativas es mayor o menor, esto sobre todo cambia cuando se ha dejado la Zona Sur, a partir de allí se llega a ciudades que son nodos de decisión importantes como lo son la Ciudad de México, Tlaxcala o Guadalajara, esta última ciudad en el Occidente del país, desde cualquiera de esas ciudades se deciden las rutas que habrán de tomarse hacia la ruta del norte.

8. En total en la región Centro y Norte del país la componen 23 entidades federativas, pero Baja California Sur no suele estar en la ruta migrante.

Entre 2014 y 2024, se registraron alrededor de 59 personas migrantes fallecidas o desaparecidas en los trayectos que atraviesan los estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Ciudad de México, Estados de México, Querétaro, Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes. A esta región también pertenece Michoacán, uno de los estados más conflictivos y peligrosos del país; sin embargo, no se reportaron personas migrantes desaparecidas en la base de datos de la OIM, posiblemente porque no se encuentra dentro de la ruta de las rutas más frecuentadas, aunque en años recientes se han conocido casos aislados de desaparición⁹.

Al arribar al centro del país, las personas migrantes eligen entre dos rutas: la del Pacífico, la más larga y que, aparentemente, tiene menos riesgos, y la del Golfo de México, más corta, pero con mayor incidencia de desapariciones, ya que implica pasar por uno de los estados considerados de mayor peligro: Tamaulipas.

La ruta más larga, la del Pacífico, incluye los estados de Nayarit, Sinaloa, Sonora y Baja California, pero también, a partir de Sinaloa, los migrantes eligen rutas que pasan por el estado de Durango, desde donde pueden dirigirse a Chihuahua o Coahuila. En otros casos, la ruta de Durango los lleva a elegir llegar a Nuevo León, aun cuando el ingreso a este estado habría sido más corto por la ruta del Golfo de México.

La ruta del Golfo puede tomarse desde Veracruz¹⁰ o, al arribar a Querétaro, desde donde las personas migrantes se desplazan por Zacatecas y San Luis Potosí hacia Nuevo León y Tamaulipas. También, como podemos observar en el Mapa 1, desde Querétaro es posible cruzar por San Luis Potosí para ingresar a Estados Unidos por Coahuila.

A lo largo de esta ruta que atraviesa diversos estados del norte del país, la base de datos de OIM permitió registrar 209 personas fallecidas. De ellas, 102 ocurrieron en los trayectos previos a la frontera, mientras que 107 se registraron directamente en la línea fronteriza entre Estados Unidos y México, en contraste con la ausencia de fallecimientos reportados en la frontera entre Guatemala y México.

9. Al respecto ver la siguiente nota periodística: <https://elpais.com/mexico/2024-05-10/los-ultimos-pasos-de-la-actriz-colombiana-ania-acosta-en-mexico.html#:~:text=Desaparecida%20en%20junio%20de%202023,del%20Gobierno%20de%20Gustavo%20Petro&text=Por%20un%20lado%20estaba%20Ania,%2C%20la%20cantante%2C%20la%20madre.>

10. No obstante que este estado se encuentra en la ruta de entrada su longitud le conecta con un estado fronterizo con Estados Unidos: Tamaulipas.

Tabla 5. Total de muertes y desapariciones por entidad federativa en México, de acuerdo con los datos de OIM 2014-2024

Estados	Eventos
Coahuila de Zaragoza	447
Tamaulipas	367
Chiapas	235
Veracruz de Ignacio de la Llave	134
Chihuahua	110
Tabasco	67
Michoacán de Ocampo	66
Oaxaca	66
Puebla	59
Zacatecas	53
Baja California	52
Sonora	52
Durango	49
Nuevo León	48
Guanajuato	22
Sinaloa	20
Nayarit	19
San Luis Potosí	19
Hidalgo	16
Tlaxcala	16
México	13
Querétaro	9
Jalisco	8
Ciudad de México	3
Guerrero	3
Yucatán	3
Aguascalientes	2
Baja California Sur	1
Campeche	1
Morelos	1
Quintana Roo	0
Colima	0
Total general	1.961

Nota. Elaboración propia con datos de OIM e INEGI.

7. CONCLUSIONES

La crisis de desaparición de personas en México es de gran escala, afectando no solo a mexicanos, sino también vulnerando la vida y la seguridad de las personas migrantes de otras nacionalidades. Aunque se ha escrito sobre las violencias que padecen de manera particular las personas que transitan por el país para alcanzar la frontera norte y cruzar hacia Estados Unidos, describiendo algunas de las agresiones, violencias y riesgos que enfrentan, no se ha avanzado en el análisis específico de las rutas de tránsito y su peligrosidad. Por ello, en este capítulo se llevó a cabo un análisis con resultados importantes que pueden tomarse en cuenta por México para generar una verdadera política de seguridad y protección en los trayectos por el país.

Los resultados obtenidos a partir de la metodología de creación de rutas por análisis de redes, tomando como insumo los datos muertes y desapariciones de migrantes generados por la OIM, permitieron identificar con mayor claridad el patrón de conducta de los migrantes al momento de decidir las rutas que los llevan a su lugar de destino, así como patrones espaciales que muestran puntos de riesgo y concentración en diferentes niveles de dichos eventos, señalando geográficamente los puntos críticos en donde la vulnerabilidad del migrante se intensifica, especialmente en tramos carreteros aislados y de alto riesgo.

Asimismo, a través del cruce de datos de la red con información georreferenciada del crimen organizado en México, se lograron identificar coincidencias geográficas y estadísticas relevantes que sugieren una relación posible entre la actividad de las organizaciones de tráfico de drogas y la ocurrencia de eventos asociados a muertes y desapariciones de migrantes. Esta evidencia, no solo contribuye a una mejor comprensión del riesgo que sufren los migrantes en su trayecto, sino que también puede contribuir con la generación de insumos visuales y analíticos de relevancia para el diseño de políticas públicas a la prevención y a la protección focalizada, con un enfoque en seguridad humanitaria, derechos humanos, política migratoria y seguridad pública.

Finalmente es importante entender que la violencia en las trayectorias migratorias, como lo vemos en este capítulo, no es un fenómeno reciente, sino que ha estado presente en el país desde hace varios lustros, agravándose progresivamente con el tiempo. Lo ocurrido en el municipio de San Fernando, en el estado de Tamaulipas, fue solo una expresión particularmente visible de una tragedia de mayor escala que, ese a su grave-

dad, continua sin ser atendida de manera adecuada por las autoridades y permanece, en gran medida, invisibilizada a nivel nacional como internacional. Las cifras de muertes y desapariciones de migrantes alcanzan magnitudes comparables a las registradas en países en contextos de guerra o que atravesaron periodos dictatoriales.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, S. (2023). *La gran evasión: Migración y crimen organizado en México y sus fronteras*. *Dædalus*, la revista de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias, i-xiv.
- ARIAS, E. D. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- CARDONA, E. (2022). *Violencia en tránsito: Exploring the multiplicities of violence that shape Central American migrant women's experiences through Mexico and the role of Albergue Abba* [Tesis de maestría, University of San Francisco]. <https://repository.usfca.edu/thes/1414>
- CASILLAS, R. (2008). Las rutas de los centroamericanos por México: Un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Migración y Desarrollo*, 157-174.
- CASILLAS, R. R. (2015). *La migración de algunos y la inseguridad de todos: Análisis y recomendaciones para pasar de la ficción al trato humanitario* (Documento de trabajo n.º 2). ITAM.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. (2022). *Mexico: Organised crime and drug trafficking organisations*. <https://www.congress.gov/crs-product/R41576>
- DELGADILLO, A. L. (2010). *Masacre de San Fernando, Tamaulipas: Masacre de los 72 migrantes*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/noticia/masacre-de-san-fernando-tamaulipas-masacre-de-los-72-migrantes-0>
- EL UNIVERSAL. (2023). *Mapa del crimen organizado en México*. <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2023/mapa-crimen-organizado/>
- FERRI, P. (2024, 2 de enero). El secuestro de 31 migrantes en Tamaulipas revive el horror de las masacres del norte de México. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-01-02/el-secuestro-de-31-migrantes-en-tamaulipas-revive-el-horror-de-las-masacres-de-san-fernando.html>

- FUNDACIÓN OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA). (2024). *El secuestro de personas migrantes y solicitantes de asilo alcanza niveles intolerables en la frontera entre Texas y Tamaulipas*. <https://www.wola.org/es/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2024). *Red Nacional de Caminos (RNC)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/rnc/>
- KOCHER, A. (2023). Glitches in the digitisation of asylum: How CBP One turns migrants' smartphones into mobile borders. *Societies*, 13(6), 1-15. <https://doi.org/10.3390/soc13060115>
- MARTÍNEZ, G., COBO, S. D. & NARVÁEZ, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(45), 127-155.
- NATIONAL IMMIGRATION FORUM. (2024, 6 de diciembre). *Ficha informativa: Aplicación CBP One*. <https://immigrationforum.org/article/ficha-informativa-aplicacion-cbp-one/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. (2024). *Proyecto Migrantes Desaparecidos*. <https://missingmigrants.iom.int/es/datos>
- PARIS-POMBO, M. D. (2016). Trayectos peligrosos: Inseguridad y movilidad humana en México. *Papeles de Población*, (90), 145-172.
- VARELA HUERTA, H. (2017). Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: Dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (58), 171-189. <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/2486>
- VERDUZCO, A. L. & BREWER, S. (2024). *El secuestro de personas migrantes y solicitantes de asilo alcanza niveles intolerables en la frontera entre Texas y Tamaulipas*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analysis/secuestro-personas-migrantes-solicitantes-asilo-niveles-intolerables-frontera-texas-tamaulipas/>
- ZAMORA, J. (2024). *Solito*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Capítulo 7

La normalización de la excepcionalidad en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica: los cambios en la política migratoria y el manejo del desplazamiento venezolano en Argentina y Chile

*The normalization of exceptionality in migration
governance in South America: changes in migration
policy and the management of Venezuelan
displacement in Argentina and Chile*

MARCIA VERA ESPINOZA

*Institute for Global Health and Development,
Queen Margaret University, Edinburgh*

ANA PAULA PENCHASZADEH

*Universidad de Buenos Aires;
Universidad Nacional de San Martín;
CONICET*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTEXTO. 3. DISCUSIÓN CONCEPTUAL: GOBERNANZA Y MECANISMOS DE EXCEPCIONALIDAD DE LAS MIGRACIONES EN SUDAMÉRICA. 4. ARGENTINA Y LA CRONOLOGÍA DE LA EXCEPCIONALIDAD MIGRATORIA: LA REGLA PRERROGATIVA Y SUS BEMOLES. 5. GOBERNANZA MIGRATORIA EN CHILE Y LA RESPUESTA AL DESPLAZAMIENTO VENEZOLANO: LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA SECURITISTA. 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

Este capítulo aborda críticamente los cambios clave en las políticas migratorias de Argentina y Chile frente a la movilidad venezolana entre 2015 y 2024, y argumenta que, pese a sus trayectorias y regímenes migratorios diferenciados, ambos países convergen en una gobernanza que normaliza la excepcionalidad. A partir de un análisis sociojurídico de leyes, decretos, disposiciones administrativas y discursos públicos, propone una tipología de la excepcionalidad migratoria articulada en torno a tres dimensiones —*selectividad, temporalidad y prerrogatividad*— para identificar patrones comunes y facilitar la comparabilidad. De este estudio se desprende que tanto en contextos con marcos garantistas (Argentina) como en regímenes securitistas (Chile), se consolida una gobernanza migratoria dual que articula un Estado normativo y otro prerrogativo (Fraenkel, 2022) que subordina las garantías de derechos humanos a prerrogativas de control y exclusión. El análisis comparado propuesto evidencia que la excepcionalidad no constituye una anomalía, sino una modalidad estructural de los regímenes migratorios contemporáneos en Sudamérica.

Abstract

This chapter critically analyzes key changes in migration policies in Argentina and Chile in response to Venezuelan mobility between 2015 and 2024, arguing that, despite their distinct trajectories and migration regimes, both countries converge on a governance model based on the normalization of exceptionality. Drawing on a thematic analysis of laws, decrees, administrative provisions, and public discourses, the chapter proposes a typology of migratory exceptionality articulated around three dimensions —*selectivity, temporality, and prerogativity*— that makes it possible to identify common patterns in migration governance across both countries. The analysis shows that, in contexts characterized by rights-based frameworks (Argentina) as well as in securitist regimes (Chile), a dual migration governance is consolidated, combining a normative state and a prerogative state, with human rights guarantees subordinated to sovereign prerogatives of control and exclusion. The comparative analysis developed in this chapter demonstrates that exceptionality is not an anomaly but rather a structural modality of contemporary migration governance in South America.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo explora críticamente los cambios en las políticas migratorias hacia las personas venezolanas en Argentina y Chile. El propósito de este capítulo es analizar cómo dos regímenes migratorios diferenciados hacen uso común de la excepcionalidad, lo que da cuenta de un patrón

similar de gobernanza de las migraciones. Con el foco puesto en los cambios legales y administrativos orientados a la gestión de la migración venezolana entre 2015 y 2024, el capítulo da cuenta de un giro restrictivo generalizado que, con independencia de las variaciones en el tipo de políticas y sus efectos en ambos países, responden a —y reproducen— una misma lógica general de gobernanza migratoria restrictiva que prioriza respuestas excepcionales y selectivas para la «gestión» de la movilidad humana. Para elaborar este análisis, proponemos una tripartición analítica de excepcionalidad migratoria basada en nociones de *selectividad*, *temporalidad* y *prerrogatividad*, que usamos como tipología para mapear la cronología de los cambios en la respuesta a la movilidad venezolana en Argentina y Chile, así como los mecanismos asociados que reproducen y normalizan esta excepcionalidad.

Este análisis es consistente con una conceptualización de la gobernanza migratoria entendida como un conjunto de procesos de ordenamiento y fronterización (Yuval-Davis, Wemyss & Cassidy, 2019) caracterizados por continuidades y cambios que aseguran su adaptabilidad y sobrevivencia a nuevas coyunturas (Vera Espinoza, 2024). A través del análisis de los repertorios jurídico-políticos desplegados por Argentina y Chile con el arribo de la ingente migración venezolana, el capítulo argumenta que, si bien se perfilan dos experiencias en apariencia antitéticas, tanto por el perfil migratorio como por el contenido de las políticas migratorias hacia los venezolanos (y efectos negativos o positivos sobre este colectivo), en ambos países se observa una consolidación de la gobernanza restrictiva, cuya impronta es la extensión y normalización de la prerrogativa soberana de excepcionalidad.

Para desarrollar este argumento, comenzamos con una breve revisión de las dinámicas de movilidad venezolana en Argentina y Chile, para después enfocarnos en una discusión general sobre la categoría de gobernanza de las migraciones en la región, todo ello atendiendo a las particularidades de cada país como receptor y a las formas de gestionar —a través de medidas excepcionales— la migración venezolana. Aplicamos una metodología de análisis cualitativo de las políticas migratorias en ambos países —con base en un análisis textual y discursivo de las leyes, proyectos de ley, disposiciones y decretos—, así como un análisis hermenéutico y contextual, sobre la base de las investigaciones y las categorías teóricas y analíticas que las autoras vienen desarrollando, de manera individual y colectiva, en los últimos diez años. Mediante una estructura analítica específica diseñada para captar las principales dimensiones de la excepcionalidad migratoria,

identificamos puntos clave en la cronología de los cambios en la política migratoria de ambos países y reflexionamos sobre los puntos comunes.

2. CONTEXTO

Chile y Argentina se encuentran entre los principales países receptores de la migración venezolana en América Latina, ocupando el cuarto (532.700) y el sexto lugar (165.600), respectivamente, según datos de la Plataforma R4V a noviembre de 2024 (R4V, 2024). Aun cuando se trata de países equidistantes respecto de Venezuela, en el plano migratorio se han constituido en casos de contraste por distintos motivos. En primer lugar, poseen perfiles migratorios claramente diferenciados: mientras Chile devino, muy recientemente (desde 2017), en un país de inmigración, Argentina ha ostentado por décadas el stock migratorio más importante de América del Sur, tanto en términos absolutos como relativos, aunque presenta saldos migratorios negativos y una pérdida de capacidad de atracción desde la pandemia de COVID-19. Estas marcadas diferencias en las trayectorias de recepción de ambos países son, ciertamente, un factor clave para explicar la gravitación específica de la migración venezolana de un lado y otro de la cordillera.

El arribo de la migración venezolana no modificó el peso relativo de la población migrante de la Argentina, aunque sí produjo un cambio importante en su composición: en el censo de 2022, los venezolanos pasaron a ocupar el tercer lugar en el ranking de principales nacionalidades de origen, desplazando así a los chilenos que, junto con los paraguayos, bolivianos y peruanos, habían integrado el cuarteto inmigratorio clásico argentino de las últimas décadas (INDEC, 2024). Sin embargo, la emergencia de la migración venezolana desde 2016 en la Argentina —que pasó de acomunar 6.379 personas en el censo de 2010, a 161.495 en el censo de 2022—, sí trajo aparejadas algunas novedades importantes a nivel sociodemográfico: en especial, su alto nivel relativo de calificación y perfil profesional, su carácter levemente feminizado y familiar, así como su fuerte concentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Cerrutti & Penchaszadeh, 2023; Debandi *et al.*, 2021; Nicolao, Debandi & Penchaszadeh, 2022; Penchaszadeh *et al.*, 2024). Estas características performaron rápidamente un sujeto político migrante estratégico, con gran capacidad de sinergiar su capital cultural (perfil profesional), social (asociacionismo) y político (incidencia en la política pública) (Botto & Nicolao, 2023; Bourdieu, 1980; CAREF, OIM, ACNUR, 2019; Debandi *et al.*, 2021); constituyendo este posi-

cionamiento específico y diferenciado un aspecto fundamental para explicar, al menos en parte, la implementación de ciertas políticas garantistas, selectivas y focalizadas sobre este colectivo, en contextos de giro restrictivo de la política migratoria en el país (Linares, 2021; Penchaszadeh & Ruiz Durán, 2024).

En Chile, la llegada de la migración venezolana impactó significativamente en el peso relativo de la población migrante en el país, siendo el grupo con la tasa de crecimiento más alta en los últimos cinco años. El aumento de la población venezolana se ha dado en el contexto de un incremento general de la población migrante en Chile, que pasó de representar el 1,3 % en 2002, a un 4,4 % en 2017 (CEPAL, 2019), llegando a constituir el 9 % de la población total a finales de 2023, cuando se estimaba que residían en Chile un total de 1.918.583 personas extranjeras (INE-Migraciones Chile, 2024). Según el Censo 2024, en Chile residen 1.608.650 personas extranjeras, lo que representa el 8,7 % de la población total (INE-Migraciones Chile, 2025). Si bien el Censo 2024 muestra un aumento considerable del porcentaje total de personas migrantes en Chile en comparación con la proyección de 2017 (INE-Migraciones Chile, 2025), los datos muestran que el período con mayor arribo de personas migrantes fue entre 2017 y 2019, reportándose posteriormente una tendencia a la baja entre 2023 y 2024 (OCUC, 2025). La distribución de los grupos de personas migrantes en Chile se ha mantenido constante en los últimos cinco años: provienen de Venezuela (38,0 % del total de la población inmigrante), Perú (13,6 %), Colombia (10,9 %), Haití (9,8 %), Bolivia (9,4 %) y Argentina (4,3 %) (INE-SERMIG, 2024). Los venezolanos en Chile son la nacionalidad que más creció en este período: de 344.506 en 2018 pasaron a acomunar 728.586 personas en 2023, lo que representa un crecimiento del 111,5 %. Los datos del Censo 2024 muestran una clara desaceleración e incluso una leve caída del número de venezolanos en Chile (670.000; INE-Migraciones Chile, 2025).

El perfil sociodemográfico de esta población también ha experimentado transformaciones significativas a lo largo del tiempo. En 2017, los venezolanos en Chile constituían el grupo migrante con mayor nivel educativo, con un promedio de escolaridad superior a 15 años (INE, 2018). Sin embargo, el agravamiento de la crisis en Venezuela, junto con la consolidación de las redes sociales en otros países, propició progresivamente la emigración de personas provenientes de estratos socioeconómicos más bajos, quienes, en muchos casos, emprendieron el viaje por vía terrestre a través de Colombia, Ecuador y Perú (Brumat & Vera Espinoza, 2023). El aumento de las personas migrantes venezolanas en Chile, así como el cambio en

el perfil socioeconómico, han impactado la percepción pública, que se ha vuelto más polarizada, compleja y negativa con el paso del tiempo (Freier & Vera Espinoza, 2021), lo que ha impactado —junto a otros factores— en la saliencia política y las respuestas que se han dado a esta movilidad (Brumat & Vera Espinoza, 2023).

La comparación de las políticas migratorias de Chile y Argentina de los últimos años —en un contexto de clara «venezolanización» de las agendas ligada tanto por su peso numérico como a su saliencia política— reviste interés por sus contrastantes «efectos»: mientras que Chile informaba oficialmente, en 2023, casi un 30 % de irregularidad migratoria y documentaria; Argentina reportaba, ese mismo año, bajísimos niveles generales, un 3,5 % de irregularidad migratoria y documentaria, en especial, entre los venezolanos (Debandi, Nicolao & Penchaszadeh, 2024). Considerando este contexto, y a partir de un análisis pormenorizado de las políticas migratorias implementadas por ambos Estados para hospedar la migración venezolana, este capítulo intenta comprender las causas jurídico-normativas de estos cambios migratorios y sus efectos en el plano de la (ir)regularidad, así como el modo en que estas estrategias políticas informan un tipo común de gobernanza migratoria en nuestra región.

3. DISCUSIÓN CONCEPTUAL: GOBERNANZA Y MECANISMOS DE EXCEPCIONALIDAD DE LAS MIGRACIONES EN SUDAMÉRICA

Las políticas migratorias desplegadas en Sudamérica durante el primer cuarto del siglo XXI pueden analizarse dinámicamente atendiendo a la tensa coexistencia de dos paradigmas contradictorios: el paradigma de derechos humanos y el paradigma securitario (Penchaszadeh, 2021; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023; García & Penchaszadeh, 2023; Brumat & Vera Espinoza, 2023). Mientras que el primero se centra en la garantía universal de los derechos de la persona migrante, *qua persona*, limitando el poder soberano de exclusión de los Estados en sus distintos niveles de actuación, el segundo se focaliza en la expansión del poder soberano de exclusión y en los procesos de fronterización interna (control de permanencia y acceso a derechos) y externa (control de ingreso y políticas de extrañamiento) (Penchaszadeh, 2021; Penchaszadeh & García, 2023; Vera Espinoza, 2022; Vera Espinoza, 2024).

El estudio de nuestra región no puede soslayar la gravitación de esta dualidad y su postrera «adecuación» a la categoría de gobernanza migra-

toria importada del Norte Global, que coincidirá con la salida masiva de venezolanos y el consecuente cambio de perfil migratorio de una importante ristra de países desde 2016 (Brumat, 2021; Brumat, Acosta & Vera Espinoza, 2018; Brumat & Vera Espinoza, 2023; Feddersen & Freier, 2023; Freier, 2015; Freier & Parent, 2019; Hammoud-Gallego, 2021).

Ahora bien, previo a la consolidación global de los principios generales de la gobernanza para la migración «regular, segura y ordenada» (que hallaría una de sus expresiones más concretas en los dos Pactos Globales, alcanzados recién en 2018), nuestra región ya experimentaba enfoques duales y, en algunos casos, opuestos en el manejo migratorio abierto y/o restrictivo (Geddes & Vera Espinoza, 2018).

Por un lado, a comienzos del siglo XXI tuvimos una suerte de «era dorada» de liberalización de las políticas migratorias, mediante la aplicación pionera y radical de un paradigma de derechos humanos latinoamericano en al menos cinco países: Argentina, Uruguay, Ecuador, Brasil y Bolivia (Agostinis & Brumat, 2025; Feddersen & Freier, 2023; Freier & D.^a Reveco, 2022; Penchaszadeh, 2021); y, por otro lado, durante el mismo período, distintos cambios legislativos y políticas migratorias se desviaban de los marcos regionales liberales pervirtiéndolos y produciendo una gran variedad de regímenes migratorios (Freier & Acosta, 2015; Geddes & Vera Espinoza, 2018; Penchaszadeh & Cerrutti, 2023).

La primera década del tercer milenio, bajo el importante influjo de los gobiernos neopopulistas de izquierda en la región que buscaron contestar y diferenciarse de las políticas de Estados Unidos en muchos niveles (Agostinis & Brumat, 2025; Brumat & Vera Espinoza, 2023), vio como Argentina dio el puntapié inicial, al incorporar en su Ley de Migraciones n.º 25.871, de 2004, los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR para fortalecer el vecinazgo sudamericano (Acosta & Freier, 2023; Acosta & Odriozola, 2022; Brumat & Torres, 2015; García & Penchaszadeh, 2022; Penchaszadeh, 2021). Luego se sumarían Uruguay, Ecuador y Bolivia, reconociendo el derecho humano a migrar, así como la regularización y la protección de las personas migrantes en situación migratoria y/o documentaria irregular en sus legislaciones. Por el contrario, Chile recién promulgó en 2021 una nueva Ley de Migración y reemplazó las normas migratorias que regían desde la dictadura militar (D.^a Reveco, 2021); al tiempo que en Brasil, la ley adoptada en 2017 sufrió, al mes de su aprobación, el veto de 20 de sus artículos más progresistas por el gobierno de Michel Temer (Brumat & Vera Espinoza, 2023).

Aunque la tibia gobernanza migratoria emanada del Norte Global fue al principio contestada desde Sudamérica (Agostinis & Brumat, 2025; CELS & CAREF, 2020; Domenech, 2013, 2020), produciéndose algunos interesantes regímenes «dismórficos» (Brumat & Freier, 2022), esta apuesta de coordinación global, regional, nacional y local de gestión migratoria se impuso paulatinamente en la segunda década del siglo XXI y encontró un campo sumamente fértil a partir de 2016, con la crisis migratoria venezolana, la emergencia de gobiernos de centro-derecha y la politización de las migraciones a nivel global. En efecto, las derechas sudamericanas hallaron en la crisis venezolana una nueva oportunidad para alinearse «contra los riesgos de los gobiernos de izquierda» (la suspensión de Venezuela en 2017 y la constitución del Grupo Lima son una clara muestra de este cambio de época) (Penchaszadeh & Cerrutti, 2023; Penchaszadeh & Ruiz Durán, 2024). Esta coyuntura permitió la instalación de las nociones de migración «segura, ordenada y regular» promovidas a nivel global, primero mediante la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Meta 10.7, 2015) y luego mediante el Pacto Mundial sobre Migración (2018) (Vera Espinoza, 2024).

Ya al comienzo del siglo XXI, Leilo Mármora (2002, p. 390) describía la gobernanza de las migraciones como el «ajuste» entre las causas, las expectativas y las posibilidades de respuesta a la migración. Estos «ajustes», como se evidencia desde 2017 en varios países de la región, se han articulado en torno a nociones de «crisis» y «emergencia» que, como veremos, son caras y afines al despliegue de políticas de excepción (Vera Espinoza, 2024).

Si la conceptualización de la gobernanza migratoria supone procesos dinámicos de ordenamiento y fronterización en todos los niveles, en respuesta tanto a factores internos como externos (Yuval-Davis *et al.*, 2019), la migración venezolana, aunada a la pandemia por COVID-19, en un contexto claro de basculación de las alianzas políticas de la región, polarización política y resoberanización de la cuestión migratoria —que, entre otras cosas, se ha manifestado en el «bypass» de las instancias de coordinación regional, como el MERCOSUR—, constituyen un conjunto de factores centrales para explicar la gestación de regímenes migratorios diferenciados, en términos del equilibrio entre el garantismo universalista y securitismo restrictivo.

Ahora bien, un aspecto común a los regímenes migratorios de Chile y Argentina (aunque con derivas «positivas» o «negativas») es la apelación al enfoque humanitario para abordar la migración venezolana, lo que ha

dado pie a una articulación por afinidad electiva de diagnósticos y agencias de excepción (Fassin, 2016; Vera Espinoza *et al.*, 2021).

Sobre los motivos de la migración venezolana, numerosos estudios coinciden en la combinación de factores socioeconómicos y políticos de expulsión que, entre sus efectos legales, destaca el consenso en torno a su calificación como migración «mixta» (CAREF, OIM, ACNUR, 2019; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023; Debandi *et al.*, 2021, 2024; R4V, 2022).

Esta naturaleza «anfibia» del fenómeno venezolano, permite comprender no solo la implementación de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, con un mandato y una agencia bifronte de la Organización Intercional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), diferenciada claramente de otras plataformas de corte puramente «humanitario»; sino también el repertorio heterogéneo de respuestas que se desplegarán en la región para manejar esta ingente población, ya sea por la puerta del asilo o por la vía migratoria, obviando, de hecho, que deberían ser, en todos los casos, puertas «complementarias» y no excluyentes (Blouin *et al.*, 2020; Vera Espinoza, 2023).

Para avanzar en el análisis de las lógicas de la gobernanza migratoria en Chile y Argentina, consideramos preciso, en este punto, desglosar analíticamente los mecanismos mediante los cuales la excepcionalidad se ha instalado como modalidad específica de gestión de la ingente migración venezolana.

El recurso de la excepcionalidad no constituye una desviación en los órdenes democráticos contemporáneos, sino más bien la manifestación de una inercia política clásica que ha caracterizado históricamente el manejo estatal de las migraciones: el hiperejecutivismo como forma de expresión de la soberanía, especialmente horadada y limitada en el tardo-capitalismo (Schmitt, 1998; Penchaszadeh, 2021). La migración es un arcano de la construcción del Estado-nación (Sayad, 1999, p. 393; Penchaszadeh, 2012). Su carácter político no refiere meramente a la politización contingente de ciertos flujos migratorios, sino a la función constitutiva que cumple la figura del migrante en la delimitación de las fronteras del orden nacional (Sayad, 1999; Penchaszadeh, 2021).

En trabajos previos hemos hablado de la normalización de un control administrativo y societal excepcional y constante sobre las personas migrantes en la mayoría de nuestras democracias (supuestamente basa-

das en el reconocimiento indiscutible y fundamental del Estado de derecho y de los derechos humanos), control que de ninguna manera sería tolerado por los nacionales (Penchaszadeh, 2016, p. 271; Vera Espinoza *et al.*, 2021). La excepcionalidad, siguiendo la clásica conceptualización schmittiana, no constituye simplemente una suspensión temporal del orden jurídico, sino que funciona como el mecanismo fundamental a través del cual la soberanía se constituye y se afirma. La excepción se halla directamente vinculada con la necesidad política de determinar un extranjero/enemigo para contener la contingencia del orden social y ontologizar el momento político estatal de cierre de sí, de soberanización (Schmitt, 1998, p. 11; Penchaszadeh, 2012). En su famosa formulación, Schmitt establece que «soberano es quien decide sobre el estado de excepción» (*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*), revelando que esta decisión soberana no se limita a momentos de crisis, sino que constituye la condición de posibilidad de todo orden político. La teoría del poder constituyente de Schmitt también radicaliza la idea de una voluntad política que decide sobre la validez de todas las normas y leyes, evidenciando que la excepción es la regla y no su suspensión (Penchaszadeh, 2012).

