

Revista de políticas y problemas públicos

MIGRACIONES INTERNACIONALES, CRISIS HUMANITARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Tema central

Tensiones entre soberanía estatal y libertad de circulación en Ecuador, Argentina y Chile

Derecho a migrar con énfasis en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes en Ecuador

Articulación interinstitucional, operativos interministeriales e iniciativas públicas en las políticas migratorias de Río Cuarto

Violencia contra mujeres migrantes en Medellín: perfil de las víctimas y agresores

Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur

Reemigración venezolana desde Suramérica hacia España: derecho de fuga y ciudadanía precaria

Coyuntura

Apostolado del Mar en los puertos de Buenos Aires y Montevideo: derechos de los trabajadores y gobernanza del trabajo marítimo

Respaldo social a acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal en Argentina

Entrevistas

Migrar bajo sospecha: crimigración, fronteras y seguridad humana

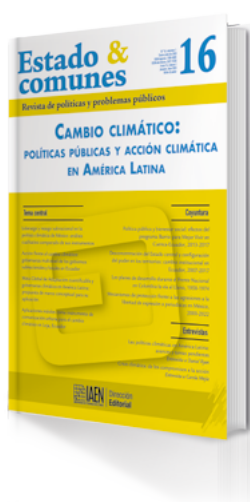
Entrevista a Martina Cociña-Cholaky



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

Últimos números publicados:



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 23, volumen 2, julio-diciembre de 2026

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 23, volume 2, July-December 2026

Quito-Ecuador



Editorial
IAEN

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 23, volumen 2, julio-diciembre de 2026
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 23, volume 2, July-December 2026
Quito-Ecuador

Estado & comunes es una revista de políticas y problemas públicos editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador. Es una publicación cuyo objetivo es reflexionar, generar y difundir conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con énfasis en los problemas públicos, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y personas interesadas en aportar analítica y

académicamente. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en enero y julio.

Dirección editorial: Adriana Salgado Coronel
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes
Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*. El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original como lo indica cada artículo.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado.comunes@iaen.edu.ec

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos N.º. 23, volumen 2, julio-diciembre 2026 / Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2026

238 páginas 18 cm x 25 cm.

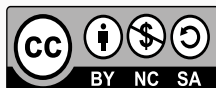
Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 23, volume 2, July-December 2026

1. Migración 2. Inmigración y emigración 3. Migración internacional 4. Políticas públicas 5. Migración-Ecuador 6. Migración-Argentina 7. Migración-Chile 8. Protección de menores 9. Corte Constitucional del Ecuador-2019-2024 10. Política migratoria-Río Cuarto-Argentina-2003-2025 11. Violencia de género contra mujeres emigrantes-Medellín-Colombia 12. Migración-Venezuela-Mercosur-2015-2022 13. Migración-Venezuela-Suramérica-España 14. Trabajadores del mar-derechos-Buenos Aires-Montevideo 15. Violencia de género- Argentina 16. Entrevista 17. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, además de hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Carlos Jácome Pilco

Directora de Estado & comunes: María Antonieta Álvarez

Editor de Estado & comunes: Javier Monroy Díaz

Coordinadores de tema central: Zaira Novoa Rodríguez y Juliana Díaz Pantoja

Coordinadoras asociadas:

- Lorena Herrera Vinelli | Pontificia Universidad Católica del Ecuador | Ecuador | slherrera@puce.edu.ec
- Karina Furtado Rodrigues | Escola de Comando e Estado-Maior do Exército | Brasil | karinafrodriques@gmail.com
- Héloïse Leloup | Instituto Nacional de Investigación por la Agricultura, la Alimentación y el Medioambiente | Francia | helo.leloup@gmail.com

Comité asesor internacional

- Alejandro Rosillo Martínez | Universidad Autónoma de San Luis Potosí | México | arosillo@gmail.com
- Almudena Cortés Maisonave | Universidad Complutense de Madrid | España | almudena.cortes@cps.ucm.es
- Ana María Bonet | Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas | Argentina | anitabonet@gmail.com
- Andrés Mejía Acosta | Universidad de Notre Dame | Estados Unidos | amejiaac@nd.edu
- Andrés Raggio | Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África | Uruguay | andresraggio@gmail.com
- Francisco Gutiérrez Sanín | Universidad Nacional de Colombia | Colombia | fagutierrez@unal.edu.co
- Gonzalo Ramírez Cleves | Universidad Externado de Colombia | Colombia | gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Katherine Becerra Valdivia | Universidad Central Región de Coquimbo | Chile | kbecerrav@ucentral.cl
- José Castro-Sotomayor | California State University Channel Islands | Estados Unidos | jcs@csuci.edu
- Juan M. García Samaniego | Universidad Espíritu Santo | Ecuador | jmgarcias@uees.edu.ec
- María Esther del Campo García | Universidad Complutense de Madrid | España | delcampo@cps.ucm.es
- María Moreno Parra | Universidad de Wisconsin-La Crosse | Estados Unidos | mmoreno@uwlax.edu
- María P. Baeza Cabezas | Gobierno de Chile | Chile | mpbaeza@sernameg.gob.cl
- Milena Peters Mello | Universidade Regional de Blumenau | Brasil | milenapetters@furb.br
- Montserrat Sagot | Universidad de Costa Rica | Costa Rica | montserrat.sagot@ucr.ac.cr
- Norberto Emmerich | Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas | Argentina | norberto.emmerich@gmail.com
- Oscar Oszlak | Centro de Estudios de Estado y Sociedad | Argentina | oszlak@cedes.org
- Palmira Ríos González | Universidad de Puerto Rico | Puerto Rico | palmira.rios@upr.edu
- Pablo Beltrán Ayala | Consejo de Educación Superior | Ecuador | pablo.beltran@ces.gob.ec
- Sara Caria Mazzanti | Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia | Italia | sara.caria@unimore.it
- Tomás Páez Bravo Sosa | Universidad Central de Venezuela | Venezuela | tompabra@gmail.com
- William H. Godnick | William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies | Estados Unidos | william.h.godnick.civ@ndu.edu

Estado & comunes es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México.



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia.



Ebsco. Estados Unidos.

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones que regulan la vida pública pueden resultar contradictorios y complejos. De forma constante, se movilizan recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que permiten la reproducción de la vida social. Estas decisiones pueden ser examinadas por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado como la de las élites que lo dirigen, así como su relación con la ciudadanía y con lo común.

La potencia del Estado se percibe como un instrumento de reorganización social demasiado relevante para reducirse a la democracia formal, a una secuencia electoral desprovista de participación sustantiva o a los circuitos de especialistas guiados por una lógica burocrática, posiblemente vinculada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que también constituye un elemento crucial para pensar lo común, aquello que no debe quedar al arbitrio de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de la movilización popular, puede determinar colectivamente qué es público y qué es común, qué debe permanecer en manos de todos y qué podría ser sometido a intereses excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión sobre lo público y lo común: aquello que puede regularse formalmente y lo que trasciende la Administración pública.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación profunda sobre estas problemáticas y sobre la capacidad de repensar el Estado, las políticas y la Administración pública desde perspectivas críticas, más allá de sus formas institucionales, y mediante conceptos que actúan en múltiples niveles.

Estado & comunes

N.º 23, volumen 2, julio-diciembre de 2026

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Presentación

15

Migraciones internacionales, crisis humanitaria y políticas públicas para la protección de derechos

Zaira Novoa y Juliana Díaz

Tema central

19

Tensiones entre soberanía estatal y libertad de circulación: reconocimiento jurídico de la migración en Ecuador, Argentina y Chile

Eufemia Sánchez

43

Derecho a migrar con énfasis en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes: abordaje desde la Corte Constitucional del Ecuador, 2019-2024

Estefanía Granda y Carolina Dorado

65

Articulación interinstitucional, operativos interministeriales e iniciativas públicas en las políticas migratorias locales de Río Cuarto (Argentina), 2003-2025

Sofía Serafini

89

Violencia contra mujeres migrantes en Medellín: perfil de las víctimas y agresores reportados a la Línea 123 Agencia Mujer, 2020-2024

Johnatan Soto, Santiago Gómez y Luisa Pareja

111

Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana entre 2015 y 2022

Carolina Martirena

137

Reemigración venezolana desde Suramérica hacia España: derecho de fuga y ciudadanía precaria en contextos de políticas migratorias restrictivas, 2015-2025

Jhonny Castro

Coyuntura

173

Apostolado del Mar en los puertos de Buenos Aires y Montevideo: derechos de los trabajadores y gobernanza del trabajo marítimo

Patricia Lepratti

195

Respaldo social a acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal en Argentina

Valentina Sosa, Débora Imhoff y Silvina Brussino

Entrevista

221

Migrar bajo sospecha: crimigración, fronteras y seguridad humana

Martina Cociña-Cholaky

231

Política editorial

Estado & comunas
Issue 23, volume 2, July-December 2026
ISSN Print: 1390-8081
ISSN online: 2477-9245
Quito-Ecuador

Presentation

15

International Migration, Humanitarian Crisis and Public Policies for the Protection of Rights

Zaira Novoa & Juliana Díaz

Main Topic

19

Tensions Between State Sovereignty and Freedom of Movement: Legal Recognition of Migration in Ecuador, Argentina, and Chile

Eufemia Sánchez

43

The Right to Migrate with an Emphasis on Enhanced Protection for Children and Adolescents: An Approach from the Constitutional Court of Ecuador, 2019-2024

Estefanía Granda & Carolina Dorado

65

Inter-Institutional Coordination, Inter-Ministerial Operations, and Public Initiatives in Local Migration Policies in Río Cuarto (Argentina), 2003-2025

Sofía Serafini

89

Violence Against Migrant Women in Medellín: Profile of Victims and Perpetrators Reported to the 123 Women's Agency Hotline, 2020-2024

Johnatan Soto Aguirre, Santiago Gómez & Luisa Pareja

111

Regional Fragmentation, Global Migration Governance, and Border Imperialism: MERCOSUR's Responses to Venezuelan Migration Between 2015 and 2022

Carolina Martirena

137

Venezuelan Onward Migration from South America to Spain: Right to Escape and Precarious Citizenship in Contexts of Restrictive Migration Policies, 2015-2025

Jhonny Castro

Current Situation

173

The Apostleship of the Sea in the Ports of Buenos Aires and Montevideo: Workers' Rights and Maritime Labor Governance

Patricia Lepratti

195

Social Support for Strategic Actions on Gender-Based Violence, Sexual Health, and State Funding in Argentina

Valentina Sosa, Débora Imhoff & Silvina Brussino

Interview

221

Migrating Under Suspicion: Crimigration, Borders, and Human Security

Martina Cociña-Cholaky

231

Editorial Policy



Tema central

Migraciones internacionales, crisis humanitaria y políticas públicas para la protección de derechos

International Migration, Humanitarian Crisis and Public Policies for the Protection of Rights

Zaira
Novoa Rodríguez

✉ Coordinadora del tema central de *Estado & comunes* 23. Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales
✉ zaira.novoa@iaen.edu.ec
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-0131-0866>
📍 Ecuador

Juliana
Díaz Pantoja

✉ Coordinadora del tema central de *Estado & comunes* 23. Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tarapacá
✉ jsdiazp@academicos.uta.cl
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-5213-2262>
📍 Chile

La literatura ha sido enfática en señalar que la movilidad humana transfronteriza ha dejado de ser una situación excepcional en la vida de las personas y en las agendas nacionales, para convertirse en una experiencia compartida a escala global durante el siglo XXI. Esto ocurre, en especial, entre quienes cruzan fronteras por razones forzadas, como la violencia, la persecución y las crisis económicas o ambientales. La escala, la intensidad y la complejidad de este fenómeno plantean varios frentes de discusión: el colapso de los sistemas de protección, la ausencia de políticas públicas integrales, la militarización de las fronteras, la garantía de derechos básicos y la capacidad de acción de las personas migrantes, entre otros temas.

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 15-18

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.474



De acuerdo con los datos publicados en 2024 por el Acnur y la OIM, más de 117 millones de personas en el mundo se encuentran desplazadas de manera forzada. En América Latina, este fenómeno tiene un peso particular debido a la migración de personas venezolanas, que ha generado una crisis con 7,9 millones de personas desplazadas y distribuidas en 17 países de la región en menos de una década. Esto ha obligado a los Estados a plantear respuestas en países como Ecuador, Colombia, Perú, Chile y Estados Unidos, entre otros.

Las rutas migratorias se han vuelto más peligrosas, ya que las fronteras se cierran, se vigilan y se militarizan. En el trayecto, los controles estatales, la presencia de redes criminales, la falta de apoyo humanitario y las enfermedades generan riesgos, en especial para niñas, niños y mujeres, quienes están expuestos a múltiples formas de vulnerabilidad. Muchas políticas de los países de la región se orientan a contener y controlar la movilidad, como se observa en los artículos que aquí se publican. En medio de esta compleja situación, las personas en movilidad toman decisiones, crean redes, buscan alternativas, enfrentan políticas restrictivas y negocian con sistemas que las clasifican y excluyen.

En este contexto, para la revista *Estado & comunes* resultó necesario reflexionar sobre las migraciones internacionales como un fenómeno que requiere acción estatal y políticas públicas. De los numerosos artículos recibidos, se publican seis, los cuales contribuyen, desde distintos enfoques, a los objetivos de la convocatoria.

El primer manuscrito, de Eufemia Sánchez, sostiene que existen tensiones entre la soberanía del Estado y el reconocimiento del derecho a migrar. Argumenta que, pese a la ausencia de un reconocimiento explícito en el derecho internacional público, este derecho encuentra formas de positivización en los ordenamientos jurídicos nacionales, como ocurre en Argentina y Ecuador. En Chile, también se observa cierto reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. El artículo examina los avances constitucionales y legislativos en materia migratoria y advierte cómo las reformas recientes, orientadas al control y la securitización de la movilidad humana, han debilitado estos avances y reforzado discursos excluyentes.

Por su parte, el segundo artículo, de Estefanía Granda y Carolina Dorado, analiza la configuración jurídica y jurisprudencial del derecho a migrar en Ecuador, con especial atención en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana. Las autoras revisan seis sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, emitidas entre 2019 y 2024, y sostienen que este derecho trasciende las garantías de ingreso, permanencia y tránsito, pues abarca condiciones materiales vinculadas con la reunificación familiar, el acceso a servicios básicos, la salud, el cuidado, la integridad y el principio de no devolución. Asimismo, plantean que la jurisprudencia constitucional ha consolidado una visión garantista, centrada en la protección de la persona migrante, en particular de niñas, niños y adolescentes, frente a enfoques estatales orientados al control migratorio.

De igual manera, el tercer artículo, de Sofía Serafini, examina las respuestas desarrolladas por el Estado local frente a las dinámicas de la migración internacional en la ciudad de Río Cuarto, Argentina. A partir del análisis documental, entrevistas y diálogos con actores clave, el estudio sostiene que, más allá del reducido peso demográfico de la migración, Río Cuarto se ha consolidado como un caso relevante de institucionalización temprana de la gestión migratoria a nivel municipal. Desde una perspectiva de capacidades estatales y gobernanza multinivel, el artículo muestra cómo las políticas locales producen respuestas situadas frente a demandas migratorias heterogéneas, articulan distintos niveles de gobierno y generan mecanismos de inclusión que, aunque limitados, evidencian procesos de integración en el territorio.

En cuarto lugar, se presenta el artículo de Johnatan Soto, Santiago Gómez y Luisa Pareja. El trabajo analiza la base de datos de la Línea 123 Agencia Mujer, con el propósito de describir el perfil de las mujeres migrantes que llaman para reportar situaciones de violencia, así como el de sus presuntos agresores. Desde un enfoque interseccional, los autores sugieren que la violencia contra las mujeres migrantes no es homogénea y que su prevalencia depende de factores como la edad, la jefatura de hogar, la actividad económica, el territorio, entre otros. Así, mientras la violencia física y económica se presenta principalmente en el ámbito de las relaciones de pareja, la violencia sexual y sociopolítica aparece con mayor frecuencia en espacios más amplios de vecindad, sociabilidad o dependencia.

El quinto artículo, escrito por Carolina Martirena, examina las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana. La autora sostiene que dichas respuestas fueron estereotipadas, difusas, improvisadas e integrativas, sin suficiente anclaje en las realidades territoriales y sociales. De este modo, un bloque institucionalmente articulado como el Mercosur evidenció una ruptura entre sus países fundadores al abordar el tema migratorio, mediante medidas que privilegiaron la intervención de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, como la OIM y el Acnur. Según la autora, el trasfondo de estas medidas es una gobernanza migratoria global basada en un imperialismo de frontera que busca controlar, seleccionar y securitizar a las poblaciones, lo que incrementa su vulnerabilidad.

Asimismo, el sexto artículo, de Jhonny Castro, analiza cómo, en el contexto de las políticas migratorias restrictivas en América del Sur, la reemigración a España surge como un derecho de fuga ante ciudadanías precarias y excluyentes entre 2015 y 2025, luego de una primera residencia en Ecuador, Colombia, Chile o Perú. Con base en revisión documental, análisis normativo, estadísticas oficiales y entrevistas, el estudio plantea que esta reemigración forma parte de una segunda etapa de la diáspora venezolana reciente, en la que la precariedad, la xenofobia y las barreras de acceso a derechos limitaron las posibilidades de arraigo en los países de primera acogida. Al mismo tiempo, revela la capacidad de las personas migrantes para redefinir sus trayectorias y buscar nuevos espacios de estabilidad y pertenencia.

Por último, el dossier incluye una entrevista realizada por sus coordinadoras a Martina Cociña-Cholaky, investigadora especializada en migración, refugio y derechos humanos. La conversación aborda los principales desafíos de la gobernanza migratoria en Chile y América Latina, con especial atención a la relación entre migración, seguridad y control fronterizo. A lo largo de la entrevista, Cociña-Cholaky reflexiona sobre la expansión de la crimigración, la militarización de la frontera norte chilena, la figura de la reconducción, el uso de tecnologías de vigilancia y el empadronamiento biométrico, así como sobre la incertidumbre que enfrentan las personas migrantes en situación irregular.

Los seis artículos y la entrevista que integran este dossier ofrecen una lectura amplia y situada de las migraciones internacionales en el contexto latinoamericano y transnacional actual. Más allá de sus diferencias metodológicas y territoriales, las contribuciones reunidas coinciden en mostrar que la movilidad humana no puede comprenderse únicamente desde el control, la seguridad o la administración de fronteras. Por el contrario, exige marcos de análisis capaces de reconocer la agencia de las personas migrantes, las desigualdades que atraviesan sus trayectorias y la necesidad de políticas públicas orientadas a la regularización, la inclusión y la protección efectiva de derechos. Este número aporta, en suma, herramientas relevantes para repensar la gobernanza migratoria desde una perspectiva crítica, territorial y comprometida con la dignidad humana.

Tensiones entre soberanía estatal y libertad de circulación: reconocimiento jurídico de la migración en Ecuador, Argentina y Chile

Tensions Between State Sovereignty and Freedom of Movement: Legal Recognition of Migration in Ecuador, Argentina, and Chile

Eufemia
Sánchez Borja

✉ Estudiante de doctorado en el Programa de Derecho de la Universidad Central de Chile
✉ eufemia.sanchezb@ucen.cl
ID <https://orcid.org/0000-0002-9306-0103>
📍 Chile

Recibido: 23-octubre-2025
Aceptado: 20-febrero-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Sánchez Borja, E. (2026). Tensiones entre soberanía estatal y libertad de circulación: reconocimiento jurídico de la migración en Ecuador, Argentina y Chile. *Estado & comunes*, 2(23), 19-42. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.436

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 19-42

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.436



Resumen

La interpretación del derecho a la libertad de circulación entra en tensión con el principio de soberanía estatal, que impide el reconocimiento explícito del derecho a migrar en el derecho internacional público. Pese a este obstáculo doctrinario, el artículo sostiene que dicho derecho puede positivarse y que los avances constitucionales y legislativos de Ecuador, Argentina y Chile son prueba de ello. El estudio se desarrolla desde un enfoque cualitativo, que comprende revisión bibliográfica y aplicación del método comparativo entre los tres países. El artículo contribuye al debate sobre el derecho a migrar y lo propone como un derecho humano emergente. Sin embargo, también evidencia que las reformas recientes a las leyes migratorias, basadas en el control y la seguridad, erosionan las conquistas alcanzadas y reavivan la soberanía como discurso excluyente.

Palabras clave: ciudadanía, derecho a migrar, inmigración, iusfilosófico, libertad de circulación, positivización jurídica, soberanía.

Abstract

The interpretation of the right to freedom of movement conflicts with the principle of state sovereignty, which prevents the explicit recognition of the right to migrate in public international law. Despite this doctrinal obstacle, the article argues that this right can be legally recognized and that the constitutional and legislative advances of Ecuador, Argentina, and Chile provide evidence of this. The study adopts a qualitative approach that includes a literature review and the application of a comparative method across the three countries. The article contributes to the debate on the right to migrate and proposes it as an emerging human right. However, it also shows that recent reforms to migration laws, grounded in control and security, erode previous gains and revive sovereignty as an exclusionary discourse.

Keywords: citizenship, right to migrate, immigration, legal-philosophical, freedom of movement, legal recognition, sovereignty.

1. Introducción

En la última década, la migración intrarregional sudamericana se ha incrementado, mientras que la gestión de los flujos migratorios ocupa actualmente un lugar central en el debate público, la gobernanza y el derecho. Las cifras muestran que Chile tiene un 8,6 % de población migrante, Argentina un 5 % y Ecuador un 4,4 % (OIM, 2022), fenómeno que guarda relación directa con las normas jurídicas migratorias y los regímenes estatales que lo gestionan.

El principio de soberanía estatal entra en tensión doctrinaria con instrumentos del derecho internacional público (DIP), como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención

Americana sobre Derechos Humanos. Dichos instrumentos reconocen el derecho a circular libremente dentro del territorio, a salir del país y a elegir residencia, pero no reconocen el derecho a ingresar a un país distinto del propio ni imponen a los Estados la obligación de admitir a estas personas (Arcentales, 2021; Penchaszadeh y García, 2018)¹.

Pese a que el DIP no reconoce expresamente el derecho a migrar², es posible positivarlo o incorporarlo en normas jurídicas internas. En América del Sur, la Constitución de Ecuador y la ley migratoria argentina han positivado la libre circulación como derecho a migrar. Por su parte, la Constitución Política de la República de Chile (CPRC, 2005) prescribe el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual de la persona migrante en los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este artículo ahonda en los debates teóricos iusfilosóficos que evidencian la tensión doctrinaria mencionada y examina cómo el derecho a migrar puede positivarse en la legislación interna, como ocurre en los casos de Ecuador y Argentina, o reconocerse mediante una interpretación extensiva de los derechos de las personas migrantes, como sucede en el caso de Chile. Por ende, si bien no se trata de un desarrollo jurídico homogéneo, las experiencias sudamericanas evalúan los límites del DIP y aportan al debate mundial sobre el derecho a migrar. También se demuestra que las reformas recientes a las leyes migratorias, orientadas a la seguridad y la securitización, erosionan las conquistas logradas y reavivan la soberanía como discurso excluyente.

1.1. Metodología y justificación

Este artículo tiene un enfoque cualitativo y combina revisión bibliográfica especializada con análisis de derecho comparado como estrategia metodológica. Se aplica el método exegético para interpretar y explicar el sentido de los textos jurídicos a partir de su contenido literal, desde dos categorías constitucionales: el derecho a la libertad de circulación y la soberanía estatal. A partir de ello, se desarrolla el entendimiento de la norma migratoria sobre el derecho a migrar.

El método comparativo resulta fructífero (Michaels, 2006), pues permite “centrar una atención minuciosa en las similitudes y diferencias entre los sistemas jurídicos que se comparan, pero al evaluar la importancia de las diferencias, el comparatista debe tener en cuenta la posibilidad de equivalencia funcional” (Reitz, 1998, p. 620, traducción propia). Por eso, se emplean las mismas categorías presentes

1 Existen excepciones taxativas en las que el derecho internacional público (DIP) impone la admisión obligatoria o prohíbe el rechazo en frontera. Estas se fundamentan, entre otros supuestos, en el principio de non-refoulement aplicable a personas refugiadas, la protección complementaria frente a riesgos a la integridad, el derecho a la reunificación familiar y los compromisos asumidos en tratados de integración regional, cuando estos operan como garantías de cumplimiento obligatorio para los Estados.

2 Aguerre (2016) señaló que es probable que este derecho haya sido abordado de manera confusa o incompleta en los instrumentos internacionales.

en las tres constituciones. El método permite concluir sobre las características distintivas de cada sistema jurídico y las similitudes del derecho (Reitz, 1998), mediante la comparación de las tres constituciones, para luego enfocar el análisis en la normativa infraconstitucional migratoria y en sus reformas de los últimos cuatro años³.

Los tres países fueron seleccionados porque en sus marcos constitucionales y migratorios se identificaron aspectos jurídicos que contribuyen al debate global sobre el reconocimiento del derecho a migrar. Se trata de una muestra intencional, con las limitaciones⁴ propias de las muestras no probabilísticas en estudios cualitativos. El objetivo es abordar elementos que positiven el derecho a migrar desde la propuesta de ciudadanía universal y derechos humanos de Ecuador; el derecho humano a migrar en Argentina; y la libertad de circulación, así como el respeto, promoción y garantía de los derechos de las personas extranjeras en Chile. La experiencia profesional y académica de la autora en los tres países ofreció una ventaja para el análisis comparado.

Desde la dimensión jurídico-académica, los tres países tienen en común haber experimentado un incremento en la llegada de población migrante durante la última década, sobre todo de origen intrarregional (OIM, 2022), así como reformas recientes a las leyes migratorias orientadas a la restricción, el control, las expulsiones y la securitización fronteriza (Ramírez y Ospina, 2021; Tarullo, 2026; Guevara, 2024). Chile y Argentina tienen una fuerte tradición histórica con rasgos de apertura a la migración internacional, mientras que Ecuador es considerado país de origen, tránsito y recepción de migrantes (OIM, 2024).

El artículo se estructura en seis apartados. El primero contiene la discusión teórica, desde una dimensión iusfilosófica, sobre el principio de soberanía en el marco de la globalización y la libertad de circulación. La segunda parte explora el debate sobre libre circulación y fronteras, así como su relación con la soberanía, la ciudadanía y la inmigración. La tercera examina la ausencia de reconocimiento del derecho a migrar en el DIP y sugiere las bases teóricas de esta falta. La cuarta sección contiene el abordaje constitucional; la quinta presenta un breve perfil de las legislaciones que han positivado el derecho a migrar. Por último, se presentan las conclusiones.

3 La Ley de Migraciones 25.871, de Argentina, fue reformada en 2025. Por su parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, de Ecuador, y la Ley de Migración y Extranjería 21.325, de Chile, fueron objeto de reformas entre 2023 y 2025. En Chile, a marzo de 2026, se encontraba en debate una nueva reforma.

4 No se abordan casos regionales de mayor impacto migratorio, como Colombia o Perú, ya que la comparación no se funda en criterios cuantitativos, sino en aspectos iusfilosóficos.

2. Perspectiva teórica

Este artículo parte de la propuesta iusfilosófica de Joseph Carens⁵ (2013), pensador de las migraciones contemporáneas que, en el marco del liberalismo igualitario, sostuvo que las restricciones migratorias son difícilmente justificables en una democracia liberal y que “las fronteras deberían estar abiertas en general, y las personas deberían tener normalmente libertad para abandonar su país de origen y establecerse en otro” (p. 225, traducción propia).

Esta aproximación, que integra la noción de fronteras abiertas y justicia migratoria, dialoga con la propuesta de Benhabib (2004), para quien los derechos humanos se reinterpretan según los contextos democráticos concretos y la soberanía estatal debe ser permeable para no limitar los derechos de las personas. Esa línea orienta la reflexión de Vitale (2010), quien sugirió que el derecho a migrar puede transformarse en un derecho novísimo o emergente al que es necesario aportar para su construcción jurídica. Asimismo, las propuestas teóricas de Turégano (2015), Peña y Ausín (2015), Arcos (2020) y Arcos y Díez (2023) indagan en la perspectiva jurídica del derecho a migrar y en su vínculo con la soberanía, cuestión central para los fines de este artículo.

2.1. Breve contexto y perspectiva iusfilosófica

Para abordar las tensiones doctrinarias entre la libre circulación (reconocida por el DIP) y el principio de soberanía reconocido en los ordenamientos constitucionales, se requiere una reflexión iusfilosófica que involucre los principios normativos y los modos de entender el poder legítimo del Estado. Desde el siglo XVIII, Immanuel Kant fue uno de los primeros filósofos en abordar la libre circulación, a partir de la hospitalidad universal, como un derecho. Esta noción constituye una de las bases históricas retomadas por Benhabib y Carens.

Kant, en *La paz perpetua*, evitó confrontar el derecho de hospitalidad con la soberanía estatal, pues entendió la primera como una condición para que la segunda fuera racional y pacífica. Dos siglos después, Carens reelaboró las ideas kantianas y planteó que el poder de admitir o rechazar a las personas migrantes es inherente a la soberanía, pero moralmente inconsistente con los principios liberales democráticos. Si bien reconoce que la soberanía es una atribución de la comunidad política que busca ejercer su autodeterminación, el conflicto surge cuando esta prevalece sobre el derecho a circular. La admisión puede ser total o restringida; en todo caso, dependerá de las condiciones que determine cada país (Arlettaz, 2016).

5 Filósofo y politólogo que planteó una crítica importante a las migraciones en el contexto de las democracias liberales consolidadas como la de Canadá, Estados Unidos y Europa. Su aporte es conceptualmente pertinente y potente para América Latina ya que, pese a los límites de aplicabilidad, ha influido y propiciado otros debates sobre la ética normativa de las fronteras abiertas, las libertades individuales de los migrantes y la inclusión de los inmigrantes irregulares (Thomas, 2025).

