



## Artigos

### DISCURSOS Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN SUDAMÉRICA: ¿HACÍA UN NUEVO PARADIGMA O LA CONFIRMACIÓN DE UNA RETÓRICA SIN CONTENIDO?

*Diego Acosta Arcarazo<sup>1</sup>  
Luisa Feline Freier<sup>2</sup>*

Durante los últimos quince años, el discurso gubernamental sobre inmigración de gran parte de los estados en Sudamérica se ha vuelto cada vez más liberal con un claro énfasis en los derechos de los migrantes y en la promoción de la movilidad humana de carácter universal. El presente trabajo se interroga sobre si la liberalización en el discurso político sudamericano equivale a una simple paradoja de recibir de manera oficial a todos los inmigrantes mientras que al mismo tiempo se rechazan a ciertas nacionalidades o categorías, o si, por el contrario, nos encontramos ante un giro liberal en las políticas y legislaciones de inmigración en la región, con importantes consecuencias a nivel comparado y que pueda servir como ejemplo a otras regiones del mundo.

**Palabras clave:** Acuerdo Residencia Mercosur, Unión Europea, inmigración irregular.

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho, Universidad de Bristol, Londres, Reino Unido.

<sup>2</sup> Candidata a doctor en el Departamento de Gobierno, London School of Economics and Political Science (LSE), Londres, Reino Unido.

## 1. Introducción

La literatura académica ha identificado una paradoja de gran importancia en las políticas migratorias en Europa y los Estados Unidos. Desde la década de los 80, ambas regiones se han embarcado en un discurso cada vez más restrictivo en torno a la inmigración irregular mientras que al mismo tiempo han aceptado la entrada y residencia de un gran número de personas en situación indocumentada<sup>3</sup>. Esta paradoja puede denominarse como una “*reject-but-receive-paradox*” y representa una brecha discursiva, o utilizando la terminología en inglés un “*discursive gap*”, entre el discurso oficial y la realidad de la práctica política y jurídica.

A primera vista, los países sudamericanos presentan un caso único a nivel mundial de una paradoja inversa. Durante los últimos quince años<sup>4</sup>, el discurso gubernamental de gran parte de los estados en la región se ha vuelto cada vez más liberal con un claro énfasis en los derechos de los migrantes y en la promoción de la movilidad humana de carácter universal<sup>5</sup>. En contraposición a los discursos políticos en Europa y Estados Unidos, en donde se distingue claramente entre inmigración deseada de carácter regular, e indeseada cuando es irregular, los funcionarios y políticos sudamericanos enfatizan la universalidad de los derechos de los migrantes con independencia de su origen o situación administrativa.

Si bien es cierto que esta apertura en el discurso se ha empezado a traducir en legislaciones de carácter innovador en algunos países, como por ejemplo en Argentina, se vislumbra al mismo tiempo una cierta preocupación ante el pequeño aumento que se ha producido en la llegada de inmigrantes de otras regiones, en especial de África, Asia y el Caribe, y se tienen mayores dificultades a la hora de articular un discurso coherente respecto de estas nuevas migraciones<sup>6</sup>. Del mismo modo, muchos países no han adoptado aún nuevas leyes de inmigración que se correspondan con el discurso, e incluso la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur, que posibilita el libre movimiento y la igualdad de derechos en la región para los ciudadanos que se trasladen de un país a otro, se está llevando a cabo de manera inconsistente y dejando abiertas no pocas preguntas.

<sup>3</sup> FREEMAN, Gary. Models of immigration politics in liberal societies; HOLLIFIELD, James. The Emerging Migration State; JOPPKE, Christian. Why Liberal States Accept Unwanted Immigration; DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas S. The Costs of contradiction: US border policy 1986-2000; CORNELIUS, Wayne A. et alii. *Controlling Immigration: a Global Perspective*.

<sup>4</sup> Se toma el período de quince años dado que se entiende que el nuevo discurso tiene su punto de partida en la primera reunión de la Conferencia Sudamericana de Migraciones en el año 1999.

<sup>5</sup> MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La Perspectiva Política en América del Sur.

<sup>6</sup> FREIER, Luisa F. Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador; ACOSTA ARCARAZO, Diego; FREIER, Luisa F. Turning the immigration policy paradox up-side down? Populist liberalism and discursive gaps in South America.

A la vista de todo ello, el presente trabajo se interroga sobre si la liberalización en el discurso político sudamericano equivale a una simple paradoja inversa (o “*welcome-but-reject-paradox*”) de recibir de manera oficial a todos los inmigrantes mientras que al mismo tiempo se rechazan a ciertas nacionalidades o categorías, o si, por el contrario, nos encontramos ante un giro liberal en las políticas y legislaciones de inmigración en la región, con importantes consecuencias a nivel comparado y que pueda servir como ejemplo a otras regiones del mundo.

## 2. Selección de casos, metodología e importancia

Para responder a esta pregunta se analizan de manera breve los discursos políticos y las reformas legislativas en seis países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Estos países han sido seleccionados dado que se pueden dividir entre aquellos que ya han adoptado nuevas legislaciones (Argentina, Bolivia y Uruguay) y aquellos que todavía se encuentran inmersos en la discusión de nuevos proyectos de ley (Brasil, Chile y Ecuador). Al margen de esto hay que destacar algunos otros puntos que permiten trazar tanto paralelismos como diferencias entre los países escogidos.

En primer lugar, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador son los países que han recibido un mayor número de inmigrantes y solicitantes de asilo en la región en las últimas dos décadas<sup>7</sup>. Estos movimientos se han dado principalmente por parte de otros ciudadanos sudamericanos lo que ha llevado a la adopción de iniciativas sobre libre movilidad tanto en el ámbito del MERCOSUR como de la Comunidad Andina, así como más recientemente en el UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). Al mismo tiempo, y sobre todo en el caso de Argentina, Brasil y Ecuador, se puede observar la llegada de un pequeño pero creciente número de inmigrantes y de solicitantes de asilo de África, Asia y el Caribe<sup>8</sup>. En segundo lugar, el porcentaje de población extranjera en cada uno de estos países es relativamente bajo, y no puede compararse con el de los grandes receptores de inmigración a nivel mundial<sup>9</sup>. En tercer lugar, todos los países experimentaron una considerable emigración en la década de los 80 y 90 que se acentuó con el cambio de siglo<sup>10</sup>. Por último, las actuales leyes de inmigración en Brasil, Chile

<sup>7</sup> OIM. *World migration report 2010: the future of migration: building capacities for change*.