En efecto, el vínculo entre soberanía y excepción es crucial para comprender tanto la potencia como los límites de la hospitalidad hacia los extranjeros (Derrida & Dufourmantelle, 2000, p. 147), pues es ese poder sobre los extranjeros el que permite trazar una frontera entre los otros y nosotros (Penchaszadeh, 2016; Penchaszadeh, 2012). Una expresión clara de este *pathos* soberano a la base de la política migratoria es el hiperejecutivismo que lo caracteriza: la concentración de las decisiones más relevantes sobre política migratoria en el poder ejecutivo, operando frecuentemente a través de decretos, disposiciones administrativas y medidas de emergencia que evaden los controles parlamentarios y judiciales (Finn & Umpierrez de Reguero, 2020; Penchaszadeh & Courtis, 2022; García & Penchaszadeh, 2024). Esta tendencia no es accidental, sino que responde a la naturaleza misma de la construcción de fronteras como prerrogativa soberana fundamental. Balibar (2002) refiere al carácter «no democrático de las fronteras de las democracias», mostrando cómo el Estado de derecho se diluye en los lugares de «pasaje y tránsito» y cómo la excepcionalidad soberana construye fronteras mediante la estamentación de la ciudadanía, la deportabilidad y la confusión entre derecho y violencia: «la democratización de la ciudadanía ‘hacia adentro’ ha sido históricamente inseparable de la exclusión o marginalización de poblaciones ‘hacia afuera’» (Balibar, 2002, p. 91; Penchaszadeh, 2012).

En el ámbito migratorio, la normalización de la excepción se manifiesta en la capacidad del ejecutivo para redefinir constantemente las condiciones de ingreso, permanencia, integración y expulsión, sin necesidad de modificar por la vía parlamentaria los marcos legislativos existentes (aunque en algunos casos también se valida esta redefinición a través de cambios legislativos). Como hemos evidenciado en estudios previos, las políticas migratorias operan como tecnologías de fronterización (Zapata *et al.*, 2023; Vera Espinoza, 2022; Vera Espinoza & Reyes Muñoz, 2025), tanto en el plano nacional como en el subnacional, que van más allá de los límites territoriales para penetrar en el corazón mismo del espacio social y político.

Ahora bien, para comprender mejor esta operatoria, resulta interesante incorporar al análisis el concepto de «Estado dual» desarrollado por Ernst Fraenkel (2022), para hacer referencia simultáneamente a un Estado normativo, que opera según reglas y regulaciones establecidas, y a un Estado prerrogativo, «que ejerce arbitrariedad y violencia ilimitadas sin control de ninguna garantía legal» (Fraenkel, 2022, p. 62). Esta forma estatal bifronte no constituye una contradicción accidental del sistema, sino un modo específico de funcionamiento que, al tiempo que permite mantener la apariencia de legalidad, preserva la capacidad de actuar por fuera del derecho, por ejemplo, para afirmar la soberanía. Esta perspectiva encuentra eco en el análisis que Linda Bosniak (2006) desarrolla sobre la «concepción normativamente dividida de la ciudadanía», una imagen similar a Jano que caracteriza a los Estados liberales democráticos: por un lado, compromisos universalistas que rigen la vida dentro de la comunidad nacional y, por otro, compromisos excluyentes que operan en las fronteras y hacia los extranjeros (no nacionales = no ciudadanos).

En la gobernanza migratoria contemporánea, las garantías del marco normativo de derechos humanos quedan subordinadas a las prerrogativas soberanas de clasificación, selección y control poblacional que pueden activarse discrecionalmente según las circunstancias. La «separación de esferas» y la «convergencia de esferas» que analiza Bosniak ilustran precisamente cómo diferentes lógicas —normas de membresía *versus* derechos individuales— pueden operar e interactuar dentro de un mismo sistema legal y político. En el ámbito migratorio, esta dualidad permite que coexistan marcos normativos garantistas con prácticas excepcionales de control y exclusión, sin que ello represente necesariamente una contradicción sistémica, sino más bien el modo específico de funcionamiento liminal de la soberanía democrática.

En el ámbito de la gobernanza migratoria, observamos precisamente esta coexistencia estructural entre un Estado normativo —que, en muchos casos, mantiene los marcos legales de derechos humanos, los procedimientos administrativos regulares y las instancias de revisión judicial— y un Estado prerrogativo migratorio —que opera mediante decretos, disposiciones de excepción, programas especiales, medidas administrativas discrecionales y decisiones soberanas que pueden suspender o modificar las garantías establecidas—.

La clave del modelo de Fraenkel radica en mostrar que el Estado prerrogativo «posee poder completo para suspender arbitrariamente al primero en cualquier punto o en todos los puntos» (Fraenkel, 2022, p. 62). En la gobernanza migratoria, esto significa que las prerrogativas excepcionales del Estado pueden, en cualquier momento, suspender las garantías del Estado normativo sin eliminarlo formalmente. Esta dualidad no representa una contradicción ni una falla del sistema, sino su modo específico de funcionamiento: mantener la legitimidad del marco de derechos, mientras se preserva la capacidad soberana de suspenderlo selectivamente.

En este capítulo intentaremos avanzar en la caracterización específica del Estado prerrogativo que se performa a través del ejercicio y aplicación de distintas estrategias de excepción en la gobernanza migratoria:

1. Selectividad: regímenes diferenciados de derechos según el origen nacional, los perfiles socioeconómicos y las coyunturas político-diplomáticas específicas. La aplicación de políticas restrictivas generales en la región ha estado acompañada de la implementación simultánea de políticas focalizadas dirigidas a los venezolanos. Esta selectividad no responde únicamente a consideraciones humanitarias, sino que revela usos «políticos» de la migración y su manejo.
2. Temporalidad: nos referimos tanto a la duración como a la experiencia de medidas provisionales que terminan consolidándose como modalidades permanentes de gestión. Estas medidas se caracterizan tanto por la imposición de temporalidades a las personas migrantes —concretada en la espera en procesos cada vez más complejos y en los períodos de residencia y/o irregularidad—, como por la duración limitada, cambiante y condicionada de estas medidas (Prieto Rosas *et al.*, próximamente). Por ejemplo, los «programas especiales», las «disposiciones extraordinarias», los «regímenes de emergencia» e incluso las medidas complementarias devienen formas estables de gobierno de las migraciones. Esta temporalidad

excepcional permite mantener la flexibilidad soberana frente a los compromisos legales formales.

3. Prerrogatividad: *bypass* de los marcos legislativos existentes y estandarizados mediante decretos, disposiciones administrativas y medidas ejecutivas que reformulan *de facto* los regímenes migratorios, sin pasar por los procedimientos democráticos correspondientes.

Creemos que el estudio de los usos de la excepcionalidad migratoria con base en estas tres dimensiones puede facilitar la comprensión de esta aparente paradoja: ¿cómo es posible que en contextos donde se observa un balance claramente diferenciado entre el paradigma de derechos humanos y el paradigma securitario, se imponga sin embargo una misma lógica común basada en la discrecionalidad soberana? Nuestra hipótesis es que la excepcionalidad como regla no suspende necesariamente el Estado migratorio normativo, sino que lo subordina a un ejercicio activo de las prerrogativas estatales de clasificación, selección y control poblacional.

Es importante destacar que en Sudamérica existe una literatura emergente que evidencia el uso de mecanismos de excepcionalidad en la gobernanza migratoria. Por ejemplo, Andrade-Moreno y Cociña-Cholaky (2024) analizan la respuesta de Chile a la movilidad venezolana, evidenciando excepcionalidad en las prácticas administrativas y jurídicas que permiten al Estado equilibrar demandas e intereses sociales contradictorios. Por otra parte, Domenech (2020) analiza procesos simultáneos de securitización y humanitarización que construyen representaciones dicotómicas sobre las migraciones y los migrantes en Argentina, clasificándolos como sujetos peligrosos o como víctimas merecedores de protección y utilizando el lenguaje de la excepcionalidad para legitimar tratamientos diferenciales. Desde una clave más teórica e histórica, el análisis de la excepcionalidad permite mostrar el funcionamiento del *pathos* soberano en la Argentina (Penchaszadeh, 2012). Asimismo, nuestros análisis sobre la implementación de medidas excepcionales durante y después de la pandemia han contribuido a esta discusión (Vera Espinoza *et al.*, 2021; Zapata *et al.*, 2023; Acosta *et al.*, 2019; Penchaszadeh, 2021).

En este contexto, este capítulo tiene un doble propósito: por un lado, a través del uso de las variables de nuestra propuesta de tripartición de la excepcionalidad migratoria (*selectividad-temporalidad-prerrogatividad*), mapear la cronología de los cambios en la respuesta a la movilidad venezolana en Argentina y Chile y los mecanismos que materializan (y normalizan) esta excepcionalidad; y, por otro lado, mostrar cómo dos respuestas

antitéticas responden a y reproducen, en realidad, una misma lógica general de gobernanza migratoria restrictiva en ambos países y en la región basada en la excepcionalidad.

4. ARGENTINA Y LA CRONOLOGÍA DE LA EXCEPCIONALIDAD MIGRATORIA: LA REGLA PRERROGATIVA Y SUS BEMOLES

Las transformaciones en las políticas y discursos migratorios en la Argentina permiten pensar la instalación dinámica de un Estado dual (Domenech, 2009, 2013; García & Penchaszadeh, 2018, 2022; Penchaszadeh, 2021). En la última década, período coincidente con el arribo de la migración venezolana a la Argentina, puede observarse la consolidación de una gobernanza migratoria caracterizada por la excepcionalidad y la implementación de medidas selectivas, temporales y restrictivas (Linares, 2021; Penchaszadeh & Ruiz Durán, 2024).

Si partimos de un análisis longitudinal de los regímenes migratorios de la Argentina desde su fundación como Estado-nación, se perfila un claro Estado dual, más «prerrogativo» que normativo. Desde la segunda década del siglo XXI, período aquí bajo análisis, los arreglos normativos y administrativos han recaído mayormente en el Poder Ejecutivo, pasando por alto los debidos resguardos de colegiatura y legitimidad garantizados por el Congreso de la Nación y el Poder Judicial. Esta tendencia hacia la centralización administrativa, el decretismo y el hiperejecutivismo se observa tanto en dictaduras como en gobiernos constitucionales. Como señala Pacecca (2005), ya hacia 1920-1930 la normativa migratoria argentina dejó de expresarse en forma de leyes con trámite parlamentario regular para conformarse en un *corpus* asistemático y fragmentario, dominado por los decretos del Poder Ejecutivo, ampliando así el margen de discrecionalidad de las instancias administrativas dependientes del Ejecutivo. En este sentido, cabe señalar que la Argentina solo cuenta en su haber con dos leyes migratorias aprobadas por el Congreso Nacional, mediante trámite parlamentario regular, ambas separadas por más de un siglo: la Ley Avellaneda (Ley n.º 817 de 1876) y la Ley de Migraciones n.º 25.871 de 2004 (Giustiniani, 2004).

Entre 2004 y 2015, podemos hablar de una suerte de «era dorada» en términos de la implementación del paradigma de derechos humanos en la política migratoria argentina, un período caracterizado por la aplicación activa de este enfoque, aunque también signado por el avance de lógicas securitarias (Domenech, 2009, 2013; García & Penchaszadeh, 2018, 2023).

Desde 2004 rige la Ley de Migraciones n.º 25.871, producto de la lucha sostenida por décadas por organizaciones *de y para* migrantes, iglesias, partidos de izquierda y sectores académicos (Giustiniani, 2004; Correa, 2006; Penchaszadeh, 2021). Una norma que reconoce la migración como derecho humano, responsabiliza al Estado por la irregularidad documentaria, desliga el goce de derechos de la situación migratoria y documentaria de las personas y otorga un rol inédito de control y supervisión de las decisiones administrativas de las instancias migratorias al Poder Judicial (Penchaszadeh, 2021). Complementariamente, la vigente Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado n.º 26.165 de 2006, incorpora el concepto amplio de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, configurando así uno de los sistemas de protección más avanzados de la región, al reconocer tanto la persecución individual como las situaciones de violencia generalizada como causales de refugio. Estas leyes nacionales, aún vigentes (pero pervertidas y reformadas por el Poder Ejecutivo en los últimos años), constituyen, sin duda, el núcleo duro del Estado normativo migratorio argentino¹.

Ahora bien, resulta importante señalar que el paradigma de derechos humanos ha coexistido en todos los períodos con un paradigma securitario, generando una tensión constante y constitutiva entre garantismo y control. El Estado prerrogativo migratorio de la Argentina nunca ha dejado de operar paralelamente mediante el uso «legal» de la excepcionalidad ejecutiva y de las facultades discrecionales contempladas en la propia legislación (frente a situaciones de «emergencia» y «crisis» que atenten contra la «seguridad y/o el orden público»). Decretos, disposiciones administrativas y medidas burocrático-administrativas han modelizado y determinado *de facto* el régimen migratorio argentino, evadiendo así los controles parlamentarios y judiciales (García & Penchaszadeh, 2022). Esta lógica dual, insistamos, no constituye una contradicción coyuntural; es más bien un modo específico de funcionamiento liminal de la gobernanza migratoria también en la Argentina, cuya finalidad es mantener la legitimidad formal de ciertos marcos jurídico-normativos, mientras se ejerce activamente la prerrogativa soberana de su suspensión selectiva.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), período previo a aquel que se analiza en este capítulo, se observa un fortalecimiento del Estado normativo cuya piedra basal, sin duda, fue la activa política de regularización

1. Aunque cabe señalar que la ley de asilo nunca fue reglamentada.

documentaria que se inició con la implementación del Programa «Patria Grande» en 2006 (Penchaszadeh, 2021). Estos gobiernos tenían en mente objetivos políticos específicos, que bien pueden explicar su fuerte adhesión al paradigma de derechos humanos, a saber: fortalecer el vecinazgo sudamericano en el contexto de alianzas neopopulistas en auge mediante la promoción de la libre circulación mercosureña y la consolidación del control sobre la población extranjera —mayoritariamente de origen regional— y las fronteras (Courtis & Pacecca, 2007; Nejmkis, 2012; Domenech, 2009; García & Penchaszadeh, 2018). En esta línea, la Ley de Migraciones introdujo un patrón de selectividad estructural que privilegiaba a los nacionales mercosureños por encima de los extramercosureños, ciudadanía migratoria estratificada. Para matizar esta fuerte estratificación del derecho a la regularidad entre los mercosureños y extramercosureños, ya en este período fueron implementadas distintas «amnistías migratorias» o regímenes especiales y de regularización selectivos y excepcionales para colectivos específicos extra-Mercosur no amparados por acuerdos de residencia: el Decreto 1169/2004 para extranjeros extra-Mercosur residentes de hecho, y posteriormente diversas disposiciones para dominicanos (DNM 01/2013) y senegaleses (DNM 02/2013), dan cuenta de ello. Ciertamente, la migración venezolana no constituyó un tema central de la agenda migratoria durante estos gobiernos, no solo porque el flujo desde ese país aún no era significativo, sino también por razones geopolíticas (alineación de los gobiernos neopopulistas de izquierda que, incluso, se mantendrá incólume posteriormente cuando el patrón migratorio cambie).

El equilibrio relativo entre el Estado normativo y el prerrogativo del kirchnerismo se vio claramente alterado con el cambio en el patrón de arribo de la migración venezolana a la Argentina, que coincidió con la llegada de la Alianza Cambiemos al poder en diciembre de 2015, con Mauricio Macri a la cabeza. Durante esta gestión se produjo, en efecto, una magnificación del Estado dual: mientras la política migratoria experimentó un claro giro restrictivo en términos generales (García & Penchaszadeh, 2018), paralelamente se aplicaron políticas focalizadas garantistas para facilitar la regularización y la radicación de los venezolanos (Linares, 2021; Botto & Nicolao, 2023).

La contracción del enfoque de derechos humanos y el avance del paradigma securitario se manifestó en múltiples niveles (Penchaszadeh & García, 2018): cierre del Programa de Abordaje Territorial y retirada de los vehículos con los que se hacían regularizaciones en localidades con alta

presencia migrante; implementación del sistema moroso de turnos online (2016-2017); creación del sistema digital Radex (2018) para cursar los trámites de radicación «a distancia» y por una vía íntegramente virtual; aumentos desmesurados en las tasas migratorias (de hasta 1000 %); eliminación de la posibilidad de solicitar eximición del pago de tasas por razones humanitarias o de pobreza; reducción del número de delegaciones de la DNM en el país (Penchaszadeh & García, 2018; Penchaszadeh, 2021).

El clímax de este giro restrictivo, sin embargo, se alcanzó con la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 que, con la excusa de combatir el narcotráfico, modificó aspectos centrales de la Ley de Migraciones y la Ley de Ciudadanía y Naturalización n.º 346/1869, ampliando las causales de expulsión y eliminando garantías contempladas en la normativa vigente (García & Penchaszadeh, 2018; Canelo *et al.*, 2019; Penchaszadeh & Courtis, 2022), y abriendo la puerta a las expulsiones exprés de migrantes en conflicto con la ley. Paralelamente, las medidas burocrático-administrativas, orientadas supuestamente a «modernizar» el sistema de radicaciones, obstruyeron la política de regularización documentaria y generaron importantes rezagos en la asignación de turnos y la resolución de trámites de radicación, aspecto que se manifestó en la caída del número de trámites de radicación resueltos por el Estado argentino en 2018 y 2019 (Penchaszadeh, 2021; Debandi *et al.*, 2024).

A contrapelo de este giro restrictivo general, el gobierno de Macri implementó paralelamente una política diferenciada y garantista para los venezolanos, a quienes definió como «refugiados de un régimen autoritario» (Linares, 2021). La Disposición 594/2018 alineó su fundamentación con la «Declaración sobre la situación en la República de Venezuela» suscrita por los Estados Parte y asociados del Mercosur y México, reconociendo el agravamiento de la crisis política, social y humanitaria y las dificultades concretas de esta población para obtener documentación de origen. Posteriormente, la Disposición 520/2019 desarrolló un programa más sistemático que flexibilizó los requisitos documentales, al permitir la presentación de documentación vencida (hasta por dos años) y al eliminar la obligación de legalizar los antecedentes penales de Venezuela. Este período evidenció claramente la selectividad como dimensión central de la excepcionalidad: regímenes diferenciados de derechos según el origen nacional y coyunturas político-diplomáticas específicas (Penchaszadeh & Ruiz Durán, 2024). La apelación constante a los conceptos de crisis, humanitarismo y emergencia legitimó estas medidas excepcionales y configuró una modalidad de «diplomacia migratoria» selectiva y temporal (pues, en

todos los casos, las «puertas» creadas por estas disposiciones especiales se abrieron y se cerraron discrecionalmente).

La administración de Alberto Fernández (2019-2023) marcó otro giro en la dinámica dual del Estado, pues al tiempo que se restableció —una vez superada la pandemia— en múltiples dimensiones el enfoque de derechos humanos, se consolidaron ciertos recursos excepcionales como modalidad permanente de gestión (Debandi *et al.*, 2024). En 2021 se derogó el DNU 70/2017, se relanzó el Programa de Abordaje Territorial y se extendió la red de Centros de Integración de Migrantes. La temporalidad excepcional se evidenció en la evolución de las medidas focalizadas en la población venezolana, con la implementación de un régimen especial para niños, niñas y adolescentes migrantes (Disposición 1891/2021); y con la aplicación de múltiples regímenes especiales para otros colectivos: ciudadanos ucranianos desplazados por la guerra (Disposición 417/2022, vigente por 180 días) y ciudadanos afganos (Disposición 891/2022, vigente por 90 días), además del «Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la República de Senegal» (Disposición 940/2022) y el «Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de Países Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más República Dominicana y República de Cuba» (Disposición 941/2022), consolidando lo que podríamos denominar como una infraestructura de excepción estable. Estas medidas temporales y focalizadas configuraron «parches» normativos aplicados selectivamente para atender las coyunturas políticas internacionales.

El aspecto más significativo de este avance de la función prerrogativa —mediante la implementación de regímenes especiales de regularización— fue el desmontaje paralelo de la política de asilo. En efecto, una condición expresa para acogerse a los regímenes especiales de regularización fue el desistimiento de las solicitudes de asilo previas, como se desprende del articulado de dichas disposiciones (Debandi *et al.*, 2024). La estadística de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) evidencia esta canalización forzada: el peso porcentual de la población venezolana sobre el total de refugiados reconocidos pasó del 68 % en 2019 al 2,6 % en 2020, y fue nulo en 2022 y 2023. Esta evolución contrasta con el crecimiento de las solicitudes hasta 2021 y da cuenta de la canalización forzada hacia la vía migratoria y de la clausura de la puerta formal de asilo. En efecto, las personas venezolanas fueron obligadas a renunciar a su derecho de protección internacional, es decir, a desblindarse frente a una eventual deportación.

La llegada de Javier Milei al poder con La Libertad Avanza, en funciones desde diciembre de 2023, ha intensificado esta lógica prerrogativa. En el plano discursivo, primero se presentó la migración como una carga social y económica onerosa que la Argentina no podía permitirse, así como un problema para la seguridad nacional. En el plano material, un conjunto de medidas concretas aplicadas desde entonces da cuenta de un nuevo capítulo en el despliegue de la excepcionalidad. El Decreto 584/2024 aumentó las tasas migratorias en un 1500%, mientras que el DNU 942/2024 reformó la Ley de Refugiados, eliminando instancias de apelación, reduciendo plazos y desconociendo los instrumentos regionales e internacionales que sirvieron de fuente de la Ley n.º 26.165, entre ellos la Declaración de Cartagena de 1984. Asimismo, se reemplazó el ya desmantelado Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) por el Ministerio de Seguridad en el Consejo de la CONARE, lo que evidencia un avance del paradigma securitario sobre el sistema de protección.

A contrapelo, nuevamente, este gobierno implementó un régimen especial de regularización para venezolanos (Disposición 84/2024). Inmediatamente después de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Argentina (postelecciones del 28J), se implementó una política extremadamente garantista para este colectivo, a saber: posibilidad de presentar documentación vencida hasta por 10 años, dispensa del ingreso legal, eliminación de la obligación de presentar antecedentes penales y habilitación para suplir requisitos mediante declaraciones juradas en todos los casos.

Esta nueva configuración evidencia el avance de la prerrogatividad como dimensión central: el *bypass* constante de los marcos normativos mediante decretos y disposiciones excepcionales que reformulan de facto los regímenes migratorios sin procedimientos democráticos. La coronación del Estado prerrogativo en el período termina de cristalizarse con la reciente reforma integral de la política migratoria argentina mediante el DNU 366, sancionado el 29 de mayo de 2025. Este decreto modifica sustancialmente la Ley de Migraciones n.º 25.871, las leyes de Educación Superior y Nacional, y la Ley de Ciudadanía n.º 346, introduciendo cambios que endurecen los criterios para el ingreso y la permanencia de extranjeros, restringen el acceso a los servicios públicos de salud y educación para no residentes permanentes y facilitan los procesos de expulsión. Además, establece un novedoso mecanismo de «ciudadanía por inversión» y estratifica el acceso a los derechos con base en un criterio exclusivamente económico. Esta reforma marca la consolidación de una tendencia al uso cada

vez más extendido del recurso de la excepcionalidad e introduce, como novedad, el criterio económico e instrumental junto al securitario, lo que nos reenvía al motivo central (económico) que ya aducía Fraenkel en las bases del Estado dual.

La política migratoria argentina, desde la sanción de la Ley n.º 25.871 en 2004, evidencia que el Estado dual constituye un modo específico de funcionamiento que permite mantener la legitimidad del marco de derechos humanos, mientras se preserva la discrecionalidad soberana selectiva. El análisis de la estrategia de excepcionalidad hacia la población venezolana revela, a su vez, cómo el Estado argentino se legitima mediante el discurso humanitario regional; aplica modalidades de control flexible según su humor político; consolida su tradicional hiperejecutivismo como forma normal de gobierno migratorio; ejerce una resoberanización selectiva en un contexto de pérdida general de autonomía global; e instala la «temporalidad» como forma estable de gestión estatal.

5. GOBERNANZA MIGRATORIA EN CHILE Y LA RESPUESTA AL DESPLAZAMIENTO VENEZOLANO: LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA SECURITISTA

El enfoque securitario que ha caracterizado el manejo de las migraciones en Chile no es nuevo. Los distintos cambios en las políticas y discursos migratorios en el país durante los últimos 45 años han contribuido a desarrollar e instalar este enfoque (Stang, 2016). En los últimos diez años, período que coincide con la migración venezolana en Chile (que, aunque no es la única movilidad, sí es la más numerosa), se empieza a consolidar una gobernanza migratoria que se caracteriza por la excepcionalidad y la adopción de medidas selectivas (Andrade-Moreno & Cociña-Cholak, 2024), enmarcadas en contextos de «crisis» (Vera Espinoza, 2024). Y es que, si bien el enfoque securitista ha sido una constante, a pesar de sus matices, la saliencia política de las migraciones en Chile, en particular la movilidad venezolana, ha aumentado significativamente desde 2015 hasta la fecha (Freier & Vera Espinoza, 2021; Brumat, Acosta & Vera Espinoza, 2018).

Cuando las personas venezolanas comenzaron a llegar a Chile alrededor de 2015, la ley migratoria que aún regía era el Decreto Ley n.º 1094 de 1975, promulgado durante la dictadura militar de Augusto Pinochet. El DL1094 que rigió en Chile durante 46 años —con algunas reformas después de la transición a la democracia— era una norma marcada por las ideologías de la Guerra Fría y la Doctrina de la Seguridad Nacional, creada

en dictadura con el fin de impedir el ingreso de, o expulsar, «agitadores» que pudieran atentar contra el orden interno (Stang, 2016). Asimismo, el DL1094 se aplicaba con gran discrecionalidad y de manera restrictiva de los derechos de las personas migrantes (Cociña-Cholaky, 2022).

Thayer (2019) identifica tres períodos recientes de política migratoria en Chile: el período de política «por defecto» (1992-2002); el período de política «*ad hoc*» (2002-2017); y el período de política de «ordenar la casa» (2018-2021). Se puede argumentar que el período 2021-2024 responde a una política de «cambios y restricciones». Durante estos cuatro períodos, Chile se perfila como un Estado dual. Por una parte, Chile adopta algunos cambios normativos a nivel interno, y por otra, se perfila como un buen actor humanitario en el plano de la cooperación internacional posdictadura, a través de la adopción y la participación en varias instancias e instrumentos regionales y globales (Vera Espinoza, 2018; Brumat & Vera Espinoza, 2023). Por otra parte, el Estado chileno normaliza la práctica de gobernanza mediante decretos ejecutivos y medidas administrativas, así como mediante el nivel de urgencia que el gobierno puede darle a la agenda legislativa (Finn & Umpierrez de Reguero, 2020). Si bien la llegada de venezolanos se registra en Chile desde 2015, las medidas y cambios en la gobernanza migratoria en Chile analizados en este capítulo, corresponden al período 2018-2024, que coincide con el peak de la migración venezolana y que incluye el segundo mandato del presidente de derecha Sebastián Piñera y el actual gobierno de la denominada «nueva izquierda» de Gabriel Boric.

Al comienzo del segundo mandato de Piñera, en 2018, se incluyó la migración en la agenda política. Esta inclusión no solo se explica por el aumento de la población migrante venezolana, sino también por el aumento de la migración haitiana que la precedió (Stang *et al.*, 2020). Como explicamos en otro texto (Brumat & Vera Espinoza, 2023), la inclusión de la migración en la agenda política y mediática también debe contextualizarse considerando la incapacidad tanto de la primera administración de Piñera (2010-2014) como del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) para modificar el DL1094.

En 2018, el gobierno anunció una amplia reforma migratoria para «ordenar la casa» (Prensa Presidencia, 2018) que incluía la tramitación de una nueva Ley de Migración y Extranjería así como la creación de seis tipos distintos de visas, un proceso de regularización y un plan de retorno «humanitario». El gobierno también emitió dos decretos ejecutivos que modificaron selectivamente los procedimientos de visado para dos colec-

tivos: i) la creación, desde 2019, del Visado Consular de Turismo Simple para ciudadanos haitianos y venezolanos; ii) la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD) para personas venezolanas, implementada desde 2018. Finn y Umpierrez de Reguero (2020, pp. 54-57) analizan cómo esta última medida, adoptada por decreto, esconde fines restrictivos tras un lenguaje inclusivo. En el caso de los venezolanos, la politización de la medida enfatiza la recepción de migrantes que escapan del régimen de Maduro; pero el objetivo que subyace a la medida, apuntan Finn y Umpierrez, era aumentar la burocracia premigratoria, lo que reduciría así el número de venezolanos.

La VRD podía emitirse en cualquier consulado chileno en el extranjero, sujeta a requisitos específicos, como el pasaporte (o la cédula de identidad nacional) y el certificado de antecedentes penales. Con el tiempo, los requisitos para acceder a esta visa se fueron endureciendo y la visa comenzó a funcionar como un mecanismo de reunificación familiar (Vera Espinoza, 2022). La VRD, promovida como una visa especial para ayudar a personas venezolanas a huir del régimen de Maduro, representó, en la práctica, una barrera de entrada legal, debido a su baja tasa de aprobación y a su compleja tramitación, que incluía largos tiempos de espera (Cociña-Cholaky & Andrade-Moreno, 2021; Vera Espinoza, 2024). Antes de la imposición de la VRD, las personas venezolanas podían ingresar al país como turistas sin necesidad de solicitar una visa, con cédula de identidad o pasaporte vigente por 90 días, y con posibilidad de solicitar un nuevo estatus migratorio de residencia temporal una vez en Chile. Similares barreras de entrada se impusieron a venezolanos en otros países del Cono Sur, como Ecuador y Perú (Freier & Luzes, 2021; Palla *et al.*, 2022).

Desde el inicio de su segundo mandato, el Gobierno de Piñera había adoptado el lenguaje de migración *ordenada, segura y regular* del Pacto Mundial para la Migración (GCM, por sus siglas en inglés) como lema de su agenda migratoria (Brumat & Vera Espinoza, 2023). Sin embargo, apenas días antes de la firma de la declaración en Marrakech, Chile decide no firmar el GCM, argumentando que los «principios [y] contenidos del GCM promueven la migración irregular, crean nuevas obligaciones para el Estado chileno y restringen nuestra soberanía» (Prensa Presidencia, 2018). Si bien el GCM es un documento no vinculante que no introduce obligaciones adicionales para los Estados (Vera Espinoza *et al.*, 2018), la decisión de Chile constituye un gesto simbólico para reafirmar la prerrogatividad estatal.

El gobierno de Piñera reforzó las deportaciones masivas y mediáticas como parte de una campaña para criminalizar la migración (Brumat & Vera

Espinoza, 2023; Vera Espinoza, 2022). Esta retórica se intensificó durante la pandemia, cuando se vinculó el aumento de los casos de COVID-19 con el ingreso irregular de migrantes (Freier & Vera Espinoza, 2021). El cierre de fronteras decretado como medida sanitaria (Decreto 102), junto con otras acciones migratorias tomadas antes y durante la emergencia sanitaria, provocó un aumento drástico de ingresos por pasos no habilitados: cerca de 17.000 en 2020, con un 77 % de personas venezolanas, 6 % haitianas y 5 % bolivianas (SJM, 2021).