En un sistema globalizado, la defensa de las fronteras nacionales puede resultar contraria al derecho a migrar. Benhabib (2004) sostuvo que “desde un punto de vista filosófico, las migraciones transnacionales destacan el dilema constitutivo [...] de las democracias liberales: entre las afirmaciones de la autodeterminación soberana [...] y la adhesión a los principios de derechos humanos por el otro” (p. 14). La autora, quien reelaboró el concepto de hospitalidad de Kant a partir del derecho de visita, consideró que la hospitalidad puede abordarse mejor desde la pertenencia y desde la colisión que surge “entre las declaraciones de derechos humanos y la defensa de los Estados de su derecho soberano a controlar sus fronteras” (p. 15).

Benhabib (2004) indicó, además, que la posibilidad de pertenecer, y no solo de circular (en términos de entrar, salir o visitar), está sujeta a restricciones y clasificaciones administrativas, en virtud de “mecanismos burocráticos y jurídicos, cada vez más robustos, para distinguir entre personas migrantes deseadas y no deseadas” (Arcos y Díez, 2023, p. 450). La pertenencia a esa comunidad política no está abierta a todas las personas; sus miembros o ciudadanos, mediante el ejercicio de la soberanía, deciden quién entra, quién permanece temporalmente y quién queda fuera del sistema.

2.2. Del derecho de la libre circulación al derecho a migrar: un tránsito necesario

De acuerdo con la división clásica sobre las tres generaciones de derechos (Vašák, 1977),⁶ la libre circulación corresponde a un derecho de primera generación, como parte de los derechos civiles y políticos surgidos con el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX. Se trata de una libertad individual que implica el desplazamiento de la persona dentro del territorio, la salida de su país y la elección de residencia. En ese sentido, no solo es un derecho de primera generación, sino también uno de los primeros derechos naturales derivados de la libertad de movimiento (Arcos, 2020), regulado por los Estados con el objetivo de brindar protección, seguridad fronteriza y soberana, y bienestar común.

Como derecho inherente a la naturaleza humana, la libre circulación ha sido estudiada por filósofos del derecho como Peña y Ausín (2015, p. 31), quienes indicaron que “fundar un valor y un derecho en la naturalidad de una faceta o de una práctica del ser humano [...] es incurrir en la falacia ya en su día denunciada por Hume”. Peña y Ausín propusieron que, si determinada conducta es natural, es razonable pensar que el orden jurídico y ético debe respetarla como algo lícito. No obstante, de este derecho natural no se infiere un derecho ilimitado a circular ni a ingresar plenamente en otra comunidad política, sostienen los autores.

6 La propuesta de Vašák (1977) ofrece una taxonomía básica de los derechos humanos que sigue en uso en la actualidad. Sin embargo, ha recibido críticas relevantes. Para una ampliación sobre este debate, véase Domaradzki *et al.* (2019).

En contraste con este argumento, Arcos (2020) indicó que la libre circulación no es una cuestión ética, sino una construcción normativa vinculada a las funciones y los límites del poder estatal. Desde esta perspectiva, Contreras (2014, p. 841) señaló que el derecho natural adolece de determinación, ya que el “carácter circunstanciado de la vida humana hace que la sola ley moral no baste para la ordenación de las relaciones sociales”.

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) fue el primer instrumento que proclamó la libertad de circulación, Arcos (2020) consideró que esta disposición no contempló el derecho de la persona a ingresar a otro Estado. Esto se debe a que el DIP tenía como propósito, en el contexto de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, proteger a las personas frente a expulsiones durante el régimen nazi y traslados masivos durante el estalinismo, así como impedir que los Estados bloquearan la salida o entrada de las personas.

En este punto surge un riesgo hermenéutico: que la migración deje de entenderse como un derecho subjetivo exigible (basado en la libre circulación) y se conciba como un principio indirecto o un valor aspiracional. Esto implicaría que el marco jurídico de la migración quedara orientado por un principio general, mientras que el derecho proporcionaría la estructura de protección, sin caer en los extremos de una libertad irrestricta o de una potestad estatal absoluta. Con base en Peña y Ausín (2015, p. 34), el ejercicio del derecho ha “de estar razonablemente motivadas con el fin de compatibilizar el disfrute de ese y los demás derechos”.

El poder del Estado sobre las fronteras existe, pero está limitado por la obligación de actuar con justificación jurídica y respeto a los derechos y al marco internacional al que los propios Estados se han adherido y que han ratificado. Si la ciudadanía es el vínculo que habilita la pertenencia a la comunidad política, esta no puede construirse a partir de la exclusión arbitraria del otro, especialmente cuando el marco jurídico nacional (por apertura directa, positivación o interpretación convencional) incorpora estándares internacionales de derechos humanos (Arlettaz, 2016).

Los argumentos anteriores ofrecen tres elementos para el debate. Primero, la capacidad efectiva de las personas para moverse puede sostenerse desde la libre circulación al interior de las fronteras, en su forma positiva o convencional. Segundo, la invención de las fronteras nacionales funciona como un mecanismo que regula o limita la libre circulación. Tercero, dicha libertad abre la puerta para ejercer otros derechos, a partir del acceso a la ciudadanía o membresía.

3. DIP y fronteras

La ausencia de reconocimiento explícito del derecho a migrar en el DIP plantea un problema para su defensa jurídica como derecho humano. Aunque el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966) retomó el sentido de la circulación interna y de la salida del país proclamado por la

Declaración Universal de Derechos Humanos, el tenor jurídico de ambos instrumentos evidencia que el derecho a circular corresponde al derecho *intra republicam*, es decir, dentro del territorio de cada Estado y respecto de quienes se encuentran legalmente en el país.

En segundo término, la invención y construcción de las fronteras nacionales establece límites jurídicos a la libertad de movimiento. Esta libertad puede ejercerse dentro de dispositivos de control estatal que la delimitan física y jurídicamente, lo que tensiona su alcance frente al DIP (Cole, 2000). Sobre los límites jurídicos y geográficos de la soberanía surgen tres reflexiones, según Feddersen *et al.* (2022).

Primero, el principio de fronteras abiertas propuesto por Carens reconoce que “el Estado carece de legitimidad para discriminar entre nacionales y extranjeros porque eso implicaría reconocer un atributo, la nacionalidad, que es fruto del azar [...]” (Feddersen *et al.*, 2022, p. 47). La segunda posición de Feddersen *et al.* se centra en el valor de la libertad, en línea con los postulados de Peña y Ausín sobre su carácter inherente.

Por último, destaca no solo la libertad, sino también el reconocimiento del derecho humano a migrar, que evidencia que hay “situaciones en las que miles de personas abandonan sus países con el propósito de ingresar en otras comunidades políticas”. Aquí sale a la luz la asimetría “entre la garantía únicamente *intra republicam* y el contenido aparentemente universalista de uno de los derechos más clásicos como es la libertad de movimiento” (Arcos, 2020, pp. 286-287). Esta premisa invita a pensar el disfrute de los derechos desde una perspectiva integral.

El debate sobre los derechos *intra republicam*, en tensión con la universalidad de los derechos humanos, evidencia, según Benhabib (2004), la contradicción entre las normas domésticas y las potestades estatales —fundadas en la soberanía— que generan ciudadanías excluyentes. Esta mirada se opone a los principios y estándares internacionales cuya fuerza debería tener carácter universal. Pese a que no existe un derecho general a entrar en otro Estado ni un deber correlativo de admisión estatal, sí existen derechos una vez que la persona migrante se encuentra bajo jurisdicción estatal, en sintonía con el DIP.

En esa línea, existen instrumentos vinculantes para los Estados, como los Convenios núms. 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1949, 1975), relativos a los trabajadores migrantes, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990)⁷. No obstante, otros instrumentos

⁷ También deben considerarse el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de carácter no vinculante; los dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000; y las opiniones consultivas OC-18/03 y OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

internacionales, edificados sobre la universalidad, la igualdad y la no discriminación, no contemplan la protección de otros sujetos migrantes⁸.

3.1. Soberanía, inmigración, ciudadanía y globalización

Para comprender la ausencia de protección internacional del derecho a migrar, es oportuno rastrear los antecedentes sobre soberanía y ciudadanía. Para Benhabib (2004), esta ausencia⁹ forma parte de la discusión sobre la soberanía entendida como la capacidad efectiva de cualquier Estado para controlar su territorio. Desde el siglo XVIII, la soberanía (como autoridad y poder absoluto de un Estado) recayó en el pueblo y se expresó mediante la voluntad; es decir, “sólo el consenso o la voluntad popular pueden fundar el poder político a través de la ley” (de la Madrid, 1997, p. 161).

El concepto de soberanía no solo se entiende como la suma del poder político supremo de un Estado ni como poder soberano delegado en las autoridades. También se asocia con el celo aplicado a la seguridad de las fronteras (físicas e imaginarias), cuyo fin o consecuencia es limitar y restringir los derechos de las personas en movilidad humana. El ejercicio soberano funda límites al ejercicio de la ciudadanía. De manera contradictoria, son esos mismos Estados los que, en ejercicio de esa soberanía, firman y ratifican los instrumentos internacionales que protegen los principios de esos derechos.

En ese sentido, “la soberanía implica el derecho de un pueblo a controlar sus fronteras y a definir los procedimientos para admitir a los extranjeros en su territorio y en su sociedad” (Benhabib, 2006, p. 246). Entonces, la soberanía se entiende desde la jurisdicción y la potestad estatal dentro del territorio, donde la defensa de las fronteras constituye un asunto primario de seguridad nacional. Sin embargo, limitar el ingreso de las personas en situación de movilidad humana (desde el control migratorio) también restringe el ejercicio de la ciudadanía o de los derechos de quienes no son reconocidos como nacionales.

Para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos y diseñar medidas que reduzcan los riesgos y vulnerabilidades, es necesario que los Estados regulen el ejercicio de la ciudadanía sin arbitrariedades ni tratos discriminatorios (Naciones Unidas, 2019). La ciudadanía habilita y garantiza otros derechos, y permite que las personas migrantes sean miembros de las comunidades políticas donde se instalan. Este poder puede reconocerlas como sujetos de derechos o excluirlas mediante políticas, dispositivos restrictivos, control fronterizo y mecanismos de regularización excluyentes.

8 El concepto de migrante no ha sido definido jurídicamente de manera uniforme en los instrumentos del DIP (Sánchez, 2025).

9 El derecho a emigrar, entendido como derecho a salir del propio país, ha sido ampliamente aceptado a partir del derecho a la libre circulación.

La globalización es otro marco contextual que permite comprender la ausencia de protección del derecho a migrar en el DIP. Carens (2013) y Benhabib (2006) coinciden en que este marco es fundamental, ya que la economía global y la libre circulación de capitales avanzan a un ritmo distinto del libre tránsito de personas y sus mecanismos de protección jurídica. Mientras los capitales y las mercancías cruzan las fronteras sin mayores barreras, los Estados endurecen los controles migratorios y reafirman su soberanía.

De acuerdo con Walia (2021), los Estados producen ilegalidad, precarización y deshumanización de las personas migrantes para regular la fuerza de trabajo, reforzar las jerarquías raciales y sostener los regímenes e imperialismos de frontera. Frente a esto, es necesario reinterpretar el DIP para superar la idea de que la migración desborda las fronteras nacionales y demanda enfoques orientados a los derechos humanos y la justicia. Turégano (2017a; 2017b) propuso un enfoque transnacional¹⁰ para desterritorializar la justicia, el derecho y el nacionalismo metodológico. Considera que el derecho ofrece enfoques para comprender el derecho a migrar más allá de la soberanía restrictiva, en un diálogo jurídico multinivel.

4. Constituciones sudamericanas, derecho a inmigrar y movilidad humana

El abordaje de las constituciones de los países en estudio se organizó en orden cronológico inverso, de la más reciente a la más antigua. Este orden coincide con el tránsito desde las perspectivas más amplias e inclusivas hasta la menos desarrollada en materia de derecho a migrar y derechos de las personas migrantes. Se busca determinar si es posible reconceptualizar la libertad de circulación como derecho a migrar y, de ser así, con qué argumentos y perspectivas.

4.1. Ecuador

La Asamblea Nacional Constituyente, que culminó con la elaboración y publicación de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), desarrolló nociones jurídicas que sitúan a la persona y sus derechos en el centro del ordenamiento jurídico. La CRE considera que la movilidad humana no es una amenaza, sino una expresión de la libertad humana, como señalaron Peña y Ausín (2015), y traslada esta comprensión al plano ético al establecer que ninguna persona puede ser considerada ilegal por su condición migratoria.

Los constituyentes fueron más allá del concepto de migración internacional, entendida como el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país”

¹⁰ Turégano (2017b) planteó que la soberanía no puede ser el único prisma para entender la ciudadanía. Para comprender el enfoque transnacional, elaboró cuatro pilares: la superación del “nacionalismo metodológico”; la desterritorialización de los derechos; la separación de la migración respecto de los enfoques de caridad y cuotas; y la redefinición de la soberanía como obligación estatal de responder ante las consecuencias globales de la exclusión.

(OIM, 2019, p. 127). La migración es entendida por la CRE como un derecho que, desde el principio de ciudadanía universal, aspira a superar la condición de extranjero que estructura las relaciones desiguales entre países y, por tanto, busca construir relaciones más próximas desde la solidaridad y el buen vivir.

La movilidad humana engloba a personas migrantes, refugiadas, desplazadas, solicitantes de refugio, víctimas de trata y tráfico, personas retornadas y, actualmente, a personas transmigrantes¹¹. Esta conceptualización está vinculada con el trasfondo filosófico de la CRE, cuyo preámbulo destaca el respeto de la dignidad de las personas y colectividades en todas sus dimensiones, así como el compromiso del Estado con la integración latinoamericana, la solidaridad y la paz de los pueblos. Estas declaraciones se alejan del modelo restrictivo y se acercan a la propuesta de fronteras abiertas y justicia global desarrollada por Carens.

El concepto de fronteras abiertas puede interpretarse desde el artículo 416 de la CRE, que “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero”. Con relación a la soberanía, el mismo artículo sostiene que “las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano”. Es decir, la CRE reformula el ejercicio soberano al subordinarlo a la dignidad humana y a los derechos del pueblo; en ese sentido, pone límites a la soberanía (Arcentales, 2021).

Otro aspecto destacado es el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes. Para ello, el Estado “propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos” (CRE, 2008, artículo 416, numeral 7). En tal sentido, existe un régimen reforzado de derechos en sintonía con el DIP como norma de conducta y con principios universales de derechos humanos, como la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, la justiciabilidad y el principio *pro homine*, entre otros. El Estado integra el DIP como parámetro de conducta, lo que abona a una visión cooperativa y crítica del orden internacional.

La CRE contiene una sección específica sobre movilidad humana, cuyo artículo 40 reconoce el derecho a migrar, mientras que el artículo 41 prescribe los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales. Las personas en situación de refugio contarán con protección especial, asistencia humanitaria y asistencia jurídica de emergencia. Esta sección no habría sido posible sin el enfoque de igualdad que proclama la CRE en su artículo 11, numeral 2, el cual prohíbe y sanciona cualquier forma de discriminación, entre ellas, la discriminación por condición migratoria.

11 De acuerdo con Schiller *et al.* (1992), son personas que actúan, toman decisiones y experimentan preocupaciones, a la vez que mantienen relaciones sociales que vinculan su país de origen con sus países de asentamiento.

4.2. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina (CNA, 1994) contiene disposiciones relevantes que configuran un régimen abierto a la migración. El artículo 14 de la CNA establece que todos los habitantes de la nación pueden “entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino”, mientras que el artículo 20 indica que los extranjeros gozan de iguales derechos que los ciudadanos para “ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos”. Aunque el texto constitucional no reconoce expresamente el derecho a migrar, sí reconoce derechos a quienes se encuentran dentro del territorio nacional.

Respecto de la ciudadanía, entendida como recurso jurídico para formar parte de una comunidad política (Benhabib, 2004), el mismo artículo indica que los extranjeros “no están obligados a admitir la ciudadanía [...] obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación”. Es decir, el Estado reconoce la libertad de mantener la nacionalidad originaria, mientras que el plazo para la naturalización es breve. Cabe indicar que, cuando el artículo 14 se refiere a todos los habitantes, puede entenderse que su alcance es amplio y que no establece una diferencia expresa entre nacionales y no nacionales. En la práctica, esto se traduce en un reconocimiento de derechos sin exigir ciudadanía o membresía formal.

El artículo 20 también remite a la idea de una soberanía liberal-inclusiva, al menos en términos civiles. Además, dispone que no es necesario contar con dos años continuos de residencia en el país para obtener la naturalización, ya que “la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República” (CNA, 1994, artículo 20).

La integración de las personas migrantes a dicha comunidad política está reforzada por una cláusula histórica, aunque selectiva, contenida en el artículo 25 de la CNA, que establece que el Gobierno federal fomentará la inmigración europea. Sin embargo, el artículo también dispone que el Gobierno “no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

Si bien en la CNA no consta el derecho a migrar, la noción de fronteras abiertas de Carens podría aplicarse a los inmigrantes europeos y a quienes incentiven el desarrollo y la productividad económica del país. No obstante, una vez que las personas migrantes ingresan al territorio, el texto constitucional ofrece un marco inclusivo de igualdad sustantiva. En tal sentido, la potestad soberana de admitir a la persona migrante permanece intacta.

4.3. Chile

La CPRC fue promulgada durante el régimen militar, en 1980, y reformada en 1989 y 2005; por ende, es la Constitución más antigua de los tres casos estudiados. La CPRC regula la libertad de circulación como parte del derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, lo que implica, según el artículo 19, numeral 7, que “toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros”.

Si bien la frase “entrar y salir de su territorio” puede interpretarse como un derecho *intra republicam*, también puede leerse desde el denominado *cantilever argument*, según el cual “el *ius migrandi* puede ser considerado la extensión lógica al plano internacional de la libertad de movimiento reconocida y protegida a nivel estatal desde hace siglos” (Arcos, 2020, p. 288)¹². Es decir, la lógica ética del derecho a la libre circulación interna se proyecta también hacia la circulación internacional. De esta manera, la CPRC funciona como un campo de expresión jurídica en el que varios autores e instituciones (Araya, 2021; Brito, 2022; Vicuña, 2018)¹³ interpretan la libre circulación como derecho a migrar, aunque esta no es una posición consolidada.

Respecto del ejercicio de derechos, el artículo 19 de la CPRC los asegura a todas las personas, lo que incluye a las personas extranjeras. Por tanto, los derechos fundamentales no corresponden solo a los nacionales: también existe igualdad ante la ley, derecho a defensa jurídica y prohibición de discriminación. Las personas extranjeras en Chile pueden invocar derechos sociales en condiciones de igualdad con las personas nacionales, como la protección de la salud, la educación, el trabajo y otros derechos conexos.

La manera en que la CPRC reconoce la soberanía resulta relevante para los fines de este artículo. Según el artículo 5, “la soberanía reside esencialmente en la Nación”, pero su ejercicio “reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”. Si bien se trata de una fórmula clásica del constitucionalismo moderno, la cláusula refleja que la soberanía no es absoluta y que el poder del Estado está limitado por los derechos fundamentales. Desde esta lectura, puede sostenerse que el derecho a migrar no queda necesariamente subsumido en una soberanía restrictiva, sino que puede interpretarse a partir del reconocimiento de los derechos fundamentales. Se trata de una

12 Arcos (2020, p. 288) también sostuvo que “en el plano normativo, las mismas razones que han permitido el reconocimiento como un derecho humano de la libertad de circulación dentro de las fronteras justifican una protección similar para la libertad de moverse a través de ellas”.

13 Los autores y el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) se refieren, en particular, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Vicuña, del SJM, sostiene que, en función de ambos tratados, “cualquier persona puede circular libremente por el país y cualquier persona puede salir del país, entrando a otro, resguardando las leyes del propio país”.

lectura abierta que, aunque no consolidada, resulta jurídicamente viable como hipótesis interpretativa¹⁴.

5. Leyes migratorias y tránsito normativo

Las leyes migratorias analizadas a continuación evidencian —de manera diferenciada en cada país— que el derecho a la libertad de circulación trasciende el DIP y puede reconocerse y desarrollarse como un derecho humano y fundamental o como un derecho fundamentalmente humano, en los términos de Sánchez (2025). Sin embargo, pese a que el desarrollo normativo infraconstitucional ha sido relevante, la creciente migración intrarregional de los últimos quince años, junto con la reorientación de los proyectos políticos nacionales, han sido dos factores decisivos en las políticas migratorias recientes de Argentina, Ecuador y Chile.

En los últimos cuatro años, las reformas a las leyes migratorias de estos tres países incorporaron elementos orientados al control, la seguridad y la securitización de personas extranjeras. Estas modificaciones debilitan las conquistas asociadas al derecho a migrar y reactivan la soberanía como discurso de exclusión. El análisis que continúa aborda la positivación del derecho a migrar en las leyes iniciales, para luego sugerir brevemente cómo las modificaciones posteriores cambiaron la perspectiva de su espíritu original.

5.1. Ley de Migraciones 25.871 en Argentina

Esta ley es pionera en materia normativa, pues el texto “postula y defiende por primera vez en el mundo en una ley migratoria el ‘derecho humano a migrar’” (Aguerre, 2016, p. 59). El artículo 4 de la Ley de Migraciones (2003) determina que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Por ende, reconoce la igualdad de derechos de las personas migrantes respecto de las nacionales. Su artículo 6 establece el “acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales”.

La ley protege los derechos de las personas extranjeras en el territorio nacional en materia de admisión, ingreso, permanencia y egreso. Pese a que la Constitución, como se indicó, no reconoce el derecho a migrar, la ley logra positivarlo sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. Con relación a las personas en situación de irregularidad, la ley garantiza el derecho a la educación, la salud, la asistencia social y la atención sanitaria.

Respecto del DIP, la Ley de Migraciones (2003), en su artículo 1, sostiene que “el Estado cumplimentará todo lo establecido en las convenciones internacionales y todas otras que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes,

¹⁴ Véase Feddersen *et al.* (2022).

que hubiesen sido debidamente ratificadas”. En esta línea, existe respeto por el bloque de convencionalidad de la Constitución argentina y por la interpretación más favorable de los derechos de las personas en movilidad humana.

Si bien la ley aseguró acceso igualitario e iguales derechos a las personas extranjeras frente a las nacionales, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025 estableció que el ejercicio de esos derechos depende de cada categoría migratoria, que el acceso a la educación para quienes estén en situación de irregularidad solo se garantizará en centros educativos de nivel inicial, primario o secundario, y que el acceso a la salud, la asistencia social o la atención sanitaria se limitará a casos de emergencia (Poder Ejecutivo Nacional, 2025). Con estas modificaciones, el Gobierno declaró que “busca prevenir abusos del sistema de asistencia social y educativa, y promover las inversiones extranjeras mediante incentivos como la ciudadanía por inversión” (Gobierno de la Nación Argentina, 2025).

Para Pereira y Domenech (2021), existen mecanismos de securitización y control fronterizo impuestos sobre las disposiciones legales en materia de protección a las personas extranjeras, incluso con antecedentes que datan de 1981 (Pereira, 2024). En años recientes, como señalan García y Nejamkis (2018), el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, promulgado durante el Gobierno del expresidente Mauricio Macri, condujo a una mayor restricción de derechos y a la estigmatización de ciertos grupos migrantes. Este aspecto se radicaliza con el actual Gobierno de Javier Milei y la última reforma migratoria de 2025.

5.2. Ley Orgánica de Movilidad Humana en Ecuador

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH, 2017) fue reconocida en su momento como emblemática, debido a que logró implementar la sección de movilidad humana de la CRE y articular el derecho a migrar con la ciudadanía universal y la no criminalización (Sánchez y Benalcázar, 2022). La ley reguló los derechos, las obligaciones y la institucionalidad de las personas en movilidad humana, categoría que comprende a personas emigrantes, inmigrantes y en tránsito, así como a ecuatorianos en el exterior, víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, y sus familiares.

La ley establece, entre otros principios, la protección de ecuatorianos en el exterior, la igualdad ante la ley y no discriminación, el principio *pro homine*, el interés superior de niños, niñas y adolescentes, la no devolución y la integración regional. Por otro lado, pese al reconocimiento explícito del derecho a migrar, el Estado se reserva la potestad soberana para admitir, renovar y cancelar visas (LOMH, 2017, artículo 16). En ese sentido, el Estado preserva una soberanía reglada.

En Ecuador, se garantiza a las personas extranjeras el derecho a solicitar una condición migratoria, acceder a información, participar y organizarse socialmente, y acceder a la justicia en igualdad de condiciones. También se reconocen el derecho

a la integración, la participación política, el registro de títulos académicos, el trabajo, la seguridad social, la salud y otros derechos. La LOMH promueve un modelo de ciudadanía inclusiva en los términos de Benhabib (2004). Se trata de un modelo de ciudadanía ampliada, en el que todas las personas en movilidad humana tienen un espacio jurídico en el país.

La LOMH positiviza el derecho a migrar en sentido jurídico, a partir de la reconfiguración de la soberanía estatal bajo límites constitucionales y de derechos humanos. Pese a que mantiene su enfoque garantista, la ley ha sido reformada en varias ocasiones y ha introducido cambios en materia de derechos, procedimientos y competencias. Sánchez y Benalcázar (2022) plantearon la existencia de un despojo de derechos en un escenario de reversa, mientras que, para Ramírez y Ospina (2021), el control de la migración inició sistemáticamente con el Gobierno de Lenín Moreno, que impulsó la reforma de la LOMH para optimizar la deportación de las personas extranjeras que infringieran las leyes.

La reforma de marzo de 2023, impulsada por el Gobierno de Guillermo Lasso, aunque reforzó garantías del debido proceso, refugio y naturalización, también incorporó medidas cautelares para personas extranjeras que se encontraran en proceso de deportación. Entre ellas constan la presentación periódica, la limitación de residencia o tránsito y la garantía económica. La reforma también ajustó el régimen de multas para personas extranjeras que excedan el tiempo de permanencia autorizado¹⁵.

La reforma de 2025, impulsada por el Gobierno de Daniel Noboa, buscó fortalecer la seguridad nacional y proteger el orden interno a partir de la noción de soberanía nacional en materia de movilidad humana. Entre las medidas relevantes destaca la obligatoriedad de presentar certificados de antecedentes penales como requisito para trámites migratorios y la deportación acelerada (Rueda, 2025), que aplica “en casos de riesgo grave, con resolución motivada y control judicial” (Asamblea Nacional, 2025). En la reforma se incorporaron causales más amplias para revocar visados, la ampliación del período de prohibición de reingreso hasta por cuarenta años, nuevas categorías migratorias (como la de transeúnte) y una visa para actos de comercio y otras actividades.

El mandato constitucional del derecho a migrar y la no criminalización colisiona con un enfoque institucional y administrativo que, bajo el paraguas de la seguridad nacional, restaura el enfoque securitista de las fronteras y los procesos de admisión. Esto fomenta la exclusión y la discriminación que la CRE, en su momento, buscó erradicar. Con este cambio de eje de la política migratoria, la rectoría de la gestión migratoria se traslada al ámbito de la seguridad, lo que endurece la política pública y deshumaniza la movilidad.

15 En febrero de 2023 se aprobó una reforma orientada a la repatriación de restos mortales; en junio de 2024, otra dirigida a ecuatorianos en el exterior y personas retornadas.

5.3. Ley 21.325 de Migración y Extranjería en Chile

El artículo 1 de esta ley adopta la definición de la noción de migrante en los términos de la OIM (2019), es decir, “persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional, fuera de su lugar habitual de residencia”. La ley incorpora estándares de derechos humanos, como el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, el debido proceso, el interés superior de niños, niñas y adolescentes, el principio *pro homine* y el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

La ley promueve, respeta y garantiza los derechos humanos de las personas extranjeras, independientemente de su condición migratoria. En esa línea, el Estado mantiene potestades soberanas respecto de “decidir a quién ha de admitir en su territorio” (Ley 21.325 de Migración y Extranjería, 2021, artículo 3). Una vez que la persona extranjera es admitida, la ley garantiza que la migración será segura, ordenada y regular, y que el Estado promoverá las “autorizaciones y permisos de residencia o permanencia necesarios para su estadía en el país, y para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus derechos” (Ley 21.325 de Migración y Extranjería, 2021, artículo 7). La migración irregular no es sinónimo de comisión de delito¹⁶, y la interpretación de la ley se rige por los contenidos de la Constitución y el DIP.

Respecto de derechos y obligaciones, el Estado garantiza igualdad a las personas extranjeras, de manera especial a mujeres migrantes en estado de embarazo, víctimas de trata, violencia de género o intrafamiliar, u objeto de tráfico de migrantes, quienes “tendrán un trato especial por parte del Estado”. Se garantizan derechos laborales, salud, seguridad social, beneficios de cargo fiscal, educación, acceso a vivienda propia, reunificación familiar, envío y recepción de remesas, entre otros. La ley destaca por ofrecer protección adicional a personas extranjeras solicitantes de refugio a quienes no se les reconociera tal condición. La persona titular de este tipo de protección no podrá ser expulsada ni devuelta a su país de origen (Ley 21.325 de Migración y Extranjería, 2021, artículo 10).

Este tipo de protección especial no lo ofrece la ley argentina, mientras que la ley ecuatoriana otorga protección complementaria mediante una visa humanitaria por razones excepcionales, como ser “víctima de desastres naturales, ambientales, víctimas de trata de personas y otras que sean determinadas por la autoridad de movilidad humana” (LOMH, 2017, artículo 58). Cabe indicar que, en la ley chilena, quedan excluidas de tal protección las personas condenadas por crimen, simple delito o delitos contra la humanidad y la paz, según su artículo 10.

16 Tras la entrada en vigor de la ley, el ingreso por paso no habilitado dejó de constituir un tipo penal (lo que supuso la derogación tácita del artículo 69 del Decreto Ley 1094) y pasó a configurarse como una infracción administrativa grave.

Aunque la ley chilena incorpora elementos mínimos de un modelo de ciudadanía inclusiva, no lo hace en los mismos términos que Argentina y Ecuador. Destaca, más bien, por constituir un régimen de gestión migratoria con garantía de derechos dentro de un marco soberano clásico. Uno de los elementos de esta ciudadanía inclusiva consta en el artículo 6 de la Ley 21.325, que señala que el Estado “propenderá a la integración e inclusión de los extranjeros dentro de la sociedad chilena en sus diversas expresiones culturales, fomentando la interculturalidad”.