<sup>8</sup> FREIER, Luisa F. Las corrientes migratorias contemporáneas de Asia, África y el Caribe en Sudamérica.

<sup>9</sup> En Argentina habría 1,805.957 extranjeros lo que representa un 4.5% (Censo 2010). En Chile se encontrarían unos 339.536 residentes foráneos, o alrededor del 2% (Censo 2012). En Ecuador dicho porcentaje es del 1.2% de la población con un total de 181,848 personas no nacionales (Censo 2010). En Brasil el porcentaje ronda el 0.8% con alrededor de 1.5 millones de extranjeros (OIM. *Perfil Migratorio Brasil*). En Bolivia serían unos 100.000 o 1% de la población (Censo 2012). En Uruguay serían 77.003 personas o el 2,4% del total (Censo 2011).

<sup>10</sup> OEA. *First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas*.

y Ecuador fueron adoptadas durante las dictaduras militares de los años 70 y 80 y conceden pocos derechos al ciudadano extranjero al cual se le observa como una amenaza latente para la seguridad del país.

El presente trabajo aplica una aproximación metodológica mixta de análisis tanto jurídico como discursivo. El trabajo se basa en 75 entrevistas realizadas con funcionarios del gobierno, académicos expertos en la materia, centros de investigación y ONGs, así como en el estudio de documentos oficiales, fuentes académicas e informes de organizaciones internacionales. Nuestro examen distingue entre discursos gubernamentales, tanto de carácter oral como escritos, y leyes y políticas oficiales. Dichas leyes y políticas incluyen también la ratificación de instrumentos internacionales y regionales y la adopción de nuevas constituciones, leyes y decretos a nivel nacional. De este modo el objetivo es comprobar la consistencia entre la liberalización de los discursos sobre migración y la regulación legislativa de los migrantes en situación irregular, ya que son los migrantes indocumentados los que tienen mayores dificultades a la hora de acceder a derechos y a un estatus jurídico seguro<sup>11</sup>.

Nuestro trabajo hace dos importantes contribuciones a la literatura sobre la materia. Por una parte, avanza el debate sobre paradojas en las políticas de inmigración y de brechas discursivas al mostrar un escenario que puede considerarse como inverso al habitual en Europa y Estados Unidos, en los cuales los discursos son más restrictivos que las políticas de inmigración<sup>12</sup>. Nuestro interés se centra en lo que se ha denominado como *discursive gaps*<sup>13</sup>. Desde nuestro punto de vista, la paradoja más significativa descrita hasta ahora en la materia de las políticas de inmigración es la que se da entre la retórica política restrictiva y las leyes y políticas de inmigración relativamente liberales en Europa y Estados Unidos<sup>14</sup>. En vez de preguntarse porque las políticas migratorias fracasan<sup>15</sup>, otros autores se preguntan cómo es posible que los estados acepten inmigración que dicen ser no deseada<sup>16</sup>.

En el caso de Europa, este *discursive gap* ha sido sobradamente estudiado a la hora de analizar la inmigración irregular<sup>17</sup>. Los gobiernos europeos, así como la propia Unión Europea (UE), se han embarcado en general en un discurso restrictivo y en el cual se enfatiza la “securitización” de los flujos migratorios<sup>18</sup>. A

<sup>11</sup> DEMBOUR, Marie-Bénédicte; KELLY, Tobias. Introduction.

<sup>12</sup> GEDDES, Andrew. Il rombo dei cannoni? Immigration and the centre-right in Italy, p. 350.

<sup>13</sup> CZAİKA, Mathias; DE HAAS, Hein. The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence, p. 494.

<sup>14</sup> Cf. ACOSTA ARCARAZO, FREIER, *op. cit.*

<sup>15</sup> CASTLES, Stephen. Why immigration policies fail.

<sup>16</sup> JOPPKE, *op. cit.*

<sup>17</sup> FREEMAN, *op. cit.*; JOPPKE, *op. cit.*; CORNELIUS *et alii*, *op. cit.*

<sup>18</sup> HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration; CHOLEWINSKI,

pesar de que dichos discursos se ven reflejados en la adopción de varias medidas que criminalizan la inmigración irregular tales como controles en frontera, sanciones a empresas transportadoras o medidas de expulsión<sup>19</sup>, se han llevado a cabo también un gran número de procesos de regularización de inmigrantes irregulares<sup>20</sup> y se ha tolerado la presencia de no-nacionales en situación irregular.

Por otra parte, se realiza un análisis crítico de las nuevas políticas y leyes de inmigración en una región, Sudamérica, que a pesar de su importancia ha sido desatendida en la literatura sobre inmigración a nivel mundial. Dicha región se encuentra en un momento clave dado que se están discutiendo nuevos proyectos de ley en Brasil, Ecuador y Chile, que determinarán de manera irremediable si la práctica sigue al discurso y la región se transforma en un ejemplo único e innovador en materia migratoria o si, por el contrario, se da tan sólo un pequeño avance y se mantienen las estructuras restrictivas de derechos presentes en las legislaciones actuales.

### 3. El cambio de discurso en Sudamérica

Durante los últimos 15 años los gobiernos sudamericanos se han embarcado en un discurso excepcionalmente liberal sobre la inmigración y los derechos de los migrantes. Esto supone un giro de 180 grados frente a los discursos restrictivos y focalizados en el inmigrante como amenaza que se dieron durante las dictaduras militares en los años 70 y 80, y que se mantuvieron a lo largo de los años 90<sup>21</sup>.

Este cambio discursivo es evidente tanto a nivel regional, en las declaraciones anuales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y en los documentos de los foros de migraciones del Mercosur y Comunidad Andina, como a nivel nacional<sup>22</sup>. Valgan como ejemplos la campaña del Ministerio de Asuntos Exteriores en Uruguay “la inmigración es positiva”<sup>23</sup>, el discurso de la Presidenta Cristina Kirchner a la hora de adoptar el Reglamento a

---

Ryszard. *The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy*; BALDWIN-EDWARDS, Martin; KRALER, Albert. Study on practices in the area of regularization.