En 2021, el ingreso por Colchane, localidad fronteriza con Bolivia, se convirtió en el epicentro de la llamada «crisis migratoria». Más de una decena de personas, en su mayoría venezolanas, murieron al intentar cruzar por condiciones geográficas y climáticas extremas (Infomigra, 2022; Herrera & Vidal, 2022). También aumentaron las tensiones entre las comunidades residentes y el gran número de personas que ingresaron al territorio, así como crecieron las necesidades humanitarias de las personas con ingreso irregular (Stefoni *et al.*, 2023).

La respuesta estatal fue el Plan Colchane, que incluyó expulsiones colectivas y profundizó la militarización fronteriza iniciada en 2019 con el Decreto 265 (Vera Espinoza, 2022), una medida excepcional autorizada por la intervención de las Fuerzas Armadas en la zona fronteriza (Andrade-Moreno & Cociña-Cholak, 2024). El plan también construyó una figura ambigua del migrante: como sujeto humanitario y, a la vez, como amenaza (Stefoni *et al.*, 2023; Vera Espinoza *et al.*, 2021).

Desde antes incluso de la pandemia, Chile también evidenciaba barreras importantes para personas en busca de protección internacional que impedían el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a, lo cual ya había sido constatado por la Contraloría General de la República (2020) y la Corte Suprema (causa rol n.º 30.214-2021). Como hemos documentado en otro texto (Zapata *et al.*, 2023), estas prácticas exclusionarias incluían barreras para solicitar asilo, como entrevistas de preadmisibilidad (no contempladas en la ley en ese momento) e incluso rechazos en la frontera (Vargas Rivas & Nazar Ortiz, 2021), excesivos tiempos de espera y altas tasas de rechazo. La tasa de reconocimiento de refugio ha sido especialmente baja entre la población venezolana (Feddersen *et al.*, 2023).

Según datos del Servicio Nacional de Migraciones (ex Departamento de Extranjería y Migración), entre 2017 y 2022 se formalizaron 10.119 solicitudes de reconocimiento de personas venezolanas, mientras que en el mismo

período sólo se reconoció como refugiadas a 33 personas de este colectivo. A pesar de que la Ley de Refugio n.º 20.430 de 2010 incorpora la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena (1984), el Estado chileno no la ha aplicado, evidenciando nuevamente la prerrogatividad en el desuso de la legislación vigente.

Las medidas adoptadas por las autoridades chilenas, junto con el cierre de fronteras por la pandemia, precarizaron el ingreso de personas venezolanas, observándose: i) una disminución de entradas por pasos habilitados, debido al requisito de visas consulares y a la VRD; y ii) un aumento de ingresos por pasos no habilitados (Feddersen *et al.*, 2023; Zapata *et al.*, 2023). Según el *Anuario 2020* del Servicio Jesuita Migrante (2021), entre enero de 2018 y enero de 2021 se registraron más de 35.400 ingresos irregulares, lo que representa el 79 % del total desde 2010. En el caso venezolano, el ingreso irregular aumentó en un 134,622 % en ese período. Además, según datos de la Policía de Investigaciones, los venezolanos representaron el 42 % de las víctimas de tráfico ilícito en 2020. Como han analizado varios estudios académicos, a través del debilitamiento del sistema de refugio en Chile (Zapata *et al.*, 2023) y de las medidas de control selectivo (Andrade-Moreno & Cociña-Cholak, 2024), el Estado chileno contribuye a generar irregularidad migratoria.

En este contexto, la administración de Piñera promulgó la nueva Ley de Migración y Extranjería (LME) n.º 21.325 en 2021. Aunque la LME fue promulgada en abril de 2021, solo entró en vigor en 2022, tras la definición de sus reglamentos de implementación (D.^a Reveco, 2021). Piñera explicó durante la promulgación que el principal objetivo de la nueva ley era «poner orden en nuestra casa, a través de una política de migraciones *ordenada, segura y regular*, que permita la migración legal y combata la migración ilegal» (Prensa Presidencia, 2021). Este mensaje, consistente con los emitidos desde 2018, profundiza en el binomio de personas migrantes ‘buenas’ (legal) y ‘malas’ (ilegal) (Brumat & Vera Espinoza, 2024), en consonancia con los fines economicistas y securitistas de la política migratoria chilena (Andrade-Moreno & Cociña-Cholak, 2024).

Un informe del Servicio Jesuita Migrante (SJM, 2024) destaca avances de la Ley n.º 21.325 en el reconocimiento de derechos, la descriminalización del ingreso irregular y la creación de un recurso local para apelar las expulsiones. Además, el artículo 10 contempla la posibilidad de otorgar protección complementaria a solicitantes de refugio cuyo estatus haya sido denegado. La ley también establece un nuevo marco institucional, al exigir una Política Nacional de Migración y Extranjería (PNM) e imple-

mentar el Servicio Nacional de Migraciones, que reemplaza al antiguo Departamento de Extranjería y Migración y amplía capacidades y recursos. Su entrada en vigor coincidió con el inicio del gobierno de Gabriel Boric en marzo de 2022. La migración venezolana siguió siendo prioritaria en la agenda política de Boric, como se evidenció en su primera aparición ante la prensa internacional, donde llamó a una solución regional (El País, 2022).

Desde la aprobación de la Ley de Migración n.º 21.325 en abril de 2021, en un contexto de alta politización y criminalización de las migraciones, se han presentado más de 47 proyectos de ley para modificar esta ley y otras normas migratorias (Infomigra, 2024; Cámara de Diputados, 2024). Uno de los proyectos, aún en trámite, propone tipificar como delito el ingreso clandestino, ampliar las causales de expulsión y de rechazo de permisos de residencia, introducir nuevas restricciones de ingreso, así como disposiciones sobre derechos sociales. Al mismo tiempo, decretos y medidas excepcionales siguen configurando la gobernanza migratoria, consolidando el enfoque securitista construido en las últimas cuatro décadas.

Entre los hitos recientes destaca el Decreto 177 (2022), que establece nuevas subcategorías de residencia temporal y deroga decretos anteriores, incluida la VRD. La eliminación de la VRD evidencia la ambigüedad temporal de las medidas excepcionales, que pueden implementarse rápidamente, pero que pueden tener efectos prolongados y modificarse —así como terminarse— discrecionalmente.

Ese mismo año, el gobierno de Boric solicitó extender el Estado de Excepción en la zona norte y en 2023 se promulgó el Decreto 78 que transfiere el resguardo fronterizo —en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta— a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, facultad que previamente se encontraba a cargo de la Policía de Investigaciones. En 2023 entró en vigor la Ley de Infraestructura Crítica n.º 21.542, que autoriza el despliegue militar en el norte de Chile para controlar la migración irregular y combatir el crimen organizado, el tráfico de armas, drogas y personas. Esta militarización reafirma la lógica de excepcionalidad estatal frente a las «crisis» migratorias.

La fronterización también avanza dentro del territorio. En 2023, tras el asesinato de un carabinero y la presunta participación de ciudadanos extranjeros, se adopta el ‘Criterio Valencia’ (nombrado en referencia al Fiscal Nacional), que instruye a los fiscales a solicitar la prisión preventiva para migrantes sin documentación detenidos por delitos. El primer

detenido bajo esa directriz fue un venezolano. La medida punitiva ha sido duramente criticada por organizaciones de la sociedad civil.

En 2023 también se implementó un proceso de autodenuncia para quienes ingresaron por pasos no habilitados antes del 30 de mayo de 2023, requisito para el nuevo empadronamiento biométrico, que recoge fotografía y huellas digitales. A la fecha, el empadronamiento biométrico no contempla ninguna vía que permita la regularización (Prieto Rosas *et al.*, próximamente).

En febrero de 2024 se promulgó la Ley n.º 21.655, que modifica la Ley de Refugio de 2010 (Ley n.º 20.430) y que formaliza la etapa inicial del procedimiento para determinar la condición de refugiado y regulariza prácticas de preadmisibilidad. La Ley n.º 21.655, entre otras medidas, también establece un plazo de 7 días hábiles desde el ingreso al país para solicitar asilo, imponiendo nuevas barreras al acceso a la protección internacional. Ante los reclamos y preocupaciones que el cambio a la Ley de Refugio generó en organizaciones de y para personas migrantes y refugiadas, el director del Servicio Nacional de Migraciones, Luis Eduardo Thayer, justificó la modificación ante la prensa como una medida para controlar la migración irregular:

«Nuestro problema es que ha venido una migración importante, y con aumento en los últimos años de la manera irregular. Habíamos perdido el control (de nuestra frontera) y hoy lo estamos recuperando. La intención de nuestro gobierno, y nuestra Política Nacional de Migración así lo establece, es mantener un mejor control de frontera, reducir al mínimo los ingresos irregulares y no generar incentivos para nuevos flujos» (Navarrete, 2024).

El discurso del gobierno de Boric no solo emula justificaciones similares usadas tanto por Piñera como por países del norte global para validar el debilitamiento de los marcos y mecanismos de protección internacional (De Lucas, 2016; Mountz, 2020; Zapata *et al.*, 2023), sino que también acarrea la contradicción de ratificar —por ley— prácticas y barreras, que como evidenciamos más arriba, contribuyeron de manera directa al aumento y la producción de irregularidad migratoria. De esta manera, la gobernanza migratoria en Chile aprovecha sus propias fallas de «desgobernanza» a través de mecanismos excepcionales —*selectividad, temporalidad y prerrogativa*— para reforzar el control migratorio en vez de resolver el problema de fondo: la ausencia de vías regulares de entrada al territorio, que el propio sistema de gobernanza produjo.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis que este capítulo realiza de las políticas migratorias de Argentina y Chile frente a la movilidad de la población venezolana entre 2015 y 2024 revela cómo ambos países, pese a sus respuestas migratorias contrastantes, convergen en una lógica de gobernanza sustentada en la normalización de mecanismos de excepcionalidad. A través del análisis de cambios legislativos, medidas administrativas y discursos públicos, demostramos que tanto en contextos de políticas supuestamente garantistas (Argentina) como en regímenes abiertamente restrictivos (Chile), se consolida una gobernanza migratoria dual que articula un Estado normativo y uno prerrogativo, subordinando las garantías de derechos humanos a prerrogativas soberanas de control, selección y exclusión.

En nuestra discusión sobre gobernanza migratoria, con base en evidencia empírica sobre los efectos palpables de las políticas implementadas por ambos países, identificamos tres dimensiones clave que caracterizan esta excepcionalidad: i) *Selectividad*: manifestada en la aplicación diferenciada de medidas, políticas y prácticas de hospitalidad según nacionalidad, estatus legal, e incluso coyuntura política; ii) *Temporalidad*: expresada en el uso de medidas de temporalidad corta, ambigua y/o cambiante (para las personas migrantes) que pueden tornarse permanentes o caducar de manera discrecional (por el Estado); y iii) *Prerrogatividad*: a través de reformas impulsadas por vía ejecutiva que en muchos casos eluden (y en otros son resistidos por) los marcos institucionales y los procedimientos de un sistema democrático.

En el caso argentino, se observa una política pendular que, desde la Ley de Migraciones de 2004, alterna entre enfoques de derechos humanos y paradigmas securitarios. La migración venezolana ha sido gestionada mediante la aplicación de políticas estandarizadas (mediante la aplicación unilateral de los Acuerdos de Residencia del Mercosur) y de programas excepcionales de regularización, aunque paralelamente se observa un progresivo desmantelamiento del garantismo migratorio y de los mecanismos de protección internacional en general. En el caso chileno, se evidencia una profundización del enfoque securitista, particularmente desde 2018, con una gobernanza altamente burocratizada, recientemente militarizada y crecientemente judicializada, donde las medidas excepcionales han sido centrales para el control migratorio, la disuasión del ingreso regular (mellando las posibilidades subsecuentes de regularización) y el debilitamiento sostenido del sistema de asilo.

A pesar de sus diferencias, ambos países reproducen una gobernanza migratoria sustentada en la excepcionalidad, enmarcada por la retórica de la crisis, la externalización de fronteras mediante la imposición de visas especiales (sobre distintos colectivos migrantes) y la erosión de los mecanismos de refugio. Esta lógica no constituye una anomalía dentro del sistema de gobernanza de las migraciones, sino un modo específico de funcionamiento en nuestras democracias contemporáneas, en las que las nociones de legalidad y derechos son frecuentemente instrumentalizadas para preservar la soberanía estatal ante contextos percibidos como amenazantes. El análisis comparado de Argentina y Chile proporciona una base empírica y conceptual que no solo permite avanzar en el análisis de otros países de Sudamérica, sino también reflexionar críticamente sobre las transformaciones más amplias en la gobernanza migratoria regional, con base en un análisis político y dinámico del equilibrio inestable entre regla y excepción.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, D. & FREIER, L. F. (2023). Expanding the reflexive turn in migration studies: Refugee protection, regularization, and naturalization in Latin America. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 21(4), 597-610. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2146246>
- ACOSTA, D. & ODRIÓZOLA, I. (2022). Acuerdos de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: La ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la ley de migraciones a los nacionales de países de América del Sur. *Revista del Ministerio Público de la Defensa*. <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/4073>
- AGOSTINIS, G. & BRUMAT, L. (2025). The ambivalent relationship between South America and the liberal international order: Regional counter-institutionalization in the fields of migration and election monitoring. *Latin American Politics and Society*, 1-24. <https://doi.org/10.1017/lap.2025.1>
- ANDRADE-MORENO, M. & COCIÑA-CHOLAKY, M. (2024). Respuesta del Estado chileno a la crisis migratoria y de refugiados venezolana (2018-2022). *Migraciones Internacionales*, 15(23). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2857>
- BALIBAR, E. (2002). *Ciudadanía*. Adriana Hidalgo.
- BOSNIAK, L. (2006). *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton University Press.

- BOTTO, M. & NICOLAO, J. (2023). Migración venezolana y acción colectiva en Argentina (2015-2022). *Colección*, 34(2), 59-94. <https://doi.org/10.46553/colec.34.2.2023.p59-94>
- BRUMAT, L., ACOSTA, D. & VERA ESPINOZA, M. (2018). Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva? En L. Bizzozero Revezlez & W. Fernández Luzuriaga (Eds.), *Anuario de política internacional y política exterior 2017-2018* (pp. 205-211). Ediciones Cruz del Sur.
- BRUMAT, L. & FREIER, L. F. (2022). Liberalización de políticas migratorias suramericanas: ¿contestación de la gobernanza global de las migraciones? *Pensamiento Propio*, 55, 120-155.
- BRUMAT, L. & AMANCAY TORRES, R. (2015). La Ley de Migraciones 25871: un caso de democracia participativa en Argentina. *Estudios Políticos*, (46), 55-77.
- BRUMAT, L. & VERA ESPINOZA, M. (2023). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 319-346. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2024). Proyectos de ley en trámite sobre migración y extranjería.
- CANELO, B., GAVAZZO, N. & NEJAMKIS, L. (2019). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18(2), 59-85.
- CAREF, OIM, ACNUR. (2019). *Venezolanos y venezolanas en Argentina: Un panorama dinámico (2014-2018)*. https://www.acnur.org/publications/pub_inf/5ddc66b04/venezolanos-y-venezolanas-enargentina-un-panorama-dinamico-2014-2018.html
- CELS, & CAREF. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacionmigratoria-en-america-del-sur/>
- CEPAL. (2019). *Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2018 (LC/PUB.2018/25-P)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CERRUTTI, M. S. & PENCHASZADEH, A. P. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires. *Notas de Población* (115), 23-48. <https://hdl.handle.net/11362/48744>

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2020). *Informe sobre procedimientos de reconocimiento de refugiados en Chile*.
- CORREA, V. (2006). La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En *Jornadas sobre Alternativas Religiosas en América Latina*.
- COURTIS, C. & PACECCA, M. I. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al «nuevo paradigma» para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Jurisprudencia Argentina*, 2007(II), 16-32.
- DEBANDI, N., NICOLAO, J. & PENCHASZADEH, A. P. (2024). *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023*. CONICET - Red de DDHH.
- DEBANDI, N., PENCHASZADEH, A. P., NICOLAO, J., MORO, A., SANDER, J., HENDEL, V., MORZILLI, M. & GONZALEZ, M. (2021). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la República Argentina*. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/8370>
- DE LUCAS, J. (2016). Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología*, 4(1), 21-27.
- DERRIDA, J. & DUFOURMANTELLE, A. (2000). *De la hospitalidad*. De la Flor.
- DOMENECH, E. (2009). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Universidad Nacional de Córdoba.
- DOMENECH, E. (2013). «Las migraciones son como el agua»: hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano». *Polis. Revista Latinoamericana* (35). <https://journals.openedition.org/polis/9280>
- DOMENECH, E. (2020). La «política de la hostilidad» en Argentina: detención, expulsión y rechazo en la frontera. *Estudios Fronterizos*, 21, e057. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53063011019>
- DOÑA-REVECO, C. (2021, mayo). Chile's retooled migration law offers more restrictions, less welcome. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationportal.org/insight/chiles-retooled-migration-lawoffers-more-restrictions-less-welcome/>
- EL PAÍS. (2022). Entrevista con Gabriel Boric sobre la migración venezolana.

- FASSIN, D. (2016). *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*. Prometeo.
- FEDDERSEN, M. & FREIER, L. F. (2023). Unpacking the ideational foundations of South American migration governance: a systematic analysis of the South American conference on migration (SACM). *Globalizations*, 21(4), 590-611. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2236886>
- FEDDERSEN, M., MORALES, A., RAMACIOTTI, J. P. & VERA ESPINOZA, M. (2023). *Ley de refugio en Chile. Nudos críticos, desafíos urgentes y alternativas para el futuro*. Centro de Políticas Migratorias. <https://www.politicasmigratorias.org/publicaciones>
- FINN, V. & UMPIERREZ DE REGUERO, S. (2020). Inclusive language for exclusive policies: Restrictive migration governance in Chile, 2018. *Latin American Policy*, 11(1), 42-61. <https://doi.org/10.1111/lamp.12176>
- FRAENKEL, E. (2022). *El Estado dual: Contribución a la teoría de la dictadura*. Editorial Trotta.
- FREIER, L. F. (2015). A liberal paradigm shift?: A critical appraisal of recent trends in Latin American asylum legislation. In *Exploring the Boundaries of Refugee Law* (pp. 118-145). Brill Nijhoff.
- FREIER, L. F. & DOÑA-REVECO, C. (2022). Latin American political and policy responses to Venezuelan displacement. *International Migration*. <https://doi.org/10.1111/imig.12957>
- FREIER, L. F. & LUZES, M. (2021). How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. L. Jubilut, M. Vera Espinoza, & G. Mezzanotti (Eds.), *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges* (pp. 276-293). Berghahn Books.
- FREIER, L. F. & PARENT, N. (2019). The regional response to the Venezuelan exodus. *Current History*. <https://doi.org/10.1525/CURH.2019.118.805.56>
- FREIER, L. F. & VERA ESPINOZA, M. (2021). COVID-19 & immigrants' increased exclusion of immigrants: The politics of immigrant integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, Article 606871. <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.606871>
- GARCÍA, L. E. & PENCHASZADEH, A. P. (2022). Migraciones y derechos humanos en Argentina: el Poder Judicial como caja de resonancia de principios y mandatos contradictorios. En *Movilidades, derecho a migrar y control fronterizo en América Latina y el Caribe*. CLACSO/Siglo XXI.

- GARCÍA, L. E. & PENCHASZADEH, A. P. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (23), 91-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>
- GIUSTINIANI, R. (2004). Fundamentos de la Ley de Migraciones. En *Migración: un derecho humano*. Prometeo Libros.
- HAMMOUD-GALLEGU, O. (2021). *Venezuelan migration and regional responses in South America*. Migration Policy Institute.
- HERRERA, G. & VIDAL, P. (2022). *Muertes en la frontera norte de Chile: un análisis de la crisis humanitaria*. Fundación Instituto de Estudios Laborales.
- INE. (2018). *Resultados Censo 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.censo2017.cl>
- INE-MIGRACIONES CHILE. (2024). *Estimación de la población extranjera en Chile 2023*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE-MIGRACIONES CHILE. (2025). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2024: Resultados migración internacional*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE-SERMIG. (2024). *Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras 2018-2023*. Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Estadísticas - Sección de Estudios sobre Migración (INE-SERMIG).
- INFOMIGRA. (2022). *Muertes en Colchane: crisis humanitaria en la frontera norte*.
- INFOMIGRA. (2024). *Proyectos de ley sobre migración en Chile 2021-2024*. <https://infomigra.org>
- LINARES, M. D. (2021). Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo. *Migraciones Internacionales*, 12. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2300>
- MÁRMORA, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.
- MOUNTZ, A. (2020). *The death of asylum: Hidden geographies of the enforcement archipelago*. University of Minnesota Press.
- NAVARRETE, E. (2024, 20 de febrero). Luis Thayer, director de Migraciones: «Habíamos perdido el control de nuestra frontera y hoy lo estamos recuperando». *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/luis-thayer-director-de-migraciones-habiamos-perdi->

do-elcontrol-de-nuestra-frontera-y-hoy-lo-estamos-recuperando/
Z3RCPA2XC5DTRMPEMFODMOWDEU/

- NEJAMKIS, L. (2012). Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿Un nuevo paradigma? En S. Novick (Ed.), *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 89-112). Catálogos.
- NICOLAO, J., DEBANDI, N. & PENCHASZADEH, A. P. (2022). Migración venezolana en la República Argentina. Desafíos emergentes de su integración laboral en el marco de la pandemia. *Polis (Santiago)*, 21(62). <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2022-N62-1671>
- OCUC, OBSERVATORIO DE CIUDADES UC. (2025, 23 mayo). Resultados preliminares sobre inmigración — Censo 2024. *Observatorio de Ciudades UC*. <https://observatoriodeciudades.com/censo-2024-resultados-preliminares-inmigracion/>
- PACECCA, M. I. (2005). *Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social*. OIM Argentina.
- PALLA, I., ZAMORA GÓMEZ, C. & BLOUIN, C. (2022). Entre (des)protección social y ayuda humanitaria: El control de las y los migrantes durante la COVID-19 en Perú. En G. P. Zapata, M. Vera Espinoza, & L. Gandini (Eds.), *Movilidades y COVID-19 en América Latina: Inclusiones y exclusiones en tiempos de «crisis»* (pp. 155-174). UNAM.
- PENCHASZADEH, A. P. (2012). *Política y hospitalidad. Disquisiciones urgentes sobre la figura del extranjero*. EUDEBA.
- PENCHASZADEH, A. P. (2021). De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional* (106), 3-27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>
- PENCHASZADEH, A. P. & COURTIS, C. (2022). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 27(2), 301-329.
- PENCHASZADEH, A. P. & RUIZ DURÁN, M. (2024). Participación, tematizaciones públicas y sentidos políticos transnacionales de la migración venezolana en Buenos Aires (2015-2021). En J. Luque Brazán & K. Hernández Vinalay (Eds.), *Migrápolis Ciudadanías latinoamericanas en movimiento* (pp. 477-516). Ana María Campos.
- PRENSA PRESIDENCIA. (2018). *Plan para ordenar la casa en materia migratoria*. Gobierno de Chile.

- PRENSA PRESIDENCIA. (2021, 11 abril). Presidente Piñera promulga nueva Ley de Migraciones para Chile. *Gobierno de Chile*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=173742>
- PRIETO ROSAS, V., ZAPATA, G., GANDINI, L., VERA ESPINOZA, M., MONTIEL, C., DEBANDI, N., NICOLAO, J., REYES, V., JAROCHINSKI, J. C., PENCHAZADEH, A., GATICA, G., BENGOCHEA, J., FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A., SÁNCHEZ, C., HERRERA, G., FRANCO, M. & CARRANZA, N. (en prensa). Disentangling complexity in migrants' documentation pathways towards regularisation in Latin America. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- R4V. (2022). *Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela - Informe 2022*.
- R4V. (2024). *Refugiados y migrantes de Venezuela - noviembre 2024*. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.
- SAYAD, A. (1999). *La double absence: Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Seuil.
- SCHMITT, C. (1998). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.
- SERVICIO JESUITA MIGRANTE. (2021). *Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia* (n.º 2). <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- SERVICIO JESUITA MIGRANTE. (2024). *Informe: Monitoreo del estado de la movilidad humana y la protección internacional en Chile*.
- STANG, F., LARA, A. & ANDRADE, M. (2020). Retórica humanitaria y expulsabilidad: Migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile. *Si Somos Americanos*, 20(1), 176-201. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482020000100176>
- STANG, M. F. (2016). De la doctrina de la seguridad nacional a la gobernabilidad migratoria: La idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. *Polis. Revista Latinoamericana*, 15(44), 83-107. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682016000200005>
- STEFONI, C., JARAMILLO, M., BRAVO, A. & MACAYA-AGUIRRE, G. (2023). Colchane. La construcción de una crisis humanitaria en la zona fronteriza del norte de Chile. *Estudios Fronterizos*, 24, e113. <https://doi.org/10.21670/ref.2302113>
- THAYER, L. E. (2019). La política migratoria chilena en perspectiva histórica: continuidades y rupturas. En *Migración en Chile: evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp. 15-40). LOM.

- VARGAS RIVAS, D. & NAZAR ORTIZ, R. (2021). *Barreras de acceso al sistema de refugio en Chile*. Universidad Diego Portales.
- VERA ESPINOZA, M. (2018). The limits and opportunities of regional solidarity: Exploring refugee resettlement in Brazil and Chile. *Global Policy*, 9(1), 85-94. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12534>
- VERA ESPINOZA, M. (2022). Gobernanza excluyente vs. resistencia inclusiva: El manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile. En G. Zapata, M. Vera Espinoza, & L. Gandini (Eds.), *Movilidades y COVID-19 en América Latina: Inclusiones y exclusiones en tiempos de «crisis»* (pp. 87-109). UNAM.
- VERA ESPINOZA, M. (2023). The shifting grammar of durable solutions in Latin America. En K. Jacobsen & N. Majidi (Eds.), *Handbook on forced migration* (pp. 389-405). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839104978>
- VERA ESPINOZA, M. (2024). Migration governance in South America: Change and continuity in times of «crisis». En H. Crawley & J. K. Teye (Eds.), *The Palgrave handbook of South-South migration and inequality* (pp. 631-651). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_29
- VERA ESPINOZA, M., HADJ-ABDOU, L. & BRUMAT, L. (2018, 7 diciembre). Global Compact for Migration: What is it and why are countries opposing it? *The Conversation*. <https://theconversation.com/globalcompact-for-migration-what-is-it-and-why-are-countries-opposing-it-108382>
- VERA ESPINOZA, M., PRIETO ROSAS, V., ZAPATA, G. P., GANDINI, L., FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A., HERRERA, G., LÓPEZ VILLAMIL, S., ZAMORA GÓMEZ, C., BLOUIN, C., MONTIEL, C., CABEZAS GÁLVEZ, G. & PALLA, I. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9, Article 52. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>
- VERA ESPINOZA, M. & REYES MUÑOZ, V. (2025). International migration and displacement. En S. Halvorsen (Ed.), *Latin American geographies* (pp. 115-127). Routledge.
- YUVAL-DAVIS, N., WEMYSS, G. & CASSIDY, K. (2019). *Bordering*. Polity Press.
- ZAPATA, G. P., GANDINI, L., VERA ESPINOZA, M. & PRIETO ROSAS, V. (2023). Weakening practices amidst progressive laws: Refugee governance in Latin America during COVID-19. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 21(5), 547-565. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2163521>

Capítulo 8

Políticas de migración, asilo y género: impactos del giro libertario-conservador en Argentina

Migration policies and gender: impacts of the libertarian-conservative turn in Argentina

VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA

*Investigadora CONICET
Argentina*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿EN QUÉ SITUACIÓN ENCONTRÓ MILEI EL TEMA MIGRATORIO EN LA ARGENTINA? 3. ¿CÓMO SE DESARROLLA LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA LIBERTAD AVANZA? 4. DESMANTELAMIENTO DE POLÍTICA NACIONAL DE GÉNERO. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA. *Normativas.*

Resumen

Este trabajo analiza el impacto de las políticas migratorias y de género en Argentina entre 2020 y 2025 desde una perspectiva interseccional, evidenciando cómo el avance del ultraliberalismo económico se combina con un conservadurismo social, el cual está enmarcado en la doctrina anti *woke*, que erosiona los derechos humanos. A partir de identificar algunas normativas y hechos noticiosos, se muestra que las agendas de migración, género y diversidad no son separadas, sino que son objeto de un ataque regresivo que profundiza la precarización y la exclusión de mujeres, personas migrantes y disidencias. Tras un período de avances parciales y fragmentados bajo el gobierno de Alberto Fernández, la administración de Javier Milei ha desplegado medidas que securitizan la movilidad humana, restringen el acceso a la regularización, a la nacionalidad y a los servicios básicos, y desmantelan la institucionalidad de género. Aunque se mantienen excepciones focalizadas —como la regularización de venezolanos—, el predominio de un

enfoque restrictivo y punitivo refuerza la vulnerabilidad de colectivos ya marginados. Este texto busca, por medio de un análisis exploratorio, indagar en la política actual identificando el retroceso respecto del marco legal progresista argentino, el cual consolida a pocos meses de la llegada de un nuevo gobierno un modelo excluyente que amenaza principios constitucionales e internacionales de derechos humanos, a la vez que abre el desafío de repensar alternativas democráticas e inclusivas.

Abstract

This paper analyses the impact of migration and gender policies in Argentina between 2020 and 2025 from an intersectional perspective, highlighting how the advance of economic ultraliberalism is combined with social conservatism, which is framed within the antiwoke doctrine that erodes human rights. By identifying certain regulations and news stories, it shows that the agendas of migration, gender, and diversity are not separate, but rather the target of a regressive attack that deepens the precariousness and exclusion of women, migrants, and dissidents. After a period of partial and fragmented progress under the government of Alberto Fernández, Javier Milei's administration has implemented measures that securitise human mobility, restrict access to regularisation, nationality, and basic services, and dismantle gender institutions. Although there are still some targeted exceptions, such as the regularisation of Venezuelans, the predominance of a restrictive and punitive approach reinforces the vulnerability of already marginalised groups. This text seeks, through exploratory analysis, to examine current policy by identifying the regression with respect to Argentina's progressive legal framework, which, just a few months after the arrival of a new government, is consolidating an exclusionary model that threatens constitutional and international human rights principles, while at the same time posing the challenge of rethinking democratic and inclusive alternatives.