Promulgada en 2021, la ley registra tres reformas y un proyecto de modificación en trámite. En las reformas de 2023 y 2024 se modificó el régimen vinculado con los procedimientos de expulsión y devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular. Durante la última reforma, de 2025, el presidente del Senado anunció que el trámite contemplaba “prohibiciones de ingreso; causales de expulsión; proceso de nacionalización; registro de extranjeros; ingreso de menores no acompañados, y sanciones por delitos relacionados con la migración” (Senado de Chile, 2025, párr. 4).

Entre las causales de rechazo o revocación de residencia se incluye a quienes “han cometido delitos en el país o estén condenados, imputados, acusados o perseguidos judicialmente en el extranjero o por pertenecer o financiar a grupos terroristas o estar registrados en Interpol” (Senado de Chile, 2025, sección Propuesta). En este sentido, el enfoque de la reforma chilena se asemeja al de las reformas de la ley migratoria ecuatoriana.

Un año más tarde, en 2026, con el inicio del mandato del presidente José Antonio Kast, las modificaciones a la Ley 21.325 y a la política migratoria se alinean con su plan de gobierno, orientado a la seguridad nacional y al reforzamiento del control fronterizo. Al cierre de este artículo, cabe indicar que el día en que asumió la Presidencia (11 de marzo de 2026) dos de los seis primeros decretos que firmó estuvieron relacionados con control migratorio y fronteras.

Según Alarcón (2026), las decisiones del presidente se fundan en el artículo 24 de la CPRC, cuya “autoridad se extiende a todo cuanto tenga por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad estatal de la República de acuerdo con la Constitución de las leyes”. Esta autoridad privilegia la soberanía, la seguridad y los factores de peligrosidad que ubican a la persona migrante como sujeto sospechoso o enemigo útil del Estado. Chile transita hacia la criminalización de la persona migrante como “dispositivo que institucionaliza la sospecha y jerarquiza la pertenencia, reforzando la estratificación racial y de clase” (Martirena, 2025, p. 72).

6. Conclusiones

Este artículo sostuvo que el derecho humano a la libertad de circulación entra en tensión con el principio de soberanía estatal, que impide el reconocimiento expreso del derecho a migrar en el DIP. Pese a este obstáculo doctrinario, desde el enfoque iusfilosófico y del derecho positivado se mostró que la noción jurídica del derecho a la libertad de circulación puede ser entendida, en los ordenamientos jurídicos de Argentina, Chile y Ecuador, como un derecho humano y fundamental a migrar.

Hay dos elementos que considerar. Primero, desde la mirada filosófica y teórica, el enfoque iusfilosófico reconoce la libre circulación como un derecho natural. Dicho enfoque dialoga con el concepto de fronteras abiertas propuesto por Carens, que promueve una ética y una política de las migraciones en la que todos los seres humanos tienen derecho a moverse, transitar libremente y ejercer sus derechos en cualquier parte del mundo por su condición humana. La libertad de movimiento es un derecho previo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que puede transformarse en derecho a migrar o derecho emergente. En esa línea, podría formar parte de los derechos de cuarta generación.

La propuesta de fronteras abiertas puede orientar la lectura jurídica del derecho a migrar, que, a su vez, puede encontrar compatibilidades con la soberanía. Ahora bien, conceptualmente es posible construir tal derecho a partir del concepto de ciudadanía inclusiva propuesto por Benhabib, fundado en la persona y sus derechos inherentes, no en su nacionalidad o reconocimiento ciudadano. Esta perspectiva privilegia los principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana que consagra el DIP. Con ello se amplía el catálogo de derechos y la protección jurídica que los Estados deben garantizar a las personas migrantes.

En Ecuador, la CRE y la LOMH evidencian que es posible alcanzar este horizonte. Ecuador dio un salto de paradigma al elevar la movilidad humana a la condición de derecho fundamental, reconfigurar la relación entre soberanía y persona migrante e introducir una lectura amplia del DIP desde los principios de ciudadanía universal y ciudadanía latinoamericana. Es decir, dejó de reconocer únicamente la libertad de circulación y la elevó a un derecho específico a migrar. Al mismo tiempo, sostuvo que ninguna persona puede ser considerada ilegal por su condición migratoria. Aun cuando Argentina y Chile preservan la denominación de libertad de circulación, propia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, desarrollan esta noción de manera diferenciada en sus leyes migratorias.

En Argentina, la perspectiva de fronteras abiertas puede leerse parcialmente en relación con los inmigrantes europeos y con quienes incentiven el desarrollo y la productividad económica del país, con opciones de reconocimiento e inclusión. En Chile, el marco jurídico permite interpretar la libre circulación tanto dentro

del territorio como desde y hacia él, con las reservas que se pretenden incluir en la reforma en discusión sobre la tipificación como delito del ingreso clandestino. Esto, en principio, confirma la continuidad lógica entre el derecho a la libertad de circulación y su acogimiento como derecho a migrar (emigrar e inmigrar). Con la Ley 21.325, desde su enfoque de derechos, esta interpretación parecía posible, aunque el escenario continuará modificándose.

Respecto de la nacionalidad, en Ecuador se adquiere por nacimiento o naturalización y constituye el vínculo jurídico-político con el Estado; en Argentina, por nacionalidad natural, opción o naturalización; y en Chile, mediante los principios de *ius soli* e *ius sanguinis*, sea por nacimiento, vínculo de sangre, nacionalización o gracia. Para comprender por qué Ecuador avanzó más que los otros dos países en términos de ciudadanía inclusiva, soberanía y derecho a migrar, la respuesta se encuentra en la noción de ciudadanía, así como en la valoración positiva de las personas en movilidad humana que reconoce la CRE desde el principio de ciudadanía universal y la eliminación progresiva de la condición de extranjero.

En Chile y Argentina, la ciudadanía se adquiere al cumplir dieciocho años, aunque en Chile la Constitución condiciona su ejercicio a que la persona no haya sido condenada a pena aflictiva. En Ecuador no existe este filtro, ya que la CRE establece que todos los ecuatorianos y ecuatorianas son ciudadanos y gozarán de derechos. Así, Chile y Argentina mantienen un modelo de ciudadanía política condicionada, mientras que Ecuador adopta un modelo ampliado, en el que la ciudadanía es inherente a la nacionalidad. A marzo de 2026, la discusión más reciente en Chile se relaciona con las dificultades para acceder a la nacionalidad por nacimiento de hijas e hijos de personas extranjeras consideradas transeúntes o con permanencia temporal.

Cada país abordado ofrece distintos enfoques de la soberanía, pese a que en los tres casos el Estado mantiene la potestad soberana de admitir o rechazar el ingreso de personas extranjeras. En Ecuador, la soberanía es más inclusiva, abierta y cooperativa (en especial con los países de la región), y está limitada por un enfoque garantista de derechos y dignidad humana, según su normativa. En Argentina, la soberanía es más liberal y, aunque regulada y garantista, reconoce la migración como derecho humano desde la ley específica. Chile incorpora estándares de derechos humanos dentro de un marco soberano clásico, con tendencia a modificaciones que se vislumbran más restrictivas y que reavivan el discurso securitista, las fronteras cerradas y las ciudadanía excluyentes.

Finalmente, las reformas en los tres países muestran un retroceso en la perspectiva de fronteras abiertas y protección de los derechos humanos. En ese sentido, las reformas (aprobadas y en curso) forman parte de un discurso político y de una mirada ideológica de la migración que retoma los conceptos de seguridad, soberanía, orden y control, y sitúa a la persona migrante como el otro sospechoso o el enemigo útil de dichos discursos.

Estas miradas ponen en debate, tanto en el ámbito público como legislativo, si las personas migrantes son sujetos de derechos y, en caso afirmativo, en qué medida o bajo qué parámetros de ciudadanía inclusiva o excluyente. Se puede afirmar que, más allá de la posibilidad de positivizar el derecho a migrar en diferentes niveles jurídicos, sea constitucional o legislativo, finalmente son las políticas públicas con enfoque securitista las que instrumentalizan las fronteras como barrera física e ideológica, como soporte del discurso público y como dispositivo de control, desde la mirada de Foucault. Las normas aquí estudiadas, aun cuando han positivado y reconocido el derecho a migrar y los derechos de las personas en movilidad humana, hoy se alejan del enfoque de fronteras abiertas, del respeto de los derechos humanos, del DIP y de la dignidad humana.

7. Referencias bibliográficas

- Aguerre, L. (2016). *El fenómeno migratorio y su relación con la crisis de la noción moderna de ciudadanía. Análisis de tres propuestas*. Universidad de Buenos Aires.
- Alarcón, P. (2026, 21 de marzo). Análisis administrativo al Plan Escudo Fronterizo. *BiobíoTV de la Universidad Finis Terrae*. <https://n9.cl/8no3h>
- Araya, V. (2021). El derecho a migrar o *ius migrandi* como derecho fundamental implícito. *Revista Justicia y Derecho*, 4(1), 1–20. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v4i1.501>
- Arcentales, J. (2021). *El derecho a migrar y la ciudadanía universal como límites a la soberanía estatal* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7976>
- Arcos, F. (2020). ¿Existe un derecho humano a inmigrar? Una crítica del argumento de la continuidad lógica. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (43), 285–312. <https://doi.org/10.14198/DOXA2020.43.11>
- Arcos, F., y Díez, E. (eds.). (2023). *Fronteras, migraciones y derechos humanos*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Arlettaz, F. (2016). La expulsión de extranjeros en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(145), 13–45. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2016.145.4990>
- Asamblea Nacional. (2025, 22 de octubre). Asamblea Nacional aprueba en segundo debate el proyecto de Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular y Referéndum 2024. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/110310-asamblea-nacional-aprueba-en-segundo-debate-el-proyecto>
- Benhabib, S. (2004). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa Editorial.
- Benhabib, S. (2006). *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global* (A. Vasallo, trad.). Katz Editores. <https://doi.org/10.2307/j.ctvndv76q>
- Brito, S. (2022, 6 de diciembre). La migración es un derecho humano. *Voces en los Medios / Universidad Alberto Hurtado*. <https://www.uahurtado.cl/sin-categorizar/la-migracion-es-un-derecho-humano/>
- Carens, J. (2013). *The ethics of immigration*. Oxford University Press.
- Cole, P. (2000). *Philosophies of exclusion: Liberal political theory and immigration*. Edinburgh University Press.

- Constitución de la Nación Argentina [CNA]. (1994). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Constitución Política de la República de Chile [CPRC]. (2005). Decreto Supremo 100. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Contreras, S. (2014). La ley natural y su falta de determinación: Apuntes sobre la teoría clásica de la determinación del derecho natural. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 47(141), 839–866. [https://doi.org/10.1016/S0041-8633\(14\)71177-9](https://doi.org/10.1016/S0041-8633(14)71177-9)
- de la Madrid, M. (1997). *Soberanía nacional y mundialización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5013990>
- Domaradzki, S., Khvostova, M., y Pupovac, D. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20, 423–443. <https://doi.org/10.1007/s12142-019-00565-x>
- Feddersen, M., Pascual, T., y Rodríguez-Atero, M. (2022). El derecho humano a migrar en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos. *Revista Chilena de Derecho*, 49(2), 43–70. <https://doi.org/10.7764/R.492.3>
- García, L., y Nejmkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: Del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía*, 2(2), 219–241. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>
- Gobierno de la Nación Argentina. (2025, 29 de mayo). El Gobierno Nacional puso en marcha una profunda reforma del régimen migratorio. Ministerio del Interior. <https://goo.su/1PSRwn>
- Guevara, A. (2024). Securitización de la migración como expresión de violencia transpolítica y el enfoque de seguridad humana de la ONU como alternativa de desecuritización. *Acta Hispánica*, 29, 91–105. <https://doi.org/10.14232/actahisp.2024.29.91-105>
- Ley de Migraciones 25.871. (2003). Boletín Oficial, 21 de enero de 2004, 30322. <https://n9.cl/xlkmb>
- Ley 21.325 de Migración y Extranjería. (2021). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://n9.cl/u2p3a>
- Ley Orgánica de Movilidad Humana [LOMH]. (2017). Registro Oficial Suplemento 938, 6 de febrero de 2017. <https://n9.cl/ojzes>
- Martirena, C. (2025). Migraciones e imperialismo de frontera en el Cono Sur. Argentina y Chile: Dos experiencias recientes. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, (12), 60–84. <https://doi.org/10.62174/odisea.11175>
- Michaels, R. (2006). The functional method of comparative law. En M. Reimann y R. Zimmermann (eds.), *The Oxford handbook of comparative law* (pp. 339–382). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199296064.013.0011>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://n9.cl/9s6ph>
- Naciones Unidas. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. <https://n9.cl/4wpf6>

- Naciones Unidas. (2019). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://goo.su/rU54StG>
- OIM. (2019). *Derecho internacional sobre migración n.º 34: Glosario de la OIM sobre migración*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- OIM. (2022). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe anual 2022*. OIM, Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. <https://goo.su/pgSnn>
- OIM. (2024). *Análisis del flujo migratorio de población ecuatoriana hacia el extranjero*. <https://goo.su/s23UK>
- OIT. (1949). C097 - *Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)*. <https://n9.cl/fw0ya>
- OIT. (1975). C143 - *Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)*. <https://n9.cl/cre7rn>
- Penchaszadeh, A., y García, L. (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>
- Peña, L., y Ausín, T. (coords.). (2015). *Pasando fronteras. El valor de la movilidad humana*. Plaza y Valdés.
- Pereira, M. (2024). Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001. *Estado & comunes*, 1(18), 19–37. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.338
- Pereira, M., y Domenech, E. (2021). Securitización de las migraciones. En C. Jiménez y V. Trpin (eds.), *Pensar las migraciones contemporáneas: Categorías críticas para su abordaje* (pp. 283–292). Teseo.
- Poder Ejecutivo Nacional. (2025). Decreto de Necesidad y Urgencia 366/2025. Boletín Oficial, 29 de mayo de 2025, 35676. <https://goo.su/sEruDH>
- Ramírez, J., y Ospina, M. (2021). La política migratoria en Colombia y Ecuador: Decisiones y respuestas a la migración venezolana. En L. Nejamkis et al. (eds.), *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa* (pp. 31–55). Calas-Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88dmd.4>
- Reitz, J. C. (1998). How to do comparative law. *American Journal of Comparative Law*, 46(4), 617–636. <https://doi.org/10.2307/840981>
- Rueda, R. (2025, 22 de octubre). Antecedentes penales para entrar a Ecuador y deportaciones exprés, entre reformas a Ley de Movilidad aprobadas por la Asamblea. *Primicias*. <https://n9.cl/7stzum>
- Sánchez, E. (2025). *Aproximación epistemológica al concepto de migración. Dificultades del entendimiento jurídico de migración voluntaria, forzada y refugio* [Manuscrito inédito].
- Sánchez, E., y Benalcázar, P. (2022). El despojo de los derechos en un Ecuador en reversa. Personas en movilidad humana 2017-2021. Aportes para evaluar una ley emblemática. *NULLIUS: Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho*, 3(2), 55–78. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6795104>
- Schiller, N., Basch, L., y Blanc-Szanton, C. (1992). Towards a definition of transnationalism. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645(1), ix–xiv. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33482.x>

- Senado de Chile. (2025, 7 de enero). Avanza proyecto que modifica ley de migración y extranjería. <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/avanza-proyecto-que-modifica-ley-de-migracion-y-extranjeria>
- Tarullo, R. (2026). Securitización de la migración en la Argentina reciente: Extrema derecha, populismo y encuadres mediáticos. *Intellèctus*, 25(1), 28–52. <https://doi.org/10.12957/intellectus.2026.93765>
- Thomas, J. R. (2025). A cooperative framework incorporating the concerns of both migrant-destination and migrant-origin countries into migration policymaking. *Chinese Political Science Review*. <https://doi.org/10.1007/s41111-025-00280-8>
- Turégano, I. (2015). Distinguiendo los fundamentos de las responsabilidades globales: La prioridad de la inclusión democrática. En F. Arcos (ed.), *La justicia y los derechos en un mundo globalizado* (pp. 15–47). Editorial Dykinson.
- Turégano, I. (2017a). Derecho transnacional o la necesidad de superar el monismo y el dualismo en la teoría jurídica. *Derecho PUCP*, (79), 223–265. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.010>
- Turégano, I. (2017b, 7 de octubre). Justicia global, justicia legal e imperio de la ley. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, extra 39, 241–246. <https://goo.su/udOasa>
- Vašák, K. (1977). Derechos humanos: Una lucha de treinta años. Los esfuerzos sostenidos para dar fuerza de ley a la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Unesco Courier*, 11, 29–32.
- Vicuña, J. T. (2018, 10 de diciembre). Director del SJM: “Migrar es un derecho humano y no lo digo yo, lo dice Chile en dos tratados”. *CNN Chile*. <https://n9.cl/cnap6h>
- Vitale, E. (2010). Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la edad de los derechos? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 60(253), 47–64. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2010.253.60768>
- Walia, H. (2021). *Border and rule: Global migration, capitalism, and the rise of racist nationalism*. Between the Lines.

Derecho a migrar con énfasis en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes: abordaje desde la Corte Constitucional del Ecuador, 2019-2024

The Right to Migrate with an Emphasis on Enhanced Protection for Children and Adolescents: An Approach from the Constitutional Court of Ecuador, 2019-2024

Mariuxi Estefanía
Granda Granda

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales
mariuxi.granda@iaen.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0002-1006-1862>
 Ecuador

Leidy Carolina
Dorado Bravo

Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador
jtayitob@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9754-7798>
 Ecuador

Recibido: 16-diciembre-2025
 Aceptado: 26-febrero-2026
 Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Granda Granda, M. E., y Dorado Bravo, L. C. (2026). Derecho a migrar con énfasis en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes: abordaje desde la Corte Constitucional del Ecuador, 2019-2024. *Estado & comunes*, 2(23), 43-64. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.465

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.
 N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 43-64
 Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
 Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.465



Resumen

Este artículo examina la regulación y aplicación jurídica del derecho a migrar, con énfasis en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes migrantes. Mediante la revisión de seis sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador entre 2019 y 2024, los hallazgos muestran que este derecho cuenta con garantías que protegen no solo el ingreso, la permanencia y el tránsito. De acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte, el derecho a migrar también se proyecta sobre las condiciones materiales de reunificación familiar, acceso a servicios básicos, protección, salud, cuidado, no devolución e integridad de niñas, niños y adolescentes. Desde esta perspectiva, el Estado debe proteger al sujeto migrante, en lugar de sancionarlo y controlarlo por su situación de irregularidad migratoria. Factores estructurales, administrativos, burocráticos e institucionales dificultan el ejercicio efectivo de este derecho.

Palabras clave: derechos, fronteras, igualdad, irregularidad, niñez migrante, no devolución, no discriminación, refugio.

Abstract

This article examines the regulation and legal application of the right to migrate, with emphasis on the enhanced protection of migrant children and adolescents. Based on a review of six judgments issued by the Constitutional Court of Ecuador between 2019 and 2024, the findings show that this right is supported by guarantees for its protection, not only regarding entry, residence, and transit. In line with the Court's jurisprudence, the right to migrate also extends to the material conditions required for family reunification, access to basic services, protection, health, care, non-refoulement, and the integrity of children and adolescents. From this perspective, the State must protect migrants as rights holders, rather than sanction and control them on the basis of their irregular migration status. Structural, administrative, bureaucratic, and institutional factors hinder the effective exercise of this right.

Keywords: rights, borders, equality, irregular migration, migrant children, non-refoulement, non-discrimination, asylum.

1. Introducción

En Ecuador, una de las discusiones jurídicas más importantes respecto del derecho a migrar es la tensión estructural entre el modelo constitucional garantista de derechos y su aplicación efectiva. En contextos de priorización de enfoques de seguridad, administración de las migraciones y control estatal (Ruiz y Álvarez, 2019; Zambrano, 2019; Arcenales, 2021), esta tensión se agudiza porque, frente a exigencias documentales restrictivas y barreras para la regularización, los derechos sociales y económicos quedan expuestos, con mayor afectación para la población en situación de vulnerabilidad. Se “configura así un escenario altamente

propenso al uso discrecional, con un estándar legal abierto y vago que habilita la imposición de sanciones bajo parámetros subjetivos y poco controlables” (Corte Constitucional del Ecuador [CCE], 2025, párr. 169).

Las niñas, niños y adolescentes (NNA) en contextos de movilidad humana ocupan una posición de doble vulnerabilidad: como personas menores de edad y como migrantes. En consecuencia, la tensión expuesta les afecta en mayor proporción, porque dependen de familiares, organismos e instituciones para ejercer sus derechos, pese a que muchos casos de discriminación y vulneración de derechos no se registran, no se judicializan o no llegan a conocerse (Ortega, 2015). Por ello, “teniendo en cuenta el rigor de las leyes y políticas de control de la migración irregular, se hace necesaria una evaluación sobre el impacto que estas [tensiones] tienen sobre migrantes irregulares tan vulnerables como los niños” (Ortega, 2015, p. 187).

Los NNA migrantes en Ecuador constituyen también una población demográficamente significativa que, según sus perfiles sociodemográficos, ya atraviesa posibles violaciones de derechos, condiciones hostiles y rupturas psicosociales tanto en sus países de origen como durante el tránsito. Se calcula que, “hasta octubre de 2024, más de 2000 niños y niñas llegaron al país viajando solos o separados de sus familias” (Unicef, 2024), en trayectos por carretera y en condiciones de precariedad económica. Además, se estima que cuatro de cada diez migrantes son NNA, mientras que el 73 % de las personas migrantes cuenta, al menos, con un hijo en Ecuador (Acnur Ecuador, 2022; BID, 2023).

La CCE constituye uno de los contrapesos institucionales que garantiza y da continuidad a los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Desde 2019, luego de la reconfiguración de sus miembros, registra una alta producción de sentencias, tanto en volumen como en contenido (Arcenales, 2025). En este contexto, el presente artículo examina la regulación jurídica y la aplicación del derecho a migrar con énfasis en la protección reforzada de NNA, mediante la revisión de sentencias de la CCE emitidas entre 2019 y 2024. Además, identifica los problemas estructurales, administrativos, burocráticos e institucionales que impiden la aplicación efectiva del derecho a migrar, de acuerdo con las sentencias de la CCE y los informes de la Defensoría del Pueblo.

1.1. Metodología

El enfoque del artículo es jurídico-jurisprudencial, aunque, al identificar los obstáculos que inciden en la limitada operatividad del derecho a migrar para NNA, se incorpora una lectura desde la sociología jurídica. En cuanto a las fuentes primarias, se analizaron seis sentencias correspondientes a casos conocidos y resueltos por la CCE entre 2019 y 2024. Estas decisiones constituyen precedentes jurisprudenciales que, en materia de derecho a migrar, son de obligatorio cumplimiento para jueces, autoridades y administración pública. En consecuencia, se abordó la

totalidad de las sentencias emitidas por la CCE en materia de movilidad humana de NNA durante el período de estudio, por lo que no hubo selección discrecional.

Las sentencias se abordan de manera parcial (por razones de extensión) a partir de los antecedentes del caso, los principales razonamientos judiciales y el fallo. Su presentación en este artículo se organizó según criterios temáticos y una narrativa doctrinal. La tabla que sigue contiene el desglose de las sentencias:

Tabla 1
Sentencias analizadas en este artículo

Año	Sentencia	Tema abordado
2019	2185-19-JP y acumulados	Tutela judicial efectiva y garantías procesales
2021	983-18-JP/21	Derechos a la salud, a la vida y a la no devolución de NNA y familias solicitantes de refugio
2021	1497-20-JP*/21	Niñez en contexto de movilidad humana y protección reforzada
2021	2120-19-JP/21	Igualdad y no discriminación en acceso a derechos
2023	2496-21-EP/23	Control de decisiones judiciales con impacto en derechos sociales
2024	212-20-EP*/24	Tránsito migratorio, reunificación familiar y protección reforzada de adolescentes no acompañados

Nota: JP* = jurisprudencia vinculante; EP* = acción extraordinaria de protección.

Fuente: elaboración propia de las autoras (2026).

Se recurrió al método exegético para interpretar los alcances y fundamentos de las sentencias, y al análisis documental cualitativo para estudiar los factores estructurales, administrativos e institucionales que impiden el ejercicio efectivo de este derecho. Queda fuera del alcance del artículo indagar si las medidas adoptadas por la CCE fueron aplicadas o no, así como retomar la discusión sobre cómo el Estado legisla con lenguaje de derechos, pero ejecuta desde una lógica policial, aunque se reconoce la relevancia de esta situación.

En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrió a bibliografía especializada sobre migración, derechos y dignidad, en particular a los aportes de Ferrajoli (2019) y Peces-Barba (1980), así como a estudios sobre movilidad humana en Ecuador y tensión constitucional de Arcentales (2021, 2025), Ávila (2011), Benavides (2015), entre otros. Esta discusión se nutre, además, de artículos indexados recuperados en bases de datos relacionadas con el objeto de estudio. También se utilizó ChatGPT 5 como herramienta auxiliar para rastrear elementos de contexto y bibliografía; la información obtenida fue revisada y corroborada por las autoras. La planificación, estructura, análisis y redacción del artículo son de autoría de quienes escriben.

2. Acercamiento teórico y jurisprudencial sobre derecho a migrar

La movilidad humana es un derecho humano integrado por varias libertades reconocidas por el derecho internacional que, como categoría jurídica, debe abordarse desde la dignidad y la titularidad universal (Peces-Barba, 1980), pues ello garantiza su respeto (Martínez, 2013). Los derechos que emanan de la movilidad pertenecen a toda persona por su condición humana, no por su nacionalidad, ya que esta diferencia puede dar lugar a tratos discriminatorios (Peces-Barba, 1980). Aunque la movilidad, desde su concepción clásica, comprende el derecho a circular, salir de cualquier país, regresar al propio y elegir el lugar de residencia¹, el derecho a ingresar a otro Estado y la obligación estatal de admitir no se encuentran consagrados de forma general en el derecho internacional.

El derecho a migrar es objeto de debate en el derecho internacional (Arlettaz, 2016), aunque algunas corrientes de pensamiento consideran que se trata de un derecho derivado de la libertad personal (Araya, 2021; Arcos, 2020). No obstante, constituciones como la de Ecuador han reconocido este derecho, mientras que la jurisprudencia constitucional ha contribuido a delinear su contenido. Aun así, “surgen dudas sobre su contenido y la relación con otros derechos”, así como sobre las implicaciones que supone para el Estado garantizar su efectividad y los alcances de su justiciabilidad (Arcentales, 2025, p. 70).

Pese a ello, el derecho a migrar ha adquirido contenido sustantivo, como ocurrió con la sentencia 639-19-JP/20 y acumulados de la CCE (2020), relativa a la expulsión colectiva de 29 ciudadanos de origen venezolano en 2019 (entre ellos, dos niños cargados por personas adultas) por no contar con certificado de antecedentes penales apostillado. La CCE (2020, párr. 46) sostuvo que el “derecho a migrar exige que la persona pueda ingresar a territorio ecuatoriano sin restricciones innecesarias y desproporcionales”, y que las expulsiones, la ausencia de análisis individual y la criminalización afectan el ejercicio de este derecho.

Esta práctica entra en tensión con tratados internacionales ratificados por Ecuador, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe la expulsión colectiva de personas extranjeras y ampara el derecho a buscar y recibir asilo, entre otras medidas (OEA, 1969). Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sostuvo que las condiciones que limitan o restringen tales derechos no deben comprometer su esencia; que “no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción”; y que, en caso de restricciones, estas deben estar justificadas y ajustarse al principio de proporcionalidad (Naciones Unidas, 1999, párr. 13).

Es decir, existen jurisprudencia y estándares internacionales clave que limitan la discrecionalidad estatal y refuerzan la exigibilidad del derecho a migrar en

1 Este derecho está reconocido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

contextos contemporáneos de movilidad humana, aunque su cumplimiento no siempre se materializa. En la Opinión Consultiva OC-25/18, presentada por Ecuador ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)² en relación con la figura jurídica del asilo, dicho tribunal determinó que deben existir procedimientos efectivos y apegados a derecho para solicitar este recurso, con garantías procesales y respeto al principio de no devolución (Corte IDH, 2018a). La Opinión recalca que el derecho a solicitar y recibir asilo, en casos de persecución, es un derecho humano consagrado que requiere una evaluación particularizada y un adecuado control jurisdiccional.

Se considera que la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) fue más allá del estándar interamericano e incorporó el derecho a migrar como un derecho constitucional que comprende la libre movilidad, la prohibición de criminalización por carecer de estatus migratorio regular, la igualdad y la no discriminación. Es decir, se trata de un derecho en sí mismo, que atiende a circunstancias de desigualdad e injusticia globalizada, supera el enfoque civil y político de la libre movilidad y desplaza “la mirada de control para afirmar la condición de sujetos de derechos” (Arcentales, 2025, p. 74). El progresivo fin de la condición de extranjero y la ciudadanía universal fueron también nociones innovadoras que forman parte del enfoque garantista de derechos establecido por la CRE.

Una parte de la discusión académica considera que el derecho a migrar no se aplica de modo adecuado debido a la existencia de una brecha discriminatoria y estructural en el diseño constitucional, que “parte de una clara diferencia entre nacionales y no nacionales, considerando al primer grupo desde la ciudadanía y al segundo desde la extranjería” (Benavides, 2015, p. 28). En este sentido, la ciudadanía puede operar como una categoría excluyente, porque “distingue y excluye con claridad adultos de niños y niñas, y extranjeros de nacionales” (Ávila, 2011, p. 196), lo que establece categorías jurídicas distintas y barreras de hecho.

Si bien existe innovación constitucional en materia de derechos, para Ortiz (2018), la CRE, en su sentido más amplio, posee problemas estructurales que no permiten ejercer ciertos derechos. Según el autor, los problemas relativos a la independencia judicial y a la seguridad jurídica contienen barreras asociadas con el autoritarismo presidencial y las prácticas antidemocráticas. Ávila (2011), en línea con tales ideas, planteó que la CRE presenta siete tensiones estructurales; una de ellas consiste en que “las prácticas del gobierno y de las instituciones del estado han sido contrarias al espíritu de la Constitución y han sido contraproducentes en cuanto a promover una democracia radical” (p. 244).