<sup>19</sup> CHOLEWINSKI, *op. cit.*

<sup>20</sup> Más de cinco millones de nacionales de terceros países fueron regularizados en la UE entre 1996 y 2007 (BALWIN-EDWARDS, KRALER, *op. cit.*).

<sup>21</sup> DURAND, MASSEY, *op. cit.*; DOMENECH, Eduardo. *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*; CERIANI, Pablo. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana.

<sup>22</sup> Para un análisis de estos discursos a nivel nacional ver ACOSTA ARCARAZO, FREIER, *op. cit.*; FREIER, Luisa F.; ACOSTA ARCARAZO, Diego. *Beyondsmoke and mirrors? Discursive gaps in the liberalisation of South American immigration laws.*

<sup>23</sup> Cf. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/251129/-34la-inmigracion-es-positiva34-nuevacampana-de-cancilleria/>>.

la Ley de Inmigración en 2010<sup>24</sup>, el propio discurso del anterior Presidente Lula da Silva durante la adopción del proceso de regularización en Brasil en 2009<sup>25</sup>, o el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para los años 2014-2018<sup>26</sup>.

El nuevo discurso enfatiza el derecho a migrar, la no criminalización de los inmigrantes y su acceso a derechos con independencia de su situación administrativa. Este cambio de paradigma ha sido llevado a cabo en los seis países por gobiernos de izquierda o de centro-izquierda<sup>27</sup> en un contexto marcado por sus políticas de emigración y respecto de su diáspora en el exterior. Estos discursos buscan de hecho contraponerse a los que se dan en algunos sectores políticos de Estados Unidos y de la UE y sirven como una crítica a determinadas leyes, como por ejemplo la conocida como Directiva de retorno en la Unión Europea<sup>28</sup>.

Para entender este nuevo discurso y sus implicaciones políticas han de tenerse en cuenta varios factores. En primer lugar, ha de verse el significativo incremento en la emigración de ciudadanos sudamericanos hacia Estados Unidos y Europa que se dio al inicio de la década de los 2000 coincidiendo con la situación de crisis económica en la región<sup>29</sup>. Esta circunstancia se produjo de forma paralela al aumento de la importancia de la migración intrarregional en diversos países<sup>30</sup>. El discurso se centró en el gran número de ciudadanos sudamericanos en situación irregular tanto dentro como fuera de la región, en la solicitud de su regularización y en el rechazo a su criminalización.

En segundo lugar, este rechazo hace que se tenga que analizar la situación jurídica de los propios inmigrantes indocumentados tanto provenientes de Sudamérica como de fuera de la región. Para los primeros, se llevó a cabo la adopción del Acuerdo de Residencia Mercosur en el año 2002 cuyo principal objetivo es terminar con la situación de irregularidad de los ciudadanos sudamericanos residentes en otros países. Como bien señala Mármora, este

<sup>24</sup> Cf. <[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/periodico/periodico\\_201005.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/periodico/periodico_201005.pdf)>.

<sup>25</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil. Ministério da Justiça – Brasília-DF, 02 de julho de 2009, cf. <<http://www.imprensa.planalto.gov.br/>>.

<sup>26</sup> Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, Chile de Todos, octubre 2013, p. 155, cf. <<http://michellebachelet.cl/programa/>>.

<sup>27</sup> En el caso europeo ya ha sido analizado por otros autores como los partidos de izquierda suelen tener un discurso más abierto e integrador respecto de la inmigración. JOPPKE, Christian. *Citizenship between De- and Re-Ethnicization*.

<sup>28</sup> La Directiva de Retorno establece el modo en el que deben ser expulsados de la UE los inmigrantes en situación irregular. También posibilita la regularización de la persona en caso de que no se produzca la expulsión. Cf. ACOSTA ARCARAZO, Diego. *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*.

<sup>29</sup> Para información sobre estos flujos cf. TEXIDÓ, Ezequiel; GURRIERI, Jorge. *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*.

<sup>30</sup> PELLEGRINO, Adela. La Migración entre los Países del Mercosur: tendencias y características.

umento de la inmigración irregular había llevado a una crisis de gobernabilidad en la región<sup>31</sup>. Para los segundos, y dado que había que tener una cierta coherencia con lo que se demanda de otros países, se desarrollaron algunos procesos de regularización<sup>32</sup> y se empezaron a modificar las antiguas leyes de inmigración. Como se verá más adelante, ninguno de estos dos procesos está exento de problemas y de incoherencias.

En tercer lugar, la adopción del Acuerdo de Residencia también ha de entenderse también dentro del contexto de crisis política que se vivió por parte del Mercosur con el cambio de siglo y la necesidad de introducir nuevos elementos en la agenda regional para relanzar el proceso de integración<sup>33</sup>. Autores como Margheritis han mencionado asimismo la competencia ideológica por el liderazgo post-neo liberal entre Brasil y Argentina y la importancia de la propuesta argentina para un acuerdo de residencia que le permitió posicionarse como líder en la región en la gobernanza de las migraciones<sup>34</sup>.

Por último, no ha de desdeñarse el valor de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Su trabajo ha sido esencial a la hora de crear un consenso sobre la no criminalización de las migraciones con un énfasis en los derechos fundamentales de la persona, así como la necesidad de profundizar en el proceso de integración regional con el objetivo de la creación de una ciudadanía sudamericana. El hecho de que las declaraciones de la conferencia no produzcan efectos jurídicos y de que todos los países en la región puedan considerarse, en mayor o menor medida, como de origen, tránsito y destino, ha facilitado que se den propuestas más innovadoras que puedan después trasladarse al foro de migración del Mercosur o a las discusiones a nivel nacional en cada país con el objetivo de transformarse en leyes o de, al menos, influenciar el debate sobre la materia<sup>35</sup>.

Todo esto ha llevado a un nuevo entendimiento sobre la regulación jurídica y política de la inmigración y a lo que Mármora denomina como una perspectiva del Desarrollo Humano para las Migraciones<sup>36</sup>. La siguiente sección analiza brevemente si dichos discursos se han trasladado al marco jurídico en los seis países bajo análisis. Posteriormente se hará una evaluación crítica de la actual regulación de la inmigración irregular en la región.

<sup>31</sup> MÁRMORA, Lelio. *Governability crisis and new migration policies in Latin America*.