1. INTRODUCCIÓN

Javier Milei asumió la presidencia de la República Argentina en diciembre de 2023. Desde su llegada, ha implementado una serie de políticas que han generado cambios significativos en la estructura estatal a todos los niveles. Este texto pretende relevar los principales cambios de esta reestructuración en lo que se refiere a los temas de derechos humanos, migración, asilo y género, que, según el nuevo gobierno, forman parte de la agenda *woke*¹, por lo cual deben ser redimensionados institucional y social-

1. *Woke* significa en inglés estar despierto, despertar ante las injusticias raciales, sexistas, económicas. Fue acuñada en Estados Unidos por el movimiento de derechos civiles.

mente. Este texto no pretende ser un análisis exhaustivo de cada normativa sino más bien un análisis exploratorio de las políticas que el nuevo gobierno encontró a su llegada y cómo las transformó a casi un año y ocho meses de mandato.

Este trabajo aplica un enfoque metodológico mixto de análisis, discursivo y sociojurídico, mediante el rastreo de procesos diacrónicos para identificar los discursos, leyes, políticas y dispositivos implementados por el gobierno argentino entre 2020 y 2025. La idea es comparar brevemente los avances del gobierno anterior para evidenciar las rupturas y las continuidades. Se pretende principalmente indagar en el ámbito de los discursos, disposiciones y normativas de un nuevo gobierno que se autoproclama libertario, una propuesta política desconocida tanto para el país como para el continente (Ramírez y Vommaro, 2024).

Javier Milei asumió la presidencia de la Argentina con una plataforma que proponía una reestructuración radical del Estado y una visión conservadora en materia social (Vommaro, 2023). Durante la campaña, Milei había expresado su intención de reducir significativamente el número de ministerios y revisar o eliminar programas estatales considerados ineficientes o ideologizados. Para concretarlo, inició creando un gran paquete normativo llamado la Ley de Bases (DNU 70/23), que se votó a nivel parlamentario en 2024. Ello representó un cambio profundo en el modelo de gobernanza estatal argentino, hiperconcentrando el poder ejecutivo, promoviendo privatizaciones, liberalizando el mercado y reduciendo los derechos laborales. Por ejemplo, se eliminaron multas por falta o deficiente registración laboral, una medida que impactó al sector del trabajo doméstico, que cuenta con una gran cantidad de migrantes. También se establecieron periodos de prueba más largos, tras los cuales se podrá despedir sin indemnización. Al mismo tiempo, dotó al gobierno de competencias para el cierre de distintos ministerios y áreas relacionados con derechos humanos, medio ambiente, género y también con migración y antidiscriminación. De hecho, varias de las principales áreas referidas a derechos humanos y a la antidiscriminación, construidas desde el regreso de la democracia, fueron cercenadas o recortadas, y las que quedan en pie están desfinanciadas y con escasas labores.

Por otra parte, la libertad que pregona Milei y su partido La Libertad Avanza (LLA) es conservadurismo cuando hablamos de los temas de migración o género, de hecho, se le ha catalogado como socialmente conservador, oponiéndose al aborto y a las políticas para la población LGBTIQ+. También ha trazado una nueva línea frente a las violencias en lo

referido a las mujeres y diversidades (Gago y Cavallero, 25 de abril, 2024). Y para ello ha acudido al recorte político más contundente, al eliminar el primer Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la historia, lo que limita significativamente el presupuesto para estos temas. En cuanto a la migración, su discurso se ha centrado más en aspectos económicos y de seguridad, con algunas de sus propuestas que han afectado de forma restrictiva el acceso a ciertos servicios, como la salud y la educación, para migrantes. Milei ha utilizado la narrativa anti *woke*, anti «progre» o la idea de que la existencia de una «ideología de género» recorta derechos a los varones cis, realizando con ello una apuesta política que pretende dar una regresión a derechos de poblaciones históricamente discriminadas. Estas personas habían transitado caminos de lucha a nivel nacional e internacional y empezaban a ser incluidas en construcciones normativas recientes en el país y poco a poco ganaban terreno en los discursos locales, sin que aún estuviesen saldadas estas diferencias.

En este contexto, los acuerdos planetarios en clave de derechos humanos que habían sido alcanzados en los últimos años fueron de repente tildados de significantes vacíos o de excesiva corrección política. Algunas de estas normativas internacionales han incluido propuestas que han sido teorizadas desde los feminismos (Federici, 2010; Fraser, 2020), incluyendo un enfoque interseccional (Crenshaw, 1991) que incluye un análisis del género y la diversidad y que tiene en cuenta además la condición étnico-racial, la nacionalidad, la edad, entre otras situaciones de desigualdad al momento de elaborar y aplicar la política pública en un marco de derechos humanos (Jaramillo Fonnegra y Santi Pereyra, 2021, Penchaszadeh *et al.*, 2024).

2. ¿EN QUÉ SITUACIÓN ENCONTRÓ MILEI EL TEMA MIGRATORIO EN LA ARGENTINA?

Para evidenciar el impacto de los cambios realizados tanto en lo normativo como en lo institucional, se retomará como punto de partida la estructura estatal y normativa vigente del gobierno peronista anterior de Alberto Fernández. Este gobierno se desarrolló en un momento pandémico y pospandémico, enfrentó grandes dificultades en temas migratorios, de control de fronteras y de circulación en pleno Aislamiento Preventivo, Social Obligatorio (ASPO) y también en los temas de género por el desafío de defender a las mujeres que estaban en contextos de violencia y quedaron por meses atrapadas con sus agresores.

El nuevo gobierno de LLA registró la proporción más baja de migrantes respecto al total de su población en los últimos 100 años, con un 4,2 % de personas de origen extranjero viviendo en el país, según el censo de 2022 (INDEC, 2023). También se observa un panorama de recambio de flujos donde bolivianos, paraguayos y peruanos han dejado de llegar en las proporciones de antes y se enfrenta al desafío regional de la migración venezolana, una población que llega al país con enormes dificultades documentales, sobre todo en lo referido a los menores que han nacido en otros países de la región (Nicolao, Debandi y Penchaszadeh, 2022). A este respecto, el gobierno de Alberto Fernández había creado una mesa con organizaciones venezolanas que pretendía facilitar la documentación de niñas, niños y adolescentes sin documentos de viaje válidos. En este espacio se atendieron casos particulares sin tomar decisiones generales para la política nacional.

La necesidad de documentar menores de origen venezolano es un tema que atravesó varios gobiernos. En el macrismo se había creado la Disposición 520/2019 (que reconoció entre otras cosas documentos vencidos) y posteriormente se creó la Disposición 1891/2021 (que concertaba una mesa con el fin de resolver de manera prioritaria los temas relacionados a menores de edad), el gobierno de Alberto Fernández terminó con demandas de personas venezolanas sin respuesta, las cuales pretendían reunirse con sus familiares que ya residían regularmente en el país, pero que «se veían forzadas a permanecer separadas ante la falta de una solución migratoria o de protección para un déficit de documentación ajeno a su voluntad» (Informe de Sociedad Civil al EPU, 2023, p. 5).

Paralelamente, venimos observando desde hace ya varios años una política de rechazo a la protección internacional de distintas nacionalidades (Acosta y Miguel, 2022), incluso a la venezolana que, aun contando con todos los criterios, prefirió recurrir a la vía MERCOSUR de regularización, debido a la lentitud y dificultad del trámite para resolver las solicitudes de asilo. También se ha observado una retracción de la llegada o un retorno de esta población, dada la crisis económica sostenida que atraviesa la Argentina. Lo que sí es una novedad es la llegada de nuevos flujos provenientes de Rusia y, en menor medida, de Ucrania. Muchas de estas personas han llegado solicitando protección internacional por motivos de persecución política o por el reconocimiento de su elección sexo-genérica; construyendo estrategias de nacionalización a través del nacimiento de su descendencia en territorio argentino, o para escapar de enlistamientos en el ejército e ir a la guerra (Perfil, 9 de septiembre, 2024). De hecho, las per-

sonas de origen ruso hoy son el primer grupo solicitante de asilo, pasando de 8 en 2020 a 878 en 2024 (CONARE, 2024).

Por su parte, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) enfrentó grandes desafíos durante la pandemia y se evidenciaron enormes retrasos en el reconocimiento de la condición de refugiado. Este tema fue una gran deuda que dejó el gobierno de Alberto Fernández dado que las tasas de reconocimiento estuvieron por debajo de las de años anteriores. Si bien se incluyó de manera más asertiva y sistemática la protección internacional para personas que escapaban por pertenecer al colectivo LGBTQ+, resultó difícil otorgar reconocimientos de refugio a personas que escapaban de persecuciones por motivos de violencia de género.

Por su parte, para 2023, en el gobierno de Fernández, las mujeres migrantes y las diversidades contaban con protección mediante las distintas políticas en clave de género, aunque muchas estaban supeditadas a la obtención de un DNI permanente para su goce, aun en lo referido a las políticas de emergencia ante las situaciones de violencia. Un avance claro se evidenció con respecto al DNI autopercebido para la población trans y travesti migrante, ya que pasaron a no pedirles autorización consular para el cambio registral, pese a que no se había podido resolver la posibilidad de ser llamadas desde el primer momento con su nombre autopercebido en los documentos oficiales hasta no contar con una residencia permanente (Jaramillo Fonnegra y Rosas, 2022 y Rosas y Jaramillo Fonnegra, 2023).

Durante la gestión de Alberto Fernández se amplió la política de los Centros de Integración Migrante —iniciada en 2019 bajo el gobierno de Mauricio Macri con el apoyo y la cooperación financiera de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR)—, asegurando su continuidad y promoviendo su federalización mediante la apertura de nuevas sedes en distintas ciudades del país, entre ellas CABA, La Plata, Rosario y Córdoba. Esta política tuvo un trabajo articulado entre la Secretaría de Derechos Humanos, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), la CONARE, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades, el Instituto Nacional contra la Discriminación y el Racismo (INADI) así como la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) o la ex Agencia Federal de Impuestos Públicos (AFIP) (Ministerio de Justicia, 2021) con éstas entidades se construyeron oficinas multipuertas con la intención de brindar un abordaje integral.

Por otra parte, en el gobierno de Fernández se crearon regímenes especiales para personas provenientes de Senegal por medio de la Disposición 940/2022, asimismo para de la República de Haití, Cuba, República Dominicana, República de Trinidad y Tobago, Jamaica, República Cooperativa de Guyana, República de Surinam, Barbados, Belice, Antigua y Barbuda, Mancomunidad de las Bahamas, Federación de San Cristóbal y Nieves, Mancomunidad de Dominica, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía Granada, Territorio Británico De Ultramar Monserrat a través de la Disposición 941/2022. Esta disposición suspendió, durante su vigencia, las expulsiones fundadas en los artículos 29 incisos b), i) y k) o 61 de la Ley n.º 25.871, pero las personas podían solicitar su regularización en los términos de ese régimen, encontrándose o no notificadas de manera firme (artículo 2 de la Disposición 941/2022). Las medidas adoptadas se expidieron tras negociar con organizaciones de migrantes y consulados, lo que propició la regularización de algunas de estas comunidades, que se vieron sistemáticamente excluidas de las ayudas sociales durante la pandemia.

También, mediante la Disposición 891/2022 del 16 de mayo de 2022, la DNM reglamentó un Programa Especial de Visado Humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe, desplazadas por desastres socio-naturales. Si bien es un avance normativo, la norma reduce la posibilidad de gozar del programa a personas invitadas por patrocinadores argentinos, quienes deben cubrir todos sus gastos de manutención durante 12 meses. Finalmente, establece cupos anuales máximos para la recepción de casos, lo que limita el recurso aún más (Informe de Sociedad Civil al EPU, 2023)

El avance de las medidas restrictivas a nivel judicial se cristalizó en el anterior gobierno, fue así como la Corte Suprema de la Nación entre los días 7, 16, 21 y 28 de diciembre de 2021 resolvió un número inédito de expulsiones, impulsadas por la gestión de Alberto Fernández. De un total de 114 casos de expulsión de migrantes, 109 fueron por faltas administrativas que debieron ser subsanadas en su momento, atendiendo a los artículos de la Ley de Migraciones que establecen de forma categórica que la regularización es una obligación del Estado. En estos casos, las decisiones de la Corte consolidan una interpretación restrictiva de la ley sin dar paso a subsanar administrativamente la irregularidad sustentando sus decisiones en otro artículo de la ley que limita la residencia en el país de quienes entren por pasos inhabilitados (Informe de Sociedad Civil al EPU, 2023) y sin privilegiar el principio *pro personae* para tomar este tipo de decisiones que modifican la situación vital de las personas.

Por otra parte, uno de los grandes avances en materia migratoria en el gobierno de Alberto Fernández fue la derogación del DNU 70/17 que había instaurado el macrismo y que criminalizaba la migración, al mismo tiempo que reducía considerablemente los recursos judiciales de la población migrante (Jaramillo *et al.*, 2020). Con su derogación por medio del Decreto 138/2021 se creó una Comisión Asesora de Política Migratoria en la Dirección Nacional de Migraciones para proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la política migratoria, la cual nunca se implementó. Por ello, podemos considerar que, pese a los avances institucionales, el diálogo con las organizaciones de migrantes registró uno de sus peores momentos desde la entrada en vigencia de la Ley n.º 25.871. Pese a que desde la sociedad civil se realizaron reiterados intentos de conformación y se hicieron pedidos de diálogo con el gobierno central, las conversaciones se vieron obstaculizadas sin lograr la conformación efectiva de la comisión. La percepción generalizada era que existía una falta de diálogo con la sociedad civil. Salvo un sector específico que intentó abordar la situación de la niñez venezolana, donde se constituyó una mesa para atender casos específicos.

Lo anterior nos permite evidenciar que, a la llegada del gobierno de Javier Milei, Argentina se encontraba con una política migratoria fragmentada, con avances normativos puntuales (régimenes especiales, protección LGBTIQ+ y derogación del DNU 70/17) que coexistían con prácticas excluyentes como la litigación por parte de la administración de antiguas causas judiciales de expulsión. La burocracia y la lentitud institucional, sobre todo en la CONARE, también generaron una mella en el sistema nacional de asilo y una vulnerabilidad sistemática para esas personas que además atravesaron la pandemia en el país. Por lo que podemos evidenciar importantes desafíos en la aplicación del marco legal progresista de la Ley n.º 25.871, tejiendo algunas continuidades con la política del gobierno macrista que criminalizó la migración.

3. ¿CÓMO SE DESARROLLA LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA LIBERTAD AVANZA?

Desde la asunción de Javier Milei como presidente de Argentina, la retórica antiinmigrante estuvo tímidamente construida por algunos referentes mediáticos de LLA —el partido del presidente—, a modo de testeo del tema en la comunidad local. Los impactos de la llegada de Trump y el contexto regional de retracción de derechos de las personas migrantes

fueron un terreno fértil para los cambios que se amenazaron en varias ocasiones, desde 2024, por medio del vocero presidencial, pero también hay un reconocimiento por parte del gobierno de que un sector de la población migrante contribuyó y apoyó la llegada de Javier Milei al poder.

Una de las primeras acciones del gobierno entrante fue el Protocolo Antipiquetes (Resolución 943/23), que establecía, entre otras cosas, que las personas migrantes con residencias «provisorias» que participen en protestas deberán ser informadas ante la Dirección Nacional de Migraciones, lo que restringe el derecho a la protesta, la libertad de expresión y el derecho a la reunión. El Protocolo no es exclusivo de migrantes y fue diseñado para limitar la movilización social, impidiendo el corte de calles o rutas, lo que ahora constituye un delito en flagrancia. En las primeras manifestaciones contra la Ley de Bases (DNU 70/23), que pretendía grandes reformas, se observaron detenciones «disciplinantes» a fotoperiodistas migrantes que contaban con residencia permanente (Revista Cítrica y CAREF Argentina, 11 de abril de 2024).

Por otra parte, el gobierno perpetró un duro embate en octubre de 2024 al modificar la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado mediante el decreto 942/2024, que recorta los plazos recursivos de 10 a 5 días ante una denegación o la cesación de la condición de persona refugiada. Con este decreto, además, se eliminará la instancia administrativa para presentar un recurso por una decisión negativa de la CONARE, además, «cada apelación se deberá tramitar directamente ante el Poder Judicial, procedimiento que deberá contar con todas las formalidades que ello implica: presentación por escrito, debidamente fundada y con patrocinio letrado» (CAREF, 2024, p. 1).

Lo sorprendente son los argumentos que el gobierno de Milei ha usado en los considerandos del decreto 942/2024 para recortar derechos, que tienen que ver con crear «soluciones efectivas, expeditas y duraderas a la situación que enfrenta el mundo respecto a las actividades terroristas, con el fin de fortalecer el sistema legal vinculado a las mismas». El gobierno establece así una lógica securitista que asemeja a los refugiados a los terroristas, limita el derecho de defensa a personas con necesidad de protección internacional y estratifica el derecho de asilo.

Paradójicamente, por otro lado, las cifras nos evidencian más reconocimientos de la condición de refugiado en un solo año del gobierno de Javier Milei —2024— que en los últimos 3 años del gobierno de Alberto Fernández. También es necesario mencionar que, para 2024, un 67,63 % de

los trámites históricos de solicitantes de asilo fueron declarados caducos mediante la Resolución 24/2024, en razón de encontrarse paralizados o sin posibilidad de citación previa, por no tener domicilio declarado oportunamente o por la inexistencia del mismo. A continuación, se incluye un cuadro comparativo que presenta las cifras de solicitudes de la condición de refugiado desde 2015 hasta 2024 y la cantidad de personas reconocidas en los mismos años.

Cuadro 1. Solicitudes de asilo y reconocimiento de la condición de refugiado 2015-2024

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solicitudes de Asilo	1.262	1.920	1.924	2.661	3.184	1.509	2.229	932	2.013	1.714
Cantidad de personas reconocidas	115	166	87	135	432	116	99	51	95	343

Nota. Elaboración propia en base a estadísticas de la CONARE (2019 y 2024).

Para continuar con su estrategia, en 2025 estableció, por medio de la Resolución 347/2025 del Ministerio de Defensa, el inicio de la «Operación Roca», que implicó un despliegue de medios y personal a la Zona de Seguridad de Fronteras Norte y Noreste, desde el 15 de abril hasta el 15 de diciembre de ese año. En dicha Resolución se establece que las zonas de frontera son reconocidas como puntos críticos y poseen máxima relevancia a los efectos de la Defensa Nacional y, por lo tanto, exigen que las decisiones gubernamentales se encaminen a su protección efectiva y prioritaria. Los diarios informan (*Página/12*, 30 de abril de 2025) que esta resolución implica la posible detención de migrantes en frontera y alertan del riesgo de que los militares participen en cuestiones de seguridad interna.

Otro de los grandes cambios que impactó en materia migratoria fue el desmantelamiento del INADI, el cual era un espacio de defensa de derechos creado en 1995 y que fue disuelto en agosto de 2024 por un decreto del Poder Ejecutivo n.º 696/2024. Desde el gobierno, argumentaron que el instituto era un organismo ineficiente, con una estructura sobredimensionada y utilizado para fines políticos partidarios. Además, decían que el INADI contaba con una gran cantidad de empleados y expedientes sin resolver, lo que justificó su cierre en el marco de una política de reducción del gasto público y de reorganización del Estado.

Las consecuencias de esta eliminación implican la disolución de un organismo estatal dedicado a la prevención y sanción de la discriminación, la xenofobia y el racismo. Esto genera preocupación en diversos sectores de la sociedad y organizaciones de derechos humanos, quienes advierten sobre la pérdida de un espacio institucional para la defensa de los derechos de grupos vulnerables y la promoción de la igualdad. Si bien el Ministerio de Justicia ha asumido las competencias del INADI, persiste incertidumbre sobre la eficacia y el alcance de esta nueva gestión en la lucha contra la discriminación en el país. El INADI, además, tenía una silla en la CONARE, la cual fue reemplazada por el Ministerio de Seguridad de la Nación mediante la Resolución 1212/2024, lo que continúa enmarcando una impronta securitista en el tema del refugio en el país.

Otra de las medidas fue el aumento del 1.500 % en el valor de las tasas migratorias adoptado para julio de 2024, cuando se expidió el decreto n.º 584/2024, principalmente para los trámites de residencia temporaria y permanente. Este aumento se dio tanto para personas provenientes de países del MERCOSUR como para personas de los Estados asociados y de otras regiones. También se elevaron los costos de trámites como los certificados de residencia o de movimientos migratorios, entre otros. En el gobierno de Mauricio Macri también habíamos evidenciado el aumento indiscriminado de las tasas migratorias entre un 500 % y 700 % (Jaramillo *et al.*, 2020), lo que establece una manera de gobernar la migración que está relacionada con permitir la regularidad migratoria a quien pueda pagarla.

Uno de los grandes desafíos de la política migratoria que encontró Milei fue crear conductos regulares para familias venezolanas que ingresan al país con menores de 9 años, sin cédula de identidad ni pasaporte. A este respecto, se adoptó en 2024 un régimen especial para facilitar la regularización de personas provenientes de Venezuela, permitiendo el ingreso y trámite de residencia con documentos vencidos, lo que subsanó años de trámites inconclusos y destrabó la posibilidad de que las familias venezolanas estuvieran unidas. El Régimen Especial de Regularización para migrantes venezolanos se dio por medio de la Disposición de la DNM 388/2024, la cual estuvo vigente del 20 de septiembre al 19 de diciembre de 2024 (90 días). A finales del año, más de 7.500 personas venezolanas habían obtenido la residencia regular (4.300 temporales y 3.200 permanentes). El régimen se extendió hasta el 19 de enero de 2025. Para acceder al mismo se dieron grandes facilidades, incluso para haber ingresado al país con pasaporte o cédula vencidos (hasta diez años) y permanecer transitoriamente en Argentina durante el plazo autorizado sin iniciar trámite de residencia (RV4, 2024).

No es la primera vez que un gobierno en la región adopta políticas protectoras a población venezolana, aplicando criterios diferenciales, más amplios y favorables con ésta migración que con otras; cuestión que radica en una toma de posicionamiento en contra del gobierno de Nicolás Maduro tal y como tal como lo hizo Bolsonaro hace unos años, en Brasil, cuando fijó una «voluntad de establecer una relación polarizada contra el gobierno de Venezuela» (Acosta Arcarazo y Madrid Sartoretto, 2020, p. 9) al igual que lo está haciendo actualmente el gobierno de LLA.

En diciembre de 2024, el vocero presidencial Manuel Adorni anunció que el gobierno impulsará modificaciones en el régimen migratorio que incluyen el cobro de aranceles a estudiantes extranjeros no residentes en universidades nacionales. Esta medida, según el gobierno, busca crear una fuente de financiamiento para las universidades. La propuesta, primero viralizada en redes sociales, permitiría a las universidades nacionales cobrar aranceles a estudiantes extranjeros no residentes. Sin embargo, algunos rectores y líderes universitarios han criticado esta medida, señalando que los estudiantes extranjeros ya deben tener permiso de residencia para cursar estudios de grado y que el número de estudiantes internacionales en universidades públicas es relativamente bajo, según datos oficiales, solo son el 4,1 % de toda la población en pregrado y grado de universidades estatales (Ministerio de Capital Humano, 2023).

Por el momento no se encontraron regulaciones provinciales específicas sobre aranceles para inmigrantes en la educación pública. Si bien ley general de educación argentina garantiza el acceso a la educación a todos los habitantes, incluyendo a los extranjeros en situación irregular, el decreto 366/2025 condiciona la gratuidad de la educación superior a contar con una residencia permanente y «traslada a la persona migrante la carga de alcanzar por sus propios medios una condición que, por ley, debe ser facilitada institucionalmente» (Penchaszadeh, 2025, p. 17).

Para mayo de 2025, las amenazas de cambio normativo se hicieron efectivas y con el Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025 se consolidó un claro retroceso respecto de los principios consagrados por la Ley n.º 25.871 que atendía al marco internacional de derechos humanos, que Argentina ha suscripto. El DNU 366/2025 introdujo modificaciones muy significativas en el régimen migratorio, en el acceso a la salud y a la educación en Argentina, y también en la Ley de Ciudadanía n.º 346, la Ley de Educación Superior n.º 24.521 y la Ley de Educación Nacional n.º 26.206. Es importante aclarar que, como se trata de un Decreto de Necesidad y

Urgencia, entró en vigencia de inmediato, pero su validez definitiva está sujeta a la revisión y aprobación del Congreso de la Nación.

Los considerandos del DNU 366/2025 se fundamentan en una narrativa anclada en la protección de la soberanía nacional y el control migratorio, contraria a la tradición argentina de reconocerse como un país de inmigración. Invocando principios constitucionales históricos (artículos 20 y 25) que promueven la inmigración europea y el derecho de cualquier persona del mundo a habitar la nación, el decreto justifica las reformas alegando un «abuso del sistema público» por parte de extranjeros en situación transitoria, basado en estadísticas falseadas sobre el «turismo sanitario» o educativo. La vinculación entre el estatus migratorio y la negación del acceso a derechos como la salud, la educación y la vivienda puede traducirse, además, en situaciones de vulnerabilidad extrema, especialmente para personas migrantes en situación irregular. La reforma trasluce desde sus considerandos la violación a estándares internacionales de derechos humanos y el principio de progresividad que acompaña los derechos económicos, sociales y culturales al restringir el acceso a salud y educación universitaria gratuita solo a residentes permanentes; lo que implica un retroceso respecto a la garantía de derechos universales.

El decreto contradice tratados de no discriminación y el principio de interés superior del niño al mellar la unidad familiar, ya que restringe la posibilidad de alegar dispensas por unidad familiar frente a la expulsión, dejando al arbitrio de la administración las razones para alegarla. En la Ley n.º 25.871 modificada existía la posibilidad de la dispensa de padre, madre, cónyuge o descendiente, con el fin de garantizar la unidad familiar. El acceso a la residencia permanente que otorgaba la ley a familiares de nacidos en Argentina fue revocado, lo que limita el acceso a la unidad familiar, ya que esa residencia solo será obtenible según criterios económicos establecidos por la propia DNM.

Además, mediante el DNU 366/2025 se implementó el cobro por la atención médica a extranjeros no residentes en el país. La implementación de estas medidas en el ámbito de la salud quedará a cargo de los organismos nacionales, provinciales o municipales competentes, quienes determinarán las condiciones de acceso al sistema de salud y la forma de aplicar los cobros. El vocero presidencial también mencionó que se endurecerán las medidas migratorias, incluyendo la deportación de extranjeros que cometan delitos o que atenten contra el sistema democrático (*Infobae*, 3 de

diciembre de 2024), cuestiones demagógicas, puesto que esto ya está contemplado en la Ley n.º 25.871.

Antes de ese anuncio ya veníamos observando los cambios normativos en distintos territorios del país, hasta abril de 2025 al menos en 7 provincias habían creado normas que limitan el acceso a la salud para migrantes con residencia precaria, temporaria o sin documentación para atenderse, desde antes de las leyes se venían reportando recortes, barreras administrativas y el cambio de prioridades en lo referido a la atención a la salud. Es cierto que es un tema que se viene debatiendo desde hace años; de hecho, desde 2021, varias provincias argentinas han sancionado o debatido normativas que restringen el acceso universal y gratuito a la salud para personas migrantes, en contraposición al marco garantista de la Ley Nacional de Migraciones n.º 25.871.

La Provincia de Misiones inició —en 2021— este camino con la aprobación del Decreto 1423/2021, que no entró en vigencia hasta 2024, aunque las autoridades reconocen que la demanda de migrantes no llega ni al 1 %. Luego, se sumaron provincias como Salta (Ley n.º 8421 y DNU 129/2004), Santa Cruz (Resolución MSA O5O1/2024), Mendoza (Decreto 1266/2024), Jujuy (Ley n.º 6116/2009 y Ley n.º 6415/2024), Chubut (Ley n.º 798/2024) y CABA (Resolución 1054/MSGC/2025) profundizando el arancelamiento a la salud con la sanción de las leyes provinciales. La mayoría de las normas establece que quienes tengan residencia transitoria o precaria —categorías reconocidas como residencia regular por la ley nacional— deben pagar la atención médica no urgente, ya sea mediante seguros, aranceles directos o entes recaudadores. Un dato característico tiene que ver con la necesidad que han expresado las distintas provincias de priorizar a sus habitantes frente a la población de otras provincias —incluidos los nacionales— en el sistema de salud. Aunque es importante destacar que la atención gratuita se mantiene en casos de urgencia.

Este giro normativo marca un cambio estructural en la política sanitaria argentina, que históricamente se ha sostenido en el principio de universalidad. Si bien las medidas se justifican en el contexto de crisis económica y recortes nacionales, su implementación ha sido desigual y regresiva; Salta, por ejemplo, celebró la reducción del 95 % de la demanda migrante como un logro financiero (*Salta Soy*, 7 de diciembre de 2024), mientras CABA excluye a personas con residencia precaria, desconociendo su estatus legal. En muchos casos, la atención médica se transforma en un privilegio condicionado al estatus migratorio, lo cual no sólo contradice la ley nacional, sino también principios humanitarios básicos. Este modelo fragmenta el

sistema de salud y deja a los sectores más vulnerables expuestos a situaciones de mayor exclusión y riesgo sanitario.

Es importante identificar que la residencia precaria, es un estatuto legal que otorga el país mientras se decide que la persona tiene las condiciones de permanencia en él (ENMA, 2023). Como su nombre lo indica, es un estatuto precario que, en muchos casos, constituye un límite para el acceso a las políticas sociales. También es el documento que se otorga a las personas que «se encuentren tramitando recursos administrativos o judiciales que justamente tengan que ver con su situación migratoria» (García, 2012, p. 25) y a quienes se encuentran judicializados o han cumplido condena hasta su expiración. Este se va a convertir en un documento clave de la política migratoria argentina, porque es el que principalmente va a darle al Estado la posibilidad de legalizar a las personas, tenerlas identificadas, pero negarles al mismo tiempo algunos derechos.

El DNU incluye también una «ciudadanía por inversión» introduciendo un criterio elitista, donde se podrá comprar la nacionalidad argentina. La Ley n.º 346 y la Constitución nacional establecían que el derecho a la nacionalidad requería habitar el país por más de dos años de residencia continua y este decreto desnaturaliza ese derecho. Además, modifica la competencia de quien la otorga, del Poder Judicial a la DNM, al Ejecutivo, eliminando garantías de debido proceso y controles independientes, pese a que la Constitución (art. 75.12) reserva estas competencias al Congreso.

Este decreto, además, enfatiza la «preservación del orden público y la seguridad nacional» y redefine el ingreso y permanencia de extranjeros desde una perspectiva punitiva, vinculándolos a posibles amenazas, aun sin mediar condena penal. Uno de los cambios más significativos introducidos por el DNU es la ampliación de las causales de inadmisión y expulsión, que incluye situaciones administrativas, denuncias o investigaciones en curso, lo que vulnera el principio de inocencia. Además, se restringe severamente el derecho a la defensa y al debido proceso al acortar plazos, limitar recursos y permitir la expulsión aun con procesos judiciales abiertos. Esto genera un marco legal que habilita la detención sin condena y la deportación acelerada.