Aun cuando las migraciones contemporáneas son producidas por la modernidad, Moeykens (2013) plantea que el Estado moderno ha reproducido la distinción entre nacionales con plena pertenencia y personas extranjeras sometidas a controles y restricciones. Además, Moeykens (2013) sostuvo que cualquier derecho debe

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH.

constituir un límite al poder, mientras que, según Ferrajoli (2019), el derecho a migrar no puede estar condicionado a la pertenencia, sino a la condición humana. A su vez, la sociedad reproduce condiciones de exclusión, estigmatización y restricción que el Estado construye e impone (Arcos y Díez, 2023).

La implementación del derecho a migrar en Ecuador presenta varios obstáculos directos. Entre ellos se encuentran la difícil obtención de un estatus migratorio para ciertas personas migrantes y la falta de documentos que impiden acceder a servicios (BID, 2023). A ello se suman trabas administrativas, burocráticas y jurídicas que forman parte de las restricciones indirectas al ejercicio de este derecho (Naciones Unidas, 1999)³. Además, las condiciones laborales, la xenofobia y las dificultades de acceso a la vivienda constituyen algunos de los principales obstáculos que atraviesan las personas migrantes (en especial, las venezolanas) una vez que ingresan al país (BID, 2023).

Para Guerrero (2023), exdefensora pública de movilidad humana, “la regularidad migratoria no garantiza el ejercicio pleno de derechos” (p. 10). Es decir, las personas migrantes residentes también se encuentran expuestas a limitaciones y a la actuación de un Estado sancionador, incluso cuando integran familias con hijos nacidos en Ecuador. Por tanto, no solo las personas extranjeras irregularizadas son objeto de restricciones en el ejercicio de derechos. Según Álvarez (2020), en este ejercicio de poder opera una ciudadanía jerarquizada que produce sujetos despojados de derechos o ciudadanos de segunda categoría, sometidos a punición, vigilancia y violencia.

Por otro lado, prácticas como la deportación y la expulsión contienen un enfoque administrativo antes que uno de derechos y protección, en el que “las competencias para su inicio, sustanciación, resolución, ejecución e impugnación le fueron atribuidas a la autoridad de control migratorio, actualmente representada por el Ministerio del Interior; es decir, Migración es juez y parte y ello habilita espacios para la arbitrariedad” (Guerrero, 2023, p. 3). Además, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH, 2017), así como su Reglamento, pese a incluir principios de derechos humanos, presentan contradicciones. Según Arcentales (2021), esto obedece a que la ley “no logró superar completamente el enfoque securitista y selectivo de la migración y tampoco replantear el principio de soberanía en su relación con la movilidad humana” (p. 65).

En sintonía con lo anterior, Gavilánez (2018) encontró que la LOMH reproduce elementos contrarios al derecho a migrar y a los principios de igualdad y no discriminación. La autora destaca que la migración es selectiva porque la ley encasilla a las personas migrantes de acuerdo con las actividades económicas que efectúan o pretenden efectuar; que el Reglamento de la LOMH permite que la entidad

3 Entre estos obstáculos se encuentran la falta de información sobre requisitos migratorios, la obligatoriedad de formularios especiales o el pago de tasas elevadas para solicitar el pasaporte, el hostigamiento durante los trámites, la exigencia de pasaje de retorno y las “restricciones a que viajen juntos miembros de la familia”.

competente solicite requisitos y documentos adicionales para acceder a permisos y visas de residencia, pese a que la ley no los exige; y que la ley consiente la discriminación socioeconómica al incluir, como requisito para obtener una visa, la demostración de medios de vida que permitan a la persona migrante y a su familia mantenerse en territorio ecuatoriano, entre otros aspectos.

Además, desde 2019, cuando el Estado reafirmó mediante acuerdo interministerial que puede inadmitir a personas extranjeras que representen una amenaza para la seguridad (Ramírez y Ospina, 2021), las reformas a la LOMH derivaron en un enfoque más securitario. La reforma más reciente, de 2025, busca contener la violencia mediante medidas administrativas, entre ellas, la deportación expedita en casos de grave riesgo, la revocatoria del estatus de refugiado, la ampliación del período de prohibición de ingreso, la solicitud de antecedentes penales y el registro migratorio para obtener o renovar visa (Asamblea Nacional, 2025; Chaves-González, 2025). Estas medidas han generado preocupación sobre la discrecionalidad y el debido proceso en diversos sectores de la sociedad, discusión que escapa a los fines de este artículo.

2.1. Acercamiento contextual y jurídico sobre niñas, niños y adolescentes

Sánchez-Mojica (2021) sostuvo que muchos NNA forzados a salir de su país de origen, solos o acompañados por sus familias, presentan condiciones de vulnerabilidad y encuentran en la migración una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida, en medio de la incertidumbre generada por la ausencia de medidas suficientes de protección y garantías, tanto en el trayecto como en el país de llegada. La migración no solo es un desplazamiento geográfico: es un proceso de desarraigo (sobre todo cuando es forzada) que puede lesionar la identidad, la integridad psicológica y otros derechos.

En Ecuador, los NNA en contextos de movilidad humana riesgosa estarían expuestos a negligencia estatal, situaciones de irregularidad migratoria y ausencia de servicios de protección (Pinzón *et al.*, 2024). Sin embargo, no todos los NNA que ingresan a Ecuador tienen el mismo nivel de riesgo, pues este depende de sus trayectos de movilidad y perfiles sociodemográficos. De acuerdo con Pinzón *et al.* (2024) y Unicef (2023), quienes viajan sin compañía familiar o solos, ingresan sin documentación o por pasos no habilitados, requieren protección o son víctimas de desplazamiento (como ocurre con parte de la población venezolana o colombiana) enfrentan mayor riesgo de maltrato, violencia, abandono, orfandad, mendicidad y trata. Liwski (2021) planteó, además, el riesgo de trabajo infantil y explotación sexual bajo estas condiciones.

Para la Defensoría del Pueblo (2024) (otro de los espacios institucionales que ha procurado la defensa de los derechos de las personas migrantes), la niñez no regularizada atraviesa indefensión, vulnerabilidad y riesgos, sobre todo en cantones

y parroquias ubicados en las provincias de la frontera norte. Herramientas como el *Protocolo de atención integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales en situación de movilidad humana*, elaborado de manera conjunta entre varias instancias públicas en 2023, no habrían tenido los efectos para los cuales fue creado. Al respecto, la Defensoría señaló:

El requerimiento de cierta documentación por parte del MRE como: partida de nacimiento; cédula de identidad para niños/as no acompañados o separados; certificados; un poder especial de los padres a las personas cuidadoras; otorgamiento de autorización de salida del país, entre otras, generó una gran dificultad en el acceso a la visa. (Defensoría del Pueblo, 2024, p. 11)

En este contexto, tales prácticas entran en tensión con los estándares adoptados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que obligan a los Estados, como Ecuador, a reconocer a los NNA migrantes como sujetos titulares de derechos. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) dispuso, por ejemplo, que los Estados y sus entidades públicas deben priorizar los derechos, el bienestar y la protección de esta población. Del mismo modo, deben formular medidas legislativas y administrativas enfocadas en su cuidado y desarrollo, así como escucharles y tomar en cuenta su opinión en los procesos de decisión estatal.

En cuanto al principio de interés superior del niño, la jurisprudencia de la Corte IDH ha razonado que dicho principio debe ocupar el centro de todas las decisiones y políticas relacionadas con NNA en contextos de movilidad humana. Este razonamiento es compatible con los criterios de la OIM (2007), que también advierten sobre la prohibición de separar arbitrariamente a los NNA de sus familiares. La Opinión Consultiva OC-21/14 indicó, además, que la privación de libertad por motivos migratorios resulta arbitraria y contraria a la Convención Americana (Corte IDH, 2014).

Los derechos de los NNA deben garantizarse plenamente, tanto en el plano jurídico como en el ético, sin jerarquías, desde un enfoque universal, interdependiente e indivisible, orientado a proteger su bienestar material, físico y emocional (Comité de los Derechos del Niño, 2005). Su protección se inscribe en tres pilares: sus derechos son propios y autónomos, es decir, no son una extensión de los derechos de sus padres, familiares o representantes; toda decisión que les afecte debe evaluar sus intereses, considerar sus circunstancias y garantizar que sean escuchados; toda política y procedimiento debe enfocarse en sus efectos concretos, en especial, en garantizar su protección reforzada en el marco del interés superior (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

Algunos Estados siguen concibiendo a los NNA como un asunto migratorio-administrativo, y no como titulares de derechos especiales, según Liwski (2021). Esto deriva en que las decisiones públicas no se sustenten en la voluntad, el bienestar y los derechos diferenciados de los NNA, sino en enfoques adultocéntricos, de seguridad y gestión de las migraciones, que promueven la discriminación por

estatus migratorio e impiden a los NNA el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos fundamentales como la salud, la educación o la identidad.

La CRE y el Código de la Niñez y Adolescencia consagran el interés superior del niño y el ejercicio de sus derechos. Incluso, los NNA migrantes que viajan solos o separados de su familia tienen derecho al nombramiento de un tutor o representante (Congreso Nacional, 2003), así como a que el Estado active los protocolos para su protección, atención humanitaria, regularización y reunificación familiar. Frente a esto, la reunificación familiar opera como un medio para restablecer el entorno protector de la niña, niño o adolescente y garantizar su desarrollo integral en un contexto de dignidad, identidad e integridad (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

En las sentencias *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia* y *Ramírez Escobar vs. Guatemala*, la Corte IDH (2013, 2018b) indicó que cualquier separación injustificada o prolongada de niñas y niños respecto de sus progenitores lesiona su integridad personal, estabilidad emocional y proyecto de vida. Por ello, las actuaciones de los Estados deben asegurar la unidad familiar y evitar prácticas que produzcan discriminación, desarraigo y ruptura del vínculo afectivo. No se trata de una opción estatal, sino de una obligación.

En virtud de lo expuesto, la migración de NNA en Ecuador no constituye solo un fenómeno migratorio, sino que remite a un problema de derechos humanos cuyas garantías jurídicas han sido delineadas por la jurisprudencia internacional y nacional. No obstante, las medidas administrativas e institucionales pueden lesionar el derecho a migrar de los NNA (especialmente de la niñez venezolana) cuando no logran obtener una condición migratoria, ya sea por falta de reconocimiento de la partida de nacimiento como documento válido de identificación (Defensoría del Pueblo, 2018) o por el deterioro de sus condiciones socioeconómicas y derechos fundamentales una vez que ingresan a territorio ecuatoriano (Defensoría del Pueblo, 2023).

3. Hallazgos y fallos de la CCE

3.1. Sentencia 1497-20-JP/21

Con relación a los hallazgos, este apartado inicia con una de las sentencias precedentes en materia de movilidad humana y niñez migrante. Se trata del caso de una niña migrante venezolana cuya madre presentó al Distrito de Educación San Pedro de Huaca, en Tulcán, los certificados de tercero, cuarto, quinto y sexto año para que su hija pudiera inscribirse en octavo. En los hechos probados del caso, el Distrito exigió los certificados de primero y segundo año, y aplicó una prueba de ubicación en la que evaluó contenidos de historia y geografía de Ecuador que la niña, previsiblemente, no superó. La Defensoría del Pueblo inició la investigación y, tras alcanzar un acuerdo preliminar con el Distrito para permitir el ingreso de la

niña a octavo, el Distrito informó a la madre que el trámite no era posible debido a que la plataforma de inscripción no estaba habilitada.

En el debate procesal, la CCE examinó la solicitud desde el derecho a la educación y concluyó que la actuación administrativa configuró discriminación indirecta y arbitrariedad, al no tomar en consideración criterios de flexibilidad, razonabilidad, nivelación e integración para evaluar a la niña. En el plano burocrático, se evidenció un formalismo excesivo, con trabas innecesarias y sin una solución progresiva del problema. Para la CCE, el Distrito tenía capacidad para admitirla, pero eligió el camino menos protector.

Además, las medidas adoptadas por el Distrito (solicitar certificados de difícil acceso y evaluar conocimientos de la realidad nacional de un país distinto, que no era el propio) fueron discriminatorias y no “eran razonables para una niña en situación de movilidad humana” (CCE, 2021, párr. 53). La carencia de documentos de respaldo forma parte del proceso migratorio, en especial de familias venezolanas, según la CCE.

La CCE advirtió que la afectación no se agotó en la barrera formal de acceso, sino que comprometió el desarrollo integral de la niña, quien ingresó al sistema educativo con varios meses de retraso y perdió el primer quimestre. Este caso refleja el desconocimiento estructural del interés superior del niño y de la doble vulnerabilidad en el sistema educativo. El fallo sostuvo que la exclusión temporal incidió en el libre desarrollo de la personalidad y en la vida digna de la niña, debido a que dificultó su proceso de nivelación e integración educativa. En la sentencia se ordenó al Ministerio de Educación adecuar sus lineamientos y rediseñar las pruebas de ubicación, de modo que los contenidos de la realidad nacional se utilicen con fines de nivelación y no como prueba de ingreso.

3.2. Sentencia 2185-19-JP y acumulados

La CCE emitió un fallo sobre seis acciones de protección acumuladas, relacionadas con niñas y niños nacidos en Ecuador en 2019, cuyas madres adolescentes de nacionalidad venezolana (que migraron solas) no pudieron inscribir el nacimiento de sus hijos debido a que el Registro Civil sostuvo que ellas eran menores de edad y no contaban con un representante legal que autorizara el trámite. La Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública actuaron en representación de las adolescentes.

La CCE expuso en su fallo que estos casos debían abordarse desde un enfoque interseccional y de género. Además, sostuvo que el Registro Civil actuó de modo contrario a lo dispuesto por la CRE, al desconocer el interés superior del niño y el riesgo de apatridia o indocumentación. Los jueces razonaron que la exigencia del Registro Civil de que las madres contaran con un representante para inscribir a sus hijos, o con un poder notarial imposible de obtener, desconoció las condiciones objetivas de estas personas sin familia en el país.

La CCE señaló que “el derecho de toda niña o niño a la inscripción de su nacimiento trae consigo la obligación del Estado de inscribir el nacimiento en el registro civil y proporcionarle un certificado de nacimiento en el que conste toda la información pertinente sobre la identidad de una persona” (CCE, 2021a, párr. 107).

Los jueces expusieron que el interés superior del niño exige que las decisiones administrativas sean objetivas, flexibles y atemperadas al contexto. Además, recalcaron que esta omisión conduce a la invisibilidad jurídica y social de los recién nacidos, lo que contraviene el derecho a la nacionalidad y al desarrollo integral. En el fallo, la CCE expuso la ausencia de coordinación interinstitucional entre el Registro Civil, la Junta Cantonal, la Asociación Rafalex y la Defensoría Pública, lo que impidió que el registro notarial fuera oportuno.

3.3. Sentencia 2120-19-JP/21

Esta sentencia resolvió una acción de protección promovida por la Defensoría del Pueblo en representación de tres hermanos de origen venezolano, de 10, 16 y 21 años, a quienes los agentes del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF), en la provincia de Sucumbíos, impidieron el paso y no autorizaron el ingreso debido a que uno de ellos no contaba con documento de identidad ni autorización del padre, y estaba acompañado por su hermano mayor. Pese a que los tres hermanos contaban con visa humanitaria como solicitantes de refugio, la negativa agravó su desprotección jurídica.

La Junta Cantonal de Protección de Derechos de Lago Agrio emitió medidas de protección para que el CEBAF registrara el ingreso (proceso que tomó más de veinte días); sin embargo, la medida no se cumplió tras la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 826, que estableció otros requisitos para el ingreso de personas venezolanas. En ese contexto:

Los tres hermanos se encontraban impedidos de ingresar al Ecuador, pues la Policía de Migración colocó vallas en el CEBAF de San Miguel de Sucumbíos que impedían el paso de las personas que no contaban con los requisitos para el ingreso regular al Ecuador. Por este motivo, los tres hermanos debieron permanecer en carpas, instaladas por organizaciones no gubernamentales (ONG) en el exterior del CEBAF, en las cuales, también se encontraban otras familias venezolanas a las que tampoco se les permitía el ingreso. (CCE, 2021b, párr. 34)

Para la CCE, el derecho a migrar comprende el derecho a ingresar, transitar, permanecer o salir en condiciones dignas. Además, la Corte considera que los flujos migratorios son multidireccionales y están conformados por grupos diversos, que se trasladan en condiciones diferentes y por distintos motivos (CCE, 2021b). Asimismo, la CCE recalcó que hubo demoras en los tiempos de respuesta del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y de la Junta Cantonal; que, pese al protocolo para NNA en movilidad humana, la respuesta no fue inmediata; que Migración no ejecutó las medidas de protección; y que los

hermanos permanecieron en condiciones precarias y expuestos a afectaciones, entre otros aspectos.

Además, la CCE (2021b) sostuvo que estas actuaciones exponen a los NNA a trata, explotación, deterioro de la salud y otros riesgos. También reiteró la necesidad de priorizar el interés superior del niño, “cuidando de que no exista revictimización al forzar al niño y al adolescente a relatar más de una vez, los hechos vinculados a su trayecto migratorio, las razones para salir de su país, su situación familiar u otras que pueda causar sufrimiento psicológico innecesario” (CCE, 2021b, párr. 85). Entre las medidas, la CCE ordenó registrar el ingreso de los tres hermanos y dispuso, como medida de reparación, el inicio de un proceso investigativo en el Ministerio de Gobierno.

3.4. Sentencia 212-20-EP/24

En esta acción extraordinaria de protección, la CCE recordó que Ecuador, como país de tránsito, no puede tratar a los NNA migrantes como simples personas en tránsito, pues mantiene deberes reforzados de protección. El fallo se refirió a cuatro adolescentes venezolanos que llegaron a la frontera norte en 2019 para continuar su tránsito hacia Perú y reunirse con su familia. La autoridad migratoria se negó a registrar su ingreso y salida del país con base en el Decreto Ejecutivo 826 (2019), que exigía visa a las personas venezolanas.

Para la CCE (2024), hubo una cadena de barreras que impidió la reunificación familiar y expuso a los adolescentes a mayores riesgos. El máximo órgano constitucional constató que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir la notificación de las medidas emitidas por la Junta Cantonal y también a cumplirlas en favor de los adolescentes.

La sentencia es relevante porque considera que el derecho a migrar comprende la garantía de que el proceso migratorio ocurra en condiciones dignas y sobre la base de un análisis individual de las circunstancias que rodean a cada persona. Además, la exigencia de visa, permisos o documentación adicional, cuando se convierte en un obstáculo para la regularización del tránsito y la reunificación familiar, desnaturaliza la protección reforzada que corresponde a adolescentes en situación de triple vulnerabilidad: por ser menores de edad, estar solos y ser migrantes.

3.5. Sentencia 983-18-JP/21

Esta sentencia constituye uno de los precedentes más densos sobre personas migrantes, salud materno-infantil y protección reforzada de la niñez en movilidad humana. El caso trató sobre una pareja colombiana que, “huyendo del conflicto armado que se suscitaba en su país, ingresaron a territorio ecuatoriano con la finalidad de obtener protección humanitaria internacional” (CCE, 2021c, párr. 10). Tras obtener el certificado de solicitante de refugio, la accionante, que se encontraba en el octavo mes de embarazo, acudió al Subcentro de Salud Sur de

Tulcán para recibir un control médico prenatal, cuyos resultados evidenciaron un embarazo de alto riesgo. En la historia clínica se dejó por escrito que “la paciente no desea ser referida”.

De acuerdo con los antecedentes del caso, el día del nacimiento del niño, el personal médico emitió cuatro diagnósticos contradictorios y, finalmente, notificó a los padres que el niño requería un procedimiento de emergencia para el cual el subcentro carecía de insumos médicos y biológicos. Ante la negativa de la accionante a pagar \$150 por cada pinta de sangre traída desde el cantón Ibarra (debido a su situación de precariedad), el personal del subcentro le manifestó que tendría que trasladar al niño hasta el municipio de Ipiales, en Colombia, para que recibiera atención sanitaria o, de lo contrario, asumiría la responsabilidad por los eventuales daños a su hijo. El niño falleció posteriormente.

Para la CCE, existió una vulneración agravada de varios derechos constitucionales (salud, vida, igualdad y no discriminación, unidad familiar, interés superior del niño, entre otros), derivada de la deficiente atención brindada por el subcentro médico a una familia en condición de vulnerabilidad y refugio. Los derechos deben tener eficacia real, ajustada a procedimientos administrativos internos, y no solo formal. La CCE consideró que el Estado debe prevenir vulneraciones y no actuar solo cuando el daño ya ocurrió. En el fallo, dispuso medidas de reparación integral, entre ellas, garantías de no repetición para embarazadas y recién nacidos, así como el reconocimiento del daño.

3.6. Sentencia 2496-21-EP/23

Esta sentencia examinó un *habeas corpus* a favor de un adolescente no acompañado, solicitante de refugio, que fue repatriado de manera urgente a Venezuela por decisión de un juez de la Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia de Lago Agrio, mientras su solicitud se encontraba pendiente de resolución. El adolescente tenía trastorno psicótico agudo. La CCE (2023) declaró que se vulneraron el derecho al refugio, el principio de no devolución, la tutela judicial efectiva y el derecho de los NNA a ser escuchados en los procesos que les afectan.

La relevancia del caso radica en que la CCE puso en evidencia la gravedad constitucional de adoptar decisiones de retorno sin respetar la situación de vulnerabilidad del adolescente ni el trámite pendiente del procedimiento de protección internacional. La CCE sostuvo que, una vez acreditada la condición de solicitante de refugio, los jueces que conocen un *habeas corpus* no pueden sustituir a la autoridad de movilidad humana ni valorar si la persona reúne o no los presupuestos materiales del refugio. Tampoco pueden concluir por sí mismos que no existe riesgo en el país de origen.

El deber de los jueces consiste en activar la protección internacional contra la devolución y suspender cualquier medida de repatriación hasta que el procedimiento

administrativo sea resuelto por la autoridad competente. En tal sentido, el fallo fortalece una tesis medular: el solo hecho de que una persona haya presentado una solicitud de refugio y esta se encuentre pendiente de resolución genera, por sí solo, protección jurídica inmediata, lo que impide al Estado deportar, expulsar o retornar a esa persona mientras no se decida su caso. El adolescente debía ser escuchado oportunamente y su situación requería una valoración integral, debido a su condición de adolescente no acompañado y a su estado de salud mental.

4. Discusión

Existe una evolución jurisprudencial de la CCE respecto del contenido del derecho a migrar, que no se refiere solo a la admisión en frontera. Las sentencias 1497-20-JP/21 y 2185-19-JP/21 advierten que dicho derecho se proyecta sobre las condiciones de integración y de acceso a derechos para el desarrollo integral de NNA migrantes en Ecuador. En ambos casos, la CCE desplazó el análisis desde lo administrativo y el control de la migración hacia la protección de NNA con enfoque interseccional y de género, e hizo de la educación, la identidad y la nacionalidad componentes materiales del tratamiento constitucional del derecho a migrar.

Una segunda línea jurisprudencial se relaciona con el ingreso, el tránsito y la reunificación familiar, como consta en las sentencias 2120-19-JP/21 y 212-20-EP/24. En la primera sentencia, la medida reparadora revela que la Corte no se conformó con corregir el acto lesivo, sino que buscó transformar las condiciones institucionales que hicieron posible la vulneración. La CCE consolidó su lectura del derecho a migrar a partir de deberes positivos de actuación estatal, la interseccionalidad y la remoción de barreras administrativas que impiden el goce efectivo de derechos. La decisión 212-20-EP/24 profundizó las obligaciones del Estado como país de tránsito y amplió el alcance práctico de los estándares anunciados en la sentencia 2120-19-JP/21.

Un tercer grupo de decisiones se refiere a la protección internacional y al principio de no devolución, como consta en la sentencia 983-18-JP/21. La jurisprudencia desarrolló una noción más compleja del derecho a migrar, particularmente cuando la movilidad se produce en contextos de persecución, desplazamiento forzado o búsqueda de refugio, y cuando la respuesta estatal compromete la salud, la vida, la unidad familiar o el acceso a la justicia. La relevancia de esta sentencia radica en que la CCE precisó que el interés superior del niño posee una triple dimensión: derecho sustantivo, principio interpretativo y norma de procedimiento.

Desde la dimensión sanitaria, la sentencia es significativa porque la CCE vinculó la atención en salud con la movilidad humana de la familia, la solicitud de refugio y la protección reforzada que correspondía al recién nacido. La sentencia evidencia que la ausencia de un enfoque de derechos e interseccionalidad en el sistema público de salud puede traducirse en afectaciones graves a la salud, la vida y el

principio de no devolución, como ocurrió, según el fallo, cuando el personal médico solicitó a la madre en condiciones de vulnerabilidad su traslado a Colombia, pese a que era solicitante de refugio.

Finalmente, la cuarta línea jurisprudencial proyecta el derecho a migrar desde deberes positivos de cuidado, coordinación y protección integral, conforme a la sentencia 2496-21-EP/23. Esta decisión también añade un componente adicional: la vulneración no resulta de un acto aislado, sino de una cadena de barreras entre la Judicatura, la autoridad migratoria, el sistema de acogida y los servicios de salud. La CCE advirtió la falta de coordinación interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la ausencia de respuestas de acogimiento para un adolescente con afectaciones de salud mental y la improcedencia de convertir la precariedad institucional en justificación para repatriar.

Entre las sentencias 983-18-JP/21 y 2496-21-EP/23 existe continuidad jurisprudencial. El primer fallo expandió el contenido del principio de no devolución hacia el derecho a la salud, la vida y la unidad familiar, mientras que el segundo reforzó, en el ámbito del refugio y del control judicial, los límites a las decisiones de retorno. En ambas sentencias, la CCE insistió en que la condición migratoria y la especial vulnerabilidad de NNA imponen una tutela intensificada y exigen que las autoridades abandonen respuestas administrativas o formalistas.

Si las seis decisiones se examinan en conjunto, se observan rasgos comunes. En primer lugar, la CCE desplazó el análisis desde la irregularidad y el control migratorio hacia la protección y la situación de vulnerabilidad de los NNA afectados. En segundo lugar, el interés superior del niño prevaleció y se convirtió en el criterio para interpretar y decidir. En tercer lugar, la CCE determinó que las actuaciones del Estado deben estar motivadas, ser compatibles con el debido proceso y considerar la particularidad de cada caso. En cuarto lugar, la administración pública está obligada a remover los obstáculos documentales, procedimentales o institucionales que impiden el acceso efectivo al derecho a migrar de NNA.

La evolución jurisprudencial adquiere mayor relevancia si se considera que la política migratoria ecuatoriana reciente ha estado marcada por el fortalecimiento de los enfoques de seguridad y control. Frente a esa tendencia, la CCE reafirma la obligación de proteger los derechos conforme al marco constitucional, convencional y legal vigente, y profundiza el núcleo garantista. Por ello, la CCE aparece como uno de los pocos espacios institucionales que sostiene una lectura del derecho a migrar desde la CRE y la LOMH, anclada en la no criminalización, la protección frente a expulsiones arbitrarias y la gestión de fronteras compatible con derechos.

Desde esa perspectiva, el principal aporte de la CCE es leer el artículo 40 de la CRE sobre el derecho a migrar en clave relacional. Este derecho no queda reducido al ingreso, el tránsito o la permanencia, sino que se articula con garantías sobre

identidad, nacionalidad, educación, salud, reunificación familiar, refugio, tutela judicial efectiva e integridad personal. Esa lectura dota de contenido material al derecho a migrar y convierte la protección de NNA en parámetro obligatorio de la actuación administrativa y judicial.

Las decisiones tomadas por la CCE se apegan al ordenamiento jurídico ecuatoriano y a los estándares internacionales de derechos humanos y de la niñez. La Corte reconoce el derecho a migrar como un derecho humano de naturaleza autónoma, en el que las personas migrantes no deben ser criminalizadas ni debe ponerse en duda la titularidad de sus derechos por su nacionalidad o condición migratoria. Asimismo, ha ratificado el estándar reforzado de protección para NNA migrantes y la importancia del debido proceso para asegurar el ejercicio del derecho a migrar.

Toda medida administrativa que restrinja este derecho, como detenciones, expulsiones o revocación de la nacionalidad, debe observar las garantías de legalidad, motivación, proporcionalidad e individualización. Desde esta línea jurisprudencial, resultan incompatibles con la Constitución los actos administrativos masivos y automáticos, cuando no existe un examen particular que tome en consideración la situación de cada persona, su familia o su condición de vulnerabilidad. La CCE ha ordenado que estas decisiones sean objeto de control judicial efectivo. Las decisiones judiciales examinadas producen efectos legales cuyo análisis excede el alcance de este artículo, pero exigen transformaciones administrativas y normativas, como diseñar e implementar normas y protocolos internos de protección desde una perspectiva de derechos humanos, género e interseccionalidad, en armonía con la CRE.

Otros hallazgos derivados de las sentencias son las barreras que dificultan el ejercicio del derecho a migrar. En primer lugar, se identifican fallas estructurales, como el desconocimiento de la doble vulnerabilidad de los NNA, de su interés superior, de los enfoques de género e interseccionalidad para abordar los casos, y de la discriminación directa e indirecta, lo que perpetúa condiciones de vulnerabilidad y precariedad socioeconómica de ciertas personas migrantes. También falla la aplicación de los protocolos sobre movilidad humana. En segundo lugar, las barreras burocráticas se manifiestan en formalismos excesivos, respuestas tardías pese a la exigencia legal de inmediatez, revictimización administrativa y subordinación a documentos impresos que deben entregarse presencialmente, entre otros aspectos.

Asimismo, existe una inadecuada coordinación interinstitucional y preparación insuficiente de algunos funcionarios y dependencias en materia de derechos y niñez, como se evidenció en la sentencia 2185-19-JP y acumulados, en relación con el Registro Civil, la Junta Cantonal y otras entidades. Además, hay barreras técnicas y procesales que lesionan derechos, en particular, daños en plataformas digitales y exigencia de representantes legales o poderes notariales en casos de

NNA migrantes solos, incluso en situaciones de hospitalización o reposo. La aparente neutralidad de las exigencias administrativas y los formalismos institucionales encubre efectos materialmente discriminatorios contra los NNA migrantes.