<sup>32</sup> Por ejemplo en Argentina en el 2004 y para senegaleses y dominicanos en 2013, en Brasil en 2009, en Bolivia en 2013-14 o en Chile en 2007.

<sup>33</sup> PHILLIPS, Nicola. *Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: 'Relaunching' the Mercosur*.

<sup>34</sup> MARGHERITIS, Ana. *Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur*.

<sup>35</sup> HANSEN, Randall. *An Assesment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*.

<sup>36</sup> MÁRMORA, *Modelos de Gobernabilidad...*, *op. cit.*

#### 4. Reformas legislativas en Sudamérica

El innovador discurso sobre inmigración, que se viene llevando a cabo durante los últimos 15 años, se está viendo trasladado de manera heterogénea al marco legislativo de los países sudamericanos tanto a nivel de implementación de los principales acuerdos internacionales y regionales sobre la materia, como a nivel de modificación de las leyes actuales.

En primer lugar, la implementación de los principales instrumentos legislativos internacionales en la materia es desigual. Por una parte, la Convención de 1990 de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ha sido ratificada por todos los países de la región con la excepción de Venezuela, Brasil y Surinam. Sin embargo, el análisis de los informes y recomendaciones del Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes muestra una gran diferencia entre la ratificación formal de la Convención y su puesta en práctica a nivel legislativo y administrativo<sup>37</sup>. Por otra parte, el Comité ha exhortado a todos los países de la región a que ratifiquen las dos convenciones más importantes sobre la materia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Empero, la Convención núm. 97 de 1949 sólo ha sido ratificada por cinco países<sup>38</sup>, y la Convención núm. 143 de 1975 únicamente por Venezuela.

En segundo lugar, existe una gran variación en el modo en el cual se está implementando el Acuerdo de Residencia Mercosur. Hay países que lo aplican sin restricciones como es el caso de Argentina, que incluso lo aplica a ciudadanos venezolanos, Brasil, Bolivia o, más recientemente, Ecuador. En el caso chileno, sin embargo, el acuerdo no se aplica a los nacionales de Ecuador, Perú y Colombia lo cual dificulta su residencia<sup>39</sup>. Por último en Uruguay, país que lo aplica sin restricciones de nacionalidad, ha sido aprobada una propuesta para conceder directamente la residencia permanente a los nacionales de países del Mercosur y asociados con tan sólo demostrar su nacionalidad, en vez de tener que esperar los dos años correspondientes con una residencia temporaria como establece el acuerdo<sup>40</sup>.

A nivel nacional, Argentina (2004), Uruguay (2008) y Bolivia (2013) han modificado sus leyes de extranjería. Sin embargo, Brasil, Chile y Ecuador no han llevado a cabo dichas alteraciones a pesar de que existen dos proyectos en trámite

<sup>37</sup> Cf. sobre Bolivia CMW/C/BOL/CO/2, 15 mayo 2013; sobre Chile CMW/C/CHL/CO/1, 19 octubre 2011; sobre Argentina CMW/C/ARG/CO/1, 2 noviembre 2011; sobre Ecuador CMW/C/ECU/CO/2, 15 diciembre 2010; sobre Uruguay CMW/C/URY/CO/1, 2 mayo 2014.

<sup>38</sup> Brasil, Ecuador, Guyana, Uruguay y Venezuela.

<sup>39</sup> Oficio Circular N°264645, del 04.12.09, del Subsecretario del Interior.

<sup>40</sup> Ley 19254, publicada D.O. 4 set/014.

tanto en la Cámara de Diputados en Chile<sup>41</sup> como en el Senado brasileño<sup>42</sup>, y que en el caso de Ecuador se debería aprobar pronto un proyecto de ley de movilidad humana que fuese enviado al pleno de la Asamblea Nacional. Existe un claro consenso de que las actuales leyes de inmigración en Ecuador (1971), Brasil (1980) y Chile (1975) se encuentran totalmente desfasadas pero, a pesar de ello, todavía no se ha adoptado ninguna modificación en los últimos 15 años de discurso político abierto.

El caso de Ecuador merece una reseña aparte. Ecuador cuenta desde el año 2008 con una nueva Constitución que dedica un gran número de artículos al tema migratorio. El artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a migrar y establece que ningún ser humano puede ser considerado como “ilegal”. La Constitución también invoca el principio de ciudadanía universal (Artículo 416) e impone la prohibición de discriminación por motivos de origen o estatus migratorio de la persona (Artículo 11). Esto supone una gran novedad en perspectiva comparada dado que es la primera constitución del mundo que establece un derecho a migrar. En teoría, la Constitución transforma el control del gobierno sobre la relación entre territorio y población al acabar con el nexo entre derechos y nacionalidad y mediante la no aceptación del principio que establecería que la persona ha de renunciar a derechos al trasladarse a otro país<sup>43</sup>. No obstante lo dicho, el actual marco jurídico de regulación de la inmigración, en concreto las leyes de extranjería y de migración de 1971<sup>44</sup>, impiden por el momento la realización de las garantías establecidas en la Constitución<sup>45</sup>.

## **5. Análisis crítico en perspectiva comparada de las reformas legislativas regionales y nacionales a la luz del discurso político**

Esta sección realiza un análisis crítico de algunos aspectos del Acuerdo de Residencia Mercosur y de las nuevas legislaciones y propuestas en los seis países. Se toma como epicentro la situación de los migrantes en situación irregular, tanto regionales como de fuera de la región, y sus posibilidades de regularización y de acceso a igualdad de derechos.

<sup>41</sup> El proyecto de ley entró en el Congreso el 4 de junio de 2013. Proyecto de Ley de Migración y Extranjería.

<sup>42</sup> Existen en Brasil dos propuestas más. La primera ha sido elaborada por una comisión de expertos académicos (Comissão de Especialistas Brasília 31 de julho de 2014) y la segunda ha sido producida por el Ministerio de Justicia. Existe también un proyecto de ley Proyecto de Lei 5.655/2009 que se encuentra ante la Cámara de los Diputados desde 2009.

<sup>43</sup> ARCENTALES ILLESCAS, Javier; GARBAY MANCHENO, Susy. *Informe Sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011*, p. 7.