Es decir, a partir de los considerandos se construye un relato securitario y economicista para legitimar reformas regresivas, recurriendo a tácticas de shock legal en las que una norma vulnera distintas leyes de forma inconsulta, lo que vulnera la división de poderes. Su marco conceptual se alinea con políticas migratorias restrictivas de países como EE.UU. o Italia,

por lo que, a partir de ello, se sacrifica el paradigma de derechos humanos contenido en la Ley n.º 25.871 en favor de un modelo que mercantiliza la pertenencia nacional. Al priorizar un enfoque securitista sobre uno garantista, el decreto debilita la noción del migrante como sujeto de derecho y refuerza una lógica de sospecha y criminalización. Con una retórica estigmatizante y de uso instrumental de los DNU para eludir el debate legislativo, invoca la «necesidad y urgencia» basándose en desafíos migratorios de otros países como Estados Unidos, suponiendo que la cantidad de deportados de ese país vendrá a la Argentina.

En la práctica, esto puede significar que personas migrantes, particularmente en situación irregular, queden excluidas del sistema de salud, educación, y asistencia social, contrariando los principios de no discriminación y de protección integral. La falta de mecanismos de regularización, el aumento de las tasas, la criminalización de la protesta y el desmonte de organismos de antidiscriminación o que les permitían acceder a trámites, entre otras cuestiones, agravan aún más esta situación.

En síntesis, en la política pública migratoria desde la llegada de Javier Milei se puede identificar una tendencia restrictiva del acceso a derechos, con medidas que afectan específicamente a temas como la salud y la educación. Al mismo tiempo, un endurecimiento de los procesos de asilo con un refuerzo de los controles fronterizos y una militarización de la frontera. También se establece un nuevo marco clasificatorio de tipos de residencia; ahora se exige una residencia legal continuada durante dos años, más la comprobación de medios de vida o de inversiones significativas de dinero para el acceso a la residencia permanente. El tinte securitario se amplió con nuevas causales de expulsión, agilizando los procedimientos migratorios para concretarlas y aumentando la capacidad para realizar la retención preventiva. Para el ingreso al país se exigirán seguros médicos y dinero suficiente para vacacionar, si se explicita la voluntad de ingresar como turista y no se cuenta con antecedentes penales (cuestión que ya contenía la Ley n.º 25.871 de 2004).

Además, se exige para acceder a la ciudadanía no haber salido del país en los últimos dos años, creando una nueva categoría de «nacionalidad meritoria», que privilegia a migrantes «inversores» con el beneficio de una ciudadanía rápida, eligiéndola sobre otros perfiles (Jaramillo Fonnegra, 2025, p. 6). También encontramos dificultades adicionales en materia de regularización debido al aumento de las tasas migratorias. Por otra parte, paradójicamente, se evidencian mejoras en las tasas de reconocimiento de

la condición de persona refugiada y en la celeridad en la documentación, bajo el criterio MERCOSUR, para la población venezolana.

Finalmente, y como se dijo antes, la política migratoria no fue la única que tuvo cambios, sin duda, la política de género es uno de los principales caballitos de batalla del actual gobierno, lo que configura una batalla en dos aspectos clave para la vida de las mujeres y población LGBTIQ+ migrantes. A continuación, mencionaremos los principales cambios en esa política, con el fin de comprender el peligroso cóctel jurídico de desprotección para estos colectivos de personas.

4. DESMANTELAMIENTO DE POLÍTICA NACIONAL DE GÉNERO

Desde que asumió el cargo, el gobierno de Milei ha manifestado una postura crítica hacia la perspectiva de género en la administración pública (El Destape, 25 de noviembre, 2023). En febrero de 2024, se declaró la intención de prohibir «todo lo relacionado con la perspectiva de género» en la administración nacional. Esta medida suscita interrogantes sobre cómo se abordarán las desigualdades y las violencias basadas en género en las políticas y programas estatales. Se prohibió, por ejemplo, el uso del lenguaje inclusivo en documentos oficiales (*El País*, 27 de febrero de 2024).

Lo que el gobierno de Javier Milei encontró fue una robusta política de género desarrollada por el gobierno de Alberto Fernández, la cual fue notable, con una ampliación de la institucionalidad en estos temas. Contrario a ello, y basado en la doctrina anti *woke*, el gobierno de LLA inició su mandato con una reducción del número de ministerios de 24 a 8, lo que implicó la eliminación o fusión de varias carteras. Entre los ministerios eliminados se encontraba el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad que entre 2019 y 2023 desplegó una política pública sin precedentes en la historia argentina en términos de alcance, diversidad de acciones y enfoque integral. El recorte se da en un contexto en el que el país contaba con más de 250 víctimas directas de femicidio al año y casi 2.500 en una década (Corte Suprema de Justicia, 2023).

Como se dijo, este ministerio fue entre los primeros disueltos por las políticas de ajuste del gobierno entrante, y sus funciones fueron transferidas durante los primeros meses al Ministerio de Capital Humano. Esta decisión ha sido interpretada por organizaciones feministas y de derechos humanos como un retroceso en la jerarquía y la prioridad otorgadas a las políticas de género a nivel nacional. Posteriormente, se produjo el cierre

de lo que quedaba de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, dependiente del Ministerio de Capital Humano. Sus tareas fueron reasignadas a la Secretaría de Derechos Humanos, lo que generó preocupación por una posible pérdida de enfoque especializado en la temática de género. Representantes sindicales de la exsubsecretaría describieron esta decisión como un «enorme paso atrás» para el feminismo y las instituciones de género, señalando que sería la primera vez desde 1992 que Argentina no contará con un organismo responsable de llevar a cabo políticas públicas a favor de la igualdad y una vida sin violencia ni discriminación (*El País*, 11 de junio, 2024).

Este ministerio también implementó una línea específica de acción destinada a abordar las violencias por motivos de género hacia mujeres y personas LGBTIQ+ migrantes dentro del Plan Nacional contra las Violencias (2022-2024), incluyendo una coordinación nacional que partía de reconocer las múltiples vulnerabilidades que enfrentan las personas migrantes por su condición de género, situación migratoria, origen étnico-racial y nivel socioeconómico. Esta política integral se desplegó mediante estrategias de articulación con organizaciones migrantes, con personas que realizaban promoción territorial y organismos estatales en las distintas provincias y municipios, con el objetivo de garantizar el acceso efectivo a derechos y a mecanismos de protección. Se realizaron capacitaciones sobre derechos humanos, acceso a la salud, prevención de violencias y acompañamiento en situaciones críticas, priorizando un enfoque intercultural e interseccional. Esta línea de acción formó parte del compromiso del Ministerio con una política pública inclusiva que reconoce la diversidad de trayectorias y refuerza la centralidad de la perspectiva de derechos humanos en el abordaje de las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres migrantes en Argentina.

La articulación federal fue otro pilar clave del gobierno de Fernández, con la consolidación de 59 equipos territoriales interdisciplinarios, la inauguración de cuatro Centros Territoriales Integrales y la construcción de otros 13. El Programa Generar fortaleció áreas de género en 17 provincias y 219 municipios, mientras que la Red Nacional de Promotorxs «Tejiendo Matria» sumó cerca de 30.000 integrantes formados en el territorio (Informe de Gestión, 2023). Estas cifras evidencian un modelo de política pública que, más allá de sus resultados cuantificables, produjo un cambio en la institucionalidad estatal, en el vínculo con la ciudadanía y en la forma de concebir el rol del Estado frente a las desigualdades de género. Estas acciones, sumadas al fortalecimiento de 598 proyectos productivos

a través de los programas Articular y Producir, muestran un enfoque que vincula los derechos sociales, económicos y culturales con una perspectiva de género (Informe de Gestión, 2023).

En los cuatro años de gestión de Alberto Fernández, se pueden relevar algunas cifras que evidencian una transformación del paradigma de abordaje de las violencias, que pasó de una lógica de emergencia a una política pública estructural, federal, interseccional y con anclaje territorial. Ya que más de 1.822.000 personas fueron alcanzadas por sus políticas. Con más de 1.200.000 beneficiarias del Programa Acompañar, que brindó asistencia económica y psicosocial a personas en situación de violencia de género. Este era un programa al que las mujeres migrantes podían acceder (contando con DNI y un año de residencia) y era trascendental para su sobrevivencia, debido a la falta de redes y de contención económica que puede sufrir una persona migrante ante una situación de violencia por motivos de género. Este programa fue sometido a una reducción drástica de su ejecución presupuestaria del 87,2 % bajo el gobierno de LLA.

En ese contexto de reestructuración ministerial y de la narrativa de la ideología *woke*, se han reportado recortes presupuestarios significativos en distintas políticas de género. Por ejemplo, redujo el presupuesto de la línea 144 (de atención telefónica) en un 54 %, lo que afectó su operatividad y dejó sin empleo a muchas trabajadoras. En esta línea, bajo el anterior gobierno se habían recibido 93.783 comunicaciones, que derivaron en casi la misma cantidad de intervenciones (Informe de Gestión, 2023). Estos recortes generan incertidumbre sobre la continuidad y la efectividad de los servicios de prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres.

En el plano de la igualdad, se desmontaron políticas como el Programa Registradas, que formalizó a más de 34.000 trabajadoras de casas particulares —sector de la economía con gran presencia migrante, ya que el 26,5 % de estas mujeres se dedica a ello— (Penchaszadeh *et al.*, 2024). Se desmontó también el Plan 1000 días contenido en la Ley n.º 27.611 de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, que había hecho entrega de 25.000 kits de lactancia para mujeres y personas gestantes (La Ciudad, 9 de marzo, 2025). Igualmente, se desarmó el Programa MenstruAR (Estación Zafiro, 16 de mayo de 2025) que había distribuido más de 16.500 copas menstruales y formado a casi 3.000 personas, visibilizando la gestión menstrual como un derecho (Informe de Gestión, 2023).

Otra de las apuestas de la administración de Alberto Fernández tenía que ver con la implementación de un cambio registral en el Documento

Nacional de Identidad (DNI) y en el pasaporte argentino permitiendo la opción de «X» en el campo de género para personas que no se identifican con el género binario masculino o femenino, como una medida para reconocer las identidades no binarias. Este cambio se implementó a partir del 21 de julio de 2021, cuando se sancionó el Decreto 476/2021; a este trámite tenían acceso las personas migrantes. Para julio de 2023 había 1044 personas que ya habían cambiado su documentación, según datos de la Dirección Nacional de Población del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) del Ministerio del Interior de la Nación. Esta es una de las batallas ideológicas que el gobierno de Javier Milei mediatizó diciendo que sacará por decreto la posibilidad de obtener un DNI no binario (Letra P, 27 de noviembre, 2024).

Para abril de 2025, no se dispone de información oficial publicada sobre la asignación presupuestaria específica para políticas de género en el presupuesto 2025. El país, desde la llegada de Javier Milei, no cuenta con un presupuesto nacional, por lo que los gastos no pueden ser monitoreados por organismos de transparencia. Igualmente, se suprimió el canal de presupuesto abierto, una plataforma interactiva que visibilizaba los gastos públicos y las partidas presupuestarias destinadas a cerrar brechas de desigualdad de género. Según el informe del tercer trimestre de 2023, se ejecutó el 65,3 % del crédito vigente para políticas de género (Presupuesto abierto, 2023), cifras que hoy no podemos contrastar.

En el ámbito legislativo, el partido político de Milei —LLA—, presentó un proyecto de ley que busca recriminalizar el aborto, derogando la Ley n.º 27610 que garantiza el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo. Este proyecto propone penas de prisión tanto para las mujeres que aborten como para los profesionales de la salud que practiquen, sin contemplar excepciones por violación. Esta iniciativa representa un claro retroceso en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Argentina, pero aún no ha encontrado eco en el tratamiento. Lo que sí ha ocurrido es la interrupción del envío de misoprostol y mifepristona —medicamentos con los que se produce el aborto sin necesidad de intervenciones invasivas— a las provincias, lo que afecta el acceso al aborto legal.

El desmonte de los programas sobre derechos sexuales y reproductivos viene de la mano con el recorte de tratamientos de hormonización para población trans y travesti (*LatFem*, 21 de marzo de 2025), que también excluyen a la población migrante. La Argentina se ha considerado un país refugio para poblaciones excluidas por su identidad sexo-genérica (Rosas

y Jaramillo, 2023), por lo que el impacto de este tipo de medidas regresivas es profundo para estos colectivos. También se observó la reducción de un 40 % del personal de la dirección de respuesta al VIH, tuberculosis, ITS y hepatitis (*Presentes*, 10 de febrero de 2025), temas que impactan también con gran desigualdad a las comunidades migrantes. Igualmente, se desfinanciaron campañas de prevención del VIH y otras enfermedades que impactan especialmente a migrantes en situación de vulnerabilidad.

El plan de desarticulación de leyes que incluyan la perspectiva de derechos humanos es claro. Argentina es uno de los primeros países del mundo en establecer la figura legal del femicidio en su código penal. Para prevenirlo además se crearon mesas intersectoriales e interministeriales y se crearon leyes de indemnizaciones para descendientes de víctimas fatales, como la Ley n.º 27.452 conocida como Reparación Económica para Niñas, Niños y Adolescentes (RENNYA), la cual establece una reparación económica para los hijos e hijas de víctimas de femicidio o de muertes en contextos de violencia intrafamiliar o de género. Para diciembre de 2023, un total de 1.671 descendientes recibieron esta reparación (Ministerio de Capital Humano, 2025). Pero pese a las cifras brutales de femicidios en el país (*El País*, 24 de enero, 2025), en la actualidad cursa un proyecto legislativo llamado «igualdad ante la ley» para eliminar la figura de feminicidio y las leyes de paridad de género, el cual no cuenta con apoyo significativo en el debate parlamentario.

Además, se han tomado decisiones simbólicas con implicaciones en la visibilidad de la perspectiva de género. En el marco del Día Internacional de la Mujer, el gobierno renombró el Salón de las Mujeres de la Casa Rosada como Salón de los Héroes, retirando retratos de mujeres destacadas y reemplazándolos por figuras masculinas, en una ceremonia presidida por la vicepresidenta de la Nación, Victoria Villarruel. También se derogaron las resoluciones 34/2020, 35/2020, 42/2020 y 12/2021 por medio de la Resolución General 13/2024 que incluían la paridad de género a las empresas y asociaciones civiles. De la misma forma, se eliminaron programas de capacitación con enfoque de género.

En foros internacionales, Argentina votó en contra de una resolución de la ONU que condenaba la violencia de género, lo que marcó un quiebre con la política exterior tradicional del país en materia de derechos humanos. El documento se debatió en la Asamblea General y fue aprobado por 170 países, 13 se abstuvieron, mientras que el Gobierno argentino ordenó a su delegación que se opusiera (*La Nación*, 15 de noviembre de 2024). Esta

acción, junto con la retórica del presidente contra el «*wokismo*» y la «ideología de género», ha generado preocupación en la comunidad LGBTIQ+ y en organizaciones de derechos humanos. Milei ha llegado a vincular la «ideología de género» con la pedofilia en un discurso en el Foro Económico Mundial de Davos, diciendo: «La ideología de género constituye lisa y llanamente abuso infantil. Son pedófilos; por lo tanto, quiero saber quién avala esos comportamientos». Fue más allá y definió a la ideología *woke* como un «cáncer que hay que extirpar» y agregó: «Hasta que no saquemos esta ideología de nuestra cultura, la sociedad de Occidente, e incluso la especie humana, no logrará retornar en dirección al progreso». Estos dichos generaron fuertes críticas y protestas en Argentina.

En esta misma línea, el Cupo Laboral para personas Trans (Decreto de Administración Pública Nacional 721/20) y la Ley Nacional de Promoción de Empleo Formal para personas travestis, transexuales y transgénero n.º 27.636 fueron eliminados. La extinción del cupo laboral trans produjo un despido generalizado de las personas trans y travestis que habían sido contratadas por el gobierno anterior en organismos del Estado. Esta política les había dado a estas personas una oportunidad laboral fuera del trabajo sexual y afectó a algunas migrantes trans que trabajaban en distintas dependencias del Estado, quienes fueron desvinculadas de sus trabajos.

Otro de los embates más claros fue en lo referido a la Educación Sexual Integral (ESI), donde el presidente ha cuestionado la inclusión de contenidos de género en los planes educativos, afirmando que se trata de una «imposición ideológica» que no debería formar parte de la formación escolar. Con ello, ha diezmado otra de las políticas más importantes para el desarrollo de la identidad sexo-genérica y la prevención del embarazo adolescente.

Otra de las importantes apuestas que se constituía en una política de Estado ya hace varios años era lo referido a temas anti trata, con una de las apuestas institucionales más robustas de la región latinoamericana, Argentina contaba con espacios para la prevención y acompañamiento de víctimas que fueron desmantelados, uno de los cuales realizaba un importante acompañamiento era el Programa de Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata el cual brindaba asistencia integral a víctimas de trata de personas, la reducción del presupuesto fue de 87,9 %, limitando su capacidad de acción, muchas de las usuarias del sistema eran mujeres y niñas migrantes.

En conclusión, desde la llegada de Javier Milei, las políticas de género en Argentina han evidenciado una tendencia hacia la reducción o elimina-

ción de programas e instituciones dedicados a la promoción de la igualdad de género y a la protección de los derechos de las mujeres y las diversidades. El impacto que estas decisiones pueden tener en mujeres y personas LGBTIQ+ migrantes es enorme, considerando sus vulnerabilidades específicas, derivadas de los riesgos que acarrearán la exclusión y un *continuum* de violencia desde sus países de origen. Los recortes presupuestarios en programas, como el Programa Acompañar, podrían afectar especialmente a mujeres migrantes víctimas de violencia de género, quienes a menudo enfrentan barreras adicionales como el idioma, la falta de redes de apoyo y el temor a la deportación.

Además, la retórica «antiideología de género» y los ataques contra la comunidad LGBTIQ+ podrían generar un clima de mayor hostilidad y discriminación hacia las personas migrantes con diversas orientaciones sexuales e identidades de género. Esto podría dificultar su integración social, su acceso al empleo y a otros servicios, y aumentar su riesgo de sufrir violencia y acoso.

Por otra parte, si las políticas provinciales establecen aranceles para el acceso a la salud, podrían afectar de manera desproporcionada a mujeres y a personas LGBTIQ+ migrantes, quienes a menudo tienen menos recursos económicos y pueden enfrentar discriminación al acceder a servicios de salud. Esto podría tener consecuencias negativas en su bienestar físico y mental, y puede generar riesgos aún mayores en el acceso a controles de natalidad y a nuevos nacimientos, o en la prevención de enfermedades infectocontagiosas.

5. CONCLUSIONES

Desde una perspectiva interseccional (Crenshaw, 1991), el gobierno de Javier Milei realiza un embate contra los derechos de las personas migrantes, las mujeres y el colectivo LGBTIQ+, pero no son agendas separadas, sino que constituyen un ataque regresivo y coordinado que busca revertir el avance de los derechos sociales y la inclusión de los sectores más desfavorecidos. La retórica de la «batalla cultural» justifica políticas de recorte que, en términos de Nancy Fraser (2000), niegan tanto la redistribución como el reconocimiento. Por un lado, la exclusión del «Programa Registradas» con alto impacto en mujeres migrantes o el recorte de las ayudas en contextos de violencia por motivos de género es un claro ejemplo de la negación a la redistribución económica. Por otro lado, el desmonte de marcos jurídicos y la destrucción de la institucionalidad de género atacan

directamente el reconocimiento, diezmando la capacidad de estas personas para reclamar sus derechos y su posibilidad de ser visibles en contextos sistemáticos de exclusión. Este desmantelamiento agrava las opresiones que ya sufren por su condición nacional, racialización, estatus migratorio, clase social y orientación sexo-genérica, evidenciando que el ataque es un asalto integral a la protección social y a la dignidad de quienes más lo necesitan.

De la misma manera este discurso anti *woke* refuerza la privatización de la vida, en términos de Silvia Federici (2010) se alienta un modelo económico que obtiene beneficio al precarizar la vida de las mujeres, haciendo invisible el trabajo reproductivo no remunerado y recortando los derechos de quienes lo realizan de forma remunerada, como sucedió en con la Ley de Bases. Por otra parte, la securitización y militarización de las fronteras, y el arancelamiento de la salud y la educación, no solo restringen derechos a la población migrante, sino que ponen en riesgo la universalidad y la gratuidad para todas las personas que habitan el país. A partir de allí se perpetúan sistemas de opresión con efectos desproporcionados y no homogéneos (según el estatus migratorio) sobre las mujeres migrantes y las disidencias, cuyas vidas y labores son consideradas desechables.

El escenario que heredó Milei —en estos temas— fue una estructura con luces y sombras ya que el gobierno de Alberto Fernández dejó una política migratoria fragmentada, caracterizada por avances normativos puntuales como regímenes especiales para ciertas comunidades migrantes (Senegal, Haití, República Dominicana, Cuba, entre otros) y la derogación del DNU 70/17 que criminalizaba la migración, lo cual revivió la Ley n.º 25.871, norma insignia de un paradigma basado en los derechos humanos. También se observaron avances en la protección internacional de las personas LGBTIQ+ y en la ampliación de los centros de integración migrante. Sin embargo, Milei encontró un retraso considerable en la resolución de solicitudes de asilo por parte de la CONARE, así como prácticas excluyentes, como la judicialización de antiguas causas de expulsión. A pesar de recuperar el marco legal progresista de la Ley n.º 25.871, la implementación fue inconsistente, con una burocracia lenta y una falta de diálogo efectivo con la sociedad civil en materia migratoria, lo que evidencia una incoherencia entre el marco legal y su aplicación práctica.

Este fue un terreno fértil para los cambios adoptados por el gobierno de Javier Milei, quien, después de instalar el tema mediáticamente, logró redefinir las políticas de migración, asilo y género en Argentina bajo un paradigma que combina el ultraliberalismo económico con un conserva-

durismo social, lo que generó un impacto profundo en los derechos humanos. En el ámbito migratorio, las medidas adoptadas —como los DNU 366/2015 y el 942/2024 y la Operación Roca— reflejan una visión securitista ya que aumenta las causales de expulsión y limita el ingreso y la permanencia de personas al país, cuestión que se venía cocinando a fuego lento desde el anterior gobierno, y que en la actualidad se agrava porque asocia la movilidad humana con amenazas terroristas, en ese contexto ignora las obligaciones internacionales del país en materia de asilo y no discriminación.

Aunque el porcentaje de migrantes en Argentina está en un mínimo histórico (4,2 %), la retórica gubernamental construye un enemigo interno, generando discursos de odio y recortando derechos, en particular mediante el arancelamiento de servicios esenciales como la salud y la educación, implementado por una norma nacional y en efectivo en siete provincias antes de la firma del DNU migrante. Estas acciones, junto con el aumento del 1500 % en las tasas migratorias, contradicen avances parciales como la regularización de venezolanos y el despegue de los trámites de refugio, lo que revela una política focalizada en ciertos colectivos, más encaminada al control que a la integración. En materia de regularización migratoria, los cambios son contundentes, el paradigma que pone en el Estado la obligación de regularizar cesa y la residencia permanente se vuelve más importante y selectiva, ya que garantiza el acceso a derechos sociales y prioriza a inversores o a quienes acrediten altos medios económicos. Otro cambio sustancial es el referido al acceso a la nacionalidad y a la posibilidad de adquirirla mediante la inversión en el país. Lo que nos revela es que cada gobierno hace uso de su ideología a la hora de reconocer los derechos de las personas migrantes, sin consolidar políticas consecuentes con los derechos humanos.

En materia de género, la eliminación del Ministerio de las Mujeres y los recortes a programas emblemáticos —como el Acompañar y el desfinanciamiento de la Línea 144— han dejado sin protección a miles de mujeres y diversidades, agravando riesgos en un contexto en el que Argentina ya enfrenta altas tasas de violencia machista. La retórica «antiideología de género», sumada a los intentos de recriminalizar el aborto, no solo erosiona derechos conquistados, sino que también fomenta un clima de hostilidad hacia la comunidad LGBTIQ+. Este desmantelamiento no es aislado: se inscribe en una ola regional y mundial de gobiernos conservadores que, bajo consignas similares, han debilitado las instituciones democráticas (*La Noticia Web*, 2 de febrero, 2024).

Esta serie de medidas representa un retroceso preocupante frente al marco legal progresista que caracterizaba a Argentina en materia de derechos humanos y migración, contradiciendo incluso principios constitucionales históricos que promueven la inmigración. Si bien se ha implementado un régimen especial para venezolanos y se ha observado un aumento en el reconocimiento de refugiados en 2024, la tónica general es de exclusión y securitización, lo que afecta desproporcionadamente a poblaciones vulnerables, como solicitantes de asilo, mujeres y diversidades. La justificación de estas políticas bajo un discurso de austeridad fiscal y soberanía nacional ignora las implicaciones humanitarias y la incongruencia con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, fragmentando el sistema de protección y generando una mayor vulnerabilidad para quienes ya se encuentran en los márgenes.

En definitiva, las políticas de Milei no responden a una demanda social, son más bien una refundación social que cambia la estructura del Estado, pero más profundamente lo que busca es construir una idea nueva de sociedad menos igualitaria y más excluyente, basada en una agenda ideológica que prioriza la reducción del Estado en detrimento de la protección de las mayorías, en coordinación con otras agendas regionales y mundiales. Su legado podría ser la consolidación de un modelo en el que la desigualdad se acepta como inevitable, pero también la oportunidad de reimaginar un futuro en el que los derechos no sean privilegios, sino pilares irrenunciables de la democracia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, D. & FELINE FREIER, L. (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3). <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
- ACOSTA, D. & MIGUEL, C. (2022). *Protocolo de actuación para facilitar el acceso a la justicia a personas en contexto de movilidad humana para defensoras y defensores públicos en Argentina. Diagnóstico final*. Euro Social. Programa para la Cohesión Social. <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/4266>
- ACOSTA ARCARAZO, D. & MADRID SARTORETTO, L. (2020). *¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil*. Análisis Carolina. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>

- ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. (2001). *Ley n.º 25.520. Ley de inteligencia nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25520-71747>
- CAREF. (2024, 2 de diciembre). *El Gobierno modificó la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado y designó al defensor de Chocobar para que integre la CONARE*. <https://caref.org.ar/el-gobierno-modifico-la-ley-de-reconocimiento-y-proteccion-al-refugiado-y-designo-al-defensor-de-chocobar-para-que-integre-la-conare/>
- CABA. MINISTERIO DE SALUD. (2025). *Resolución 1054/MSGC/25. Arancelamiento de la salud pública para personas extranjeras*. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-MSGC-MSGC-1054-25-7080.pdf
- CONARE. (2019). *Estadísticas CoNaRe 2019*. https://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2019.pdf
- CONARE. (2024). *Estadísticas CoNaRe*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados/estadisticas>
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES. (1990). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- CRENSHAW, K. W. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS. (2023). *Cambio de género. Informe estadístico*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/cambio_genero_2023_abril_dnp_renaper_0905.pdf
- EL DESTAPE WEB. (2023, 25 de noviembre). El presupuesto de Milei elimina casi la totalidad de los programas con perspectiva de género. <https://www.eldestapeweb.com/economia/violencia-de-genero/el-presupuesto-de-milei-elimina-casi-la-totalidad-de-los-programas-con-perspectiva-de-genero-20241125171857>
- EL PAÍS. (2024, 11 de junio). Milei desmantela en seis meses de gestión décadas de políticas feministas y de género en Argentina. <https://elpais.com/argentina/2024-06-11/milei-desmantela-en-seis-me>

ses-de-gestion-decadas-de-politicas-feministas-y-de-genero-en-argentina.html

EL PAÍS. (2025, 24 de enero). Milei pedirá al Congreso el fin de la figura de feminicidio y las leyes de paridad de género. <https://elpais.com/argentina/2025-01-24/milei-pedira-al-congreso-el-fin-de-la-figura-de-feminicidio-y-las-leyes-de-paridad-de-genero.html>

ESTACIÓN ZAFIRO. (2025, 16 de mayo). El Gobierno eliminó el programa MenstruAR y otros doce más. <https://www.estacionzafiro.com.ar/politica/el-gobierno-elimino-programa-menstruar-otros-doce-mas-n99532>

FEDERICI, S. (2010). *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva*. Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>

FRASER, N. (2000). Rethinking recognition: Is there a conflict between redistribution and recognition? *New Left Review*, (3), 107-121. <https://newleftreview.org/issues/ii3/articles/nancy-fraser-rethinking-recognition>

GAGO, V. & CAVALLARÓN. (2024, 25 de abril). Un límite para el totalitarismo de mercado. Feminismos vs. casta financiera. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/feminismos-vs-casta-financiera/>

GARCÍA, L. E. (2012). «Ningún ser humano es ilegal»: Acierto y soledad de una sentencia marcando bazas bajo la nueva política migratoria argentina. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/198998/CONICET_Digital_Nro.367c02cc-d8b2-4430-be30-6c644f30ab5f_L.pdf

INFOBAE. (2024, 3 de diciembre). Adorni confirmó que el Gobierno impulsará el arancelamiento de la salud y la educación para extranjeros no residentes. <https://www.infobae.com/politica/2024/12/03/el-gobierno-anuncio-que-las-universidades-nacionales-y-los-hospitales-publicos-les-cobrarán-aranceles-a-los-extranjeros/>

INFORME DE LA SOCIEDAD CIVIL AL EPU. (2023). *Examen Periódico Universal. Cuarto ciclo. Aporte sobre Argentina*. Centro de Estudios Legales y Sociales; Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF); Instituto de Justicia y Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús. <https://www.cels.org.ar/especiales/examenonu/wp-content/uploads/sites/13/2022/11/Migrantes-EPU-2023.pdf>

JARAMILLO FONNEGRA, V. & SANTI PEREYRA, S. E. (2021). La reconfiguración del derecho humano a migrar: Tensiones entre los principios de igualdad y no discriminación en Argentina y Ecuador.

Revista Ius, 15(47), 63-102. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-1472021000100063&script=sci_arttext

JARAMILLO FONNEGRA, V. (2025). *¿El fin de la gratuidad universitaria? Argentina y su tradición constitucional de educación pública frente a las modificaciones del DNU 366/2025 sobre migrantes*. Informe Estudiantes Migrantes en Argentina (agosto 2025). Observatorio de la Educación Superior, UNLa. <https://www.unla.edu.ar/documentos/observatorios/educacion-superior/situacion-estudiantes-migrantes.pdf>

JARAMILLO FONNEGRA, V. & ROSAS, C. A. (2022). *Sabrina sin DNI: Migrantes transgénero y control migratorio en Argentina*.

JARAMILLO FONNEGRA, V., GIL-ARAUJO, S. & ROSAS, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad: Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019).