5. Conclusiones

La CCE mantiene una línea jurisprudencial orientada a la protección integral de las personas migrantes, en particular cuando se trata de NNA. Las sentencias estudiadas ordenan poner en práctica la obligación estatal de asegurar que los procedimientos migratorios sean individualizados, respeten el debido proceso y observen el principio de interés superior del niño. La CCE ha determinado pautas que permiten dar un tratamiento ajustado a los estándares internacionales desarrollados por organismos internacionales en materia migratoria. Estos estándares no son optativos para el Estado; son de obligatorio cumplimiento.

Entre estas pautas, la CCE ha ordenado que las restricciones al ingreso, la nacionalidad o la residencia guarden relación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Asimismo, ha reiterado la prohibición de imponer medidas automáticas o colectivas. El órgano de justicia constitucional ha interpretado el derecho a migrar con apego a los tratados internacionales, ha humanizado la actuación administrativa estatal y ha vinculado la movilidad humana con la libertad, la dignidad, la reunificación familiar y el acceso a la justicia.

El análisis mostró que problemas estructurales, administrativos y burocráticos afectan el ejercicio del derecho a migrar. Entre ellos se encuentran el desconocimiento del interés superior del niño, de su doble vulnerabilidad y de los enfoques interseccional y de género; la lentitud en las respuestas; la exigencia de trámites y documentos innecesarios; la exigencia de representación legal en situaciones de emergencia —como en casos de hospitalización—; la ausencia de coordinación interinstitucional; y la insuficiente preparación de algunos servidores públicos. También se identifican prácticas restrictivas, como detenciones arbitrarias o devoluciones en frontera asociadas al ejercicio del poder estatal, con despliegue de motos, patrullas y personal militar-policial por parte del Estado.

Conviene indicar que el alcance de este estudio se circunscribió al análisis de la jurisprudencia y no se extendió al conjunto de decisiones de instancias inferiores u otros litigios que no han llegado a la CCE. Tampoco buscó verificar el cumplimiento efectivo de los fallos en la práctica administrativa e institucional. Estas limitaciones no disminuyen la relevancia de la línea jurisprudencial identificada, pero sí muestran que consolidar el enfoque constitucional de derechos depende no solo de la consistencia del precedente, sino también de su traducción en protocolos, políticas públicas y prácticas administrativas compatibles con la protección reforzada que exige la movilidad humana de NNA.

6. Referencias bibliográficas

- Acnur Ecuador. (2022). *Gestión de casos con personas sobrevivientes de violencia basada en género en contexto de movilidad humana: Procedimiento operativo estándar*. Fundación Lunita Lunera. <https://n9.cl/27i578>
- Álvarez, S. (2020). Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. *Sociologías*, 22, 138–170. <https://doi.org/10.1590/15174522-101815>
- Arcentales, J. (2021). *El derecho a migrar y la ciudadanía universal: límites a la soberanía del Estado* (Serie Magíster, 367). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arcentales, J. (2025). El derecho a migrar: de las rutas migrantes a la jurisprudencia constitucional. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador en el período 2019-2024. *Andares. Revista de Derechos Humanos y de la Naturaleza*, 7, 67–75. <https://doi.org/10.32719/29536782.2025.1.6>
- Arcos, F. (2020). ¿Existe un derecho humano a inmigrar? Una crítica del argumento de la continuidad lógica. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 43, 285–312. <https://doi.org/10.14198/DOXA2020.43.11>
- Arcos, F., y Díez, E. (2023). *Fronteras, migraciones y derechos humanos*. Tirant lo Blanch.
- Araya, V. (2021). El derecho a migrar o *ius migrandi* como derecho fundamental implícito. *Revista Justicia y Derecho*, 4(1), 1–20. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v4i1.501>
- Arlettaz, F. (2016). La expulsión de extranjeros en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(145), 13–45. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2016.145.4990>
- Asamblea Nacional. (2025, 22 de octubre). Asamblea Nacional aprueba en segundo debate el proyecto de Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular y Referéndum 2024. *Sala de Prensa*. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/110310-asamblea-nacional-aprueba-en-segundo-debate-el-proyecto>
- Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Ediciones Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar y Fundación Rosa Luxemburg.
- Benavides, G. (2015). *Mujeres inmigrantes en Ecuador: género y derechos humanos* (Serie Magíster, 179). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Percepción pública y convivencia en movilidad humana en Ecuador*. Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración. <https://n9.cl/47cpd>
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia* (Registro Oficial 737, 3 de enero de 2003). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3365>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Unicef Comité Español. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). *Sentencia 639-19-JP/20 y acumulados: expulsión colectiva de migrantes*. Juez ponente: Ramiro Ávila Santamaría. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-639-19-jp-20/>

- Corte Constitucional del Ecuador. (2021a). *Sentencia 1497-20-JP/21*. Juez ponente: Alí Lozada Prado. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1497-20-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021b). *Sentencia 2120-19-JP/21*. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2120-19-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021c). *Sentencia 2185-19-JP/21 y acumulados: inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes*. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2185-19-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021d). *Sentencia 983-18-JP/21: derechos de niñas, niños y adolescentes, y de las personas migrantes a la vida, la salud, la igualdad, la no devolución, la unidad familiar y la tutela judicial efectiva*. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-983-18-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2023). *Sentencia 2496-21-EP/23*. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/267820-2/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Sentencia 212-20-EP/24: obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes no acompañados en situación de movilidad humana*. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín. <https://n9.cl/f1y08o>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). *Sentencia 52-25-IN/25*. Juez ponente: José Luis Terán Suárez. <https://n9.cl/00v5gc>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, caso 12.474*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_272_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Opinión consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018a). *Opinión consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018*. <https://www.refworld.org/es/jur/amicus/corteidh/2018/es/122568>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018b). *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*. <https://n9.cl/jbrn6>
- Chaves-González, D. (2025, noviembre). Las reformas en materia de seguridad en Ecuador deben representar un primer paso, no el último. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/news/ecuador-reformas-materia-seguridad>
- Comité de los Derechos del Niño. (2005). *Observación general n.º 6: trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general n.º 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG14.pdf>
- Decreto Ejecutivo 826. (2019). *Otórguese la visa de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en el marco del proceso de amnistía migratoria dispuesta*. Registro Oficial. <https://www.registroficial.gob.ec/segundo-suplemento-registro-oficial-no-5/>
- Defensoría del Pueblo. (2018, 24 de julio). Defensoría del Pueblo de Ecuador ante la inadmisión de niñas y niños de nacionalidad venezolana en frontera norte. <https://n9.cl/pf1fs>

- Defensoría del Pueblo. (2023, 12 de julio). 28 niñas, niños y adolescentes migrantes iniciaron proceso de regularización por gestión de la Defensoría Pública. <https://goo.su/cmXEAd>
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Explorando los horizontes de la movilidad humana: situación humanitaria y derechos humanos en Ecuador*. <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/3580/1/DEPE-DPE-039-2024.pdf>
- Ferrajoli, L. (2019). *Derechos y garantías: la ley del más débil* (P. Ibáñez, trad.). Trotta.
- Gaviláñez, M. (2018). *Alcance de la facultad discrecional del Estado ecuatoriano en la negativa y revocatoria de visas bajo el principio de libre movilidad humana* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6138>
- Guerrero, N. (2023). El derecho a migrar en la práctica: la constante paradoja ecuatoriana. *Iuris Dictio*, 32(32), 1–14. <https://doi.org/10.18272/iu.i32.3002>
- Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017). *Registro Oficial Suplemento 938, 6 de febrero de 2017*. <https://n9.cl/ojzes>
- Liwski, N. (2021). *Migraciones de niñas, niños y adolescentes bajo el enfoque de derechos*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Martínez, V. (2013). Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(136), 39–67. [https://doi.org/10.1016/S0041-8633\(13\)71121-9](https://doi.org/10.1016/S0041-8633(13)71121-9)
- Moeykens, E. (2013). El derecho a migrar como un derecho universal: los derechos del migrante en el Estado democrático de derecho. *Acta Académica. X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. <https://cdsa.aacademica.org/000-038/691.pdf>
- Naciones Unidas. (1999). *Observación general n.º 27: libertad de circulación (artículo 12)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convenccion-americana-derechos-humanos.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2007). *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5577.pdf>
- Ortega, E. (2015). Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 48(142), 185–221. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2015.142.4919>
- Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527–566. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>
- Peces-Barba, G. (1980). *Derechos fundamentales*. Editorial Latina Universitaria.
- Pinzón, L., Rosero, C., Escalona, B., y Bueno, J. (2024, 30 de octubre). Una red de protección social para migrantes y comunidades vulnerables en Ecuador. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://n9.cl/ruwmb>

- Ramírez, J., y Ospina, M. (2021). La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana. En L. Nejamkis *et al.* (eds.), *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis: perspectivas desde América Latina y Europa* (pp. 31–55). CALAS-CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88dmd.4>
- Ruiz, M., y Álvarez, S. (2019). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 37(111), 689–725. <https://doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
- Sánchez-Mojica, F. (2021). Migración infantil e inclusión educativa: un tópico en deuda para el desarrollo de enfoques y políticas integrales de atención en Latinoamérica. *Revista Electrónica Educare*, 25(2), 1–23. <https://doi.org/10.15359/ree.25-2.15>
- Unicef. (2024, 18 de diciembre). Una de cada tres personas en situación de movilidad humana es niño, niña o adolescente en Ecuador. <https://n9.cl/l6lae>
- Zambrano, H. (2019). *El derecho humano a la movilidad humana: su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6556>

Articulación interinstitucional, operativos interministeriales e iniciativas públicas en las políticas migratorias locales de Río Cuarto (Argentina), 2003-2025¹

Inter-Institutional Coordination, Inter-Ministerial Operations, and Public Initiatives in Local Migration Policies in Río Cuarto (Argentina), 2003-2025

Sofía Yamila
Serafini

✉ Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas
✉ syserafini@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-0197-1365>
🇦🇷 Argentina

Recibido: 12-diciembre-2025
Aceptado: 29-enero-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Serafini, S. Y. (2026). Articulación interinstitucional, operativos interministeriales e iniciativas públicas en las políticas migratorias locales de Río Cuarto (Argentina), 2003-2025. *Estado & comunes*, 2(23), 65-88. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.446

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 65-88

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.446



¹ Este artículo forma parte de una investigación en desarrollo para obtener el título en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Río Cuarto, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. La tesis se centra en la interacción entre políticas migratorias locales y estrategias de inserción de migrantes senegaleses en Río Cuarto, entre 2016 y 2024.

Resumen

La manera en que las personas migrantes se asientan e integran depende de las capacidades institucionales y de lo que el Estado implementa en el territorio. Este artículo aborda las políticas migratorias locales (PML) implementadas en la ciudad de Río Cuarto entre 2003 y 2025. Se triangularon fuentes documentales (normativas, informes y noticias oficiales), entrevistas y diálogos informales con actores clave, cuyos datos revelan la existencia de tres instrumentos de las PML, dotados de distintas capacidades y márgenes de acción: la articulación interinstitucional y técnica del Observatorio Permanente de Migrantes; los operativos desplegados por ministerios provinciales de Córdoba con apoyo de las secretarías locales; y algunas iniciativas públicas y relacionales de mediación, apoyo y asistencia. Los tres instrumentos revelan que Río Cuarto produce respuestas situadas frente a demandas heterogéneas como la migración.

Palabras clave: actores locales, Córdoba, institucionalidad, migraciones, políticas públicas, políticas migratorias, producción.

Abstract

The prospects for migrant settlement and integration are determined by institutional capacities and the actions implemented by the State at the local level. This article examines the local migration policies (LMPs) implemented in the city of Río Cuarto between 2003 and 2025. Documentary sources—regulations, reports, and official news—were triangulated with interviews and informal dialogues with key actors. The data reveal the existence of three LMP instruments endowed with different capacities and scopes of action: the inter-institutional and technical coordination of the Permanent Migrant Observatory; operations carried out by provincial ministries in Córdoba with the support of local secretariats; and certain public and relational initiatives involving mediation, support, and assistance. These three instruments demonstrate that Río Cuarto generates context-specific responses to heterogeneous demands such as migration.

Keywords: local actors, Córdoba, institutionality, migration, public policies, migration policies, production.

1. Introducción

Durante la primera década del siglo XXI, Argentina impulsó políticas migratorias asociadas con el reconocimiento y la garantía de derechos. Si bien la condición de irregularidad migratoria fue uno de los ejes de intervención estatal, no se abordó desde enfoques estigmatizantes, sino desde una lógica de inclusión y regularización (Domenech, 2009), mientras que los mercados de trabajo para las personas migrantes fueron compartidos con sectores originarios precarizados (Rho, 2021). En cambio, la última década estuvo determinada por reveses institucionales derivados del giro político-gubernamental, lo que complejizó las

políticas, la administración pública de las migraciones y los estudios sobre el tema (Canelo *et al.*, 2018; Jaramillo *et al.*, 2020).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec, 2024a), en el departamento de Río Cuarto (ubicado en la provincia de Córdoba) la migración internacional es moderada y no llega a representar el 1 % de la población que habita en viviendas particulares. Aunque el dato es inferior al de otros departamentos de la provincia, grandes centros urbanos de Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires, la pertinencia de los instrumentos de las PML en Río Cuarto no se explica principalmente por el volumen de inmigrantes, sino porque en el nivel municipal existe una gestión institucional activa al respecto, aunque con distintos márgenes de acción e institucionalidad.

Si bien la literatura especializada sobre el fenómeno migratorio y su gestión en el nivel municipal es limitada², este rasgo temprano de la política local convierte a Río Cuarto en un caso emblemático en la provincia y en Argentina. La ciudad constituye un laboratorio de iniciativas públicas que permite indagar cómo se articulan las instituciones, cómo se implementan operativos en el territorio y cómo se gestiona la asistencia a los inmigrantes. No hay informes detallados sobre los logros y desafíos de esa gestión. Por tanto, para evaluar la institucionalización y las capacidades estatales en las PML, es necesario conocer primero, en profundidad, el caso de Río Cuarto antes de compararlo con otros departamentos.

Este artículo aborda los instrumentos de las PML implementados en la ciudad de Río Cuarto entre 2003 y 2025 como respuesta situada sobre lo que hace el Estado en el territorio. Si bien se propone un marco temporal amplio de veintidós años, que inicia con la promulgación de la Ley de Migraciones en 2003, en los primeros años predominan acciones aisladas y de alcance nacional. El análisis se concentra en la última década, período en el que se identifican iniciativas con mayor sistematicidad y posibilidad de seguimiento en el nivel local.

Se identificaron tres iniciativas locales: el Observatorio Permanente de Migrantes; los operativos desplegados por ministerios provinciales de Córdoba con apoyo de las secretarías locales; y algunas iniciativas de mediación y asistencia. Si bien no es el único municipio que desarrolla este tipo de iniciativas, Río Cuarto destaca por ser una de las primeras ciudades de la provincia en impulsar una instancia pública que gestiona la inmigración, como el Observatorio Permanente de Migrantes, incluso antes que la capital provincial, la ciudad de Córdoba.

Esta investigación se sitúa en la dimensión social y político-administrativa de las políticas públicas y los estudios migratorios, desde el enfoque de las capacidades estatales y la institucionalización. Para evitar lecturas binarias en torno a las

2 Una de las pocas investigaciones sobre la migración en Río Cuarto es el aporte de Benencia y Geymonat (2005), quienes analizaron las trayectorias de migrantes bolivianos y la conformación de economías étnicas en la horticultura periurbana desde la década de 1990.

políticas públicas (restrictivas-aperturistas, seguridad-derechos humanos), se parte de una dimensión multiescalar que capta el fenómeno en distintos niveles (local, provincial, nacional e internacional), así como sus relaciones y tensiones. Asimismo, las PML responden a una lógica multinivel, cuyas expresiones locales presentan particularidades, contradicciones y capacidades diferenciadas respecto de otras provincias y del nivel nacional (Nicolao y Penchaszadeh, 2023).

1.1. Metodología

La investigación parte de un estudio focalizado en la ciudad de Río Cuarto; es decir, no busca comparar las PML de Río Cuarto con las de otras ciudades, sino comprender en profundidad la gestión local. Se trata de un caso instrumental que permite abordar un problema público determinado desde un contexto específico (Yin, 2003, como se citó en Andrade, 2018). Mediante un estudio situado, se busca generar conocimiento transferible a los ámbitos subnacionales.

En relación con esta estrategia, se recurrió a fuentes cualitativas que incluyen, por un lado, el análisis de normativas, informes y noticias oficiales gubernamentales y, por otro, entrevistas y diálogos espontáneos, libres y sin guion previo con actores clave. Se cruzó la información obtenida de las fuentes para enriquecer y validar el análisis sobre los instrumentos que componen la gestión local, a partir de los aportes de Nicolao (2025) sobre las PML y de Calvento *et al.* (2025) sobre la internacionalización migratoria en ciudades intermedias.

Estas propuestas se orientan a comprender las PML en diálogo con regímenes más amplios de gobernanza y políticas públicas. En este artículo, las PML se abordan como acciones producidas y articuladas por los distintos niveles de gobierno (nacional, subnacional y local), a partir de las “tendencias mundiales de concentración de la migración internacional en ciudades, metrópolis y grandes urbes” (OCDE, 2018, como se citó en Nicolao, 2024, p. 3). La propuesta conceptual de Nicolao (2025) permite ordenar los datos según la heterogeneidad de las políticas migratorias locales y su grado de institucionalización.

La entrevista semiestructurada³ se aplicó a una persona integrante del Observatorio Permanente de Migrantes, seleccionada mediante muestreo de conveniencia, quien actúa en representación de la Defensoría del Pueblo en dicha instancia. Esta persona trabaja en el acompañamiento de trámites de regularización desde 2023, tiene trayectoria en la aplicación de políticas sociales municipales y forma parte de iniciativas vinculadas con el tema migratorio en la Defensoría local. Por tanto, la entrevista buscó profundizar en el caso, no obtener representatividad de las PML.

La entrevista se complementó con diálogos informales y sin guion con más de diez actores clave (agentes estatales y miembros de organizaciones sociales), quienes

3 La investigación doctoral de la que forma parte este artículo cuenta con otras entrevistas y diálogos con migrantes internacionales; sin embargo, esas fuentes no fueron utilizadas en la elaboración de este documento.

brindaron información sobre el modo de trabajo, las capacidades, las limitaciones estatales y sus propias reflexiones sobre la inmigración en Río Cuarto. La autora tomó contacto con estas personas en distintos eventos y actividades públicas entre 2022 y 2025; por ello, las preguntas y respuestas fueron abiertas y no se grabaron. Se tomaron notas del trabajo de campo y se obtuvo consentimiento informado de la persona entrevistada. A todas las personas participantes se les garantiza la confidencialidad y se las anonimiza en este artículo.

Respecto de las fuentes secundarias, se seleccionaron y revisaron leyes, decretos, informes, noticias y medidas adoptadas sobre la inmigración por el Concejo Deliberante de Río Cuarto, el Gobierno de Río Cuarto, el Gobierno de Córdoba, el Congreso Argentino y el Poder Ejecutivo Nacional entre 2003 y 2025. De manera especial, se mencionan algunas resoluciones de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), que impulsan convenios de vinculación con entidades públicas y de extensión con comunidades de migrantes.

El artículo se organiza en cinco partes. La primera contiene el abordaje teórico y conceptual que conduce, en la segunda parte, a la migración y la configuración estatal-territorial de Córdoba y Río Cuarto. El tercer apartado presenta los hallazgos sobre la gestión y las PML desde tres escenarios: el Observatorio Permanente de Migrantes, los operativos interministeriales y otras iniciativas de mediación y asistencia. La cuarta parte contiene la discusión de los hallazgos y, por último, se presentan las conclusiones.

2. Ángulos para observar las configuraciones estatales-territoriales

El proceso de acumulación capitalista requiere actualizar sus lógicas colonialistas para continuar reproduciendo las relaciones de dominación, explotación y control (Rolfi y Valinotti, 2017), en tanto la migración y el Estado mismo se articulan con este enfoque. Las migraciones, por un lado, forman parte de los mecanismos del capitalismo para organizar y movilizar a las personas, mientras que, por otro, el Estado regula, facilita o restringe esos mismos flujos. Para Sayad (2008), no hay migración sin un Estado que la produzca y clasifique a las poblaciones.

Desde este marco de interpretación, la formación estatal argentina en materia de inmigración es el resultado de complejas relaciones sociales e históricas atravesadas por actores, discursos y disputas de poder. Su configuración no solo responde a las condiciones y dinámicas internas, sino también al lugar que ocupa el país en el orden internacional y global. Ambos factores (estructuras sociales y posición internacional) generan productos como las fronteras geopolíticas, que organizan, clasifican e invisibilizan a las poblaciones (Mera y Matossian, 2021).

Si se atiende a estos factores, la migración no se agota en la movilización de personas entre uno o varios Estados, sino que constituye un proceso que implica relaciones sociales entre personas con estatus diferenciados y posiciones de

poder asimétricas antes, durante y después del trayecto. Por ende, la decisión de migrar no puede entenderse solo como individual ni termina con la llegada de la persona migrante al país de destino. También es resultado de la organización jerárquica de relaciones sociales y epistémicas fundadas en la clasificación racial y étnica (Trabalón, 2021).

Las políticas públicas se construyen, despliegan y territorializan en espacios situados, disputados y compuestos por prácticas y tensiones (Halvorsen, 2020), donde el Estado delimita las formas de intervenir en el territorio (Maldonado y Aichino, 2024). Es decir, la política pública puede abordarse desde la capacidad del Estado para intervenir y regular ese territorio en su plano material y simbólico, atendiendo a su posición privilegiada en el control de las fronteras (aunque no sea total ni absoluta), desde la cual también normativiza la pertenencia nacional y administra los modos en que las personas migrantes pueden moverse por el espacio.

Ciertamente, el Estado produce y regula un espacio particular para la población, incluida la inmigrante (Maldonado y Aichino, 2024). Este espacio se produce mediante condiciones, normas y derechos; prácticas, operativos y controles institucionales; políticas locales, entre otros mecanismos. En estos espacios se organizan los recursos y territorios mediante múltiples estrategias desde arriba y desde abajo (Halvorsen, 2020).

2.1. Marcos históricos, políticos y legales

Argentina es uno de los países de Sudamérica con mayor población extranjera y presenta una fuerte tradición migratoria. En el nivel regional, hasta 2020, se estimaban 2,3 millones de personas extranjeras en el país, mientras que en Colombia se registraban 1,9 millones; en Chile, 1,6 millones; y en Perú, 1,2 millones (OIM, 2022). Se considera que la población inmigrante en Argentina representa el 5 % de la población total del país (Indec, 2024a; Observatorio Suramericano sobre Migraciones, 2020).

Conforme al censo de población y vivienda de 2022, Argentina registra 1 933 463 migrantes que residen en viviendas particulares (Indec, 2022). La jurisdicción de Buenos Aires⁴ alberga a más de la mitad de la población extranjera, con 994 653 personas (51,4 %); la siguen Mendoza, con 66 590 (3,44 %); Córdoba, con 65 703 (3,4 %); y Santa Fe, con 48 862 (2,52 %). Asimismo, los datos evidencian que la migración hacia Argentina no es reciente, ya que solo el 16,2 % llegó al país en los cinco años previos al censo, lo que sugiere procesos de asentamiento avanzados.

En su historia más reciente, hasta la década de 1980, Argentina recibió migrantes de diversas partes del mundo, principalmente de Europa y de países limítrofes como Paraguay y Bolivia. El último censo (Indec, 2022) revela diversidad de orígenes y un alto predominio de inmigrantes del continente americano, en especial de

4 Integra 24 partidos del Gran Buenos Aires y el resto de la provincia de Buenos Aires.

Venezuela. No obstante, la población inmigrante de Paraguay y Bolivia sigue siendo significativa (Pacecca y Courtis, 2008), al punto que, “de cada 100 inmigrantes, poco más de 44 nacieron en alguno de los dos países limítrofes” (Indec, 2024b).

Las políticas migratorias, aunque han cambiado o han sido reformadas durante los últimos cuarenta años, pueden sintetizarse en la idea de inclusión-exclusión, gestión y control del movimiento poblacional, según Domenech (2013). Sin profundizar en este punto, vale mencionar dos cuestiones:

- Desde el pensamiento del Estado y ciertos discursos se construyó una imagen negativa de la persona inmigrante, asociada con lo irregular o ilegítimo (Sayad, 1999) y valorada desde su utilidad económica y laboral.
- La Ley de Migraciones de 2003 marcó un hito, pues reconoció la migración como un derecho humano y estableció un conjunto de garantías orientadas a la inclusión y la igualdad (Congreso Argentino, 2003). La Ley permitió construir una imagen menos hostil hacia los inmigrantes (Penchaszadeh, 2021; García y Nejamkis, 2018; Canelo *et al.*, 2018; Courtis y Pacecca, 2007); sin embargo, no se tradujo en un entramado institucional acorde, pues prevalecen mecanismos de control migratorio en todos los niveles administrativos (Tomatis, 2021).

Durante el ciclo de los Gobiernos kirchneristas (2003-2015), predominó en Argentina la voluntad política de facilitar la regularización, de manera especial, de la población proveniente del Mercado Común del Sur (Mercosur)⁵. Aunque el proceso implicó ampliar derechos y agilizar los trámites de regularización, también consolidó el imaginario de que había dos tipos de migrantes: los regionales y los extrarregionales.

En contraste, el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) combatió la irregularidad migratoria mediante restricciones en frontera, aumento de costos y requisitos de entrada y permanencia, que profundizaron las desigualdades⁶ (Canelo *et al.*, 2018), aceleraron los procesos de deportación y expulsión, entre otros efectos. El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 llevó la Ley a su lógica más restrictiva y estigmatizante hacia los inmigrantes intrarregionales (García y Nejamkis, 2018)⁷. Así, la irregularidad emergió como producto de la promoción y aplicación de políticas públicas específicas (De Genova, 2013).

En síntesis, si bien la política pública de 2003 estableció el reconocimiento del otro no nacional y configuró posiciones, modos de acción e intervención, desde 2017 se implementaron enfoques tecnocráticos y de gobernanza migratoria global (Cordero *et al.*, 2019; Domenech, 2017) que, a la par, tensionaron el acceso a derechos y los mecanismos democrático-participativos. Argentina se inscribe

⁵ Para una ampliación sobre este punto, véase Nejamkis y Sierra (2007).

⁶ Para ampliar este tema, véase Penchaszadeh *et al.* (2025), quienes presentan un balance de la política migratoria durante el Gobierno del expresidente Alberto Fernández.

⁷ Sobre el Decreto 70/2017 y el vínculo entre seguridad y criminalización, véase Penchaszadeh y García (2018).

en una gobernanza global neoliberal (Ortega, 2021) que combina discursos de integración y de derechos con dispositivos de control y seguridad (Estupiñán, 2013), así como con tecnologías para la vigilancia de las migraciones y las fronteras (Pereira, 2024; Pereira y Clavijo, 2022).

Según López (2005), es posible distinguir tres ámbitos de acción de la política migratoria: el control de ingreso-egreso y la regulación de las personas inmigrantes; la nacionalidad o ciudadanía plena; y la integración o acceso a derechos. En Argentina, generalmente, la integración y el acceso a derechos recaen en el nivel subnacional, que despliega políticas locales habilitadas por la Ley de Migraciones y su Decreto Reglamentario 616/2010 (Nicolao y Carcedo, 2020; Rodrigo, 2019; Bujaldón, 2024). Sin embargo, la escasa especificidad legal sobre el rol de los gobiernos subnacionales en materia de migración ha dado lugar a la inacción o, por el contrario, a intervenciones sociales, gestión interministerial, atención territorial y otras medidas.

Para identificar y analizar la implementación de estas PML, se debe partir de dos marcos teóricos: las capacidades estatales y la ubicación geopolítica (Thayer *et al.*, 2020; Nicolao, 2024, 2025). Las capacidades estatales se entienden como los recursos (humanos y financieros), las competencias, los arreglos institucionales y las prácticas efectivas que permiten al Estado, en cualquier nivel, diseñar, implementar y evaluar intervenciones públicas. Estas capacidades son técnicas, pero también administrativas y relacionales, referidas a los vínculos e interacciones que se producen en el territorio (Alonso, 2007). En resumen, tanto **el adentro** del aparato estatal (relativo a prácticas burocráticas y administrativas) como **el afuera** (relativo a las relaciones con otros actores) definen las capacidades estatales (Alonso, 2007; Nicolao y Penchaszadeh, 2023).

En esta línea, Thayer *et al.* (2020) propusieron el concepto de política del estado de ánimo, que permite visibilizar la dependencia de las iniciativas públicas respecto de la voluntad y las sensibilidades de ciertos funcionarios, más que de políticas sostenidas institucionalmente. Tal volatilidad incide en la extensión y calidad de los derechos garantizados. Además, la gestión de la inmigración en el nivel municipal no depende únicamente de la concentración de población inmigrante ni de las orientaciones institucionales, sino también de la agencia de actores con capacidades y recursos diferenciados.

Nicolao (2024, 2025) sostiene que, para abordar las PML, se debe considerar la capacidad estatal como dimensión central, pues moldea el perfil de dichas políticas y permite evaluar su grado de institucionalización en función del contexto local, las capacidades técnico-administrativas y las capacidades relacionales (Nicolao y Penchaszadeh, 2023). El carácter institucionalizado o no institucionalizado de las PML depende de la existencia de áreas puntuales dentro del organigrama municipal destinadas al tema migratorio. En los espacios en los que no hay

institucionalización, las PML pueden clasificarse de acuerdo con las dimensiones de agenda a las que brindan cobertura.

La tabla que sigue contiene la tipología propuesta por Nicolao (2025) sobre las PML, la cual abarca el grado de institucionalización o formalización y el alcance de la intervención: PML consolidadas, PML en proceso de consolidación y PML incipientes. La capacidad para abordar una mayor cantidad de dimensiones es proporcional al nivel de institucionalización que presentan las PML, expresado en la existencia de áreas específicas, normativas, programas o dispositivos. Así, las PML consolidadas se caracterizan por la institucionalización formal y el alcance amplio; las PML en proceso de consolidación tienen un alcance variado; y las PML incipientes se identifican por la baja o nula institucionalización y el alcance limitado.