<sup>44</sup> Ley de Extranjería, D.S. 1897, R.O. 382, 30-12-1971, codificación 23, R.O. 454, 4-11-04; y Ley de Migración, D.S. 1899, R.O. 382, 30-12-1971, codificación 006, R.O. 563, 12-04-2005.

<sup>45</sup> RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques. *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, Tensiones, Continuidades y Desafíos*.

### **A) Acuerdo de Residencia Mercosur: ¿Hacia una auténtica ciudadanía Sudamericana?**

El Acuerdo de Residencia Mercosur tiene como uno de sus objetivos primordiales solucionar la situación migratoria de irregularidad de los nacionales de los estados partes así como avanzar en la implementación de una política de libre circulación de personas que se considera esencial para progresar en el proceso de integración regional. El acuerdo puede enmarcarse en lo que se han denominado como formas post-nacionales de ciudadanía. Según estos debates, la nacionalidad está perdiendo importancia por la continua expansión y codificación de derechos para ciudadanos no-nacionales lo que está llevando a nuevas formas de pertenencia<sup>46</sup>.

El ejemplo más paradigmático de este proceso es la construcción de una ciudadanía europea y la libre circulación de ciudadanos europeos y sus familiares. Indudablemente, el Acuerdo de Residencia constituye un paso de gran importancia en la construcción de una zona de libre movilidad al estilo europeo y la eventual creación de una ciudadanía sudamericana. De hecho, puede afirmarse que es el proceso de libre movilidad más avanzado del mundo, tan sólo por detrás de la UE. No obstante lo dicho, si tomamos como referencia la legislación sobre libre circulación de ciudadanos en la UE o, para ser más justos, los inicios de la legislación de libre circulación de trabajadores europeos en los años 1960, nos encontramos con al menos tres importantes divergencias que pueden dificultar el desarrollo e interpretación del acuerdo.

En primer lugar, a diferencia de lo que ocurre en el caso europeo, el Mercosur no cuenta con una instancia supranacional que supervise la aplicación del acuerdo. Esta labor es llevada a cabo, en el contexto de la UE, por la Comisión Europea que se encarga de asegurarse que los Estados miembros implementen correctamente la legislación común. En caso de incumplimiento, la Comisión puede llevar a dichos Estados ante el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ). Ha de destacarse que este no es un procedimiento perfecto como lo demuestra el hecho de que todos los Estados Europeos implementen en algún momento de manera incorrecta el Derecho europeo. Sin embargo, la dupla Comisión-Tribunal ha sido la que ha posibilitado a través de sus interpretaciones y jurisprudencia el desarrollo del concepto de trabajador europeo y, a partir de los años 90, de ciudadano europeo<sup>47</sup>. En Sudamérica los migrantes regionales se encuentran supeditados a las leyes y procedimientos nacionales. La fragmentación legislativa que puede observarse, unida a la falta de información por parte de los funcionarios

<sup>46</sup> Cf. SOYSAL, Yasmin N. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*; BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*.

<sup>47</sup> WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. *The Judiciary, the Legislature and the Evolution of Union Citizenship*.

públicos y de los mismos inmigrantes lleva a la incertidumbre jurídica y dificulta los avances en la construcción de una ciudadanía Mercosur o sudamericana.

Señalemos un ejemplo como muestra de esto. El artículo 4(1)(g) del Acuerdo establece que las autoridades consulares o migratorias pueden solicitar, a la hora de otorgar una residencia temporaria o permanente, el pago de la tasa retributiva de servicios conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas. Existe en derecho europeo un principio esencial que ha de respetarse a la hora de interpretar la ley que es el del efecto útil de la misma. Es decir, un Estado no puede solicitar requisitos que imposibiliten la obtención de un derecho o que hagan demasiado gravoso el acceso al mismo. Pues bien, podría argüirse que solicitar una tasa de 230 dólares para obtener una residencia temporaria y de 350 para la permanente, como es el caso en Ecuador, afecta gravemente al efecto útil del Acuerdo y al acceso al derecho de residencia para los nacionales de otros Estados<sup>48</sup>. En casos similares en Europa, ha sido el TEJ el que se ha pronunciado en contra de estas prácticas previa demanda por parte de la Comisión<sup>49</sup>. En el caso de Sudamérica tendrán que ser las cortes nacionales las que determinen en su caso la validez o no de dicha tasa para obtener la residencia y de cual es un baremo aceptable que respete también el principio de proporcionalidad<sup>50</sup>.

En segundo lugar, el artículo 4.1 del Acuerdo dedica tres apartados (letras c, d y e) a que el ciudadano demuestre que no tiene antecedentes penales, policiales o judiciales durante los últimos cinco años. Es decir, la carga de la prueba recae sobre el ciudadano que quiere moverse ya que ha de demostrar que no supone una amenaza. Estos documentos son en muchos casos difíciles y costosos de obtener. En derecho europeo la carga de la prueba es inversa, y lo ha sido así desde los años 60<sup>51</sup>. Es decir, es el Estado el que tiene demostrar que el ciudadano es una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la salud pública<sup>52</sup>. De hecho, el ciudadano europeo tiene derecho a residir en otro Estado Miembro por hasta tres meses sin cumplir otra formalidad que tener su pasaporte o documento nacional de identidad. En caso de querer residir durante más de tres meses ha de encontrarse trabajando o, en caso contrario, tener recursos suficientes y un seguro médico<sup>53</sup>. Esta supone una importante diferencia que puede dificultar el acceso a los derechos en el Acuerdo Mercosur.

<sup>48</sup> Acuerdo Ministerial 000031, 2 de abril de 2014, cf. <<http://cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>>.

<sup>49</sup> Cf. Caso Comisión contra Países Bajos, C-502/10.

<sup>50</sup> Por ejemplo en Argentina se solicitan 300 pesos (unos 36 dólares).

<sup>51</sup> Cf. la antigua Directiva 64/221 del año 1964, que ya no se encuentra en vigor y que ha sido reemplazada por la Directiva 2004/38.

<sup>52</sup> Cf. artículos 27 a 33 Directiva 2004/38.

<sup>53</sup> Cf. artículos 6 y 7 Directiva 2004/38.