Forum. Revista Departamento de Ciencia Política, (18), 64-90. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/download/81267/76725>

LATFEM. (2025, 21 de marzo). Faltan hormonas, sobran discursos de odio: La salud trans en riesgo. <https://latfem.org/faltan-hormonas-sobran-discursos-de-odio-la-salud-trans-en-riesgo/>

LA CIUDAD. (2025, 9 de marzo). 8M: El gobierno de Milei desmanteló el programa 1000 días y pone en peligro a madres y bebés. <https://laciudadrevista.com/8m-el-gobierno-de-milei-desmantelo-el-programa-1000-dias-y-pone-en-peligro-a-madres-y-bebes/>

LA NACIÓN. (2024, 15 de noviembre). ONU: Argentina fue el único país en votar contra una resolución sobre violencia contra mujeres. <https://www.lanacion.com.ar/politica/otro-polemica-de-la-argentina-en-la-onu-fue-el-unico-pais-en-votar-contr-a-una-resolucion-para-nid14112024/>

LA NOTICIA WEB. (2024, 2 de febrero). Desfinanciamiento en la era Milei: Todos los ceros en las políticas de género. <https://www.lanoticiaweb.com.ar/desfinanciamiento-en-la-era-milei-todos-los-ceros-en-las-politicas-de-genero>

LETRAP. (2024, 27 de noviembre). Javier Milei eliminará el DNI no binario por decreto. <https://www.letrap.com.ar/politica/javier-milei-eliminara-el-dni-no-binario-decreto-n5412705>

MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO. (2023). *Anuario estadístico*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuario>

- NICOLAO, J., DEBANDI, N. & PENCHASZADEH, A. P. (2022). Migración venezolana en la República Argentina: Desafíos emergentes de su integración laboral en el marco de la pandemia. *Polis. Revista Latinoamericana*, (62).
- NACIONES UNIDAS. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967*. <https://www.acnur.org/es/tratados-internacionales>
- PÁGINA/12. (2025, 30 de abril). «Es la hora del Congreso para poner límites y resguardar la legalidad. Rechazo a la militarización de la frontera». <https://www.pagina12.com.ar/821809-rechazo-a-la-militarizacion-de-la-frontera-norte>
- PENCHASZADEH, A. P., NICOLAO, J., DEBANDI, N. & GONZÁLEZ, A. (2024). *Mujeres en movimiento: Claves, desafíos y oportunidades para la integración socioeconómica*. Ashoka Argentina, Uruguay y Paraguay; Hola América; ONU Mujeres Argentina; Encuesta Nacional Migrante-CONICET. <https://holaamerica.org/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Mujeres-Migrantes-2.pdf>
- PENCHASZADEH, A. P. (2025). *El acceso a la universidad como derecho humano: Los hallazgos de la ENMA 2023*. Observatorio de la Educación Superior, UNLa. <https://www.unla.edu.ar/documentos/observatorios/educacion-superior/situacion-estudiantes-migrantes.pdf>
- PLAN NACIONAL CONTRA LAS VIOLENCIAS POR MOTIVOS DE GÉNERO (2022-2024). <https://www.argentina.gob.ar/generos/plan-nacional-de-accion-contras-las-violencias-por-motivos-de-genero-2022-2024>
- PERFIL. (2024, 9 de septiembre). Huir de la guerra en busca de un nuevo hogar: Los testimonios de inmigrantes rusos y ucranianos en Argentina. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/experiencia-inmigrantes-rusos-y-ucranianos-en-argentina.phtml>
- PRESUPUESTO ABIERTO. (2023). *Presupuesto abierto con perspectiva de género y diversidad*. Argentina.gob.ar. <https://presupuesto-genero.argentina.gob.ar>
- PRESENTES. (2025, 10 de febrero). Cómo impacta el recorte en salud en tratamientos de VIH, hepatitis y tuberculosis. *Agencia Presentes*. <https://agenciapresentes.org/2025/02/10/como-impacta-el-recorte-en-salud-en-tratamientos-vih-hepatitis-y-tuberculosis/>
- RAMÍREZ, I. & VOMMARO, G. (2024). Milei, ¿por qué? Hechos e interpretaciones de una erupción electoral. *Más Poder Local*, (55), 161-171.

- REVISTA CRÍTICA & CAREF ARGENTINA. (2024, 11 de abril). El joven que aparece en este video es Carlos Guerra, fotoperiodista golpeado y detenido por la Policía. https://www.instagram.com/reel/C5n7_dvucbo/
- ROSAS, C. & JARAMILLO FONNEGRA, V. (2023). Migración internacional, cisnormatividad y legalidad excluyente: Migrantes trans en Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 24(41), 201-225. <https://www.scielo.org.ar/pdf/tys/v24n41/1514-6871-tys-24-41-201.pdf>
- R4V. (2024). *Consolidado de entradas y salidas de personas venezolanas entre octubre y diciembre de 2024*. <https://www.r4v.info/es/movements-report-q4-2024-esp>
- SALTA SOY. (2024, 7 de diciembre). El gobernador anunció que el ahorro en la atención sanitaria a extranjeros permitirá comprar 34 nuevas ambulancias. <https://www.saltasoy.com.ar/buenas-noticias/el-gobernador-anuncio-que-el-ahorro-en-la-atencion-sanitaria-a-extranjeros-permitira-comprar-34-nuevas-ambulancias/>
- SANTA CRUZ. MINISTERIO DE SALUD. (2024). *Resolución M.S.A. n.º 0501/2024. Arancel sanitario a extranjeros*. <https://boletinoficial.santa-cruz.gob.ar/legislacion/resoluciones-completas/33959>
- VOMMARO, G. (2023). *La ultraderecha en Argentina: Entre el oportunismo y la innovación de Milei*. Fundación Friedrich Ebert.

Normativas

- ARGENTINA. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. (2024, 24 de agosto). *Resolución 24/2024*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-24-2024-403318>
- ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. (2005). *Ley n.º 26.061. Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26061-108885>
- ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. (2010). *Ley n.º 26.743. Identidad de género*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26743-186985>
- ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. (2021). *Ley n.º 27.636. Promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero «Diana Sacayán - Lohana Berkins»*. Boletín Oficial de la Repú-

blica Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246655/20210708>

ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. LEY NACIONAL DE MIGRACIONES. (s. f.). Ley n.º 25.871. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25871-92016/actualizacion>

ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. (s. f.). Ley de ciudadanía argentina. Ley n.º 346 y sus modificatorias. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-346-1174>

ARGENTINA. CONVENCION CONSTITUYENTE. (1994). *Constitución de la Nación Argentina (texto actualizado)*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/constitucion-nacional-1994-108698>

ARGENTINA. MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO. (2023). *Anuario estadístico 2023*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuario>

ARGENTINA. MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO. (2025). *Niñez, adolescencia y familia. Subsecretaría de Políticas Familiares. Estadísticas y relevamientos RENYA*. <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/senaf/campus-senaf/estadisticas-y-relevamientos>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2010). *Reglamento de la Ley de Migraciones n.º 25.871. Decreto 616/2010*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165325/norma.htm>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2022). *Disposición 891/2022. Programa especial de visado humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-891-2022-364999/texto>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2022). *Disposición 940/2022. Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de la República de Senegal*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2022). *Disposición 941/2022. Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de países miembros de la*

Comunidad del Caribe (CARICOM), más República Dominicana y República de Cuba. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2024). *Disposición 388/2024*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313426/20240906>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2024). *Disposición 470/2024*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/314267/20240919>

ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2024). *Disposición 1177/2024*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318554/20241220>

ARGENTINA. DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. (2024). *Disposición 1520/2024*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/308484/20240531>

ARGENTINA. MINISTERIO DE JUSTICIA. (2021). *Centro de integración para personas migrantes y refugiadas: un lugar de acompañamiento y promoción de derechos*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/centro-de-integracion-para-personas-migrantes-y-refugiadas-un-lugar-de-acompanamiento-y>

ARGENTINA. MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD. (2023). *Informe de gestión 2023*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/libro_informe_de_gestion_2023-hoja_por_hoja-v4.pdf

ARGENTINA. MINISTERIO DE SALUD. (2009). *Resolución 342/2009. Inscripción de extranjeros en listas de espera para órganos*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162889/norma.htm>

ARGENTINA. MINISTERIO DE SEGURIDAD. (2023). *Resolución 943/2023. Protocolo antipiquetes*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300917/20231215>

ARGENTINA. MINISTERIO DE SEGURIDAD (2024) *Resolución 1212/2024*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316929/20241113>

- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2017). *Decreto 70/2017 (modificatorio de la Ley n.º 25.871)*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/157921/20170130>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2020). *Decreto 721/2020. Cupo laboral trans en el sector público nacional*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234520/20200904>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2023). *Decreto 70/2023. Ley de Bases*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2023-395521>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2024). *Decreto 584/2024. Tasas retributivas de servicios de la Dirección Nacional de Migraciones*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-584-2024-401218>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2024). *Decreto 696/2024. Cierre del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/311795/20240806>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2025). *Decreto de Necesidad y Urgencia 366/2025*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-366-2025-413297/texto>
- ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL. MINISTERIO DE DEFENSA. (2025). *Resolución 347/2025*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/324036/20250415>
- PROVINCIA DE MENDOZA. (2024). *Ley n.º 1.266*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-1266-123456789-0abc-662-1000-4202-mvorpced/actualizacion>
- PROVINCIA DE MISIONES. (2021, 10 de agosto). *Decreto n.º 1423*. <https://salud.misiones.gob.ar/wp-content/uploads/2021/08/DECRETO-1423-2021-MODIF-488-2000-1.pdf>
- PROVINCIA DE SALTA. (s. f.). *Decreto n.º 129 de la Secretaría General de la Gobernación*. <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw4NDIxXcXdlcnR5>
- PROVINCIA DE SALTA. (s. f.). *Ley n.º 8.421*. https://www.diputadosalta.gob.ar/digesto_leyes/9094/download_file

Capítulo 9

Migración y políticas culturales en Chile: abordaje, inclusiones y exclusiones en el discurso de interculturalidad

*Migration and cultural policies in Chile:
approaches, inclusions, and exclusions
in the discourse of interculturality*

SIMÓN PALOMINOS MANDIOLA

Universidad de Chile

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. POLÍTICAS CULTURALES Y MIGRACIÓN EN CHILE. 3. EL DISCURSO DE INTERCULTURALIDAD EN LAS POLÍTICAS CULTURALES. 4. EL USO DEL CONCEPTO DE INTERCULTURALIDAD EN EL FESTIVAL MIGRANTES. 5. CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El presente capítulo examina cómo las políticas culturales contemporáneas del Estado chileno abordan las prácticas y expresiones culturales de las comunidades inmigrantes. A partir de una revisión documental de la legislación y de documentos oficiales, se analiza la construcción de la figura del migrante en la narrativa cultural estatal. Luego, se explora el concepto de interculturalidad, sus antecedentes teóricos y su incorporación en la institucionalidad cultural pública. Posteriormente, se analiza su aplicación en un programa específico: el Festival Migrantes, creado en 2015 por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. A través del estudio de piezas visuales y de la puesta en escena del evento, se observa que el Estado chileno, mediante la interculturalidad, reconoce las expresiones migrantes, pero

también las racializa y exotiza, reforzando fronteras e identidades nacionales. El capítulo concluye con una reflexión crítica sobre el uso de la interculturalidad en un contexto de marginación y de subalternización migrante.

Abstract

This chapter examines how the contemporary cultural policies of the Chilean State address the cultural practices and expressions of immigrant communities. Based on a documentary review of legislation and official documentation, it analyses the construction of the figure of the migrant within the state's cultural narrative. It then examines interculturality, its theoretical development, and its adoption by Chilean public cultural institutions. Subsequently, it focuses on its application in a specific programme: the Migrantes Festival, created in 2015 by the Ministry of Culture, Arts and Heritage. An analysis of the event's visual materials and staging reveals that, through the notion of interculturality, the Chilean state recognises migrant expressions while simultaneously racialising and exoticising them, thereby reinforcing national borders and identity. The chapter concludes with a critical reflection on the use of interculturality within a social context that marginalises and subalternises migrant communities.

1. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de la década de 1990 se observa una transformación de los flujos migratorios en América Latina, en la que Chile emerge como un destino atractivo para los migrantes regionales, debido al crecimiento económico y a la percepción de estabilidad política relativa del país al término de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990). Por consiguiente, Chile se convirtió en un lugar atractivo para migrantes latinoamericanos desde la década de 1990, y caribeños en particular desde la década de 2010 (Dorsainvil, 2019; Stefoni, 2011). Las personas y comunidades migrantes en Chile han sido estigmatizadas por los medios de comunicación, asociándolas con la delincuencia y acusándolas de afectar el mercado laboral y colapsar los servicios públicos (Póo, 2009). Asimismo, la investigación sobre migración ha identificado actitudes abiertamente racistas hacia estas comunidades por parte de la población chilena y las instituciones nacionales (Pávez, 2012; Thayer, 2014; Tijoux, 2007).

De acuerdo con Tijoux y Palominos (2015), esta situación se fundamenta en el nacionalismo chileno, que descansa en una narrativa de supuesta blanquitud y superioridad racial y cultural frente a los países vecinos, lo que posiciona así la migración latinoamericana y caribeña en una subalternidad racializada. Subercaseaux (1999) traza esta narrativa hasta la

adopción de conceptualizaciones positivistas de pureza racial de finales del siglo XIX, que dieron lugar a procesos de migración selectiva impulsados por el Estado chileno y orientados al reemplazo de patrones culturales ibéricos e indígenas por otros occidentalizados importados de Europa. La narrativa de la blanquitud chilena se expresa en la negación de la herencia indígena, afro y mestiza en la identidad nacional hegemónica (Cussen, 2006; Waldman, 2004). Incluso cuando las mezclas raciales se han introducido en los discursos de identidad nacional bajo el término «mestizo», esto sería un intento de las élites locales de vincular la identidad chilena con las naciones del Atlántico norte, blanqueando el mestizaje y promoviendo la idea de una supuesta homogeneidad racial en Chile como una excepcionalidad en América Latina (S. Walsh, 2015, 2019).

En consecuencia, en Chile se producen procesos de racialización de la migración que operan mediante la inscripción de estigmas sociales de carácter racial en los cuerpos migrantes (Tijoux & Palominos, 2015), los cuales, además, pueden aplicarse a comunidades, prácticas o relaciones sociales (Tijoux & Ambiado, 2019). Estos procesos se han analizado en diversos estudios vinculados con la sexualización y las jerarquías de género en Chile (Pávez, 2016), la recepción de niños y niñas migrantes en las escuelas (Pávez *et al.*, 2019), la racialización de territorios de frontera (Echagüe, 2019), y la interseccionalidad de diversos antagonismos sociales (Cantero, 2022), entre otros estudios y temáticas.

Sin perjuicio del contexto general de racismo y violencia contra la migración latinoamericana y caribeña en Chile, desde mediados de la década de 2010 se registra un giro hacia un mayor reconocimiento del valor y del aporte de las prácticas culturales de las comunidades migrantes contemporáneas en el país. A modo de ejemplo, durante la administración de la presidenta socialista Michelle Bachelet (2014-2018), el Estado chileno implementó diversas medidas para promover la inclusión de los migrantes en el país. En materia cultural, estas políticas se basan en la adopción del concepto de interculturalidad, lo que inspira el diseño de programas y políticas específicas por parte del Estado chileno. En Chile, el concepto de interculturalidad sigue de cerca las definiciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que la define como «la existencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas a través del diálogo y el respeto mutuo» (UNESCO, 2005, p. 14). Sin embargo, en su aplicación concreta, el concepto de interculturalidad tensiona y refuerza las políticas migratorias restrictivas del Estado chileno.

El objetivo del presente capítulo es ofrecer un panorama del abordaje de las prácticas y expresiones culturales de las comunidades inmigrantes por parte de las políticas culturales contemporáneas del Estado de Chile. Para ello, se presenta una revisión documental de la legislación y la documentación oficial de la institucionalidad chilena en materia de políticas culturales, que rastrea la construcción de la idea de lo migrante en la narrativa cultural estatal. En segundo lugar, se pone el foco en la idea de interculturalidad, presentando antecedentes de su desarrollo conceptual y su adopción por parte de la institucionalidad cultural pública del país. Finalmente, se presenta un breve análisis del uso de la idea de interculturalidad en un programa específico de las políticas culturales de Chile: el Festival Migrantes, evento creado en 2015 por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Por medio de un análisis de las piezas visuales del evento, y de su puesta en escena, se observa que, por medio del concepto de interculturalidad, el Estado chileno reconoce las prácticas de las comunidades migrantes, al mismo tiempo que las racializa y exotiza, reafirmando las fronteras nacionales y fortaleciendo la identidad nacional del país. El capítulo cierra con una conclusión que profundiza en la interpretación del uso del concepto de interculturalidad en el contexto de la restricción a la movilidad humana y la subalternización de las comunidades migrantes en Chile.

2. POLÍTICAS CULTURALES Y MIGRACIÓN EN CHILE

El principal instrumento de las políticas culturales contemporáneas en el país es la legislación que define los principios que rigen el funcionamiento del campo cultural, crea sus instituciones, fija sus objetivos y atribuciones, delimita los ámbitos de acción e identifica a los beneficiarios de las políticas. En este sentido, la Constitución de la República de 1980, creada durante la dictadura de Pinochet, y a pesar de las sucesivas reformas introducidas en ella, sienta las bases del enfoque estatal en el campo de la cultura en el país. En su artículo 19, numeral 10, la Constitución define como responsabilidad del Estado la promoción de la creación artística y la protección del patrimonio cultural de la nación, en el marco del derecho a la educación (Congreso Nacional de Chile, 2005a). Asimismo, los artículos 111 y 118 establecen que la promoción del desarrollo social, económico y cultural de los territorios es responsabilidad de la administración pública de las regiones y municipios. Esos artículos fueron escritos durante la dictadura, y la referencia a la cultura es meramente superficial, proporcionando pocos detalles sobre lo que se debe considerar como cultura en el país.

Sin embargo, otros artículos de la Constitución son pertinentes en lo que respecta al desarrollo de políticas culturales, como la definición de emblemas nacionales para proporcionar identificación nacional (artículo 2), el derecho a la libertad de pensamiento y religión (artículo 19, numeral 6), la libertad de prensa (artículo 19, numeral 12) y la protección de los derechos de autor (artículo 19, numeral 25). Este último artículo se amplió en 2001 para incluir la libertad de creación y de promoción artísticas. Asimismo, la Constitución reconoce otros derechos que el Estado chileno interpreta como condiciones para el ejercicio de los derechos culturales en el país (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes & Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014), como el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 19, numeral 2), la libertad de reunión (artículo 19, numeral 13), la libertad de asociación (artículo 19, numeral 15), y el derecho a la propiedad (artículo 19, numeral 24) (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes & Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009).

Dado que estos artículos fueron elaborados en su mayoría durante la dictadura, el gobierno autoritario introdujo límites a los derechos constitucionales, tales como la apelación a la moral, los buenos modales, el orden público y eventuales leyes que podrían aprobarse con base en la propia Constitución. Asimismo, el gobierno negó efectivamente el ejercicio de tales derechos o los violó abiertamente mediante la censura, la violencia y el terror de Estado. En términos generales, el enfoque específico de la cultura de la dictadura se basó en una definición conservadora, elitista e ilustrada de la «alta cultura» (Catalán & Munizaga, 1986), que sólo se ampliaría a otras dimensiones de la vida cultural a partir del final de la dictadura. Por otra parte, el enfoque constitucional de la cultura debe considerarse en el contexto de la neoliberalización de la economía chilena, introducida también durante la dictadura y continuada por los gobiernos democráticos posteriores a 1990. Por lo tanto, la Constitución opera bajo los principios de un Estado subsidiario, desprovisto de su tamaño y atribuciones anteriores, transfiriendo su poder regulador al mercado y privilegiando la acción privada de los individuos y la sociedad civil en desmedro de lo público (Mesa-Lago, 2000).

Cabe destacar que la Constitución no hace mención alguna a los vínculos entre migración y cultura, por lo que ubica las políticas culturales como un área de interés principalmente para la identidad chilena y no para otra identidad nacional. En este sentido, es importante considerar que las políticas migratorias durante la dictadura restringieron la inmigración al país bajo la premisa de la defensa de la seguridad nacional, como lo mani-

festó el Decreto Ley n.º 1.094 de 1975 (Junta Nacional de Gobierno, 1975). Esta ley fue reemplazada en 2021 por una nueva ley que buscaba reconocer los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes (Congreso Nacional de Chile, 2021). No obstante, este nuevo instrumento no definió la migración como un derecho humano en sí misma y reproduce un enfoque restrictivo hacia la migración al país. En consecuencia, sería adecuado pensar que la Constitución de la República, hasta el día de hoy, contempla algunos derechos básicos relacionados con el desarrollo del campo cultural chileno, aunque con un enfoque que articula discursos sobre la protección de la identidad nacional con la neoliberalización de la sociedad. Además, sobre la base de dicho enfoque nacionalista de las identidades, la Constitución guarda silencio sobre las políticas destinadas a apoyar las manifestaciones culturales de los inmigrantes.

Sin embargo, los procesos posteriores de democratización formal permitieron introducir un mayor alcance en materia de política cultural en Chile. Hay dos elementos concurrentes que contribuyeron a este proceso. El primero, es la evolución de las discusiones y conceptos que tuvieron lugar en las organizaciones culturales a nivel supranacional y en las instituciones públicas de América Latina desde la década de 1980, que promovieron la introducción de legislación en materias como el fortalecimiento de los organismos culturales públicos, la protección del patrimonio cultural, la promoción de la creación artística, la seguridad social de los artistas, y la protección de los derechos de autor, entre otros (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2012; Harvey, 1982). El segundo se refiere a los procesos de democratización en Chile. A finales de la década de 1980, se acercaba el término de la dictadura, tras una derrota política del gobierno autoritario en un plebiscito que pretendía legitimar a Pinochet como presidente por un nuevo período de ocho años. En consecuencia, los acuerdos políticos entre el gobierno y la oposición, cada vez más visibles, permitieron una reforma de la Constitución ese año, que modificó su artículo quinto e introdujo el respeto de los derechos humanos, según los tratados internacionales firmados por el país, como deber del Estado. Esto proporcionó un fundamento constitucional para la introducción lenta de regulaciones que reflejaran las implicaciones culturales de la legislación internacional (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes & Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014), en consonancia con las transformaciones de las políticas culturales en la región.

La llegada de los gobiernos de postdictadura marcó la introducción de procesos de democratización que buscaron abordar algunas de las des-

igualdades y transformaciones de la sociedad chilena. Lo anterior a través de políticas públicas elaboradas con criterios de sostenibilidad y de reconocimiento sociocultural de diversos grupos en el país, cuyas identidades se basaban en dimensiones como la edad, el género y la adscripción étnica (Palominos, 2016). A modo de ejemplo, entre las iniciativas que caracterizaron los primeros años de los gobiernos de postdictadura se encuentran la creación a través de diversas leyes del Servicio Nacional de la Mujer en 1991, desde 2015 Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; el Instituto Nacional de la Juventud, también en 1991; la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en 1993; y la Comisión Nacional del Medio Ambiente en 1994, desde 2010 Ministerio del Medio Ambiente.

Específicamente en cuanto a las políticas culturales, éstas fueron históricamente lideradas por el Ministerio de Educación y sus diversas dependencias, como el Consejo de Monumentos Nacionales, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y la Universidad de Chile; aunque también fueron relevantes otras instituciones públicas, como el Consejo Nacional de Televisión (creado en 1989). Sin embargo, a principios de la década de 1990 se produce un desarrollo de las políticas culturales, tanto a nivel normativo como organizativo, con la promulgación de nuevas leyes y la creación de programas que han sido interpretados como una revalorización y una ampliación de las responsabilidades del Estado en el ámbito cultural (Garretón, 2008).

En este sentido, un hito relevante llegó en el año 2003 con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes mediante la Ley n.º 19.981 (Congreso Nacional de Chile, 2003), un servicio público dependiente del Ministerio de Educación y dedicado exclusivamente al desarrollo del campo cultural chileno, que tuvo como fines la promoción de las artes, la protección del patrimonio y el incentivo de la participación ciudadana en la cultura nacional. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes supervisó el diseño e implementación de las políticas culturales en el país, con el fin de coordinar las diversas instituciones públicas relacionadas con las artes y la cultura. Sin embargo, esta coordinación resultó difícil, y el Consejo fue reemplazado por el actual Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, creado en 2017 por la Ley n.º 21.045 (Congreso Nacional de Chile, 2017). La creación del Ministerio, que inició sus funciones en 2018, supuso una transición hacia un mayor presupuesto e independencia administrativa que le permitiera concentrar las atribuciones de instituciones culturales públicas dispersas, un giro que se venía discutiendo incluso desde la creación del propio Consejo. Si bien la Ley n.º 19.981 no hace mención

alguna a las contribuciones culturales de las comunidades migrantes o de otras marginadas del discurso hegemónico de la identidad nacional, como los pueblos originarios, la Ley n.º 21.045 define entre las funciones del nuevo ministerio la promoción de las prácticas culturales de las comunidades indígenas, afrodescendientes y migrantes, introduciendo el concepto de interculturalidad, que discutiremos más adelante.

La legislación cultural también regula uno de los mayores programas de política cultural del país: las subvenciones públicas para las artes y la cultura. El sistema de subvenciones públicas sigue los principios del Estado subsidiario y, por lo tanto, promueve la idea de que el mercado satisface la demanda de bienes y servicios de cualquier naturaleza, incluidos los de carácter artístico y cultural. En función de ello, promueve la participación privada en la cultura mediante la asignación de los escasos recursos públicos a través de la competencia entre los diversos agentes culturales del país, tales como artistas, profesionales, investigadores y organizaciones, con el fin de corregir las fallas de mercado que afectan a la economía de la cultura en Chile. El sistema de subvenciones públicas a la cultura fue estudiado durante los últimos años de la dictadura. En 1988 el gobierno autoritario creó el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural (FONDEC). Sin embargo, la ausencia de una ley que respaldara el funcionamiento del fondo y la falta general de interés gubernamental en materia artística llevaron a la imposibilidad de asignar los fondos (Donoso, 2019; Jara, 2016).

El modelo de fondos concursables se consolida a partir de 1992 durante la administración del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), el primer gobierno elegido democráticamente después del período dictatorial, y posteriormente se ha ampliado a lo largo de los años para incluir diversas prácticas culturales y beneficiarios. Institucionalmente, el sistema de fondos concursables se sustenta en diversas leyes que regulan su funcionamiento y el de los organismos públicos encargados de la distribución de los recursos. Las leyes que regulan estos subsidios establecen definiciones que incluyen, de manera tangencial, los aportes de las comunidades migrantes a la cultura chilena. Por ejemplo, la Ley n.º 19.227 del Libro y la Lectura, en su artículo segundo, define al escritor o autor chileno como todo autor de nacionalidad chilena o extranjera residente en el país, reconociendo efectivamente a los creadores migrantes (Congreso Nacional de Chile, 1993a). Asimismo, si bien la Ley n.º 19.981 de Fomento Audiovisual no menciona a los inmigrantes ni a los extranjeros, el Decreto 151, que implementa el Fondo de Promoción Audiovisual creado por la ley mencionada, reconoce que las producciones audiovisuales nacionales pueden incluir en sus

equipos a trabajadores extranjeros con permiso permanente de residencia (Congreso Nacional de Chile, 2005b). Finalmente, y en materia de música, la Ley n.º 19.928, que creó el Fondo de Fomento de la Música Nacional, en su artículo segundo, brinda definiciones particularmente de interés. Define la música nacional chilena como toda expresión musical, de arte, popular o de tradición folclórica y oral, con o sin texto, ya sea creada o ejecutada por chilenos. Sin embargo, a partir de esto define a los compositores, artistas, autores, investigadores e intérpretes chilenos como cualquiera de estas personas, que tengan nacionalidad chilena o sean extranjeros residentes en Chile (Congreso Nacional de Chile, 2004). Esto es destacable, pues señala una tendencia de la legislación cultural a reconocer progresivamente la presencia cultural de las personas y comunidades migrantes en Chile, e intenta introducirlas en el campo de acción de las políticas culturales del Estado chileno.

Además de estas definiciones de autores y compositores chilenos, la ley permite que, en cada concurso, participen chilenos y extranjeros con permiso de residencia definitivo como solicitantes de financiamiento. Asimismo, una iniciativa de gran relevancia es la creación, en 2016, de una línea de financiamiento denominada Culturas Migrantes, como parte del ya existente Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes. Este fondo tiene como objetivo «el financiamiento total o parcial de proyectos de investigación, creación y producción, o sólo de producción, así como de difusión, que promuevan la visibilización del aporte cultural realizado a Chile por comunidades, cultores y/o artistas migrantes» (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, 2020, p. 1). De acuerdo con el esquema común de participación en el concurso de financiamiento, la línea de Culturas Migrantes permite la postulación tanto de chilenos como de migrantes con residencia definitiva en el país. A pesar de ello, es importante tener en cuenta que los solicitantes requieren una cédula de identidad nacional y un número de identificación nacional, conocido como Rol Único Tributario (RUT)¹, para postular. Esto excluye efectivamente a los inmigrantes indocumentados de participar en los fondos concursables como postulantes, excluyéndolos de las políticas culturales del país, y poniendo límites al progresivo reconocimiento de los aportes culturales de los inmigrantes en Chile.

1. El nombre formal del número de identificación es Rol Único Nacional (RUN), que para las personas físicas es idéntico al más conocido Rol Único Tributario (RUT), utilizado para la tributación. Por lo tanto, RUT es comúnmente utilizado en la sociedad chilena para referirse a RUN.

La revisión de estas leyes e iniciativas permite identificar un desarrollo particular de las políticas culturales chilenas en materia de inmigración. Es posible observar un progresivo desplazamiento desde el silencio sobre las prácticas culturales de los inmigrantes hacia una ampliación del campo de acción de las políticas culturales que los incluirán, tácitamente o tangencialmente, y que culminará con la introducción legal del concepto de interculturalidad, un uso que se estudiará con detalle más adelante. Sin embargo, esta expansión de las políticas culturales hacia el ámbito de la migración requiere que las prácticas culturales de las comunidades migrantes resulten relevantes para la cultura hegemónica nacional, protegida por dichas políticas. Dicho de otro modo, se requiere que las prácticas culturales asociadas a la migración se conviertan, de alguna manera, en una expresión de la cultura chilena, legitimando así la acción estatal sobre el tema. Esto se hace mediante un movimiento específico: la expansión de la identidad nacional chilena no para incluir horizontalmente, sino para capturar verticalmente las prácticas culturales de las personas migrantes. Esta expansión de la identidad nacional se da en tres niveles: primero, en el ámbito político general, cuando el Estado apoya la cultura migrante, los inmigrantes pasan a formar parte de las políticas culturales y de la cultura chilena. En segundo lugar, a nivel regulatorio y normativo, el Estado impone la etiqueta de «lo nacional» a los artistas y profesionales inmigrantes. En tercer lugar, a nivel técnico y práctico, la expansión de la acción estatal en el campo cultural y de la denominación nacional sobre los inmigrantes se traduce en subvenciones y proyectos que localizan y apoyan específicamente la cultura migrante que se introducirá en el discurso de la identidad nacional.