Tabla 1
Tipología de las PML según Nicolao

Tipología	Institucionalización	Alcance
PML consolidadas	Institucionalizada	Tres dimensiones
PML en proceso de consolidación	Institucionalizada	Dos dimensiones o menos
	No institucionalizada	Tres dimensiones
PML incipientes	No institucionalizada	Dos dimensiones o menos

Fuente: extraído de Nicolao (2025).

La propuesta sugiere que las PML deben observarse en relación con contextos amplios de acción, porque en ese marco los gobiernos locales adquieren roles que pueden resultar significativos en la implementación. Abordar las prácticas políticas desde esta óptica evidencia las orientaciones de la intervención y su diálogo con otros niveles del Estado, y contribuye a sostener o desplegar nuevas intervenciones. Este enfoque resulta adecuado para estudiar la experiencia municipal de Río Cuarto, que cuenta con dispositivos concretos desde los cuales se expresan y producen capacidades estatales locales, con formas específicas de coordinar y configurar una política migratoria situada, márgenes propios de iniciativa y agencia, posiciones políticas y recursos específicos.

3. Inmigrantes y territorio provincial de Córdoba

La Constitución Nacional de Argentina reconoce los derechos de los extranjeros, mientras que la Ley de Migraciones reconoce la migración como derecho humano y establece el deber del Estado de garantizarlo desde los principios de universalidad e igualdad. Este reconocimiento coexiste con un régimen de clasificación administrativa que limita el goce de los derechos de los inmigrantes. Los extranjeros son admitidos para ingresar, transitar y permanecer si formalizan y aprueban el trámite que les permite obtener una categoría migratoria, que puede ser permanente, temporaria, precaria o transitoria.

En ese marco, la situación de irregularidad migratoria, como condición administrativa derivada del estatus documental, no es considerada un motivo para negar el acceso a servicios educativos, de asistencia social y de salud en Argentina. El control y la aplicación de la Ley recaen en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), como órgano del Estado nacional, mientras que, en los niveles provincial y municipal, el Estado delega funciones a las instituciones que actúan conforme a sus directivas y lineamientos⁸.

La provincia de Córdoba cuenta con instituciones estatales que atienden a migrantes, entre ellas, una sede de la DNM, redes consulares, la Defensoría del Pueblo e instancias de derechos humanos de nivel municipal, entre otras. Sin embargo, existen disputas entre niveles de gobierno que dificultan el trabajo en red y la planificación de acciones conjuntas (Lor Pierresteguy y Tomatis, 2024), a la vez que se construye una imagen mediática y política de la persona migrante como sujeto sumiso, trabajador y tranquilo. Esta construcción es problemática porque despolitiza al migrante, no lo reconoce como sujeto de derechos y deja de lado su agencia colectiva.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba desarrolla el Programa Interministerial Estación Migrante, que, de acuerdo con los testimonios recolectados por Lor Pierresteguy y Tomatis (2024), surgió en 2021, cuando la Secretaría de Derechos Humanos (adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos provincial) empezó a recibir demandas vinculadas con la regularización documental, la vacunación contra la covid-19 y la atención de casos de discriminación contra la población senegalesa. Estas demandas impulsaron la creación de una respuesta institucional sistemática y articulada a las necesidades de la población extranjera.

En otras localidades provinciales surgieron procesos e instancias que atendieron requerimientos y apoyaron procesos vinculados con la interculturalidad y el acompañamiento legal, como la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante en la ciudad de Córdoba (Beltrán, 2025); las políticas de internacionalización promovidas por el Gobierno municipal de Villa María (Calvento *et al.*, 2025); la participación del municipio de Córdoba en la plataforma regional Mercociudades (Nicolao, 2022); y la agenda que lidera la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales para convertir a Córdoba en *Smart City*, que contiene un componente sobre refugio (Stefoni *et al.*, 2025).

Entre estas experiencias destaca la creación, en 2022, del Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas, dependiente de la Secretaría de Integración Regional y Vinculación Institucional de la Municipalidad de Córdoba (Beltrán, 2025). Este caso evidencia que “son los gobiernos locales quienes enfrentan las

8 La Ley de Migraciones n.º 25.871 fue modificada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025, que introdujo nuevos lineamientos con incidencia en las competencias y decisiones de provincias y municipios en materia migratoria (Poder Ejecutivo Nacional, 2025).

demandas, establecen diálogos y acuerdos con las personas migrantes que habitan en sus jurisdicciones” (Beltrán, 2025, p. 119).

4. Contexto, historia y PML en Río Cuarto

Río Cuarto es una ciudad intermedia y la segunda más poblada de la provincia de Córdoba: cuenta con 180 756 habitantes (Indec, 2022). Ubicada en el departamento de Río Cuarto, concentra la mayor parte de la población del área metropolitana junto con Santa Catalina (Holmberg) y Las Higueras. Según el último censo del Indec (2022), el departamento ocupa el quinto lugar en el nivel provincial por número de personas extranjeras, con 2735 personas, lo que representa el 1 % de la población. Sin embargo, es posible que exista subrepresentación, debido a que el Indec solo contabilizó a personas inmigrantes que viven en viviendas particulares.

En términos socioeconómicos, la ciudad combina funciones agrarias, ganaderas, comerciales y de servicios que la convierten en un centro urbano intermedio dinámico⁹. La ciudad es un polo de oferta laboral en la región pampeana, pero también de informalidad, precariedad e inestabilidad del empleo (Giayetto y Natali, 2017). En ese sentido, su posición de ciudad intermedia no se explica solo por su tamaño territorial y poblacional, sino también por las redes locales y provinciales de integración y gestión, con dinámicas de movilidad y trabajo.

Desde finales del siglo XIX, se consolidó una tradición migratoria en Río Cuarto, caracterizada por la llegada de españoles, italianos, franceses y otras nacionalidades que lograron posicionarse en la sociedad local y conformar asociaciones de tipo étnico (Armas y Martina, 2019). Este proceso, aunque no tuvo la misma intensidad ni centralidad que en los grandes centros urbanos de Argentina, obedeció a la urbanización y expansión económica, favorecida por la llegada del ferrocarril y el desarrollo de la colonización agraria, así como, según Novick (2018), por la industrialización, la electricidad, los teléfonos, las fábricas de cemento, entre otros factores.

Además del crecimiento interno de la población local, el aumento demográfico fue impulsado por migrantes europeos (que también llegaron en calidad de inversores (Novick, 2018)), pobladores provenientes de otras provincias, soldados, mestizos e indígenas que participaron activamente en la conformación del entramado urbano (Ribeiro, 2006). En resumen, la dinámica migratoria de Río Cuarto se caracterizó por su configuración social heterogénea.

Más allá de la legislación migratoria nacional de los siglos XIX y XX¹⁰, no se encuentran estudios sobre las iniciativas institucionales y políticas públicas de Río

9 Según el *Informe de Indicadores de Actividad Económica* del segundo trimestre de 2024, los rubros con mayor participación son el comercio al por mayor y al por menor (47,5 %), las actividades financieras y de seguros (13 %) y la industria manufacturera (12,8 %) (Gobierno de Río Cuarto, 2024).

10 Entre ellas, la Ley n.º 817 de Inmigración y Colonización, promulgada en 1876, que promovió activamente la inmigración europea hacia Argentina; la Ley n.º 4144 de Residencia, de 1902, que habilitó la expulsión de extranjeros considerados peligrosos para el orden público; y la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, de 1981.

Cuarto respecto de la migración. Sin embargo, aunque la competencia migratoria es nacional, en distintos momentos del siglo XXI se designó a un agente en la Defensoría del Pueblo, el Palacio Municipal y la Policía provincial para gestionar la situación de los inmigrantes (Pereira y Giosué, 2010).

Aunque la mayoría de los inmigrantes reside en la capital provincial, también hay presencia en ciudades intermedias como Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Villa Carlos Paz, Alta Gracia, Río Tercero y Villa Dolores (Gobierno de Córdoba, 2021). Hasta 2001, la población migrante de Río Cuarto provenía de Paraguay, Bolivia, Uruguay y Chile. De manera más reciente, destacan los flujos procedentes de Colombia, Brasil, Ecuador, Cuba, República Dominicana y, en especial, de Venezuela. También hay migrantes de Senegal y Haití. Algunos estudios indican que las familias bolivianas, por ejemplo, han aportado significativamente a la agricultura periférica de Río Cuarto (Benencia y Geymonat, 2005).

En el marco de la implementación del programa Patria Grande¹¹ en 2007, la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), la Defensoría del Pueblo y el Concejo Deliberante de Río Cuarto impulsaron un convenio para promover derechos y asistir en los procesos de regularización, renovado hasta 2017. De este convenio surgió, en 2018, un acuerdo para crear el Observatorio Permanente de Migrantes (mediante la Resolución n.º 619/2018), orientado a crear una instancia “que permita el intercambio, la promoción, la difusión, información, actividades y acciones conjuntas tendientes al respeto de los derechos civiles, sociales, políticos y demás garantías fundamentales” de los migrantes de la ciudad de Río Cuarto y la región (Concejo Deliberante de Río Cuarto, 2018, cláusula primera).

Antes de la creación del Observatorio, ya existían demandas de regularización migratoria de un amplio sector de la población inmigrante que carecía de permisos para residir y trabajar en la ciudad (Pereira y Giosué, 2010). Además, había consultas (aunque en menor medida) sobre trámites tributarios y de seguridad social ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)¹² y la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). También se registraban situaciones de discriminación y otras relacionadas con su condición de personas extranjeras.

En Río Cuarto existen acciones estatales que, durante las últimas dos décadas, han integrado un campo de intervención heterogéneo, con capacidades estatales cambiantes. Ninguna de estas experiencias ha logrado institucionalizarse en el organigrama municipal, mientras que los asuntos migratorios son atendidos mediante articulaciones *ad hoc* entre dependencias locales y, en ocasiones, con otras instituciones. Esta gestión configura un escenario fragmentado y limitado (pero activo), donde la asistencia y el apoyo a los inmigrantes se producen de manera

11 Política de regularización migratoria implementada en 2006 durante el Gobierno de Néstor Kirchner, que facilitó el acceso a la residencia de personas inmigrantes provenientes del Mercosur y de Estados asociados. Para ampliar, véase Nejamkis y Sierra (2007).

12 Actualmente, Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

dispersa. A continuación, se presentan algunos instrumentos que permiten avanzar hacia su clasificación e identificar tendencias, patrones y regularidades en el desarrollo de estas políticas (Nicolao, 2025).

4.1. Observatorio Permanente de Migrantes

El Observatorio es un instrumento de la política local que surgió en la intersección de dos agendas que le otorgan formalidad y orientación: la regularización documental y la inclusión de los migrantes. Compuesto por la UNRC, el Concejo Deliberante de Río Cuarto y la Defensoría del Pueblo, desde sus capacidades situadas, el Observatorio ofrece asesoramiento gratuito a quienes residen en Río Cuarto y la región. Sus primeras intervenciones se centraron en el seguimiento de los trámites de residencia gestionados mediante el Sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (Radex)¹³ y en la orientación para tramitar el Documento Nacional de Identidad.

El Observatorio es un artefacto público e institucional que articula y centraliza capacidades estatales dispersas de la administración pública local. El espacio (con asiento permanente en la Defensoría) fue presentado públicamente con dos áreas de trabajo: la atención y el acompañamiento de trámites, y las actividades de integración sociocultural. A partir de las fuentes institucionales y de los diálogos, se evidencia que, hasta 2024, la intervención se focalizó en la primera dimensión. El organismo también gestionó ante la DNM solicitudes para unificar turnos de familias que debían trasladarse a Córdoba y atendió más de 2000 consultas y reclamos vinculados con trámites migratorios.

Desde su creación, el Observatorio requirió recursos humanos que no siempre se materializaron. Entre 2018 y 2023 contó con el apoyo de una persona previamente vinculada con la Defensoría, quien asumió múltiples funciones, entre ellas, responder solicitudes y reclamos, seguir y acompañar casos, elaborar estadísticas básicas y coordinar convocatorias. Por ende, los recursos humanos del Observatorio estuvieron limitados, por lo menos hasta finales de 2024, cuando se designó a los representantes universitarios que apoyaron otros frentes de trabajo, como educación, participación y fortalecimiento organizacional.

Respecto de los recursos tecnológicos, el Observatorio no cuenta con una página web propia. De las tres instituciones que lo conforman, solo la Defensoría le habilitó un espacio dentro de su página web institucional¹⁴, con información incompleta y poco desarrollada. Además, ninguna de las tres instancias ofrece información actualizada del Observatorio por otros canales ni mantiene una

13 También conocido como Radex, es un sistema operado por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Permite iniciar solicitudes de residencia temporaria o permanente, cargar documentación digital y efectuar pagos durante la primera etapa del trámite.

14 Véase Defensoría del Pueblo de Río Cuarto, *Observatorio Permanente de Migrantes*: <https://defensoriariocuarto.org/observatorio-permanente-de-migrantes/>

postura activa en materia de articulación con otras instancias, como secretarías de Derechos Humanos, Educación y Culto, la UNRC y organizaciones de migrantes.

La entrevista y los diálogos informales coincidieron en una idea común. Las personas que representan al Observatorio (una por institución) no cuentan con formación específica sobre temas migratorios, y su compromiso con los objetivos organizacionales es individual, ya sea porque buscan respaldar los derechos de ciertos migrantes, por agenda investigativa o por afinidad política. A partir del trabajo de campo, se identificó que el Observatorio posee limitaciones en sus capacidades técnicas especializadas y que las trayectorias laborales de quienes lo representan no están en sintonía directa con el tema migratorio.

En los diálogos informales se identificó que la Defensoría del Pueblo ha sido la instancia más activa en el acompañamiento de los trámites de regularización. No obstante, el Observatorio queda rezagado respecto de otros objetivos que constan en la Resolución 619/2018, como integración sociocultural, producción de conocimiento e investigación, gestión institucional y articulación, información, difusión y formación. Esto ocurre “porque hay mucha gente que no sabe que estamos funcionando” (entrevista personal, anónimo, Río Cuarto, 2025). La mayoría de los trámites que recibe el Observatorio corresponden a personas provenientes de Bolivia, Venezuela y Colombia. Solo en el último año y medio, migrantes de Senegal empezaron a utilizar los servicios del Observatorio.

Otra limitación es la baja capacidad para producir conocimiento, investigación e información estadística que permita elaborar diagnósticos sistemáticos en diálogo con otras áreas municipales o provinciales, gestionar recursos, compartir experiencias y, en especial, formular respuestas más ajustadas a las demandas de los inmigrantes. No existen análisis bivariados o multivariados de la información recolectada en cada consulta con los migrantes que se acercan al Observatorio. Solo en 2025 se inició un estudio sistemático con información de la base de datos. Por otro lado, la vinculación y gestión con otras organizaciones es esporádica, mientras que la ausencia de presupuesto propio reduce su capacidad de acción, aunque existe la posibilidad de gestionar autofinanciamiento mediante proyectos específicos.

Otro aspecto vinculado, pero menos desarrollado, es la participación política y la construcción de una ciudadanía basada en la igualdad de derechos. La Defensoría del Pueblo y el Observatorio han acompañado a personas extranjeras en su inscripción en el padrón cívico local en las convocatorias de la Junta Electoral Municipal. En 2020, el Observatorio difundió los requisitos para participar en las elecciones municipales¹⁵, mientras que en 2024 promovió la inscripción de personas extranjeras para los comicios celebrados en junio. Aunque estas acciones amplían el horizonte de derechos y de ciudadanía de los migrantes, se trata de

15 Requiere dos años de residencia continua y el cumplimiento de determinadas condiciones, como vínculo familiar, actividad lícita o contribución tributaria.

intervenciones puntuales, cortoplacistas y más comunicativas que programáticas, sin una estrategia sostenida de participación política.

Finalmente, el defensor del pueblo local (quien ejerció funciones hasta 2024) reforzó el enfoque discursivo de protección de los derechos humanos y coordinación interestatal durante la Reunión de Examen Regional del Pacto Mundial para la Migración, organizada por Naciones Unidas en 2021. No obstante, la institucionalización de la agenda de derechos puede derivar en una despolitización que tecnifica las intervenciones y desplaza la voz de los migrantes (Domenech y Boito, 2019). El contraste entre la retórica progresista y la limitada participación de las personas migrantes involucradas lleva a cuestionar el alcance real del Observatorio como instrumento de la política local.

4.2. Operativos interministeriales

Entre las acciones o intervenciones concretas de las PML se encuentran los operativos interministeriales desplegados por secretarías locales (Mujer, Derechos Humanos y Diversidad, y Desarrollo Social) en articulación con ministerios de la provincia de Córdoba, como el de Desarrollo Social y Promoción del Empleo, y con actores locales, entre ellos consejos barriales, centros cívicos y consulados. Los operativos ofrecen asistencia frente a situaciones de vulneración de derechos y violencia, así como apoyo en trámites de regularización, acceso a créditos y cursos, mediante acciones situadas y coordinadas en el territorio, intervención directa y contacto con la población migrante, con un enfoque práctico en la resolución de inquietudes y problemas.

En 2024, los operativos se llevaron a cabo en junio y octubre, en el marco del Programa Interministerial Estación Migrante, que trabaja con los gobiernos locales. El operativo de junio, desarrollado en el barrio Las Delicias, se apoyó en una red institucional que incluyó al Centro Cívico, el Consulado del Estado Plurinacional de Bolivia, la Casa Paraguaya y la delegación local del Polo Integral de la Mujer, entre otras instituciones (Gobierno de Córdoba, 2024a). Este operativo se caracterizó por la presencia mayoritaria de familias de origen boliviano.

El operativo de octubre, por su parte, se desarrolló en la sede del Polo Integral de la Mujer y contó con la participación de más de 150 residentes extranjeros, quienes recibieron asesoría sobre diversos trámites (Gobierno de Córdoba, 2024b). La concentración de organismos públicos, actores civiles, equipos técnicos y organizaciones en un mismo espacio, durante una jornada completa, permite que las personas completen trámites de manera simultánea.

Sin embargo, existen críticas en los niveles institucional, operativo y de acceso a estos operativos. Por un lado, de acuerdo con los diálogos mantenidos, no se trata de una actividad permanente ni sostenida. Por otro, las sedes escogidas no siempre están próximas a los lugares de residencia o trabajo de los migrantes, lo que dificulta la asistencia y la participación, mientras que los días y horarios

establecidos coinciden con las jornadas laborales de las personas migrantes usuarias.

Para quienes dependen del ingreso informal o tienen poca flexibilidad horaria, dejar de trabajar para asistir al operativo implica costos económicos. Aunque los operativos despliegan capacidades técnico-administrativas importantes, su capacidad de coordinación y adecuación a las condiciones de la población migrante es limitada. Esto se traduce en una convocatoria desigual, que alcanza con mayor eficacia a comunidades más numerosas o mejor organizadas, como la boliviana, mientras genera un impacto menor en colectivos más dispersos, como dominicanos o senegaleses.

Además, presentan un bajo grado de institucionalización, por cuanto se trata de acciones multinivel que carecen de formalización normativa y organizacional estable, y dependen de la articulación entre actores. Los operativos interministeriales, si bien plantean entre sus objetivos alcanzar a las personas que no pueden trasladarse directamente a la delegación provincial de la DNM, se planifican con débil trabajo territorial y escasa convocatoria pública y abierta, lo que reduce la asistencia y su impacto. Su enfoque está más orientado al apoyo y la asistencia que a una perspectiva de derechos, pues no se dirige principalmente a garantizar salud, educación o empleo.

4.3. Otras iniciativas de mediación y apoyo

A diferencia del Observatorio y de los operativos interministeriales (que, con distintas intensidades, están facultados para ejecutar actividades destinadas a las personas migrantes), existen dependencias públicas de Río Cuarto interpeladas por algunas comunidades migrantes, que ofrecen mediación, asistencia e intervención socioinstitucional, aunque estas prácticas no estén formalizadas en una ley, programa o política específica.

Una de estas experiencias es la participación de la Subsecretaría de Educación y Culto, entre 2019 y 2022, en la iniciativa liderada por la Sociedad Israelita y la Comisión de Ecumenismo y Diálogo Interreligioso de la Diócesis de Río Cuarto para ayudar a migrantes de Senegal residentes en la ciudad. Las acciones se desarrollaron en torno al diálogo interreligioso y las prácticas culturales de esta comunidad migrante, y también abordaron necesidades de comunicación lingüística (mediante talleres de español), educación (validación de títulos) y acciones ocasionales, como la distribución de alimentos y elementos de limpieza durante la pandemia de la covid-19 (Gobierno de Río Cuarto, 2020).

En los diálogos efectuados con actores de la Subsecretaría involucrados en la iniciativa, se sostuvo que otros dos ejes de intervención fueron la alfabetización jurídica y el acompañamiento en trámites de regularización. No obstante, no hay articulación entre la Subsecretaría y las instancias religiosas con el Observatorio

Permanente de Migrantes ni con los operativos interministeriales, pese a que ambos ámbitos estatales han desempeñado tareas similares de asesoramiento y apoyo a las personas migrantes.

Aunque no se trata de PML, la UNRC, por intermedio de la Facultad de Ciencias Humanas, ha desarrollado proyectos de vinculación y extensión con migrantes (principalmente de Bolivia, Venezuela y Senegal) orientados a resolver aclaraciones y trámites jurídicos, proteger derechos y enseñar español a personas extranjeras no hispanohablantes, tal como consta en las resoluciones del Consejo Directivo 154/2021, 385/2021, 199/2022 y 68/2023 (FCH-UNRC, s. f.).

Estos proyectos de vinculación con enfoque de derechos priorizan la colaboración, la horizontalidad y la centralidad de los sujetos migrantes desde su integración. Aunque una reconstrucción detallada de estas experiencias excedería los límites del artículo, es necesario indicar que las PML no pueden existir ni comprenderse por fuera de su dimensión relacional y territorial. La evidencia indica que en Río Cuarto hay acción pública en torno a la inmigración, aunque limitada y con distintos niveles y grados de formalización.

5. Discusión

A partir de las PML y de los instrumentos desplegados en Río Cuarto, dirigidos a personas inmigrantes, es posible afirmar que las capacidades estatales son limitadas, no permanentes y presentan bajos niveles de institucionalización. No obstante, las tres iniciativas abordadas cumplen funciones públicas relevantes y evidencian que el Estado interviene, organiza y regula el espacio del migrante más allá de políticas escritas y formales.

Se trata de acciones interinstitucionales que cuentan con el apoyo de actores locales y provinciales, pero que no se han desarrollado completamente y carecen de recursos humanos suficientes, coordinación y acompañamiento estatal sostenido. Thayer *et al.* (2020), al reflexionar sobre el rol de los municipios en el reconocimiento de los migrantes extranjeros de la provincia de Santiago de Chile, indicaron que la falta de diseño institucional puede ser un síntoma de la escasa prioridad que tiene la intervención y el reconocimiento estatal de los derechos de los inmigrantes.

La Ley de Migraciones, implementada en el contexto federal y con participación subnacional, no opera de manera aislada (Penchaszadeh, 2021), sino desde una institucionalidad heterogénea (que parece dispersa) y atravesada por campos de acción. En este escenario es posible ubicar las PML y las funciones de ciertas instancias públicas que, aunque no controlan el ingreso y la salida del país, sí intervienen en la permanencia del migrante desde la configuración de la vida socioeconómica y el acceso a derechos (Penchaszadeh, 2021).

El Observatorio Permanente de Migrantes, los operativos interministeriales y las iniciativas públicas de apoyo y mediación funcionan como acciones subsidiarias de la administración pública en Río Cuarto. Sin embargo, pese a no estar consolidadas, estas experiencias habilitan canales de interlocución y mecanismos de reconocimiento con los migrantes. Entonces, en términos institucionales, la política migratoria local de Río Cuarto es fragmentada y presenta una dinámica similar a la observada en otras provincias: varias instancias estatales y actores sociales intervienen en el tema, pero no están suficientemente coordinados entre sí (Lor Pierresteguy y Tomatis, 2024; Beltrán, 2025).

La ausencia de articulación entre instituciones contrasta con el rol de los municipios como principales receptores de demandas, especialmente tras la descentralización provincial-municipal en Argentina consolidada en la década de 1990. Pese al intento de encauzar estas demandas mediante programas específicos y articulaciones locales (como en el caso del Observatorio), las acciones son territorializadas y poseen débil institucionalización.

Sería oportuno explorar cómo estas vinculaciones habilitan prácticas inscritas en términos de lucha (Domenech y Boito, 2019), más que de institucionalización. No se trataría de acciones inscritas en lógicas de resistencia civil, sino de estrategias desplegadas en relación con los canales institucionales, mediante diálogos, negociaciones o alianzas estratégicas con organismos estatales. En este sentido, por ejemplo, la experiencia de la participación político-electoral permitiría observar cómo la agenda migrante se mueve entre el reconocimiento parcial, la informalidad institucional y la activación estratégica de vínculos con el Estado.

Es necesario avanzar hacia enfoques socioantropológicos que rastreen los modos en que se conceptualiza la cuestión migratoria en los discursos locales y marcos normativos. Esto aportaría información sobre el modo en que las prácticas actuales (sean políticas, dispositivos o formas de gestión) son interpretadas y estructuradas históricamente, y evidenciaría las relaciones, posiciones y negociaciones de poder (Gil y Clavijo, 2025). Resulta fundamental avanzar en el estudio de casos empíricos en los territorios para desentrañar las prácticas enmarcadas en las lógicas del pensamiento de Estado (Sayad, 1999), que reproducen jerarquías y desigualdades, pero también constituyen espacios de oposición y conflicto.

6. Conclusiones

Desde comienzos del siglo XXI pueden rastrearse iniciativas públicas en la ciudad de Río Cuarto relacionadas con la inmigración. Su mayor despliegue se identificó en un contexto nacional de endurecimiento y despriorización de la política migratoria desde 2015, en el que la ciudad de Río Cuarto desarrolló acciones públicas, aunque fragmentadas, orientadas a atender a poblaciones inmigrantes.

La voluntad política, en determinados momentos, habilitó la puesta en marcha de dispositivos y articulaciones con capacidades administrativas fluctuantes. Sin embargo, la escasa continuidad e institucionalización de estas prácticas limita su profundidad y alcance en el caso del Observatorio Permanente de Migrantes, los operativos interministeriales y las acciones públicas de asistencia y apoyo.

El acta de creación del Observatorio Permanente de Migrantes establece objetivos amplios, pero su funcionamiento real se orienta a atender y acompañar la regularización antes que a vincular a los inmigrantes en un marco de reconocimiento y derechos. Los operativos interministeriales tienen mayor capacidad situada, pero presentan limitaciones de continuidad, coordinación y adecuación a las condiciones y demandas de la población migrante. Finalmente, existen otras iniciativas públicas de mediación y asistencia que no están formalizadas, pero que surgen frente a la ausencia de dispositivos consolidados.

Estas prácticas muestran que las PML funcionan como un entramado heterogéneo, subsidiario y poco coordinado que, no obstante, habilita los canales de interlocución para los inmigrantes. La constante asesoría y atención a los trámites de regularización, como condición para acceder a otros derechos (como empleo formal, alquiler o sistema bancario), refleja una concepción estrecha de la integración, que no está diseñada para ofrecer igualdad real y participación. La construcción de PML amplias debe considerar las condiciones de los migrantes como sujetos de derechos, sus desigualdades y la necesidad de evitar la reducción de la situación migratoria al ámbito administrativo y jurídico.

Río Cuarto no presenta un perfil internacionalizador consolidado en materia migratoria, pese a que forma parte de dinámicas migratorias internas, regionales e internacionales. A diferencia de otras ciudades de la provincia (como Villa María), el Gobierno local no gestiona políticas públicas ni vínculos interinstitucionales sólidos en una escala más amplia que la local. Para gestionar de manera adecuada la migración, las autoridades locales deben considerar no solo lo que ocurre en su ciudad, sino también aquello que sucede en el nivel regional y global.

El caso analizado aporta a los estudios sobre PML en Argentina en un contexto de ausencia de lineamientos claros sobre las competencias de los gobiernos subnacionales. Los actores locales de Río Cuarto (Concejo Deliberante, Defensoría del Pueblo, UNRC, organizaciones sociales, consejos barriales, entre otros) despliegan iniciativas situadas adaptadas a las capacidades y recursos del territorio. Esto sitúa a las ciudades intermedias como laboratorios de políticas y mecanismos que no dependen solo del presupuesto destinado a la iniciativa, sino también de los recursos humanos, las voluntades y las capacidades disponibles. En adelante, es necesario avanzar hacia estudios comparados que permitan comprender con mayor profundidad las PML que se configuran en otras localidades argentinas.

7. Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Prometeo Libros.
- Andrade, A. (2018). El estudio de caso múltiple: Una estrategia de investigación en el ámbito de la administración. *Revista Publicando*, 5(15), 21-34. <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/1359>
- Armas, M., y Martina, K. (2019). La conformación de una sociedad civil moderna: Partidos políticos y grupos de poder local (1890-1930). En M. Carbonari y G. Carini (comps.), *Río Cuarto y su región en clave histórica: Huellas, fragmentos y tensiones con los macro-relatos, 1786-1955* (pp. 103-131). UniRío Editora.
- Beltrán, M. (2025). Integración local: Políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina. *Temas y Debates*, 29(49), 103-123. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi49.690>
- Benencia, R., y Geymonat, M. (2005). Migración transnacional y redes sociales en la creación de territorios productivos en la Argentina: Río Cuarto, Córdoba. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 55(2), 9-28. <https://bit.ly/4sG3bOr>
- Bujaldón, S. (2024). Agenda local en políticas migratorias argentinas: El caso del “Área Padrón de Extranjeros” (2018-2023). *Diarios del Terruño*, 18, 30-53. <https://bit.ly/4m5tQBU>
- Calvento, M., Nicolao, J., Sánchez, N., y Trebucq, F. (2025). Experiencias de internacionalización de ciudades intermedias de Argentina: Los casos de Villa María y Tandil. *Si Somos Americanos*, 25, 1-24. <https://doi.org/10.61303/07190948.v25i.1201>
- Canelo, B., Gavazzo, N., y Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*, 18, 150-182. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>
- Concejo Deliberante de Río Cuarto. (2018). *Resolución n.º 619/2018. Expediente legislativo n.º 26209*. <https://bit.ly/4dlKpas>
- Congreso Argentino. (2003). *Ley 25.871: Ley de Migraciones*. Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016>
- Cordero, B., Mezzadra, S., y Varela, A. (2019). Introducción: Pensar América Latina desde la perspectiva de la autonomía de las migraciones. En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (coords.), *América Latina en movimiento: Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos* (pp. 9-25). Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Traficantes de Sueños.
- Courtis, C., y Pacecca, M. (2007). Migración y derechos humanos: Una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número especial, 183-200.
- De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant “illegality”: The scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180-1198. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710>

- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente: De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 21-69). Universidad Nacional de Córdoba.
- Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *Polis*, 12(35), 119-142. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio*, 8(1), 19-48. <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/2>
- Domenech, E., y Boito, M. (2019). “Luchas migrantes” en Sudamérica: Reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones. En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (coords.), *América Latina en movimiento: Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos* (pp. 159-190). Traficantes de Sueños.
- Estupiñán, M. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional* (Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, 33). CLACSO.
- FCH-UNRC. (s. f.). *Actividades de Vinculación con el Medio (AVIM): Archivo*. <https://www.hum.unrc.edu.ar/vinculacion/actividades-de-vinculacion/>
- García, L., y Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: Del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía*, 2(2), 219-241. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>
- Giayetto, J., y Natali, P. (2017). Trabajo, territorio y políticas de empleo: El caso de la ciudad de Río Cuarto. *REDES*, 22(1), 346-375. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8616>
- Gil, S., y Clavijo, J. (2025). Reflexiones teóricas y metodológicas sobre el estudio de las políticas migratorias y de refugio en clave socioantropológica. En J. Nicolao *et al.* (comps.), *Dilemas éticos y metodológicos en los estudios migratorios* (pp. 49-66). Teseo.
- Gobierno de Córdoba. (2021, 4 de septiembre). Más de 120 mil inmigrantes viven en la provincia de Córdoba. *Gobierno de Córdoba*. <https://bit.ly/4to9lmw>
- Gobierno de Córdoba. (2024a, 5 de junio). Operativo interministerial de asistencia a personas migrantes en Río Cuarto. *Gobierno de Córdoba*. <https://bit.ly/47A92wt>
- Gobierno de Córdoba. (2024b, 22 de octubre). La Provincia asiste a personas migrantes en Río Cuarto. *Gobierno de Córdoba*. <https://bit.ly/4dg5zGV>
- Gobierno de Río Cuarto. (2020, 28 de abril). Informe diario: 28/04/2020. *Gobierno de Río Cuarto*. <https://bit.ly/4cizjSo>
- Gobierno de Río Cuarto. (2024). *Indicador de actividad económica: Segundo trimestre de 2024*. Universidad Nacional de Río Cuarto y Gobierno de Río Cuarto. <https://bit.ly/47C6QEx>
- Halvorsen, S. (2020). El territorio en disputa: Estrategias políticas y movimientos socioterritoriales. *Punto Sur*, 3, 131-152. <https://doi.org/10.34096/ps.n3.9701>
- Indec. (2022). Resultados del Censo 2022. *Censo 2022*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos/

- Indec. (2024a, abril). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Migraciones internacionales e internas. Edición ampliada*. <https://bit.ly/47U6dXh>
- Indec. (2024b, 15 de enero). Paraguay, Bolivia y Venezuela son los países con mayor representación inmigrante en la Argentina. *Indec*. <https://bit.ly/4tmjBLX>
- Jaramillo, V., Gil, S., y Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad: Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *Forum*, 18(8), 64-90. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>
- López, A. (2005). *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos.
- Lor Pierresteguy, N., y Tomatis, P. (2024). *Análisis del Programa Interministerial “Estación Migrante”: Abordaje de las migraciones en la provincia de Córdoba* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Córdoba]. https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RDUUNC_c03a7d25370803cda0dd86109c5f2afe
- Maldonado, G., y Aichino, G. (2024). Territorios híbridos: Narrativas, estrategias y conflictos territoriales. En G. Maldonado et al. (eds.), *Agronegocio y turismo en el sur de Córdoba: Estrategias, transformaciones territoriales y conflictividad emergente* (pp. 29-50). UniRío Editora.
- Mera, G., y Matossian, B. (2021). Fronteras urbanas y migración. En C. Jiménez y V. Trpin (coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas: Categorías críticas para su abordaje* (pp. 125-134). Teseo.
- Nejamkis, L., y Sierra, F. (2007). Patria Grande: ¿Consonancias y disonancias entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos? En *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina. <https://bit.ly/4sKLE7K>
- Nicolao, J. (2022). Gobiernos locales, relaciones internacionales y cuestión migratoria: Una mirada sobre Mercociudades. *Colección*, 33(2), 123-155. <https://doi.org/10.46553/colec.33.2.2022.p123-155>
- Nicolao, J. (2024). ¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la provincia de Buenos Aires? *Población & Sociedad*, 31(1), 1-30. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2024-310109>
- Nicolao, J. (2025). Políticas migratorias locales: Construcción de un esquema analítico para su estudio. En J. Nicolao et al. (comps.), *Dilemas éticos y metodológicos en los estudios migratorios* (pp. 67-90). Teseo. <https://doi.org/10.55778/ts877234831>
- Nicolao, J., y Carcedo, J. (2020). Migraciones y políticas subnacionales: El caso del municipio de Tandil, Argentina. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, 7, 81-108.
- Nicolao, J., y Penchaszadeh, A. (2023). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses: Dimensiones de intervención y capacidades estatales involuntarias. *POSTData*, 28(2), 271-307. <https://bit.ly/4t31dbn>
- Novick, S. (2018). *Política y población: De los conservadores al peronismo*. Universidad de Buenos Aires e Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Observatorio Suramericano sobre Migraciones. (2020). Información migratoria: República Argentina. *Observatorio Suramericano sobre Migraciones*. <https://csmigraciones.org/es/osumi/informacion-migratoria>

- OCDE. (2018, 18 de abril). *Trabajando juntos para la integración local de migrantes y refugiados*. <https://goo.su/MaNBR>
- OIM. (2022). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe anual 2022*. Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. <https://surli.cc/fztaf>
- Ortega, A. (2021). Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, 8(1), 76-101.
- Pacecca, M., y Courtis, C. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas* (Serie Población y Desarrollo, 84). Cepal/Celade.
- Penchaszadeh, A., y García, L. (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>
- Penchaszadeh, A., y García, L. (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>
- Penchaszadeh, A., Linares, M., y Fernández, E. (2025). Balance de la política migratoria del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023): El acceso a la documentación argentina bajo la lupa. *Estado y Políticas Públicas*, 25, 135-160. <https://surl.li/nejjsg>
- Pereira, A., y Clavijo, J. (2022). La excepción evidencia la regla: Humanitarismo y securitización en las políticas migratorias argentinas (2015-2019). *Si Somos Americanos*, 22(1), 139-163. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100139>
- Pereira, M. (2024). Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001. *Estado & comunes*, 1(18), 19-37. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.338
- Pereira, M., y Giosué, L. (2010). Migración, políticas públicas y ciudadanía: Una experiencia en la ciudad de Río Cuarto. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Poder Ejecutivo Nacional. (2025). *Decreto de Necesidad y Urgencia 366/2025*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-366-2025-413297>
- Rho, M. (2021). Ciudadanía y luchas migrantes: Debates desde la autonomía de las migraciones. *Revista Reflexiones*, 100(2), 1-19. <http://dx.doi.org/10.15517/rr.v100i2.43440>
- Ribeiro, F. (2006). Poblamiento euroamericano al sur del río Cuarto. *Revista Tefros*, 4(1), 1-17. <https://surl.li/vdpvet>
- Rodrigo, F. (2019). La territorialización de la política migratoria: Transformaciones en las vinculaciones entre agencias estatales y organizaciones de migrantes bolivianos. *(En)clave Comahue*, 25, 83-104. <https://surl.li/dxkrjt>
- Rolfi, M., y Valinotti, M. (2017). El capitalismo en cuestión: Acumulación, crisis y desposesión. Una aproximación desde Nuestramérica. *Periferias*, 25, 153-166. <https://fis-yp.org.ar/2018/01/11/periferias-n-25/>
- Sayad, A. (1999). Immigration et “pensée d’État”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 5-14. <https://doi.org/10.3406/arss.1999.3299>

- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 13, 101-116. <https://goo.su/B6pjtU>
- Stefoni, C., Bravo, A., y Stang, M. (2025). Urban solidarity and mobilities in the Latin American Southern Cone: Local experiences in global debates. En H. Bauder y M. Setrana (eds.), *Urban migrant inclusion and refugee protection: Volume 2* (pp. 3-22). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-95151-0_1
- Thayer, L., Stang, F., y Dilla, C. (2020). La política del estado de ánimo: La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 171-201. <https://doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>
- Tomatis, A. (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>
- Trabalón, C. (2021). Racialización del control y nuevas migraciones: Procesos de ilegalización durante la última década en la Argentina. *Périplos*, 5(1), 207-234. https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34727
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.

Violencia contra mujeres migrantes en Medellín: perfil de las víctimas y agresores reportados a la Línea 123 Agencia Mujer, 2020-2024

Violence Against Migrant Women in Medellín: Profile of Victims and Perpetrators Reported to the 123 Women's Agency Hotline, 2020-2024

Johnatan Andrés
Soto Aguirre

Docente ocasional en la Facultad de
Nutrición y Dietética de la Universidad CES
✉ ezsotto@gmail.com
ID <https://orcid.org/0000-0002-7553-4512>
📍 Colombia

Santiago
Gómez Velásquez

Estudiante del doctorado en Epidemiología
y Bioestadística en la Universidad CES
✉ sagomez@ces.edu.co
ID <https://orcid.org/0000-0002-5618-2056>
📍 Colombia

Luisa Fernanda
Pareja Fonnegra

Gerente de Sistemas de Información en
Salud en el Observatorio de Igualdad de
Género de Mujeres de la Alcaldía de Medellín
✉ luisaparejagesis@gmail.com
ID <https://orcid.org/0009-0009-7794-7925>
📍 Colombia

Recibido: 17-diciembre-2025
Aceptado: 6-marzo-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Soto Aguirre, J. A., Gómez Velásquez, S., y Pareja Fonnegra, L. F. (2026). Violencia contra mujeres migrantes en Medellín: perfil de las víctimas y agresores reportados a la Línea 123 Agencia Mujer, 2020-2024. *Estado & comunes*, 2(23), 89-110. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.454

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 89-110

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.454



Resumen

Esta investigación describe los factores sociodemográficos asociados con la violencia reportada por mujeres migrantes y los perfiles de los presuntos agresores, a partir de los casos registrados por la Línea 123 Agencia Mujer en Medellín entre 2020 y 2024. Mediante una metodología cuantitativa, orientada por el *Standardized Reporting of Secondary Data Analyses* (STROSA), se aplicaron análisis descriptivos y pruebas bivariadas para identificar asociaciones o diferencias entre las variables. Los resultados muestran que la violencia física fue la más frecuente entre las mujeres migrantes, seguida de la violencia económica, la psicológica y digital, y la sexual. Sin embargo, la violencia no es homogénea: su frecuencia y distribución dependen de factores como la edad, la jefatura del hogar, la actividad económica y la desigualdad territorial, entre otros. La violencia se concentra en zonas urbanas que comparten condiciones de desigualdad, precariedad y menores niveles de calidad de vida. A su vez, la violencia física y económica se presenta principalmente en el ámbito de las relaciones de pareja, mientras que la violencia sexual y sociopolítica aparece en espacios más amplios de vecindad, sociabilidad o dependencia.

Palabras clave: desigualdad, interseccionalidad, género, nacionalidad, registros, violencia sexual, Venezuela.

Abstract

This study describes the sociodemographic factors associated with violence reported by migrant women and the profiles of the alleged perpetrators, based on cases recorded by the Línea 123 Agencia Mujer in Medellín, Colombia, between 2020 and 2024. Using a quantitative methodology guided by the *Standardized Reporting of Secondary Data Analyses* (STROSA), descriptive analyses and bivariate tests were conducted to identify associations or differences between variables. The results show that physical violence was the most frequent form of violence among migrant women, followed by economic, psychological and digital, and sexual violence. However, violence is not homogeneous: its frequency and distribution depend on factors such as age, household headship, economic activity, and territorial inequality, among others. The evidence suggests that violence is concentrated in urban areas characterized by inequality, precariousness, and lower quality of life. In turn, physical and economic violence occurs mainly within intimate partner relationships, whereas sexual and sociopolitical violence appears in broader spaces of neighborhood, sociability, or dependency.

Keywords: inequality, intersectionality, gender, nationality, records, sexual violence, Venezuela.

1. Introducción

La violencia de género es uno de los problemas de derechos humanos más prevalentes y agudos en el mundo. Aunque no se agota en ella, la violencia de pareja en Colombia afecta en mayor medida a mujeres entre los 18 y 49 años; mientras que, en “mayores de 70 años, la violencia intrafamiliar fue el contexto de violencia no fatal más valorado” (INMLCF¹, 2023, p. 25). En 2022, los registros médico-legales indicaron que, de 41 935 casos de lesiones no fatales en contextos de violencia de pareja, el 86,6 % correspondió a mujeres, con 36 337 casos, en los que los presuntos agresores fueron, con frecuencia, hombres (INMLCF, 2023).

Por número absoluto de casos, Medellín ocupa el primer lugar en violencia de pareja en el país (INMLCF, 2023). A su vez, Antioquia (departamento del que Medellín es capital) fue el territorio con más feminicidios y delitos sexuales en 2024, incluso por encima de Bogotá (Defensoría del Pueblo, 2025). Para el Observatorio de Igualdad de Género para las Mujeres (2026), el 71 % de las víctimas en casos de violencia intrafamiliar son mujeres y niñas, y las comunas de Manrique y Robledo, ubicadas en la zona nororiental de la ciudad, son las más afectadas. Cada día, en promedio, 48 mujeres son víctimas de violencia intrafamiliar y 40 niñas de violencia sexual en Medellín, según el mismo Observatorio.

No obstante, el fenómeno es complejo, multidimensional y se expresa en otros espacios, modos y niveles de intensidad; es decir, las agresiones no solo ocurren en el ámbito de las relaciones afectivas. Cuando se plantea que la violencia de género se concreta en tipologías delictivas en las que las mujeres representan un alto porcentaje de las víctimas en procesos penales asociados con delitos contra la integridad personal, la libertad y la familia (58,2 % de los casos, frente al 37,4 % de hombres víctimas entre 2019 y 2023 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025), se sostiene también que dicha violencia supera el ámbito de la pareja y el espacio íntimo, y que varios tipos de violencia se acumulan o articulan con la violencia no fatal. Así, bajo un tipo de violencia subyacen otras formas.

Estas condiciones, junto con el peso migratorio de Medellín como una de las ciudades de Colombia que alberga mayor población migrante (Medellín Cómo Vamos, 2025), la convierten en un caso emblemático para abordar la intersección entre violencia de género y migración. De acuerdo con la Dirección de Asuntos Migratorios Consulares y Servicio al Ciudadano (2024, p. 19), “la proporción de población venezolana sobre el total de población extranjera que se encuentra en la ciudad asciende al 90 %”. El departamento de Antioquia concentra el 13,81 % de dicha población, por detrás de Bogotá, con el 20,97 %. El 8,43 % de los migrantes venezolanos del país se encuentra en Medellín, en el que el 52 % son mujeres (Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana [OM3], 2024)².

1 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

2 De la población venezolana residente en el Área Metropolitana de Medellín, el 29,8 % llegó recientemente (entre 1 y 5 años), mientras que el 62,7 % cuenta con 5 años o más de residencia (Medellín Cómo Vamos,

Medellín también es un caso emblemático porque su alcaldía cuenta con la Línea 123 Agencia Mujer. La línea tiene por propósito brindar atención de emergencia a mujeres en situación de riesgo y a víctimas de violencias de género, con enfoque de derechos humanos y trato diferencial (López y Franco, 2023). El énfasis en lo local, en la gestión del riesgo y en la posibilidad de activar rutas de denuncia (no solo de atención) convierte a la línea en un referente nacional, distinto de otras iniciativas de su tipo, como la Línea Púrpura Distrital de Bogotá, orientada a brindar atención psicosocial y jurídica.

Dado que es posible aproximarse a la relación entre migración y violencia de género a partir de registros administrativos institucionales, este artículo describe la violencia reportada por mujeres migrantes a la Línea 123 Agencia Mujer en Medellín entre 2020 y 2024, desde dos dimensiones: el perfil sociodemográfico de las víctimas y el perfil de los presuntos agresores. El propósito no es ofrecer una medición poblacional de la violencia ni evaluar la calidad y eficiencia del servicio o del flujo de llamadas, sino ofrecer una aproximación que permita comprender los patrones diferenciales y observables de la violencia contra mujeres migrantes.

1.1. Política pública, institucionalidad, protocolo y limitaciones

La Línea 123 Agencia Mujer forma parte de la política pública local. Tiene sustento normativo en el Acuerdo 52 de 2011 del Concejo de Medellín, que dispuso crear el Programa de Protección Integral y Apoyo para las Mujeres Víctimas de Violencia. El Programa contiene varias medidas delegadas a la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, como los hogares de acogida, la atención psicosocial y “las condiciones técnicas e informáticas para el registro y soporte de las pruebas y denuncias que permitan hacer el seguimiento a los hechos de violencia *in situ*” (Concejo de Medellín, 2011, artículo tercero).

Este instrumento, implementado desde 2013, forma parte de las rutas de atención a violencias y se vincula con la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín, aprobada por el Concejo de Medellín mediante el Acuerdo 102 de 2018. No obstante, el Plan de Desarrollo Distrital “Medellín Futuro” 2020-2023 fue el único de su tipo que incluyó a la Línea 123 Agencia Mujer como parte de las “acciones de atención y protección integral a las mujeres en riesgo y víctimas de violencias, especialmente las basadas en género” (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 330).

De acuerdo con la información disponible en la página web de la Secretaría de las Mujeres, la mujer en situación de riesgo marca el número único de seguridad y emergencias 123³, y solicita a la persona que contesta que la redireccione a

2025). Las cifras generales indican que, de 2 811 734 personas venezolanas que ingresaron al país, 2 282 247 estaban en proceso de regularización o fueron regularizadas en el marco del Estatuto de Protección Integral de Migrantes, mientras que 462 048 se encontraban en condición migratoria irregular; es decir, el 16 % (OM3, 2024).

3 A cargo de la Alcaldía de Medellín, en colaboración con la Policía Nacional.

Agencia Mujer. Según la investigación de Romero *et al.* (2017), una psicóloga atiende la llamada, interactúa con la víctima, formula las preguntas de rigor, toma la información (que queda registrada en el sistema de respuesta de emergencia denominado Positrón, al que también tiene acceso la Policía Nacional) y brinda atención. A la línea también llaman testigos de violencia.

La profesional clasifica el nivel de riesgo y la solicitud, establece prioridades, ofrece terapia en caso de crisis emocional intensa y medidas de contención rápida, y evalúa, de común acuerdo con la mujer, si necesita apoyo inmediato de la Policía (Romero *et al.*, 2017). También pregunta si requiere ayuda jurídica; en ese caso, transfiere la llamada al área de Atención Psicojurídica en Territorio. La línea no recibe denuncias ni sus funcionarias sustituyen la labor del sistema de justicia, pero ofrece la posibilidad de derivar la llamada a la entidad correspondiente y, por tanto, activa la ruta.

No es posible continuar con este estudio si no se reconocen las limitaciones de este mecanismo. En primer lugar, la línea está dirigida a mujeres mayores de 18 años, a mujeres que enfrentan barreras para interrumpir voluntariamente su embarazo y a adolescentes mayores de 14 años que hayan sido víctimas de violencia por parte de su pareja o expareja, o que tengan hijos (Alcaldía de Medellín, s. f.). En este sentido, la atención no resulta plenamente interseccional, ya que reduce la violencia contra las adolescentes al ámbito doméstico, mientras que el lineamiento no es claro sobre el abordaje de niñas que atraviesan violencia sexual, intrafamiliar o violencias asociadas al cuidado y la dependencia.

Además, se desconoce si hay niñas y niños que presencian episodios de violencia entre adultos, si son víctimas y cuál es el tratamiento institucional que ofrece la línea al respecto. La información de la página web de la Secretaría de las Mujeres⁴ tampoco aporta datos sobre la atención diferencial, por ejemplo, de mujeres trans y personas no binarias que, además de estar expuestas a violencia de pareja y expareja, pueden enfrentarse a revictimización y violencia estatal, en especial por parte de la Policía (Alcaldía de Medellín, 2023).

Ante la falta de conocimiento sobre los componentes y contenidos de este tipo de servicios, estudiada en otros países (Hernández *et al.*, 2021), existe evidencia de que la Línea 123 Agencia Mujer enfrenta barreras asociadas con la alta demanda, la limitada capacidad de respuesta y las dificultades en la atención (López y Franco, 2023). Desde sus inicios, la línea presentó dificultades: para 2013, la capacidad promedio de atención era de seis casos diarios, pero se recibían diez denuncias al día. “Las dos especialistas [psicóloga y abogada] no daban abasto para hacer un seguimiento de emergencia a todas las mujeres que llamaban en 24 horas” (Romero *et al.*, 2017, p. 12).

4 Secretaría de las Mujeres de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-mujeres/>

La demanda se incrementó durante la pandemia por covid-19 (Valle, 2022), hasta el punto de que la línea colapsó, no solo porque las llamadas se triplicaron, sino también porque la entidad “se dedicó a ayudar a las mujeres a diligenciar los formularios que debían enviarse por correo electrónico a las Comisarías de Familia” (Alcaldía de Medellín, 2023, p. 29). Las migrantes venezolanas fueron uno de los segmentos más perjudicados durante la pandemia: llamaban con frecuencia a la línea para presentar casos de violencia exacerbada por la pérdida de empleo, situación que llevó a algunas a quedar en situación de calle (Alcaldía de Medellín, 2023).

Por otro lado, la efectividad de la línea —en términos de atender, orientar y activar las rutas de protección— también depende de la gestión y comunicación interinstitucional, así como de los tiempos de respuesta de la red de operadores, servicios e instituciones, que no siempre está articulada. Entre estos se encuentran la Fiscalía, la Policía, el INMLCF, las comisarías de familia, la Defensoría, las instituciones prestadoras de salud, los servicios de atención psicológica y jurídica, los centros de integración local y los hogares de protección. A ello se suman barreras operativas y comunicacionales, como la ausencia de automóviles suficientes para trasladar a las mujeres a centros de salud y justicia cuando corresponde, o la falta de intérpretes para mujeres con discapacidad auditiva o dificultades del habla (Alcaldía de Medellín, 2023).

La línea corresponde a un servicio de emergencia complementario, por lo que no recibe todos los hechos de violencia ni todas las llamadas son atendidas con la misma prioridad, ya que esto depende de la clasificación del riesgo o de la emergencia⁵ que efectúa la persona que contesta (Alcaldía de Medellín, 2023). Según Hernández *et al.* (2021), este tipo de servicios no puede cuantificar cuántas mujeres atravesaron violencias, castigos o golpes previos en su círculo familiar, de amistad o durante su niñez; tampoco permite conocer en qué momento llaman. En ocasiones, la violencia no ocurre necesariamente de forma inmediata antes de la llamada, ya que es probable que existan puntos de quiebre, como un embarazo, un hijo o una separación conyugal, que activan la alerta de cuidado y protección.

Aunque no es posible conocer si las víctimas tienen redes de apoyo y protección o si mantienen dependencia económica y emocional con el agresor, sí hay mujeres víctimas de violencia física, psicológica e intrafamiliar que llaman a la línea para pedir ayuda para sus familiares o llegar a un acuerdo. La fuente las describe como “Muchas de ellas mujeres adultas mayores, víctimas de violencia por parte de sus hijos, algunos de ellos consumidores de sustancias psicoactivas o con diagnósticos psiquiátricos sin tratar” (Alcaldía de Medellín, 2023, p. 10). La sobrecarga feminizada del cuidado y el vínculo afectivo con los agresores son barreras que impiden a ciertas mujeres activar los mecanismos punitivos, aun cuando la violencia recaiga sobre ellas.

5 Mujeres que ingresan a hospitales, presentan lesiones o se encuentran inconscientes, tienen barreras para la comunicación telefónica o han sido víctimas de violencia sexual.

Por otro lado, el miedo a que la denuncia active la pérdida del estatus migratorio o la deportación por condición migratoria irregular (Innes *et al.*, 2024), la dependencia económica, documental o afectiva (Cuesta-García y Crespo, 2022), la normalización de las violencias (Calderón-Jaramillo *et al.*, 2020), así como la discriminación, la xenofobia y el trato institucional desigual, entre otros factores, hacen que muchas migrantes no denuncien. Esta población se encuentra en una posición desigual frente a otras mujeres que atraviesan situaciones de riesgo, sea por la ausencia de contactos o por la precariedad económica (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025).

1.2. Metodología

La metodología de este estudio es cuantitativa, con diseño observacional, transversal y analítico. Se tomó como fuente de información la base de datos de la atención psicojurídica de la Línea 123 Agencia Mujer, que ofrece una aproximación inicial a las necesidades de quienes llaman, a los perfiles de quienes presuntamente agreden y a la forma de enfocar los servicios estatales de atención. En consecuencia, los datos no permiten establecer relaciones causales de la violencia, estimar el subregistro, identificar todas las violencias que se superponen ni calcular prevalencias poblacionales.

La población de estudio estuvo conformada por mujeres que llamaron a la línea en calidad de solicitantes directas entre 2020 y 2024. Se definió esta ventana temporal debido a la disponibilidad plena de los registros y de las variables estudiadas, así como por tratarse de años en los que las llamadas y los registros se triplicaron (Alcaldía de Medellín, 2023). Los datos fueron suministrados por la Secretaría de las Mujeres en un archivo consolidado por años, en formato Excel, con registros administrativos anonimizados. Por ello, los autores de este artículo no tuvieron acceso a nombres, cédulas, teléfonos, direcciones, correos electrónicos, números de caso ni a ningún otro dato personal de la víctima o del presunto agresor.

La información se obtuvo tras la presentación de un derecho de petición⁶ a la Secretaría de las Mujeres y fue entregada en formato digital. Como formaba parte del registro operativo institucional, requirió un proceso de depuración, validación y estandarización. La base estuvo protegida durante las fases del proceso de investigación y su uso no excede el ámbito académico.

En cuanto a la base, cada registro corresponde a una atención cuya información se distribuye en 35 variables, entre ellas: datos sociodemográficos y de contexto de la víctima asociados con el tipo de violencia, lugar de ocurrencia y presunta persona agresora; características del posible agresor (edad, sexo y actividad económica); variables territoriales (residencia, comuna y código de comuna); y

6 Mecanismo jurídico que permite a una persona en Colombia solicitar información, documentos o copias, así como formular quejas ante una autoridad sobre un asunto general o particular.

variables relacionales (uso de arma, uso de sustancia psicoactiva y condición de víctima del conflicto), entre otras.

Los datos fueron procesados siguiendo los lineamientos de la guía metodológica *Standardized Reporting of Secondary Data Analyses* (STROSA), así como las recomendaciones de acceso, depuración, limpieza y estandarización de Swart *et al.* (2016)⁷. El archivo fuente suministrado contenía 28 816 registros; tras la depuración, la base quedó en 22 758 registros, de los cuales 20 938 correspondían a mujeres de nacionalidad colombiana y 1820 a mujeres de otras nacionalidades (7,9 % de la base depurada). El proceso de depuración y control de los datos incluyó:

- Identificar registros duplicados, verificados mediante fecha de atención, documento de identificación y combinación de variables sociodemográficas.
- Detectar y corregir inconsistencias internas, valores imposibles, edades atípicas y categorías no estandarizadas generadas durante el registro operativo.
- Estandarizar categorías en variables clave, para asegurar coherencia temporal entre los cinco años de estudio.
- Tratar datos faltantes, mediante la exclusión de registros con ausencia de información sobre el agresor y el tipo de violencia.
- Excluir registros reportados por terceras personas, así como de casos en los que la información de la víctima y del presunto agresor era incompleta o no correspondía con el marco del estudio, centrado en violencia.
- Delimitar la base de datos: de 1 874 registros de mujeres migrantes, 54 registros (2,9 %) no fueron incluidos por información incompleta o duplicidad. Por ello, esta investigación tomó como punto de partida 1820 registros de mujeres migrantes.

El análisis descriptivo se efectuó mediante frecuencias y proporciones para las variables cualitativas (sexo, actividad económica y lugar de residencia), y mediante medidas de tendencia central y dispersión para las variables cuantitativas (edad). Luego, se evaluaron las asociaciones entre los tipos de violencia, los factores sociodemográficos de las víctimas y las variables relacionadas con el presunto agresor. Para el análisis bivariado de la relación entre variables (técnica que permite identificar asociaciones y aportar indicadores de distribución, así como perfiles sociales y espaciales de las personas que reportan) se emplearon pruebas de independencia de chi-cuadrado, medidas de asociación según la naturaleza de las variables y estimaciones de razones de prevalencia cuando fue pertinente.

En relación con las fuentes secundarias, ChatGPT 5 sirvió como herramienta de apoyo en dos momentos del proceso de investigación: primero, para identificar contribuciones académicas indexadas complementarias sobre violencia y perfiles

7 El STROSA es una propuesta metodológica orientada a estandarizar la forma en que se reportan estudios que utilizan datos secundarios. Sin embargo, los análisis de fuentes secundarias suelen intentar responder preguntas para las cuales la base original no fue diseñada. Esta es, probablemente, su limitación más importante: ninguna guía metodológica puede corregir por completo el problema de inferir relaciones complejas o constructos sociales a partir de datos creados originalmente con fines administrativos o clínicos distintos de la investigación.

de las víctimas que llaman a líneas de emergencia; segundo, para rastrear informes institucionales y de organismos sobre la Línea 123 Agencia Mujer en Medellín, cuya literatura es escasa. Toda la información arrojada por este sistema fue consultada e interpretada por los autores.