Por último, hay un gran número de artículos en el Acuerdo Mercosur que requieren interpretación o que simplemente no otorgan toda la información necesaria para poder ser aplicados de una manera homogénea y coherente en toda la región y para, asimismo, beneficiar la seguridad jurídica y las legítimas expectativas de los ciudadanos. Ejemplos de esto pueden encontrarse en el artículo 9(2) que se refiere al derecho a la reunión familiar sin mencionar, sin embargo, quienes entran dentro de la categoría de familiares. Del mismo modo, el Artículo 5(d) exige la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona y de su familia a la hora de solicitar la residencia permanente sin dar ningún baremo sobre cómo cuantificarlos. Ambos aspectos, recursos necesarios y la categoría de familiares, han generado una enorme jurisprudencia en el ámbito europeo y su interpretación es esencial para poder aplicar el acuerdo de manera coherente e igualitaria para todos los ciudadanos de la región. Además, los ciudadanos que no consiguen obtener la residencia permanente a tiempo quedan fuera del ámbito de protección del acuerdo (artículo 6) lo que hace aún más importante tener una interpretación jurídica consistente.

### ***B) El derecho humano de migrar: ¿Un cambio de paradigma filosófico o simple imprecisión conceptual?***

Desde nuestro punto de vista, el aspecto más importante del nuevo discurso sudamericano tiene que ver con el énfasis de los derechos del migrante con independencia de su situación (ir)regular. Este discurso suele unirse a la afirmación de un denominado derecho humano a la migración, de manera notable en las declaraciones de la CSM. Así, en la declaración de Buenos Aires de agosto de 2013 se menciona lo siguiente:

El derecho humano a la migración y el reconocimiento de las personas migrantes como Sujetos de Derecho, debe estar en el centro de las políticas migratorias de los países. En ese sentido, la CSM reivindica el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familiares y condena todo acto de xenofobia, discriminación y racismo, así como el tratamiento utilitarista de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, y rechaza todo intento de criminalización de la migración irregular<sup>54</sup>.

El derecho humano a la migración supone una novedad en perspectiva comparada internacional dado que el mismo no se encuentra en ningún instrumento internacional. Existe el derecho a salir del propio país en varios

<sup>54</sup> Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones ante el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de Naciones Unidas, Buenos Aires, 28 de Agosto de 2013, párrafo segundo.

acuerdos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 13(2)) o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12(2)). Sin embargo, este derecho a emigrar no se ve correspondido por un derecho a inmigrar. Por tanto, conviene empezar a delimitar de manera más concisa que es lo que se quiere decir con el derecho humano a la migración en el contexto de la CSM pero también de las legislaciones de Argentina<sup>55</sup>, Uruguay<sup>56</sup>, Bolivia<sup>57</sup>, o en la Constitución de Ecuador<sup>58</sup>. De manera interesante todas estas legislaciones hablan del derecho a migrar sin especificar si por tal derecho se entiende tan sólo un derecho a la emigración, ya presente como se ha visto en el ámbito internacional, o un correspondiente derecho a la inmigración.

***C) Leyes y procesos de regularización para inmigrantes indocumentados: ¿Procesos realmente novedosos o perpetuación de la irregularidad migratoria?***

Por otra parte, queda claro el énfasis constante en el acceso a derechos para los migrantes en situación irregular. Por tanto, una vez mencionado el Acuerdo Mercosur, nos hemos de interrogar sobre qué medidas se están tomando para regularizar a los ciudadanos de fuera del Mercosur y si dichas medidas son verdaderamente novedosas y se corresponden con el discurso abierto e innovador.

Las medidas de regularización pueden dividirse en dos. Por una parte, tenemos mecanismos extraordinarios de regularización que son procedimientos que los gobiernos pueden adoptar de manera puntual para lidiar con la situación de irregularidad migratoria de un determinado colectivo en un momento concreto. Los seis países bajo estudio han llevado a cabo procesos extraordinarios de regularización en los últimos diez años. Estos han ocurrido en Argentina (2004 y 2013), en Brasil (2009)<sup>59</sup>, en Ecuador (2010), en Chile (2007-2008), Bolivia (2013) y Uruguay (2009). Los procesos extraordinarios de regularización son tremendamente importantes porque permiten el acceso a una residencia regular a las personas que cumplan con los requisitos establecidos. Esto no es óbice sin embargo para dejar claro que no son un proceso novedoso. A nivel regional países como Argentina han llevado a cabo procesos de regularización desde los años 50<sup>60</sup>, y en Brasil el primero fue realizado en 1981 en plena dictadura.

<sup>55</sup> Artículo 4 Ley de Migraciones 25871 de 2004.

<sup>56</sup> Artículo 1 Ley de Migración 18.250 de 2008.

<sup>57</sup> Artículo 12(II)(1), Ley de Migración 370 de 2013.

<sup>58</sup> Artículo 40.

<sup>59</sup> Brasil también ha concedido los llamados vistos humanitarios a un número importante de ciudadanos haitianos en los últimos tres años.

<sup>60</sup> SASSONE, Susana. Migraciones Ilegales y Amnistías en la Argentina.

A nivel mundial dichos procesos son bien conocidos en innumerables países. Por ejemplo, tan sólo en la UE, más de cinco millones de personas han regularizado su situación en 17 países distintos en los últimos 20 años en alrededor de 50 procesos extraordinarios<sup>61</sup>.

Por otra parte, tenemos lo que se denomina como procesos ordinarios de regularización. Aquí estamos hablando de procesos de carácter permanente que encuentran su acomodo en las leyes de inmigración y que permiten que cualquier persona que cumpla determinados requisitos pueda regularizar su situación sin tener que esperar a un proceso extraordinario o amnistía. Aquí nos encontramos con que tan sólo Uruguay y Argentina cuentan con mecanismos ordinarios o permanentes de regularización. Dichos mecanismos no están presentes en la nueva ley de migraciones de Bolivia de 2013 ni en los proyectos de ley en Brasil<sup>62</sup> o en Chile. Esto casa muy mal con el discurso abierto y garantista dado que las personas en situación irregular no pueden acceder a un estatus jurídico seguro.