Se podría argumentar que las políticas culturales intentan ampliar el campo de la cultura chilena —por ejemplo, definiendo el trabajo de artistas extranjeros como obras chilenas— para promover su inserción en los mercados internacionales y visibilizar producciones locales ante un público global. Esto permitiría a los agentes culturales chilenos interpretar o publicar obras de arte del canon occidental y seguir recibiendo apoyo estatal como chilenos. Sin embargo, la expansión del discurso de identidad nacional en la política cultural tiene implicaciones muy distintas para los inmigrantes. Cada vez que el Estado chileno define, por decreto, a los autores, compositores, obras y producciones extranjeras y migrantes como chilenas, en realidad no está desafiando la identidad nacional ni reconociendo los desafíos y la discriminación que los inmigrantes experimentan en la sociedad chilena. Esta situación se ve acentuada por los límites formales a la participación en las políticas culturales, como en el caso de los migrantes

indocumentados, que no sólo están excluidos de las políticas culturales, sino también del ejercicio institucional de sus derechos culturales. Al mismo tiempo, si bien las políticas culturales se expanden para etiquetar a los artistas inmigrantes como chilenos, estos permanecen como inmigrantes tanto en las políticas culturales específicamente dedicadas a la migración, que enfatizan su condición migratoria como criterio de financiamiento, como en la sociedad chilena en general. En consecuencia, en esta expansión y etiquetado no hay una inclusión real, sino que las prácticas culturales de los inmigrantes son colonizadas por el Estado chileno, y terminan habitando un espacio liminal entre ser señaladas como cultura migrante y al mismo tiempo ser absorbidas como chilenas.

3. EL DISCURSO DE INTERCULTURALIDAD EN LAS POLÍTICAS CULTURALES

Hasta ahora, hemos visto cómo las políticas culturales chilenas incorporan las prácticas culturales de los inmigrantes al discurso hegemónico de identidad nacional. Sin embargo, esto aún no explica la posición que ocupan estas prácticas dentro de este discurso. Para entender esto, es necesario profundizar en el concepto de interculturalidad tal como lo utiliza el Estado chileno. Esto nos permitirá profundizar en las políticas culturales del país, esta vez a partir de las definiciones proporcionadas específicamente por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Una de las características más destacables del modelo de política pública cultural chilena es que su diseño, principios y objetivos se presentan a través de una serie de documentos conocidos colectivamente como «Política Cultural». Estos documentos se elaboran a partir del análisis de diversas fuentes de información para brindar un diagnóstico del campo cultural chileno, incluyendo la participación y la consulta de algunos de los agentes culturales más relevantes del país, tales como organismos públicos y no gubernamentales, artistas, profesionales de la cultura, gestores culturales, académicos y, en ocasiones, el público en general². Se pre-

-
2. Entre las diversas fuentes de información, el Ministerio incluye la investigación académica, los informes públicos y la producción de seminarios y eventos de discusión con la comunidad artística y cultural. En cuanto a las instancias participativas, las más relevantes son las Convenciones Culturales Nacionales y Regionales y los Encuentros Sectoriales para cada dominio artístico como las artes visuales y escénicas, la música y la literatura. Estos encuentros se remontan a los Cabildos Culturales que tuvieron lugar entre 1999 y 2003, organizados por el Ministerio de Educación.

tende que los documentos tengan una vigencia de alrededor de seis años y a través de al menos dos períodos presidenciales, enfatizando su continuidad como políticas de Estado sin perjuicio de la posición política de cada gobierno. La publicación de estos documentos comenzó en 2005, con *Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010* (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2005), durante el gobierno del presidente socialdemócrata Ricardo Lagos (2000-2006) y dos años después de la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Otra característica es que los documentos se elaboran siguiendo la estructura política del país y las distinciones disciplinarias de las prácticas culturales reconocidas por el Ministerio de las Culturas. En consecuencia, existen documentos de política cultural a nivel nacional, como el ya mencionado *Chile quiere más cultura, Política Cultural 2011-2016* (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2011), y la *Política Nacional de Cultura 2017-2022. Cultura y Desarrollo Humano: Derechos y Territorio* (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2017c), y *Estrategia Quinquenal Nacional 2024-2029* (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, 2024), así como también hay documentos de políticas culturales para las diferentes regiones del país. Asimismo, se cuentan documentos de política cultural para las diversas disciplinas artísticas y prácticas culturales apoyadas por el Ministerio de las Culturas, como la artesanía, las artes visuales, las artes escénicas, el diseño, la arquitectura, las artes audiovisuales, la literatura y la lectura, y la música. Estos documentos se conocen como «políticas sectoriales» y pretenden reflejar los retos y las medidas específicas de cada disciplina artística y de cada ámbito cultural. El carácter participativo del diseño de estos documentos refleja los esfuerzos del Estado chileno por promover la participación ciudadana en la institucionalidad pública desde la década de 1990 (Palominos, 2016), especialmente desde mediados de la década de 2000 (Muñoz, 2018), y descentralizar la administración pública desde fines de la década de 2000 (Henríquez, 2020). Esto se manifiesta en la ley que creó el Ministerio de Culturas en 2017, pero también en otras legislaciones como la Ley n.º 20.500 (Congreso Nacional de Chile, 2011), que promueve la participación ciudadana en la gestión pública, y la Ley n.º 21.074 (Congreso Nacional de Chile, 2018), que fortalece la regionalización.

En general, tanto *Chile quiere más cultura* como *Política Cultural 2011-2016* hacen poca mención a los inmigrantes. Por ejemplo, *Chile quiere más*

Las Convenciones Culturales incluyen la participación de artistas, gestores culturales, académicos, autoridades y servidores públicos involucrados en el diseño e implementación de la política cultural en el país.

cultura describe la necesidad de reconocer las contribuciones de los inmigrantes y promover sus expresiones culturales (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2005, p. 26), mientras que la *Política Cultural 2011-2016* propone el diseño de estrategias para proteger el patrimonio cultural de los inmigrantes como parte del objetivo más amplio de proteger el patrimonio cultural inmaterial (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2011, p. 65), aunque sin detallar ninguna de esas estrategias, las cuales fueron dejadas al criterio de las autoridades y funcionarios de las instituciones públicas culturales. Un enfoque similar se observa en los documentos de política sectorial y regional correspondientes a dicho período. Por ejemplo, el documento de política para la artesanía propone el diseño de estrategias para preservar los conocimientos tradicionales relacionados con los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los migrantes (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2017b, p. 69), mientras que el documento para las artes escénicas propone la promoción de los aspectos terapéuticos y sociales de las artes escénicas, con enfoque en las personas con discapacidad, personas privadas de libertad, inmigrantes y otros grupos vulnerables (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2017a, p. 113). Finalmente, el documento para libros y lectura simplemente menciona a los inmigrantes como posibles beneficiarios de sus iniciativas, sin más detalles (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2015, p. 19). No se proponen iniciativas específicas ni se menciona la migración en los demás documentos de política sectorial del período. En general, los documentos de política regional reconocen la presencia de población migrante en las diversas regiones del país, e incluso aportan algunos datos sobre su proporción en los territorios. Sin embargo, a la hora de definir objetivos y estrategias, solo nueve de los quince documentos detallan de alguna manera su abordaje de la migración³, y suelen abordar el tema con propuestas relacionadas con la promoción de la diversidad cultural en la creación artística, la educación, el patrimonio cultural y la memoria. Este enfoque puede abordarse críticamente. Por ejemplo, la inclusión de las prácticas culturales de los inmigrantes como patrimonio cultural puede ser considerada como parte del gesto de ampliar el campo de la identidad nacional chilena, que ahora intenta distinguir los elementos de las culturas migrantes que son dignos de protección de los que no lo son, y por lo tanto posiblemente reconfigurando dichas prácticas a través de su exotización y subalternización. Esta

3. Las regiones que introducen la temática migratoria en sus documentos de política son Arica y Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, la Región Metropolitana de Santiago, Maule, Araucanía, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes.

subordinación de las prácticas migrantes se ve reforzada por el enfoque terapéutico, que, si bien enfatiza los beneficios sociales de las artes y la cultura en situaciones de vulnerabilidad, en el caso de la migración difumina la distinción entre una preocupación legítima por las condiciones de vida de los inmigrantes, por un lado, y una definición de la migración misma como afectada o caracterizada por alguna forma de enfermedad social, por el otro.

El discurso de reconocimiento de las prácticas culturales de los inmigrantes despertará un interés renovado en la segunda mitad de la década de 2010. Un ejemplo de esto es el documento *Política Nacional de Cultura 2017-2022. Cultura y Desarrollo Humano: Derechos y Territorio*. Publicado durante el último año del segundo mandato presidencial de la presidenta socialista Michelle Bachelet y el último año de existencia del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes antes de convertirse en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, este documento presenta una preocupación específica y un enfoque más sistemático sobre las prácticas culturales de los inmigrantes en Chile, proporcionando así una base institucional más sólida para el desarrollo de políticas estatales en la materia. Dado su énfasis en la ciudadanía cultural, el documento identifica a las personas migrantes como uno de los agentes culturales priorizados por la política cultural, junto a la comunidad artística, los pueblos indígenas, las identidades de género, la infancia, la juventud, las personas mayores, y las personas con discapacidad. En cuanto a las políticas culturales para inmigrantes, el documento identifica hitos como la adhesión de Chile al Programa Iber-Rutas de la Secretaría General Iberoamericana en 2011⁴, la creación del Programa de Interculturalidad e Inclusión de Migrantes y la participación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en el Consejo Consultivo de Política Migratoria creado por el gobierno de Bachelet en 2015, y la creación de la línea de Culturas Migrantes y de una Mesa Institucional de Migración e Interculturalidad en el seno del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en 2016. *Política Nacional de Cultura 2017-*

-
4. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es un organismo técnico supranacional que promueve la acción coordinada de los países de la comunidad iberoamericana, compuesta por diecinueve países de habla hispana y portuguesa de América Latina y que incluye también a España, Portugal y Andorra en la Península Ibérica. El Programa Iber-Rutas fue creado en 2011 durante la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Secretaría General Iberoamericana, 2011) con el propósito de contribuir a la promoción de la diversidad cultural en Iberoamérica y a la protección de los derechos de los migrantes con una perspectiva intercultural (Secretaría General Iberoamericana, 2010).

2022 presenta como principales desafíos para las políticas culturales sobre migración la ausencia de igualdad de trato en la sociedad chilena, la falta de participación de las comunidades migrantes en las iniciativas de política cultural y el aislamiento de los programas culturales sobre migración en el marco general de las políticas culturales (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2017c, p. 54). También identifica como desafíos la necesidad de focalizar las políticas de patrimonio cultural en las poblaciones migrantes y el reconocimiento de las memorias sociales y culturales de los inmigrantes en el país. Como fundamental para abordar estos desafíos, el documento propone que las políticas culturales pueden contribuir a la convivencia social, a la valoración de la diferencia, a la lucha contra el racismo y a la construcción de una narrativa común basada en el principio de interculturalidad (p. 52).

Para cumplir estos objetivos, el concepto de interculturalidad adquiere una gran relevancia, y nos ayudará a comprender la ubicación de los inmigrantes en el dispositivo de la expansión de la identidad nacional, como se discutió en la sección anterior. El concepto de interculturalidad surge en la década de 1990 como una respuesta a la idea de multiculturalidad. Si bien interculturalidad y multiculturalidad comparten el fundamento de reconocer la diversidad cultural, mantienen importantes diferencias de acento político (Lavanchy, *et al.*, 2011). La interculturalidad no sólo identificaría la copresencia de culturas, sino además enfatizaría el contacto e intercambio cultural. En América Latina, la interculturalidad ha sido adoptada por algunos Estados tales como México, Ecuador, Perú y Chile por medio de políticas de educación bilingüe, y es vista como una herramienta para el reconocimiento cultural de los pueblos originarios al interior de las sociedades nacionales. La interculturalidad es a la vez un concepto descriptivo y un proyecto político y epistemológico, pues no solo busca describir el contacto intercultural, sino que además imagina un futuro en el que diversos sistemas de conocimiento obtienen reconocimiento y las relaciones de poder colonial son activamente combatidas (Tubino, 2002). Sin embargo, la interculturalidad también ha sido criticada, pues entiende las culturas como unidades discretas y, por ende, refuerza su distinción y exotización basada en identidades y orígenes étnicos o nacionales (Lavanchy *et al.*, 2011). Del mismo modo, ha sido criticada por su instrumentalización por parte de los Estados nacionales como un dispositivo para el control y la despolitización de las comunidades originarias, lo que se articula con políticas neoliberales (C. Walsh, 2002). Fidel Tubino (2005) y Catherine Walsh (2010) consideran que esta forma de interculturalidad es funcional al orden social, y argumentan a favor de una interculturalidad crítica que resalta-

ría su potencial transformador a nivel político y cultural. No obstante, lo anterior, uno de los principales desafíos en la adopción del concepto de interculturalidad reside en ampliar su campo de aplicación en América Latina, desde el mundo indígena hasta la migración (Fuentes & Nieto, 2011; Riedemann *et al.*, 2020).

Respecto de las políticas culturales, la adopción del concepto de interculturalidad en Chile se relaciona con instrumentos específicos de política cultural desarrollados por el Estado. El primer hito en este proceso es la ley de 2017 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio como sucesor del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Congreso Nacional de Chile, 2017). La ley de 2017 reconoce las discusiones del campo cultural, tanto local como internacional, en torno a la inmigración, así como el trabajo previamente realizado por la institución en la materia. En consecuencia, la ley introduce, entre las funciones del nuevo Ministerio, el reconocimiento y la promoción de las manifestaciones culturales de las comunidades afrodescendientes y de los pueblos inmigrantes residentes en Chile, bajo el principio de promover la interculturalidad en el país (artículo 3, numeral 7). Esta ley adopta las definiciones de cultura, diversidad cultural, patrimonio cultural y patrimonio cultural inmaterial que figuran en los instrumentos suscritos por la UNESCO y ratificados por Chile (artículo 1, numeral 8), lo que demuestra la importancia de los organismos internacionales y del enfoque de derechos culturales en el desarrollo de la política cultural local. En este sentido, el uso del término «interculturalidad» en la legislación chilena se remonta al concepto propuesto por la UNESCO en su *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, ratificada por Chile en 2007, que la define como «la existencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas a través del diálogo y el respeto mutuo» (UNESCO, 2005, p. 14).

En concordancia con la legislación, la *Política Nacional de Cultura 2017-2022* introduce como una de sus principales orientaciones la consideración de «la interculturalidad y la diversidad cultural como fuente de riqueza para la sociedad en su conjunto» (p. 128) y define entre sus objetivos estratégicos la coordinación entre las instituciones culturales y las comunidades migrantes, y la inclusión de los artistas y profesionales inmigrantes en las actividades culturales del país. La interculturalidad es entendida por el Estado como directamente relacionada con los conceptos de internacionalización e intercambios transfronterizos. En cuanto a la internacionalización, el documento la define como:

La promoción, fuera de las fronteras nacionales, de las expresiones artísticas y culturales de un país. Esto implica un rol activo del Estado en la identificación, valorización y posterior promoción de las expresiones locales para ser mostradas en el extranjero (p. 84).

La internacionalización enfatiza el papel de las instituciones públicas en la promoción de la circulación de las expresiones culturales nacionales en otros países, reconociendo las fronteras y las especificidades culturales nacionales como principio para su acción. Por otro lado, el organismo público define los intercambios transfronterizos como:

Las relaciones que se desarrollan a través de las fronteras nacionales, más allá de ellas o haciendo caso omiso de las mismas. Entre otras causas, este tipo de intercambios se produce debido a que las fronteras nacionales no necesariamente coinciden con fronteras culturales. En este sentido, los espacios de frontera en América Latina con frecuencia tienen una importante circulación de personas que comparten prácticas sociales y culturales comunes, pues se trata de comunidades (usualmente comunidades indígenas) establecidas en procesos ajenos a la definición de las fronteras nacionales (p. 84).

Si bien la internacionalización supone fronteras e identidades nacionales, el concepto de intercambios transfronterizos se basa en ellas y las tematiza al reconocer que también existen identidades y comunidades que se superponen a las mismas. Al ser comunidades indígenas, que al momento de la confección de dicho documento son reconocidas por la legislación como chilenas y no como naciones específicas (Congreso Nacional de Chile, 1993b), la definición introduce estos intercambios tanto como una extensión como una excepción de la nacionalidad, identificando los espacios fronterizos como el lugar para esta compleja articulación. Por lo tanto, la experiencia transfronteriza se presenta colapsada en prácticas específicas que evidencian los límites de la nacionalidad, mientras convive con ella. Efectivamente, la nacionalidad aún existe como marco, ya que la idea de intercambios transfronterizos requiere fronteras nacionales y una definición estatal de los pueblos indígenas como chilenos. Finalmente, el concepto de interculturalidad se define en *Política Nacional de Cultura 2017-2022* como:

Un concepto más amplio [que la internacionalización y los intercambios transfronterizos] y, en cierta medida, menos ligado a la idea de

fronteras geopolíticas, pues busca dar cuenta de relaciones entre culturas que comparten un mismo territorio. Es importante señalar que las relaciones entre culturas se caracterizan por la porosidad, la plasticidad y la transformación permanente (pp. 84-85).

El documento, además, introduce una lectura de la interculturalidad que reconoce las desigualdades de las sociedades, destacando un potencial crítico en el concepto:

La interculturalidad crítica no sólo se refiere a relaciones entre culturas, sino que también pretende dar cuenta de las asimetrías de poder que subyacen en estas relaciones, para transformarlas. En el término está, pues, implícita, [sic] una búsqueda de cambio social (p. 85).

Este enfoque de la interculturalidad difiere de los conceptos anteriores en que parece suspender la relevancia de las fronteras nacionales, centrándose en el territorio como lugar de las relaciones y de las transformaciones de las identidades. En este sentido, el territorio aparece como desconectado del Estado y de la nación, funcionando como un escenario donde diversos agentes y sus identidades interactúan. Sin embargo, aunque reconoce la transformación cultural, esta propuesta insiste en el encuentro de culturas discretas: la chilena, la indígena y la migrante. Asimismo, incluso cuando se reconocen las relaciones de poder, su naturaleza no está clara ni se aborda en la conceptualización. Finalmente, al desconectar el territorio de las discusiones más amplias sobre las identidades nacionales, estas últimas permanecen sin ser cuestionadas por las políticas culturales.

El concepto de interculturalidad transfronteriza seguirá siendo relevante en documentos posteriores de política cultural en Chile. A modo de ejemplo, el documento *Estrategia Quinquenal Nacional 2024-2029*, publicación más reciente de la serie de políticas culturales en Chile y que actualmente se encuentra en vigencia, presenta la interculturalidad como uno de sus enfoques transversales para la acción estatal en materia de arte y cultura. El abordaje del concepto en este documento es somero y carece del despliegue conceptual de la *Política Nacional de Cultura 2017-2022*. No obstante, si bien reconoce la diversidad de discursos críticos sobre la interculturalidad, la considera «una herramienta fundamental para construir un mundo más justo e inclusivo» (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, 2024, p. 37). Respecto de la migración, el documento trata a las comunidades migrantes en el país como una población vulnerable, históricamente marginada y discriminada, y, por ende, beneficiaria especial de

las políticas de interculturalidad. En consecuencia, podemos advertir que el discurso de interculturalidad se ha consolidado en la narrativa oficial de las políticas culturales de Chile.

A partir de esta revisión documental, podemos observar el surgimiento de un discurso estatal de interculturalidad. Este discurso sostiene la identidad nacional mientras que reconoce la posibilidad de nuevas identidades. Sin embargo, estas nuevas identidades parecen restringirse a espacios imaginados como una excepción a la nación, tales como los espacios fronterizos y el enfoque restringido al territorio. Como excepciones, estas definiciones están afectadas por un nacionalismo metodológico, ya que requieren la existencia de la nación y sus fronteras políticas y culturales, definiendo a quienes no forman parte de la primera y que se mueven a través de las segundas como pueblos indígenas o migrantes, siendo este un acto de construcción de otredad que Sharma (2020) considera fundamental para la construcción de la soberanía moderna del Estado-nación. Este proceso está inscrito en los principios de la política cultural chilena, que, como acción estatal, requiere la existencia de la nación como condición simbólica.

En este sentido, el abordaje del Estado chileno a la cultura migrante consiste en la articulación de dos procesos concurrentes de inclusión y exclusión.

En primer lugar, al introducir la migración en el campo de las políticas culturales, la cultura migrante se vuelve relevante para la cultura nacional y se refracta como una subcategoría específica de la cultura chilena. Se trata de un dispositivo inclusivo que reafirma el rol de la identidad chilena como marco para interpretar la cultura migrante. En segundo lugar, mediante el concepto de interculturalidad, las políticas culturales proporcionan un marco específico para la ubicación de las prácticas culturales de los migrantes en la narrativa de la identidad nacional chilena. El discurso de la interculturalidad se convierte entonces en un dispositivo excluyente: se incluyen los migrantes, pero solo para colocarlos al margen de la nación, confirmando así la validez del discurso nacional al mostrar sus fronteras culturales. De esta manera, se ubica la migración en una posición exotizada, es decir, incluida como relevante o atractiva para la cultura nacional, pero, al mismo tiempo, situada en un afuera de lo nacional, posición que solo es posible mediante el reforzamiento de la idea misma de nación.

Por lo tanto, en las políticas culturales chilenas los migrantes aparecen tanto dentro como fuera de la nación. Esta operación puede considerarse parte de los procesos de exclusión inclusiva descritos por Agamben (1998),

en los que, mediante un estado de excepción, la soberanía incluye en su ámbito lo que está excluido de ella. Podemos observar esto en la sociedad chilena: mientras que las políticas migratorias excluyen a los migrantes del ejercicio de los derechos humanos, las políticas culturales enmarcan el papel de los migrantes en la sociedad chilena mediante un estado de excepción manifiesto en el relato de la interculturalidad, lo que tiene como consecuencia la exotización de la migración. En consecuencia, la aparente contradicción entre migración y políticas culturales en Chile se reconfigura como la articulación de dos tecnologías complementarias de representación y control de los migrantes, de sus cuerpos y de sus prácticas culturales.

4. EL USO DEL CONCEPTO DE INTERCULTURALIDAD EN EL FESTIVAL MIGRANTES

El concepto de interculturalidad enmarca la representación de la cultura migrante en la política cultural chilena, así como en sus programas e iniciativas concretas. Para ejemplificar su uso, nos centraremos en el Festival Migrantes. El evento fue creado en 2015 y organizado por el Ministerio de las Culturas, a través de su Programa de Interculturalidad e Inclusión de Migrantes. Entre 2015 y 2020, fue el evento más importante financiado exclusivamente por el Estado, dirigido a hacer visibles las manifestaciones culturales de los migrantes en la ciudad de Santiago. El festival buscó promover el intercambio intercultural entre chilenos y migrantes, e incluyó actividades como muestra de artesanías, literatura, comercialización de productos, talleres y música de artistas y cultores principalmente migrantes provenientes de diversos países de América Latina, el Caribe y Europa (Programa de Interculturalidad e Inclusión de Migrantes, 2021). El festival tuvo lugar anualmente en diciembre, coincidiendo con el Día Internacional del Migrante, reconocido por Naciones Unidas en 2000. A la fecha, se han realizado cinco festivales: en 2015, 2016, 2017, 2018 y 2020. El Festival Migrantes fue gratuito y se realizó en espacios públicos, tales como el Parque Balmaceda en Providencia, la Municipalidad de Recoleta y el Parque Almagro, en el centro de Santiago. El festival reunió entre 3.000 y 10.000 personas al año, y dado el contexto de la pandemia de COVID-19, su versión de 2020 se realizó en línea.

El Festival Migrantes utiliza la interculturalidad como dispositivo para representar las prácticas culturales de las comunidades migrantes. Esta representación puede observarse tanto en las piezas visuales utilizadas para promocionar el evento como en la puesta en escena del propio festival. La investigación sobre la representación visual de la migración identifica que los migrantes son retratados como una amenaza o como víctimas (Amores

et al., 2019; Gilligan & Marley, 2010). Dogra (2012) argumenta que las representaciones visuales positivas de la migración, aunque buscan restaurar la agencia de los migrantes, también corren el riesgo de embellecer la dureza de las experiencias migratorias o de reproducir su subalternización. Este doble efecto de agencia y subordinación está presente en las piezas promocionales del festival, cuya característica común es la simplicidad de las formas y de la paleta de colores empleadas. Por ejemplo, los carteles de los primeros festivales presentan información acerca del evento sobre un fondo verde (Figuras 1, 2 y 3), acompañada de trazos en colores que asemejan a pinturas realizadas con los dedos. El uso del color asocia la migración con el primitivismo: el verde representa la naturaleza y los demás colores, pinturas corporales o rupestres. En este sentido, la migración se imagina como conectada a la naturaleza, primitiva y tradicional. Así, como argumenta Hall (1997), la representación visual ubica la alteridad como habitante de la naturaleza, en contraste con la civilización, y la excluye de la modernidad.

Figura 1. Cartel del *Festival Migrantes 2015*



Nota. Reproducido de *Festival Migrantes 2015*, por *Revista Sur* (2015, 17 de diciembre).

A partir de 2016, los carteles comienzan a retratar el cuerpo migrante (Figura 2). El cartel de ese año muestra tres figuras humanas que representan a los migrantes, una de ellas tocando la guitarra como referencia a las actuaciones musicales del evento. Los colores utilizados para la piel humana son vívidos y poco realistas, un intento probable de evadir las connotaciones racistas en la representación de los migrantes, mientras que, al mismo tiempo, abstraen la diversidad cultural y humana. Además, se representan dos mujeres: una mirando al horizonte y la segunda cocinando, lo que asocia la migración con el género y el trabajo manual, y ubica a la mujer migrante en un espacio doméstico naturalizado. La mujer es representada como pasiva y subordinada, lo cual constituye una representación visual recurrente de las mujeres migrantes (Amores *et al.*, 2020; Dogra, 2012; Lünenborg & Bach, 2009). Esto también hace eco de la feminización de los flujos migratorios contemporáneos y la segmentación de la mano de obra migrante femenina en trabajos domésticos (Mora, 2009).

Figura 2. Cartel del *Segundo Festival Migrantes 2016*



Nota. Reproducido de @MigracionesCL (2016, 16 de diciembre), X.

El póster de 2017 (Figura 3) retrata cuerpos inspirados en el arte naíf que interpretan alegremente música y baile, vistiendo coloridos atuendos y ubicados en un paisaje natural. En esta imagen, los cuerpos migrantes son de piel

relativamente oscura, lo que implica una mirada racializante acerca del cuerpo del migrante (Hall, 1997). La imagen puede interpretarse como la infantilización de una migración racializada, que concibe al migrante como un sujeto que requiere el cuidado paterno del Estado (Dogra, 2012; Poole, 1997).

Figura 3. Cartel del *Tercer Festival Migrantes* 2017



Nota: Reproducido de @redcultural (2017, 10 de diciembre), Facebook.

En el cartel de 2018 (Figura 4), los cuerpos migrantes se reducen de nuevo a trazos primitivistas que homogeneizan el cuerpo migrante en una multitud que toca tambores y baila frenéticamente. El cartel desdibuja la diferencia cultural y abstrae el cuerpo migrante en un estado de trance exótico. Al enmarcar estas representaciones bajo la rúbrica «migrante», es posible argumentar que el punto de vista es la identidad nacional chilena, identificada por oposición con el lugar de la blanquitud, la masculinidad y la adultez, reforzando oposiciones binarias racializadas, de género y etarias que subordinan la migración.

En consecuencia, el análisis de las piezas promocionales del Festival Migrantes nos permite observar la representación racializada de las comunidades migrantes y sus prácticas culturales. El contenido manifiesto de las imágenes muestra una migración asociada a la naturaleza, a la infancia, y subordina a la mujer como sujeto pasivo, en un proceso que Wade (2002) describe como naturalización de la cultura y culturización de la naturaleza. Asimismo, el diseño de las imágenes progresivamente abstrae el cuerpo migrante mediante un uso del color que representa pieles oscuras o pieles artificiales, y del recurso a figuras que homogeneizan la diferencia cultural.

Figura 4. Cartel del *Cuarto Festival Migrantes* 2018



Nota. Reproducido de «Este sábado 15 se realizará el Cuarto Festival Migrantes en Parque Almagro», por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (2018, 12 de diciembre).

Respecto de la puesta en escena del festival, si bien el evento muestra diversas expresiones culturales de las comunidades migrantes, el principal atractivo es la interpretación musical. El Festival Migrantes presenta artistas extranjeros y chilenos, los primeros provenientes de países latinoamericanos y caribeños como Perú, Panamá, Haití, Guatemala, Venezuela, Bolivia, Argentina y Colombia, así como de países europeos como Croacia, Dinamarca, Francia y España. Asimismo, existe una importante diversidad de géneros musicales interpretados, tales como pop, rock, metal, hip-hop, soul, reggae, dancehall, reggaetón, rumba, salsa, cumbia y diversas formas del folclore latinoamericano. Esto muestra que la diversidad de la presencia migrante en el país constituye una oportunidad para los intercambios musicales, como lo plantea el discurso de la interculturalidad.

La participación chilena ha contado con reconocidos músicos de la escena nacional, como los cantantes y cantautores folk-pop Chinoy, Gepe y Pascuala Ilabaca, aunque también ha crecido para incluir músicos menos conocidos de varias regiones del país y chilenos residentes en el extranjero. La presencia de músicos chilenos y migrantes en el escenario cumple varios propósi-

tos: escenifica la diversidad cultural del país y muestra la cultura como un espacio de inclusión e integración social. También promueve el trabajo de artistas chilenos y regionales, muchos de ellos apoyados por el Ministerio de las Culturas a través de su red de festivales locales. Finalmente, aprovecha la fama de reconocidos músicos chilenos para atraer al público. Estos objetivos adquieren relevancia en conjuntos que incluyen integrantes de dos o más países, generalmente con la presencia de músicos chilenos.

El efecto de la copresencia de músicos chilenos y de otras latitudes ilustra la diversidad musical global y latinoamericana, resaltando su presencia en el territorio chileno y articulando diversos géneros musicales. Así, el espacio musical latinoamericano desafía la localidad de la región, mezclando sonidos que pueden considerarse regionales (como las referencias folclóricas) y globales (como el pop, el rock y el hip-hop). Esto expresa la hibridez de la cultura popular, articulando tradición y modernidad y resignificando las expresiones culturales globales (Bhabha, 1994; García Canclini, 2001). Por lo tanto, el espacio musical de América Latina sedimenta contactos culturales dentro de la región, por medio de ella y más allá de ella, configurando las identidades latinoamericanas en diversas capas históricas, que van desde los contactos coloniales entre los pueblos indígenas, los colonos europeos y los esclavos africanos, hasta los intercambios culturales posibilitados por los procesos contemporáneos de globalización.

Sin embargo, el encuadre de estas prácticas bajo la interculturalidad promueve un proceso contrario de fortalecimiento de la nación al insistir en las nacionalidades de los artistas, especialmente en la descripción y ubicación de las *performances* musicales como originarias de países específicos (Figuras 5 y 6). Esto también se refleja en el uso de la palabra «migrantes» en el título del evento, lo que refuerza las fronteras simbólicas de la nación y exotiza a los artistas. En este sentido, el festival produce efectos similares a los de otros eventos musicales que promueven la diferencia cultural, proporcionando un escaparate exotizado de culturas, ignorando los conflictos tanto en el país de origen como en el de acogida, y reforzando una distinción entre las *performances* migrantes y las audiencias locales (Dunbar-Hall & Gibson, 2004; Haynes, 2013; Hutnyk, 2000). Este fenómeno se condice, además, con la adopción en Chile de una narrativa de la música del mundo (*world music*) que tanto reconoce como exotiza las prácticas musicales de comunidades migrantes y de pueblos originarios (Palominos, 2022). Así, en el Festival Migrantes observamos una compleja tensión entre la *performance* de identidades diversas a través de la música y una celebración de la interculturalidad que coloniza la diferencia cultural y refuerza el nacionalismo.