El procedimiento argentino es de gran interés. Según la ley, en caso que de una persona se encuentre en situación irregular el Estado está obligado a otorgarle un período de hasta dos meses para regularizar su situación<sup>63</sup>. Es decir, la ley argentina es tremendamente innovadora en perspectiva comparada al priorizar la regularización de la persona frente a su posible expulsión. La persona puede regularizar su situación si entra dentro de una de las categorías del artículo 23 de la ley de entre las cuales destaca obtener un empleo. Sin embargo la ley tiene un problema fundamental que es que las personas que hayan entrado de manera clandestina en Argentina no tienen acceso a este mecanismo y han de ser expulsadas. Además la carga de la prueba recae sobre el migrante que ha de certificar su entrada legal en el país para poder regularizarse.

En Uruguay, de manera similar, el Estado se encuentra en la obligación de otorgar a la persona un periodo en el cual pueda regularizar su estatus<sup>64</sup>. La ley se limita sin embargo a disponer que dicha regularización depende del parentesco con un nacional, y de las condiciones personales y sociales del migrante y que en caso de no llevarse a cabo se procederá a la expulsión. Por tanto nos encontramos con el hecho de que el mecanismo ordinario de regularización en

<sup>61</sup> BALDWIN-EDWARDS, KRALER, *Study on...*, *op. cit.*, p. 31-36.

<sup>62</sup> En el caso de Brasil es importante destacar que el “anteproyecto de Lei” elaborado por la Comisión de expertos académicos incluye el artículo 34 que establece que cuando se constate la situación de irregularidad de una persona la autoridad migratoria lo deberá notificar al inmigrante para que este tenga la oportunidad de regularizar su situación. Sin embargo, no se explica cómo podría regularizarse tal situación. Puede ser que esto fuese algo a ser determinado en un futuro reglamento en caso de que finalmente se adopte esta versión de la ley. Los otros dos proyectos no incluyen posibilidades de regularización.

<sup>63</sup> Artículo 61 Ley de Migraciones 25871 y Decreto 616/2010.

<sup>64</sup> Artículo 52 Ley de Migración 18.250 de 2008.

ambos países tiene importantes trabas y no se corresponden completamente con un derecho universal a migrar de la persona como establecen sus leyes. Además, los mecanismos ordinarios de regularización tampoco constituyen una novedad en perspectiva comparada. En Europa, dichos mecanismos han existido o existen en al menos 17 países<sup>65</sup>. El caso español es el más conocido y se denomina como arraigo. En el caso del arraigo social, el método más utilizado, la persona en situación irregular puede obtener su regularización si ha residido tres años en España, cuenta con una oferta de trabajo, carece de antecedentes penales y o bien tiene familia en el país o bien ha atendido un curso de integración<sup>66</sup>.

## 6. Futuro y conclusiones

Una vez realizado el análisis jurídico y una vez constatadas las diferencias entre discurso y legislación, cabe preguntarse sobre los motivos para dicha divergencia y sobre el panorama que se abre de cara al futuro en la región.

En primer lugar, podría argüirse que el discurso político y el traslado del mismo a los marcos jurídicos en la región es tan sólo una cuestión de tiempo<sup>67</sup>. Si entendemos la gobernanza de las migraciones como un proceso en cuatro actos (establecimiento de la agenda, generación de consensos, adopción de políticas y leyes, e interpretación e implementación de las mismas), podemos confirmar que los dos primeros aspectos (agenda y consensos) se han desarrollado de manera notabilísima en los últimos quince años. No resulta para nada desdeñable que exista una región con un discurso positivo sobre los beneficios que reporta la inmigración y sobre los derechos inalienables de las personas. Esto ayuda a generar un debate positivo en torno a la inmigración a diferencia del que provocan no pocos actores en Europa o en Estados Unidos. Sin embargo, un discurso muy garantista que no se corresponda con la realidad jurídica puede llevar a acusaciones de hipocresía y hacer que el propio discurso pierda valor. Es por ello que gran parte del rumbo que tome la región dependerá de qué tipo de leyes se aprueben en Brasil, Chile y Ecuador.

En segundo lugar, se puede también argumentar que la legislación irá fundiéndose con el discurso a medida que los tribunales nacionales vayan interpretando el Acuerdo Mercosur y las respectivas leyes nacionales. No ha de olvidarse la importante jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como el de *Vélez Loor*<sup>68</sup>, o el hecho de que los tribunales habrán de interpretar la ley en conformidad con los instrumentos internacionales ratificados, incluida la Convención de Naciones Unidas para los trabajadores

<sup>65</sup> BALDWIN-EDWARDS, KRALER, *Study on...*, *op. cit.*

<sup>66</sup> ACOSTA ARCAZAO, Diego. The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation.

<sup>67</sup> RAMÍREZ GALLEGOS, *op. cit.*

<sup>68</sup> Caso *Vélez Loor v Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010.

migrantes<sup>69</sup>. ¿Cómo habrá de interpretarse por ejemplo el derecho a la migración en la ley? Los abogados en la región tienen la responsabilidad ahora de explorar de manera imaginativa aspectos de las nuevas legislaciones y de usarlos en casos específicos. Algo similar ocurrió en Europa dado que diversos artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos sólo empezaron a usarse de manera exitosa en favor de inmigrantes en los años 90, casi 40 años después de haber sido adoptada. El desarrollo de la jurisprudencia en Europa puede ayudar en este sentido a través del derecho comparado.

Puede concluirse por tanto que a día de hoy Sudamérica se encuentra en la posición especial de tener una brecha discursiva entre sus declaraciones políticas liberales y leyes nacionales comparativamente restrictivas. Se ha demostrado también como algunas de las nuevas legislaciones son pioneras y vanguardistas a la hora de expandir los derechos de los migrantes, mientras que otras son importantes a pesar de carecer de un componente innovador. En orden a consolidar un verdadero cambio de paradigma en la región y transformarse en un modelo a nivel mundial se requiere mayores reformas legislativas y una correcta implementación de los instrumentos disponibles, sean ellos de carácter internacional (Convención de Naciones Unidas o Acuerdo Mercosur) o nacional. El desarrollo de dos conceptos en particular será clave para ver hasta qué punto la región rompe esquemas. Por una parte, la evolución de la ciudadanía Mercosur o sudamericana. Existe también ahora una propuesta de Acuerdo Migratorio del Mercosur que profundizaría el Acuerdo de Residencia actual. Por otra, el contenido del derecho a la migración y la situación de los inmigrantes en situación irregular. Los mecanismos ordinarios de regularización son esenciales en este sentido.

No faltan actores involucrados en un significativo cambio de rumbo en la región y que continuarán jugando un papel central en dar forma y negociar este viraje y ver hasta qué punto puede considerarse como un verdadero terremoto frente a conceptos pre-establecidos y un reto para paradigmas restrictivos asumidos como obvios en Europa y los Estados Unidos, o en una oportunidad perdida, o al menos un cambio mucho más moderado en disconformidad con un discurso rompedor y garantista.

## Bibliografía

ACOSTA ARCARAZO, Diego. *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2009.

ACOSTA ARCARAZO, Diego. The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation. In ZWAAN, Karin (org.). *The Returns Directive: Central Themes*,

<sup>69</sup> La Convención no ha sido todavía ratificada por Brasil.

- Problem Issues, and Implementation in Selected Member States, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011, p. 1-18. Disponible en: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2427747](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2427747)>.
- ACOSTA ARCARAZO, Diego; FREIER Luisa F. Turning the immigration policy paradox up-side down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review* (forthcoming), 2014.
- ARCENTALES ILLESCAS, Javier; GARBAY MANCHENO, Susy. *Informe Sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011*. Quito: Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2012.
- BALDWIN-EDWARDS, Martin; KRALER, Albert. *Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final Report*. Vienna: ICMPD, 2009.
- BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CASTLES, Stephen. Why immigration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, v. 27, n. 2, 2004, p. 205–227.
- CERIANI, Pablo. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, v. 233, 2011, p. 68-86.
- CHOLEWINSKI, Ryszard. The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy. In BALDACCINI, Anneliese; GUILD, Elspeth; TONER, Helen (orgs.). *Whose Freedom, Security and Justice?* Oxford: Hart, 2007.
- CORNELIUS, Wayne A.; TSUDA, Takeyuki; MARTIN, Philip L.; HOLLIFIELD, James F. (orgs.). *Controlling Immigration: a Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, second edition, 2004.
- CZAIKA, Mathias; DE HAAS, Hein. The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence. *Population and Development Review*, v. 39, n. 3, 2013, p. 487-508.
- DOMENECH, Eduardo. *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2009.
- DEMBOUR, Marie-Bénédicte; KELLY, Tobias. Introduction. In DEMBOUR, Marie-Bénédicte; KELLY, Tobias (orgs.). *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. Abingdon: Routledge, 2011.
- DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas S. The Costs of contradiction: US border policy 1986–2000. *Latino Studies*, v. 1, 2003, p. 233-252.
- FREEMAN, Gary. Models of immigration politics in liberal societies. *International Migration Review*, v. 24, 1995, p. 881-902.
- FREIER, Luisa F. Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador. *CCIS Working Paper 188*, 2013.
- FREIER, Luisa F. Las corrientes migratorias contemporáneas de Asia, África y el Caribe en Sudamérica. In OIM. *Migrantes extracontinentales en América del Sur: Estudio de casos*. Buenos Aires: OIM, 2013.
- FREIER, Luisa F.; ACOSTA ARCARAZO, Diego. Beyond smoke and mirrors? Discursive

- gaps in the liberalisation of South American immigration laws. In CANTOR, David; FREIER, Luisa F.; GAUCI, Jean-Pierre (orgs.). *A Liberal Tide: Towards A Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making?* London: ILAS, 2014.
- GEDDES, Andrew. Il rombo dei cannoni? Immigration and the centre-right in Italy. *Journal of European Public Policy*, v. 15, 2008, p. 349-366.
- HANSEN, Randall. *An Assesement of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Geneva: OIM, 2010.
- HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, 2000, p. 751-777.
- HOLLIFIELD, James. The Emerging Migration State. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, 2004, p. 885-912.
- JOPPKE, Christian. Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, v. 50, 1998, p. 266-293.
- JOPPKE, Christian. Citizenship between De- and Re-Ethnicization. *European Journal of Sociology*, v. 44, n. 3, 2003, p. 429-58.
- MARGHERITIS, Ana. Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, v. 20, 2012, p. 541-575.
- MÁRMORA, Lelio. Governability crisis and new migration policies in Latin America. *StudiEmigrazione*, v. 40, 2003, p. 5-33.
- MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La Perspectiva Política en América del Sur. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 35, 2010, p. 71-92.
- OEA. *First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*. Washington: OEA, 2011.
- OIM. *World migration report 2010: the future of migration: building capacities for change*. Geneva: OIM, 2010.
- OIM. *Perfil Migratorio Brasil*. Geneva: OIM, 2010.
- PHILLIPS, Nicola. Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: 'Relaunching' the Mercosur. *Third World Quarterly*, v. 22, n. 4, 2001, p. 565-583.
- PELLEGRINO, Adela. La Migración entre los Países del Mercosur: tendencias y características. In Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (org.). *Las Migraciones Humanas en el Mercosur. Una mirada desde los Derechos Humanos*. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, 2009.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques. *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, Tensiones, Continuidades y Desafíos*. Quito: Editorial IAEN, 2013.
- SASSONE, Susana M. Migraciones Ilegales y Amnistías en la Argentina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, v. 6-7, 1987, p. 249-290.
- SOYSAL, Yasmin N. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

TEXIDÓ, Ezequiel; GURRIERI, Jorge. *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: OIM, 2012.

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. The Judiciary, the Legislature and the Evolution of Union Citizenship. In SYRPIS, Phil (ed.). *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

### **Abstract**

#### ***Discourses and policies on migration in South America: towards a new paradigm or the confirmation of rhetoric without content***

*During the last fifteen years, the governmental discourse on immigration from most countries in South America has become more liberal and with a clear emphasis on migrant rights and on the promotion of universal human mobility. The present work questions if this liberal political discourse on South American immigration is simply a paradox in which all immigrants are officially welcome, but, at the same time, certain nationalities or categories are rejected, or if, on the contrary, there has actually been a liberal shift in the policies and legislations on immigration in the region, with important comparative consequences and that can serve as an example to other regions of the world.*

**Keywords:** *Mercosur Residence Agreement, European Union, irregular immigration.*

Recebido para publicação em 18/08/2014.

Acceptado para publicación en 03/11/2014.

Received for publication in August, 18<sup>th</sup>, 2014.

Accepted for publication in November, 03<sup>th</sup>, 2014.

ISSN impresso: 1980-8585

ISSN eletrônico: 2237-9843

[www. http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004411](http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004411)