Figuras 5 y 6. Prácticas enmarcadas como bolivianas y peruanas en el *Cuarto Festival Migrantes 2020*, edición en línea



Nota. Reproducidas de *Festival Migrantes 2020 (edición online)*: Bloque familiar, por Programa Migrantes (2020, 12 de diciembre), Youtube. Consultado el 7 de marzo de 2025.

5. CONCLUSIÓN

El análisis de las políticas culturales contemporáneas de Chile permite identificar diversos dispositivos para la comprensión y la construcción de lo migrante en la sociedad del país. En primer lugar, es posible observar una evolución en la narrativa respecto de la posición y la contribución cultural de las personas y comunidades migrantes en Chile. Esta evolución consiste en un desplazamiento desde un relativo silencio hacia la emergencia y el reconocimiento progresivos de la migración por parte de las políticas culturales. Este reconocimiento adquiere un carácter activo durante la segunda mitad de la década de 2010 mediante la adopción del concepto de interculturalidad.

En segundo lugar, el discurso de interculturalidad y su aplicación en las políticas culturales de Chile conllevan un doble proceso de inclusión y exclusión. Efectivamente, el discurso de interculturalidad permite la definición y el reconocimiento de las prácticas culturales de las comunidades migrantes, así como de los contactos e intercambios que tienen lugar con la población chilena. Sin embargo, el concepto refuerza las fronteras simbólicas entre las identidades nacionales, reproduciéndolas como fundamento de los contactos interculturales.

Asimismo, la expansión de la identidad chilena como fundamento del abordaje de las prácticas culturales migrantes como ámbito de política pública y la situación de excepcionalidad que comporta la interculturalidad en el entramado conceptual de las instituciones culturales en Chile localizan las expresiones culturales de las comunidades migrantes en una situación de subalternidad dentro de la sociedad chilena.

La constitución de un discurso de interculturalidad en las políticas culturales de Chile sirve como base para el diseño e implementación de iniciativas específicas, tales como el Programa de Interculturalidad e Inclusión de Migrantes del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y su Festival Migrantes. En cierto modo, la creación del Festival Migrantes hace eco de algunos desarrollos de las políticas culturales chilenas en los últimos veinte años, y forma parte de los ejercicios de reconocimiento del aporte de las prácticas artísticas y culturales de las comunidades inmigrantes en el país. Sin embargo, esta toma de conciencia de la presencia cultural de los inmigrantes en Chile no está exenta de sesgos, silencios y abordajes complejos de las manifestaciones culturales y de las personas que las practican. El análisis de las piezas visuales y la puesta en escena del festival muestra que, en concordancia con la lectura crítica del concepto

de interculturalidad, el evento refuerza las identidades nacionales de los artistas tanto migrantes como chilenos, lo que tiene como consecuencia su reconocimiento únicamente en tanto migrantes, sin cuestionar realmente la estabilidad de las narrativas hegemónicas de la nación chilena. Asimismo, el reforzamiento de las identidades nacionales, a su vez, contribuye a la localización de las expresiones culturales y comunidades migrantes en una posición subordinada dentro de la sociedad chilena. Esto tiene lugar por medio de una representación racializada y exotizante, que asocia la migración con la naturaleza, la feminización de la movilidad humana, y la infantilización, en contraste con una identidad chilena hegemónica imaginada como blanca y civilizada. Esto conlleva la construcción de jerarquías nacionales en las que la identidad chilena se imagina superior frente a una migración subalternizada.

En este sentido, es importante establecer un vínculo entre las políticas interculturales del Estado y la situación de violencia racista que afecta a las comunidades migrantes en Chile. En primera instancia, existe una aparente contradicción entre las políticas migratorias que restringen el movimiento de las personas y las políticas culturales que buscan el reconocimiento del aporte cultural de las comunidades migrantes en Chile. No obstante, el doble juego de inclusión y exclusión que tiene lugar a través de la racialización y exotización de las políticas culturales muestra que tal contradicción es más bien la expresión de un dispositivo que permite la inclusión de las comunidades migrantes en el país, y su localización en posiciones subalternas dentro de la estructura social chilena. En consecuencia, las políticas interculturales corren el riesgo de legitimar la explotación económica y el racismo contra las personas y comunidades migrantes (Palominos, 2023).

El examen de las políticas de interculturalidad del Estado chileno no tiene como objetivo eliminar un enfoque centrado en el reconocimiento de las expresiones culturales de las comunidades migrantes. Antes bien, busca una interpretación crítica de los dispositivos que construyen la migración como una otredad susceptible de ser racializada y exotizada. En este sentido, este trabajo comparte con Sharma (2020) la caracterización de la identidad nacional como el marco epistémico que define la migración y la localiza en un espacio subalterno, reproduciendo jerarquías y relaciones de poder que Rivera Cusicanqui ha caracterizado como formas de colonialismo interno (2008). Es por ello por lo que planteamos, como lo hacen Ahmed, Castañeda, Fortier y Sheller (2020) así como Braidotti (2002), un horizonte en el que las identidades y subjetividades sean consideradas

actos de posicionamiento fluidos, sin lugares de origen esenciales ni destinos finales. En la búsqueda de ese horizonte, esta reflexión ofrece una interpretación que puede contribuir al mejoramiento de las políticas públicas, a la consecución de los objetivos de reconocimiento de la diversidad cultural en América Latina y al combate contra el racismo y la violencia contra las comunidades migrantes en la región.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.
- AHMED, S., CASTAÑEDA, C., FORTIER, A. M. & SELLER, M. (2020). Introduction: Uprootings/regroundings: Questions of home and migration. In S. Ahmed, C. Castañeda, A. M. Fortier, & M. Sheller (Eds.), *Uprootings/regroundings: Questions of home and migration* (pp. 1-19). Routledge.
- AMORES, J., ARCILA, C. & GONZÁLEZ, B. (2020). The gendered representation of refugees using visual frames in the main Western European media. *Gender Issues*, 37, 291-314. <https://doi.org/10.1007/s12147-020-09248-1>
- AMORES, J., ARCILA, C. & STANEK, M. (2019). Visual frames of migrants and refugees in the main Western European media. *Economics and Sociology*, 12(3), 147-161. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-3/10>
- BHABHA, H. (1994). *The location of culture*. Routledge.
- BRAIDOTTI, R. (2002). *Metamorphoses: Towards a materialist theory of becoming*. Polity Press.
- CANTERO, M. (2022). Joane Florvil. Un abordaje interseccional de la racialización de las mujeres migrantes en Chile. *Atenea*, 525, 11-29. <https://doi.org/10.29393/At525-1JFMC10001>
- CATALÁN, C. & MUNIZAGA, G. (1986). *Políticas culturales estatales bajo el autoritarismo en Chile*. CENECA.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (1993a). *Ley n.º 19.227. Crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, y modifica cuerpos legales que señala*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (1993b). *Ley n.º 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*. Congreso Nacional de Chile.

- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2003). *Ley n.º 19.891. Crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2004). *Ley n.º 19.928. Sobre fomento de la música chilena*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2005a). *Constitución Política de la República de Chile*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2005b). *Decreto 151. Aprueba el reglamento del Fondo de Fomento Audiovisual*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2011). *Ley n.º 20.500. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2017). *Ley n.º 21.045. Crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2018). *Ley n.º 21.074. Fortalecimiento de la regionalización del país*. Congreso Nacional de Chile.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2021). *Ley n.º 21.325. Ley de migración y extranjería*. Congreso Nacional de Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2005). *Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2011). *Política cultural 2011-2016*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2012). *Los estados de la cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2015). *Política nacional del libro y la lectura 2015-2020*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2017a). *Política nacional de artes escénicas 2017-2022*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2017b). *Política nacional de artesanía 2017-2022*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. (2017c). *Política nacional de cultura 2017-2022. Cultura y desarrollo humano: Derechos y territorio*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, & BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2009). *Compendio de legislación cultural chilena*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, & BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2014). *Legislación cultural chilena*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- CUSSEN, C. (2006). El paso de los negros por la historia de Chile. *Cuadernos de Historia*, 25, 45-58.
- DOGRA, N. (2012). *Representations of global poverty: Aid, development, and international NGOs*. I. B. Tauris.
- DÍAZ, C. (2016). Migración internacional y estructura social en Chile: Un primer análisis. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 4(3), 1-18.
- DONOSO, K. (2019). *Cultura y dictadura. Censuras, proyectos e institucionalidad cultural en Chile 1973-1989*. UAH Ediciones.
- DORSAINVIL, Y. (2019). Organizaciones haitianas en Chile: La dificultad de ser dirigentes sociales en una comunidad racialmente discriminada. *Anales de la Universidad de Chile*, 16, 283-293.
- DUNBAR-HALL, P. & GIBSON, C. (2004). *Deadly sounds, deadly places: Contemporary Aboriginal music in Australia*. University of New South Wales Press.
- ECHAGÜE, C. (2019). «El centro se puso malo». Sobre la racialización del centro de Antofagasta. *Si Somos Americanos*, 19(2), 115-142. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482019000200115>
- FUENTES, R. & NIETO, R. (2011). The discourse of interculturality in Indigenous education in Mexico. In F. Dervin, A. Gajardo, & A. Lavanchy (Eds.), *Politics of interculturality* (pp. 99-126). Cambridge Scholars Publishing.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2001). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Paidós.
- GARRETÓN, M. A. (2008). Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. In A. A. Canelas & B. Rubens (Eds.), *Políticas culturais na Ibero-América* (pp. 75-118). EDUFBA.
- GILLIGAN, C. & MARLEY, C. (2010). Migration and division: Thoughts on (anti-)narrativity in visual representations of mobile people. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 11(2). <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1476/2981>

- HALL, S. (1997). The spectacle of the «Other». In S. Hall (Ed.), *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Sage.
- HARVEY, E. (1982). *Legislación cultural en los países del Convenio Andrés Bello* (No. 4). UNESCO.
- HAYNES, J. (2013). *Music, difference and the residue of race*. Routledge.
- HENRÍQUEZ, O. (2020). Las leyes de descentralización en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11(21), 5-28.
- HUTNYK, J. (2000). *Critique of exotica: Music, politics and the culture industry*. Pluto Press.
- JARA, I. (2016). Nacionalismo y política artístico-cultural de la dictadura chilena. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.68967>
- JUNTA NACIONAL DE GOBIERNO. (1975). *Decreto Ley 1.094. Establece normas sobre extranjeros en Chile*. Junta Nacional de Gobierno.
- LAVANCHY, A., GAJARDO, A. & DERVIN, F. (2011). Interculturality at stake. In F. Dervin, A. Gajardo, & A. Lavanchy (Eds.), *Politics of interculturality* (pp. 1-25). Cambridge Scholars Publishing.
- LÜNENBORG, M. & BACH, A. (2009). Gender and ethnicity in the German mass media. *Commentary and Criticism*, 9(2), 250-256.
- MESA-LAGO, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*. CEPAL.
- MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO. (2020). *Fondart Regional. Línea de culturas migrantes. Convocatoria 2021*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO. (2024). *Estrategia quinquenal nacional 2024-2029*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- MORA, C. (2009). Estratificación social y migración intrarregional. *Universum*, 24(1), 128-143. <https://doi.org/10.4067/S0718-23762009000100008>
- MUÑOZ, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. *Espiral*, 25(73), 203-231.
- PALOMINOS, S. (2016). Paradigms of participation in the National Council for Culture and Arts. *International Journal of Cultural Policy*, 24(2), 164-185. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1156099>
- PALOMINOS, S. (2022). Voz colonial. *Revista Musical Chilena*, 76(237), 44-78. <https://doi.org/10.4067/S0716-27902022000100044>

- PALOMINOS, S. (2023). Racialización y exotización de la migración. *Polis*, 22(64), 15-60. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N64-1828>
- PÁVEZ, I. (2012). Inmigración y racismo. *Si Somos Americanos*, 12(1), 75-99.
- PÁVEZ, I., ORTIZ-LÓPEZ, J. E., SEPÚLVEDA, N., JARA, P. & OLGUÍN, C. (2019). Racialización de la niñez migrante. *Interciencia*, 44(7), 414-420.
- PÁVEZ, J. (2016). Afecciones afrocolombianas. *Latin American Research Review*, 51(2), 22-45. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0021>
- PÓO, X. (2009). Imaginarios sobre inmigración peruana. *F@ro Monográfico*, 5(9), 1-9.
- POOLE, D. (1997). *Vision, race and modernity*. Princeton University Press.
- PROGRAMA DE INTERCULTURALIDAD E INCLUSIÓN DE MIGRANTES. (2021). *Orientaciones programáticas 2021*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- RIEDEMANN, A., STEFONI, C., STANG, F. & CORVALÁN, J. (2020). Educación intercultural y migración en Chile. *Estudios Atacameños*, 64, 337-359. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2020-0016>
- RIVERA CUSICANQUI, S. (2008). *Pueblos originarios y Estado*. Servicio Nacional de Administración de Personal.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. (2010). *Programa Iber-Rutas*. Secretaría General Iberoamericana.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. (2011). *Programa de acción de Mar del Plata*. Secretaría General Iberoamericana.
- SHARMA, N. (2020). *Home rule: National sovereignty and the separation of natives and migrants*. Duke University Press.
- STEFONI, C. (2011). *Perfil migratorio de Chile*. Organización Internacional para las Migraciones.
- SUBERCASEAUX, B. (1999). Caminos interferidos. *Estudios Públicos*, 73, 149-164.
- THAYER, L. E. (2014). *Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados en la comuna de Quilicura*. Ilustre Municipalidad de Quilicura.
- TIJOUX, M. E. (2007). Peruanas inmigrantes en Santiago. *Polis*, 18, 1-12.
- TIJOUX, M. E. & AMBIADO, C. (2019). *Informe alternativo para el CERD*. Universidad de Chile & Movimiento Acción Migrante.

- TIJOUX, M. E. & PALOMINOS, S. (2015). Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización. *Polis*, 42, 247-275. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682015000300012>
- TUBINO, F. (2002). Entre el multiculturalismo y la interculturalidad. In N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política* (pp. 51-76). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- TUBINO, F. (2005). *La interculturalidad crítica como proyecto ético-político*. Encuentro Continental de Educadores Agustinos.
- UNESCO. (2005). *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. UNESCO.
- WADE, P. (2002). *Race, nature and culture*. Pluto Press.
- WALDMAN, G. (2004). Chile: Indígenas y mestizos negados. *Política y Cultura*, 21, 97-110.
- WALSH, C. (2002). (De)construir la interculturalidad. In N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política* (pp. 115-142). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- WALSH, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. In J. Viaña, L. Tapia, & C. Walsh (Eds.), *Construyendo interculturalidad crítica* (pp. 75-96). Instituto Internacional de Integración, Convenio Andrés Bello.
- WALSH, S. (2015). One of the most uniform races of the entire world. *Journal of the History of Biology*, 48(4), 613-639. <https://doi.org/10.1007/s10739-015-9403-x>
- WALSH, S. (2019). The Chilean exception. *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 25(1), 105-125. <https://doi.org/10.1080/14701847.2019.1579499>

Semblanza de los y las autores/as

DIEGO ACOSTA es catedrático en derecho en la Universidad de Bristol, en el Reino Unido. También es el director de la Cátedra Global sobre Migración y Derechos Humanos en la Universidad Nebrija, Madrid. Ha publicado más de 80 trabajos académicos y ha asesorado a diversos gobiernos y organizaciones internacionales en todo el mundo. Como ponente reconocido, ha presentado sus investigaciones en congresos y conferencias en más de 40 países. Ha sido entrevistado por varios medios de comunicación, entre ellos, recientemente, *The New York Times*. Su página web profesional puede ser visitada en: www.diegoacosta.eu

Diego Acosta is a law professor at the University of Bristol in the UK. He is also the director of the Global Chair on Migration and Human Rights at Nebrija University, Madrid. He has authored over 80 academic publications and has advised various governments and international organisations worldwide. As a recognised speaker, he has delivered his research at academic conferences and workshops in more than 40 countries. He has been interviewed by several media outlets, most recently by *The New York Times*. You can visit his professional website at: www.diegoacosta.eu

IGNACIO ODRIOZOLA es investigador doctoral en Derecho Internacional en el Geneva Graduate Institute. Trabaja como consultor especialista en la Relatoría sobre Movilidad Humana de la CIDH. Previamente se desempeñó como asesor legal en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y como letrado en la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación argentina. Es abogado por la Universidad de Buenos Aires y posee un máster en Estudios de Migración y Movilidad de la Universidad de Bristol.

Ignacio Odriozola is a PhD researcher in International Law at the Geneva Graduate Institute. He worked as a specialist consultant in the Rapporteurship on Human Mobility at the IACHR. Previously, he worked as a legal advisor in the United Nations International Law Commission and as a legal officer at the Migrants' Commission of Argentina's National Public Defenders Office. He is a lawyer for the Universidad de Buenos Aires and a Magister in Migration and Mobility Studies for the University of Bristol.

LUISA FELINE FREIER es profesora de ciencia política con enfoque en América Latina en la Freie Universität Berlin (FU) y directora fundadora de la Cátedra IDRC sobre Desplazamiento Forzado en América Latina y el Caribe en la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Su investigación se centra en las políticas y leyes migratorias y de refugio en América Latina, en la migración sur-sur y en la crisis de desplazamiento venezolano.

Luisa Feline Freier is a professor of political science with a focus on Latin America at the Freie Universität Berlin (FU), founding director of IDRC Chair on Forced Displacement in Latin America and the Caribbean at the Universidad del Pacífico (Lima, Peru). Her research focuses on migration and refugee policies and laws in Latin America, South-South migration, and the Venezuelan displacement crisis.

MAYRA FEDDERSEN es profesora asociada en la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Investigadora principal del Núcleo Milenio MIGRA sobre las consecuencias de la migración en Chile (ANID-MILENIO-NCS2022_051) y presidenta del Centro de Políticas Migratorias. Su investigación aborda la evolución de las políticas migratorias en Sudamérica, el impacto del estatus migratorio en la integración laboral y el rol de las burocracias estatales en el control migratorio a nivel regional.

Mayra Feddersen is an associate professor at Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Principal Investigator of the MIGRA Millennium Nucleus on the consequences of migration in Chile (ANID-MILENIO-NCS2022_051) and chair of the Centre for Migration Policies. Her research focuses on the evolution of migration policies in South America, the impact of migration *status* on labour market integration, and the role of state bureaucracies in regional migration control.

LEIZA BRUMAT es investigadora asociada del Instituto de Estudios Comparativos sobre Integración Regional (UNU-CRIS) de la Universidad de las Naciones Unidas. Es analista de relaciones internacionales, con especialización en el regionalismo y la gobernanza de la migración. Ha ocupado puestos docentes y de investigación en Argentina e Italia, y también fue consultora principal responsable del desarrollo de una Visión Regional y un Plan Regional para la Migración (2024-2035).

Leiza Brumat is a research associate at the United Nations University's Institute for Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS). She is an international relations analyst specialising in regionalism and migration governance. She has held teaching and research positions in Argentina and Italy and was also the lead consultant responsible for developing a Regional Vision and Regional Plan for Migration (2024-2035).

PABLO PASTOR VIDAL es investigador predoctoral en la Universidad de Lund (Suecia) en el proyecto 'Refugee Finance: Histories, Frameworks and Practices (REF-FIN)' e investigador afiliado a la Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres. Su investigación se centra en instrumentos financieros para la migración forzada y el refugio, y los cambios en la protección internacional en las organizaciones humanitarias.

Pablo Pastor Vidal is a doctoral researcher at Lund University (Sweden), where he conducts his research as part of the 'Refugee Finance: Histories, Frameworks and Practices (REF-FIN)' project. He is also a research affiliate at the Refugee Law Initiative of the University of London. His research focuses on financial instruments for forced migration and refuge, and changes in international protection in humanitarian organisations.

SARA ARAPILES es investigadora postdoctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund (Suecia). Lleva a cabo su investigación dentro del proyecto interdisciplinar 'Refugee Finance: Histories, Frameworks and Practices (REF-FIN)', cuyo objeto es el estudio de instrumentos financieros para refugiados y migrantes, con especial atención a las instituciones, los procesos y los actores implicados. Sara también es profesora visitante en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (Universidad del País Vasco - UPV/

EHU), investigadora afiliada a la Refugee Law Initiative de la Universidad de Londres y miembro del Comité Coordinador del grupo de interés sobre migraciones y refugio de la Sociedad Europea de Derecho Internacional (ESIL).

Sara Arapiles is a postdoctoral fellow at the Faculty of Law of Lund University. She conducts her research within the interdisciplinary project 'Refugee Finance: Histories, Frameworks and Practices (REF-FIN)', where she studies financial instruments for refugees and migrants, with a focus on the institutions, processes, and actors involved. Sara is also a visiting professor at Oñati International Institute for the Sociology of Law (University of the Basque Country - UPV/EHU), a research affiliate of the Refugee Law Initiative of the University of London and serves on the Coordinating Committee of the Interest Group on Migration and Refugee Law of the European Society of International Law (ESIL).

DARIA DAVITTI es profesora asociada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund (Suecia). Es la investigadora principal del proyecto 'Refugee Finance: Histories, Frameworks, Practices (REF-FIN)', financiado por el Consejo Europeo de Investigación, Starting Grant 2023. Daria es miembro fundadora del Colectivo de Derecho Económico Internacional (IEL Collective) y miembro de la Red de Investigación sobre Derecho y Desarrollo (LDRN). Forma parte del consejo editorial de la revista *Journal of World Investment and Trade* (JWIT). Su investigación se centra en la intersección y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho económico internacional en contextos complejos, como situaciones de conflicto armado, colapso climático, emergencias humanitarias y migración forzosa.

Daria Davitti is an associate professor at Lund University, Faculty of Law. She is the PI of 'Refugee Finance: Histories, Frameworks, Practices (REF-FIN)', funded by the European Research Council, Starting Grant 2023. Daria is a founding member of the International Economic Law Collective (IEL Collective) and a member of the Law and Development Research Network (LDRN). She serves on the editorial board of the *Journal of World Investment and Trade* (JWIT). Her research focuses on the intersection and implementation of international human rights law and international economic law in complex contexts, such as armed conflict, climate breakdown, humanitarian emergencies, and forced migration.

MARÍA GABRIELA TROMPETERO VICENT es investigadora asociada en la Universidad de Bielefeld (Alemania) en el marco del proyecto EU-MSCA «Peace and Mobilities». Es doctoranda y docente en la Facultad de Sociología, especializada en migración forzada en América Latina. Tiene una licenciatura en Traducción e Interpretación de la Universidad Central de Venezuela y una maestría en Estudios Interamericanos de la Universidad de Bielefeld.

María Gabriela Trompetero Vicent is a research associate at Bielefeld University (Germany) within the EU-MSCA project «Peace and Mobilities». She is a doctoral candidate and lecturer at the Faculty of Sociology, specialising in forced migration in Latin America. She holds a degree in Translation and Interpreting from the Central University of Venezuela and an MA in Inter-American Studies from Bielefeld University.

ANA MARÍA MORENO-SÁCHICA es abogada y magíster en Ciencias Jurídicas Avanzadas de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Actualmente es consultora en migración del Banco Mundial y del programa Eurofront de la Unión Europea. Ha asesorado al gobierno colombiano y a entidades públicas en temas de migración, nacionalidad y protección internacional durante 18 años, liderando políticas como «Primero la Niñez» y el Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos.

Ana María Moreno-Sáchica is a lawyer and holds a master's degree in advanced legal sciences from the Pompeu Fabra University in Barcelona, Spain. She is currently a consultant on migration for the World Bank and the European Union's Eurofront programme. She has advised the Colombian government and public entities on migration, nationality, and international protection issues for 18 years, leading to the successful implementation of policies such as 'First the Childhood' and the Temporary Statute for Venezuelan Migrants.

JACQUES RAMÍREZ GALLEGOS es sudamericano, doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Docente en la Universidad de Cuenca, Ecuador, y en la Universidad de La Rioja, España. Investigador CELAG. Especialista en migración ecuatoriana y latinoamericana. Sus principales líneas de investigación son el Estado, las políticas migratorias y los espacios sociales

transnacionales. Autor de varios libros y artículos científicos. Su página web profesional puede ser visitada en: <https://www.academica.org/jacques.ramirez>

Jacques Ramírez Gallegos is a South American PhD in Social Anthropology from the Ibero-American University, Mexico City. Lecturer at the University of Cuenca, Ecuador, and the University of La Rioja, Spain. CELAG researcher. Specialist in Ecuadorian and Latin American migration. His main areas of research are the state and migration policies and transnational social spaces. Author of several books and scientific articles. You can visit his professional website at: <https://www.academica.org/jacques.ramirez>

LUISA FERNANDA MEZA. Colombiana, socióloga de la Universidad de Caldas, investigadora en las áreas de deporte, educación, cultura, movilidad y familia. Ponente en la cátedra de historia regional, Universidad de Caldas. Miembro del Semillero de movilidad y familia de la Universidad de Caldas. Gestora territorial del Ministerio del Interior de Colombia.

Luisa Fernanda Meza. Colombian sociologist from the University of Caldas, researcher in the areas of sports, education, culture, mobility, and family. Lecturer in regional history at the University of Caldas. Member of the Mobility and Family Research Group at the University of Caldas. Territorial manager for the Colombian Ministry of the Interior.

ANDRÉS JERSÓN MILLÁN LÓPEZ es profesor adscrito al departamento de métodos cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara y jefe de la unidad de servicios de asesoría para la investigación y el análisis de datos de posgrados del CUCEA. Es licenciado en administración de empresas, maestro y doctor en estudios económicos por la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación se centran en las áreas de geografía económica y econometría espacial. Actualmente, forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de nivel C.

Andrés Jersón Millán López is an associate professor in the Department of Quantitative Methods at the University Centre for Economic and Administrative Sciences at the University of Guadalajara. Head of the Research and Data Analysis Advisory Services Unit for CUCEA graduate programs. He holds a Bachelor's

degree in Business Administration, a Master's degree, and a PhD in Economic Studies from the University of Guadalajara. His research focuses on economic geography and spatial econometrics. He is currently part of the National System of level C researchers.

HIRAM A. ÁNGEL LARA es doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social de Occidente (CIESAS-Occidente), maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Desde 2018, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en México. Es director de la Cátedra de Migración Internacional Forzada, Inclusión y Derechos Humanos de la Universidad de Guadalajara y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) (Cátedra MIFID), profesor investigador del Departamento de Políticas Públicas y coordinador de la Maestría en Políticas Públicas (MPP).

Hiram A. Ángel Lara holds a PhD in Social Sciences from the Center for Research and Advanced Studies in Western Social Anthropology (CIESAS-Occidente), a Master's degree in Government and Public Affairs from the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO-Mexico), and a Bachelor's degree in Political Science and International Relations from the Center for Economic Research and Teaching (CIDE). Since 2018, he has been a member of the National System of Researchers (SNI) in Mexico. He is director of the Chair of Forced International Migration, Inclusion, and Human Rights at the University of Guadalajara and the International Development Research Centre (IDRC) (MIFID Chair), a full professor-researcher in the Department of Public Policy, and coordinator of the Master's Degree in Public Policy (MPP).

MARCIA VERA ESPINOZA es catedrática y subdirectora del Institute for Global Health and Development (IGHD) de Queen Margaret University, Edimburgo. Su investigación se centra en la gobernanza de la migración y el desplazamiento, con un enfoque particular en las políticas y prácticas de inclusión en América Latina. Es miembro fundadora del grupo de investigación Comparative Analysis in International Migration and Displacement in the Americas (CAMINAR). Marcia forma parte del Consejo Asesor *Internacional de Forced Migra-*

tion Review y del comité editorial de *Migration Studies* y del *Journal of Ethnic and Migration Studies* (JEMS). En 2024, fue nombrada miembro de la Young Academy of Scotland de la Royal Society of Edinburgh. Marcia obtuvo un doctorado en Geografía Humana y una maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Sheffield (Inglaterra). Es también periodista y licenciada en comunicación social por la Universidad de Chile.

Marcia Vera Espinoza is a professor of Migration and Refugee Studies and Deputy Director of the Institute for Global Health and Development (IGHD) at Queen Margaret University, Edinburgh. Her research focuses on migration and displacement governance, with a particular emphasis on policies, experiences, and practices of inclusion in Latin America. She is a founding member of the research group Comparative Analysis in International Migration and Displacement in the Americas (CAMINAR). Marcia serves on the International Advisory Board of Forced Migration Review and on the editorial boards of *Migration Studies* and the *Journal of Ethnic and Migration Studies* (JEMS). In 2024, she was appointed to the Young Academy of Scotland of the Royal Society of Edinburgh. Marcia holds a PhD in Human Geography and a Master's in International Studies from the University of Sheffield (UK). She also holds a degree in Journalism and a BA in Social Communication from the University of Chile.

ANA PAULA PENCHASZADEH es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y doctora en Filosofía de la Université Paris 8, Francia. Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Núcleo de Estudios Migratorios de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como profesora de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Aborda temáticas vinculadas con la extranjería, la hospitalidad y las migraciones desde una perspectiva política, práctica y teórica con foco en Sudamérica.

Ana Paula Penchaszadeh holds a degree in Political Science from the University of Buenos Aires (Argentina), a Master's degree in Sociology and Political Science from the Latin American Faculty

of Social Sciences (FLACSO), a PhD in Social Sciences from the University of Buenos Aires and a PhD in Philosophy from the Université Paris 8 (France). She is an independent researcher at the Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) and at the Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) of the Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Also, she is an undergraduate and graduate professor at the Universidad de Buenos Aires, focusing on hospitality and contemporary migrations from a practical and theoretical political perspective.

VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA es abogada, magíster en Derechos Humanos y doctora en Ciencias Sociales. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica Argentina (CONICET), coordinadora académica de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús. Es docente de grado y de posgrado en varias universidades de Latinoamérica y Europa.

Verónica Jaramillo Fonnegra is a lawyer, Master's in Human Rights, and PhD in Social Sciences. Assistant Researcher of the National Council of Science and Technique of Argentina (CONICET), academic coordinator of the Specialisation in Migration and Asylum from a Human Rights perspective at the University of Lanús. She teaches undergraduate and graduate courses at several universities in Latin America and Europe.

SIMÓN PALOMINOS MANDIOLA es sociólogo por la Universidad de Chile y candidato al grado de doctor en Música por la Universidad de Bristol. Su investigación se orienta al estudio de las políticas culturales, los fenómenos migratorios y las prácticas de música popular. Actualmente es profesor asistente de la Facultad de Artes de la Universidad de Chile.

Simón Palominos Mandiola holds a degree in Sociology from the University of Chile and is a PhD candidate in Music at the University of Bristol. His research focuses on cultural policies, migratory phenomena, and popular music practices. He is currently an Assistant Professor at the Faculty of Arts of the University of Chile.