2. Acercamiento teórico

Los enfoques interpretativos que consideraban la violencia de género como un hecho aislado o desligado de factores estructurales hoy no tienen vigencia. Actualmente, tanto los organismos internacionales como la literatura especializada sostienen que dicha violencia forma parte de un fenómeno enraizado en la desigualdad histórica entre hombres y mujeres, la disparidad en el acceso a derechos, la asimetría entre los roles culturalmente asignados y la naturalización de la subordinación en un sistema que reproduce conductas machistas y heteropatriarcales (Flores, 2021; Martínez, 2022; Scheer *et al.*, 2022; Michelis, 2025; Veronese *et al.*, 2025).

Más allá de esta discusión causal, los factores sociodemográficos, económicos y de apoyo social pueden aumentar la probabilidad de que una mujer atraviese episodios de violencia, en especial las mujeres migrantes, que están más expuestas (en comparación con mujeres nacionales y otros segmentos poblacionales) a la violencia de pareja (Vives-Cases *et al.*, 2010; Li *et al.*, 2020). Algunos estudios sostienen que las mujeres migrantes embarazadas enfrentan mayor riesgo si viven sin pareja, son solicitantes de asilo, han migrado recientemente o tienen una formación educativa inferior a la secundaria (Stewart *et al.*, 2012).

Las mujeres migrantes experimentan desafíos únicos, distintos a los de los hombres migrantes y las mujeres locales, al afrontar múltiples formas de discriminación basadas en su género, origen nacional, estatus migratorio y otras identidades interrelacionadas [...] las mujeres migrantes experimentan formas de rechazo particulares, derivadas de estigmas y estereotipos que no enfrentan los migrantes hombres. (Luzes *et al.*, 2024, pp. 5-6)

Ahora bien, ¿cómo explicar que entre las mujeres migrantes existan vulnerabilidades diferenciales que exponen a esta población al riesgo? Desde la interseccionalidad, concepto usado con amplia frecuencia en los estudios de género, es posible abordar los factores diferenciales que inciden en la exposición a la violencia. Esta se profundiza y no afecta de igual manera a todas las mujeres migrantes cuando se intersecta con la clase, la edad, la etnia, la orientación sexual, las condiciones socioeconómicas, entre otros factores (Viveros, 2016). Además, los factores asociados con la trayectoria migratoria (viajar solas, sin redes de protección ni recursos económicos, o migrar de manera forzada por contextos adversos), junto con la xenofobia, la pobreza o la situación de irregularidad, aumentan la exposición al riesgo en todas las etapas de la migración (Ariza y Jiménez, 2022), incluso en el retorno.

Además, entre las mujeres migrantes, el *continuum* de la cadena de cuidados, como la obligación de “resolver de forma ineludible las necesidades reproductivas de sus propios hogares” (Ariza y Jiménez, 2022, p. 12), profundiza la subordinación y las desigualdades históricas de género cuando se efectúa en condiciones de precarización, irregularidad o informalidad. En este sentido, Viveros (2016, p. 8) sostiene que esta labor es estratificada y depende de la posición que ocupe la mujer dentro del sistema, en relación con “posiciones sociales que no padecen ni la marginación ni la discriminación, porque encarnan la norma misma, como la masculinidad, la heteronormatividad o la blanquitud”.

El estatus migratorio es, por sí mismo, una condición que puede aumentar la exposición al riesgo, a partir de factores como la irregularidad documental y la precariedad económica, tanto en entornos institucionales como comunitarios (Ornell *et al.*, 2022), así como por las limitaciones estatales para garantizar atención y prevención integral (Calderón-Jaramillo *et al.*, 2020). “El aumento de la pobreza y la imposibilidad de acceder a un trabajo decente también han llevado a algunas mujeres migrantes a aceptar oportunidades económicas arriesgadas, lo que las hace más vulnerables a la violencia, el abuso y la explotación” (von Hase *et al.*, 2021).

Aunque la evidencia es limitada, algunos aportes ofrecen pistas sobre los tipos de violencia reportados a las líneas de emergencia, en especial durante la pandemia por covid-19. Treves-Kagan *et al.* (2025) sostienen, tras analizar una base de 49 817 migrantes que llamaron a la Línea Nacional de Ayuda contra la Violencia Doméstica en Estados Unidos, que la violencia facilitada por la tecnología y el abuso económico y financiero fueron los tipos más comunes entre 2016 y 2019, mientras que los abusos relacionados con el estatus migratorio y las finanzas personales fueron las barreras reportadas con mayor frecuencia después de la pandemia por covid-19.

No obstante, el tipo de violencia reportada varía según el territorio y los contextos propios de cada país. En América Latina, los reportes de violencia facilitada por tecnologías no aparecen con la misma frecuencia en los registros disponibles. Perez-Vincent y Carreras (2022) destacaron que las atenciones por violencia doméstica en líneas especializadas durante los primeros meses de la pandemia por covid-19 fueron significativas y se incrementaron en Colombia, Perú, Buenos Aires, Ecuador, Costa Rica y Uruguay. Pese a ello, no en todos los escenarios es posible obtener información robusta sobre quién llama, cuál es su relación con el agresor, qué tipo de violencia reporta y otros datos relevantes.

En Colombia, las llamadas sobre violencia doméstica aumentaron un 127 % durante la pandemia (mucho más que en los otros países de estudio), pero se desconocen los detalles de las víctimas y los agresores (Perez-Vincent y Carreras, 2022). En Perú, por ejemplo, a partir de 693 747 registros de la Línea 100 evaluados entre 2018 y 2022, se identificó que la edad y las características individuales son factores predisponentes a la violencia doméstica (Hernández-Vásquez *et al.*, 2023).

Además, es posible que niños, adultos mayores y personas con discapacidad reporten menos violencia debido a la dependencia del agresor, lo que no refleja necesariamente una menor ocurrencia de violencia.

Los factores sociodemográficos permiten aproximarse a la naturaleza de la violencia, aunque no la explican por sí solos. De acuerdo con el registro de personas que acudieron a un servicio de urgencias de un hospital de Vancouver por violencia doméstica, Janssen y Mackay (2012) determinaron las siguientes características sociodemográficas: el 95,3 % de las víctimas eran mujeres y el agresor reportado fue un hombre en el 94,2 % de las ocasiones. El 77 % de las víctimas reportó haber sufrido abuso previo por parte de otra persona; el 78 % reportaba abusos desde la infancia y el 62,3 % estaba casada o vivía con el agresor. Más del 60 % de las víctimas tenía entre 30 y 49 años.

Este tipo de datos ofrece una mirada interseccional de la violencia de género respecto de quienes tienen mayor riesgo de atravesar violencia, aunque debe complementarse con otros factores, como los territoriales. Algunas investigaciones muestran que la mayoría de los casos de violencia contra la mujer ocurre en barrios con altos niveles de marginación y escasa presencia institucional, como lo demostraron Pérez-Fernández *et al.* (2025) para el caso de Monterrey. En esos mismos espacios de riesgo suelen instalarse las poblaciones migrantes, en contextos donde existen violencias diferenciadas respecto de la población nacional y pocas respuestas de atención (Di Matteo, 2022; Salehin, 2024); por ello, el riesgo se intensifica por su posición como grupo vulnerable.

3. Resultados

De los 1820 registros correspondientes a mujeres migrantes atendidas por la Línea 123 Agencia Mujer entre 2020 y 2024, no fue posible desagregar la información por año, debido a que la base entregada por la Secretaría de las Mujeres no incluyó la fecha del reporte. No obstante, de los 1820 registros, el 96 % correspondió a mujeres de nacionalidad venezolana, es decir, 1759 casos. El 4 % restante se distribuyó en otras nacionalidades: 27 registradas como extranjeras, 10 de Ecuador, 4 de Brasil, 4 de Costa Rica, 4 de Perú, 3 de México, 2 de España, 2 de Estados Unidos, 2 de Israel, 1 de Austria, 1 de Bolivia y 1 de Panamá. La violencia física fue el tipo más reportado (1374 casos), seguida por la violencia económica, psicológica y digital (287 casos), la violencia sexual (125 casos) y, en menor proporción, la violencia sociopolítica e institucional (34 casos).

Ahora bien, la violencia no se distribuye de manera homogénea entre las mujeres migrantes, sino que se concentra en determinados perfiles. Por rango etario, la violencia física, al igual que la económica, psicológica y digital, se concentra en jóvenes y adultas jóvenes (entre 20 y 34 años), con el 73,8 % de los reportes. En cambio, aunque la violencia sexual tiene un perfil más disperso y se concentra en mujeres jóvenes (entre 20 y 29 años), con el 60 % de los casos para este tipo de

violencia, llama la atención el alto porcentaje registrado en adolescentes de 15 a 19 años, con el 14,4 %. De hecho, entre todos los tipos de violencia analizados, esta es la que más las afecta. Por su parte, la violencia sociopolítica e institucional afecta en alta proporción a jóvenes y adultas jóvenes entre 20 y 34 años.

La edad aparece asociada con otras variables, como el nivel educativo, la actividad económica y la zona de residencia. La jefatura del hogar es una variable estadísticamente significativa, pues el 66,59 % de las mujeres se identificó como jefa de hogar. Las mujeres jefas de hogar concentran más reportes de violencia física (911 casos frente a 1374) y de violencia económica, psicológica y digital (210 frente a 287 casos reportados para este tipo) que aquellas que no se identificaron como jefas de hogar.

Respecto del nivel educativo, la violencia se concentró en mujeres con educación secundaria. Según el tipo de violencia, este grupo concentró el 66,5 % de los casos de violencia física, el 65,2 % de violencia económica, psicológica y digital, el 69,6 % de violencia sexual y el 52,9 % de violencia sociopolítica e institucional. La violencia también afecta, en promedio, al 25 % de mujeres que cuentan con niveles educativos medios, técnicos y profesionales, mientras que las mujeres con baja escolaridad presentan números absolutos menores.

En cuanto a la actividad económica, el 58,6 % de las mujeres indicó que trabajaba, el 28,3 % estaba dedicada a oficios del hogar, el 9 % buscaba trabajo, el 3 % no tenía actividad y el 0,87 % estudiaba. Entretanto, los datos muestran una concentración territorial de la violencia que varía de acuerdo con su tipo. En términos absolutos, se observaron concentraciones relevantes de violencia física y sexual en la zona centrooriental de Medellín (166 y 44 casos, respectivamente), así como en la zona nororiental (353 y 26 casos, respectivamente). Respecto de la violencia económica, psicológica y digital, hay un ligero cambio, ya que la zona nororiental ocupa el primer lugar, con 94 casos, seguida por la zona centrooriental, con 83 reportes.

La violencia sociopolítica e institucional tuvo una distribución más dispersa, con énfasis en las zonas centrooriental y centroccidental, con 9 casos cada una. Vale precisar que las zonas suroriental y suroccidental, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y el área rural del municipio presentaron frecuencias menores. Además, el 59,2 % de los registros procedió, en conjunto, de las zonas centrooriental y nororiental.

La Línea 123 Agencia Mujer indaga por antecedentes de victimización asociada con el conflicto armado colombiano. Solo 67 mujeres respondieron que sí (3,68 % del total). Entre ellas, 44 reportaron violencia física; 14, violencia económica, psicológica y digital; 4, violencia sexual; y 5, violencia sociopolítica e institucional. Los datos del perfil sociodemográfico de las víctimas se presentan a continuación:

Tabla 1
Violencia contra mujeres migrantes según factores sociodemográficos en Medellín
2020-2024

Características	Física n = 1 374	Económica, psicológica y digital n = 287	Sexual n = 125	Sociopolítica e institucional n = 34	Valor p
Nacionalidad					
Venezolana	1333 (97,0)	281 (97,9)	114 (91,2)	31 (91,2)	0,001
Otra	41 (3,0)	6 (2,1)	11 (8,8)	3 (8,8)	
Grupo de edad					
De 15 a 19 años	98 (7,1)	17 (5,9)	18 (14,4)	3 (8,8)	0,017*
De 20 a 24 años	382 (27,8)	66 (23,0)	44 (35,2)	7 (20,6)	
De 25 a 29 años	361 (26,3)	85 (29,6)	31 (24,8)	9 (26,5)	
De 30 a 34 años	270 (19,7)	53 (18,5)	15 (12,0)	7 (20,6)	
De 35 a 39 años	143 (10,4)	25 (8,7)	9 (7,2)	5 (14,7)	
De 40 a 44 años	54 (3,9)	16 (5,6)	4 (3,2)	3 (8,8)	
De 45 a 49 años	39 (2,8)	11 (3,8)	0 (0,0)	0 (0,0)	
De 50 a 54 años	13 (0,9)	8 (2,8)	2 (1,6)	0 (0,0)	
55 años o más	14 (1,0)	6 (2,1)	2 (1,6)	0 (0,0)	
Jefatura del hogar					
Sí	911 (66,3)	210 (73,2)	71 (56,8)	20 (58,8)	0,008
No	463 (33,7)	77 (26,8)	54 (43,2)	14 (41,2)	
Nivel educativo					
Ninguno	14 (1,0)	5 (1,7)	4 (3,2)	2 (5,9)	0,178*
Primaria	104 (7,6)	21 (7,3)	6 (4,8)	2 (5,9)	
Secundaria	914 (66,5)	187 (65,2)	87 (69,6)	18 (52,9)	
Media/técnica	169 (12,3)	43 (15,0)	13 (10,4)	5 (14,7)	
Profesional	173 (12,6)	31 (10,8)	15 (12,0)	7 (20,6)	
Actividad económica					
Trabajando	803 (58,4)	175 (61,0)	69 (55,2)	18 (52,9)	0,001*
Oficios del hogar	417 (30,3)	69 (24,0)	24 (19,2)	6 (17,6)	
Buscando trabajo	110 (8,0)	28 (9,8)	20 (16,0)	7 (20,6)	
Sin actividad	34 (2,5)	13 (4,5)	8 (6,4)	3 (8,8)	
Estudiando	10 (0,7)	2 (0,7)	4 (3,2)	0 (0,0)	
Zona de residencia					
Nororiental	353 (25,7)	94 (32,8)	26 (20,8)	4 (11,8)	0,042*
Noroccidental	178 (13,0)	38 (13,2)	17 (13,6)	6 (17,6)	
Centrooriental	466 (33,9)	83 (28,9)	44 (35,2)	9 (26,5)	
Centroccidental	163 (11,9)	27 (9,4)	19 (15,2)	9 (26,5)	
Suroriental	11 (0,8)	1 (0,3)	3 (2,4)	0 (0,0)	
Suroccidental	96 (7,0)	18 (6,3)	6 (4,8)	2 (5,9)	
Distrito rural	101 (7,4)	24 (8,4)	8 (6,4)	3 (8,8)	
AMVA	6 (0,4)	2 (0,7)	2 (1,6)	1 (2,9)	
Víctima del conflicto					
Sí	44 (3,2)	14 (4,9)	4 (3,2)	5 (14,7)	0,003
No	1330 (96,8)	273 (95,1)	121 (96,8)	29 (85,3)	

Fuente: Base de datos administrativa anonimizada de la Línea 123 Agencia Mujer, suministrada por la Secretaría de las Mujeres de Medellín; procesamiento de los autores (2025).

Nota: Las variables categóricas se describen mediante frecuencias absolutas (n) y relativas (%). El asterisco (*) indica que se aplicó la prueba exacta de Fisher con simulación de Monte Carlo. Nivel de significancia: $\alpha < 0,05$.

Por otro lado, es posible conocer las características del presunto agresor, el vínculo con la víctima y algunas condiciones asociadas, tal como consta en la tabla 2. En el 97 % de los casos, el presunto agresor fue un hombre y, en el 2 %, una mujer. Este dato sugiere relaciones desiguales de poder en las que los hombres aparecen como los principales agresores reportados. Ahora bien, los hombres que tenían una relación de pareja con la víctima aparecen como los principales agresores en los casos de violencia física (83,9 %) y de violencia económica, psicológica y digital (82,6 %). En cambio, los hombres que mantenían una relación de amistad o sociabilidad con la víctima se asocian en mayor proporción con la violencia sexual (57,6 % de los casos) y la violencia sociopolítica (47,1 %).

El hallazgo más revelador es que la violencia sexual contra mujeres migrantes en Medellín no se limita al ámbito íntimo, aunque este representa el 35,2 % de los casos. Los datos sugieren que la violencia sexual también se ubica en redes cercanas, entornos comunitarios, espacios de confianza o relaciones sociales aparentemente no íntimas, con el 57,6 % de los casos. Un patrón similar se observa en la violencia sociopolítica, en la que este tipo de vínculo registra el 47,1 %.

Asimismo, los datos muestran que el presunto agresor no mantiene vínculos con grupos armados (legales o ilegales, según la clasificación de la base) en el 93,1 % de los casos. No obstante, en la violencia sociopolítica e institucional se registra una mayor proporción de vínculos con alguno de estos grupos, con el 23,5 %, mientras que en la violencia física el porcentaje cae al 5,9 %; en la violencia económica, psicológica y digital, al 9,1 %; y en la violencia sexual, al 8 %.

Además, el 62,3 % de las mujeres reportó que el presunto agresor se encontraba bajo los efectos de sustancias psicoactivas. Esto sugiere que el consumo aparece con frecuencia en los contextos de violencia física (62,2 %), económica, psicológica y digital (68,6 %), y sexual (52,8 %). Finalmente, de acuerdo con las medianas y sus respectivos rangos intercuartílicos, los agresores se concentran en edades adultas jóvenes; sin embargo, esta variable no diferencia de forma importante los tipos de violencia reportados en la tabla.

Tabla 2
Tipos de violencia contra mujeres migrantes según características del presunto agresor en Medellín, 2020-2024

Características	Física n = 1 374	Económica, psicológica y digital n = 287	Sexual n = 125	Sociopolítica e institucional n = 34	Valor p
Sexo					
Hombre	1342 (97,7)	284 (99,0)	125 (100,0)	32 (94,1)	0,068
Mujer	32 (2,3)	3 (1,0)	0 (0,0)	2 (5,9)	

Características	Física n = 1 374	Económica, psicológica y digital n = 287	Sexual n = 125	Sociopolítica e institucional n = 34	Valor p
Tipo de relación con la víctima					
Pareja	1153 (83,9)	237 (82,6)	44 (35,2)	14 (41,2)	0,001*
Amigos/cono- cidos	152 (11,1)	35 (12,2)	72 (57,6)	16 (47,1)	
Familiar	43 (3,1)	5 (1,7)	1 (0,8)	2 (5,9)	
Desconocido	24 (1,7)	9 (3,1)	4 (3,2)	0 (0,0)	
Jefe	2 (0,1)	1 (0,3)	4 (3,2)	2 (5,9)	
Vínculo con grupos armados (GA)					
GA ilegal	75 (5,5)	26 (9,1)	10 (8,0)	8 (23,5)	0,001*
GA legal	6 (0,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	
No registra	1293 (94,1)	261 (90,9)	115 (92,0)	26 (76,5)	
Consumo de sustancia psicoactiva					
Sí	854 (62,2)	197 (68,6)	66 (52,8)	17 (50,0)	0,008
No	520 (37,8)	90 (31,4)	59 (47,2)	17 (50,0)	
Edad	30 (26-36)	32 (27-38)	30 (25-39)	30 (25-37)	0,11**

Fuente: Base de datos administrativa anonimizada de la Línea 123 Agencia Mujer, suministrada por la Secretaría de las Mujeres de Medellín; procesamiento de los autores (2025).

Nota: Las variables categóricas se describen mediante frecuencias absolutas (n) y relativas (%). La edad se describe mediante mediana y rango intercuartílico (Mediana (Q1-Q3)). La categoría “sustancia psicoactiva” incluye sustancias legales e ilegales. El asterisco (*) indica que se aplicó la prueba exacta de Fisher con simulación de Monte Carlo. Nivel de significancia: $\alpha < 0,05$. El doble asterisco (**) indica ANOVA no paramétrico.

4. Discusión

Los resultados permiten una lectura complementaria de la violencia reportada, a partir de patrones descriptivos relevantes, como la distribución de los casos registrados según variables individuales, sociales, relacionales y territoriales. Del conjunto de variables descritas es posible afirmar que la violencia contra las mujeres migrantes en Medellín no es homogénea, sino que se complejiza a partir de factores interseccionales como el género, la nacionalidad, la edad, la jefatura del hogar, la actividad económica, la desigualdad territorial, el tipo de presunto agresor, la relación con la víctima y el consumo de sustancias psicoactivas.

Las dos tablas presentadas no pueden leerse de forma aislada. La primera muestra las condiciones de exposición de la víctima, mientras que la segunda permite observar las relaciones y los contextos en que se produce la agresión. En conjunto, ambas permiten sostener que la violencia se produce en la intersección entre condiciones estructurales y relaciones de poder concretas. “No podemos, sin embargo, olvidar que el hecho de que tales dificultades hayan derivado en un proceso de violencia masculina contra la mujer y no lo contrario sólo puede entenderse si se comprende dicha violencia en relación a la desigualdad y las relaciones de poder de género” (Damonti y Amigot, 2020, p. 221).

Por otro lado, la violencia tiene una dimensión interseccional marcada, que no se agota en el género y que trasciende las relaciones de pareja hacia círculos de amistad y sociabilidad. Los hombres aparecen como presuntos agresores en más del 97 % de los casos, pese a que la prueba estadística no muestra diferencias significativas en la distribución del sexo del agresor entre los tipos de violencia analizados ($p = 0,068$). Aun así, no puede negarse el patrón de masculinización de la agresión, así como tampoco que la violencia trasciende el espacio doméstico.

Aunque las mujeres venezolanas concentran los reportes a la línea, no es posible hablar de mayor riesgo relativo frente a la nacionalidad. No obstante, la nacionalidad es un factor de desigualdad solo si se estudia y combina con factores como “el género, la etnia y la clase [que] operan de manera simultánea en el proceso de generar y manifestar las desigualdades” (Jelin, 2021, p. 43). En estas desigualdades múltiples, como las denomina Jelin (2021), existe cierta estratificación social que opera desde afuera y define límites, derechos y beneficios derivados de pertenecer a determinada comunidad.

Que el 66,59 % de las mujeres migrantes se haya identificado como jefa de hogar puede indicar cierta autonomía, pero también una carga en las tareas de cuidado, sostenimiento económico y responsabilidad familiar que escapa a las explicaciones causales ofrecidas y no se desprende directamente de los datos. Lo que sí revelan los datos es que sobre las mujeres migrantes dedicadas a oficios del hogar recae una parte importante de la violencia física y de la violencia económica, psicológica y digital, aunque aquellas que tienen una actividad económica también aparecen de forma relevante en los registros. En todo caso, las mujeres migrantes con ingresos propios también reportan violencia; sin embargo, futuras investigaciones deberían determinar cuántas de ellas, especialmente quienes tienen ingresos bajos, reportan con mayor frecuencia que aquellas que cuentan con ingresos medios y altos.

Las mujeres migrantes jóvenes y adultas jóvenes aparecen con frecuencia en los registros de la línea como víctimas de violencia, en el rango de 20 a 34 años, aunque la violencia sexual, en particular, también afecta a las adolescentes de 15 a 19 años. Aunque la edad del agresor no presenta significancia estadística clara, pues el valor p reportado es 0,11, los registros apuntan a hombres adultos jóvenes, muchas veces en relaciones de pareja o en vínculos cercanos, como presuntos agresores. Por otro lado, el consumo de sustancias psicoactivas está presente en gran parte de los casos reportados y actúa como factor asociado o situacional, pero no explica por sí mismo la violencia ni desplaza la responsabilidad del agresor, aunque puede modificar la forma de la agresión.

Adicionalmente, esta investigación expone evidencia sobre cómo la distribución de los tipos de violencia varía según el territorio. En las zonas centrooriental y nororiental de Medellín se concentran los casos de violencia física, económica y sexual, territorios que tienen en común desigualdad urbana, precariedad y

menores niveles de calidad de vida que el resto de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2023). Además, aunque se observa un mayor peso relativo entre la violencia sociopolítica contra la mujer y la vinculación del presunto agresor con grupos armados ilegales, este indicador deberá estudiarse como una práctica situada, relacional y territorializada.

Desde una perspectiva metodológica, se reconocen las limitaciones de la Línea 123 Agencia Mujer, algunas planteadas al inicio del artículo. Los registros administrativos dependen tanto de quien toma los datos como del autorreporte de las víctimas, lo que puede producir sesgos por subregistro, omisión de información y variabilidad interprofesional. Asimismo, la naturaleza descriptiva del estudio impide establecer relaciones causales o temporales entre los factores sociodemográficos de la víctima y el perfil del presunto agresor. Por último, no se cuenta con datos concretos sobre la situación que motivó la llamada, cuántas veces se repitió el episodio de violencia o si la víctima (o sus familiares) posee antecedentes de violencia.

Sin embargo, los datos sirven como insumo para orientar el diseño de políticas locales con énfasis territorial, priorizar grupos de mujeres y ajustar las rutas de atención. De manera puntual, el reconocimiento de los perfiles sociodemográficos y relacionales de las víctimas da cuenta de que, entre las mujeres migrantes (aun cuando la mayoría son de origen venezolano), existen diferencias y la violencia tiene un impacto desigual. Por tanto, las políticas e intervenciones deben ser diferenciadas, no solo desde un enfoque migratorio, sino desde un enfoque interseccional que se complemente con la edad, la jefatura del hogar, la actividad económica, la escolaridad y el territorio.

La mayor concentración de reportes sobre mujeres venezolanas, jóvenes, jefas de hogar y residentes en territorios precarios constituye un indicio de un patrón de violencia que tiene lugar en las intersecciones entre género, migración, desigualdad e inserción socioeconómica. Los hallazgos no expresan cuánta violencia hay en Medellín; por ello, deben leerse con cautela y según su alcance: muestran la distribución de la violencia reportada a partir de los perfiles de las víctimas, los tipos de violencia, las características de los presuntos agresores y los vínculos registrados.

5. Conclusiones

Este artículo tuvo por propósito exponer la violencia reportada por mujeres migrantes a la Línea 123 Agencia Mujer, en Medellín, con énfasis en los factores sociodemográficos de las víctimas y los perfiles de los presuntos agresores. En un contexto local determinado por la alta recepción de población migrante venezolana, desigualdades territoriales, sociales y económicas, y una institucionalidad local que ha desarrollado, desde hace más de una década, dispositivos de política pública destinados a atender a víctimas de violencia de género, la línea permite comprender con precisión cómo se distribuyen los casos que ingresan.

El estudio no ofrece una explicación causal de la violencia de género en Medellín, pero brinda evidencia empírica y complementaria para entender el fenómeno desde la distribución de la violencia reportada y las condiciones sociodemográficas y territoriales que la atraviesan, a partir de un atributo central de la línea: sus registros administrativos. Pese a las limitaciones metodológicas y de funcionamiento de este servicio, la evidencia apunta a que las mujeres migrantes reportan principalmente violencia física, seguida de violencia económica, psicológica y digital. Las violencias sexual y sociopolítica e institucional fueron las menos registradas, aunque presentan rasgos diferenciales relevantes.

Desde el enfoque interseccional, los datos mostraron que la violencia se concentró en migrantes venezolanas, mujeres jóvenes y adultas jóvenes, jefas de hogar y residentes en zonas concretas de Medellín, como las zonas centrooriental y nororiental. Desde una lectura de la violencia diferencial, es necesario desagregar el tipo de violencia, porque no todas las formas se relacionan con el ámbito íntimo o doméstico: en la violencia física y en la violencia económica, psicológica y digital es más frecuente que el vínculo de la migrante con el presunto agresor sea de pareja o convivencia; mientras que, en la violencia sexual y sociopolítica, aparecen con mayor peso personas conocidas, vínculos de sociabilidad o relaciones no estrictamente íntimas. Por otro lado, la violencia atraviesa todos los niveles educativos, con mayor frecuencia entre quienes han cursado hasta secundaria y entre quienes desarrollan alguna actividad económica.

La metodología empleada abre una ruta para futuras investigaciones que profundicen en los datos de la línea mediante análisis multivariados, capaces de identificar y caracterizar los actores y contextos de violencia con cálculos de razones de prevalencia ajustadas. También queda pendiente indagar por las trayectorias de la violencia (antes, durante y después del proceso migratorio), así como incorporar métodos mixtos que permitan profundizar en la comprensión de las experiencias subjetivas y las barreras para el acceso a servicios de atención integral.

Estudios longitudinales o cualitativos podrían dar cuenta de la influencia de la territorialidad, la política migratoria y la informalidad laboral en la exposición de las mujeres migrantes a la violencia. Estas futuras líneas permitirían ampliar el conocimiento contextual del fenómeno y articularlo con corrientes teóricas de la interseccionalidad. Es necesario fortalecer el conocimiento empírico sobre quiénes llaman, a quiénes reportan y qué condiciones pueden profundizar la violencia y la agresión. Esto permitiría orientar las respuestas públicas hacia una dimensión más integral, sostenible y sensiblemente diferenciada, con enfoque interseccional frente a las violencias que atraviesan las mujeres migrantes en Medellín.

6. Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (s. f.). *Mecanismos para la prevención y atención de violencias basadas en género en Medellín*. <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-mujeres/mecanismos-para-la-prevencion-de-violencias/>
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo “Medellín Futuro” 2020-2023*. Gabinete Municipal.
- Alcaldía de Medellín. (2023). *Violencia intrafamiliar. Medidas de protección en Medellín*. Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/12/Violencia-Intrafamiliar-Medidas-de-proteccion-en-Medellin.pdf>
- Ariza, M., y Jiménez, L. F. (2022). Migración femenina e interseccionalidad: El trabajo reproductivo de las inmigrantes latinoamericanas en México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 8, e957. <https://doi.org/10.24201/reg.v8i1.957>
- Calderón-Jaramillo, M., Parra-Romero, D., Forero-Martínez, L. J., Royo, M., y Rivillas-García, J. C. (2020). Migrant women and sexual and gender-based violence at the Colombia-Venezuela border: A qualitative study. *Journal of Migration and Health*, 1, 100003. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2020.100003>
- Concejo de Medellín. (2011). *Acuerdo 52 de 2011, por medio del cual se crea en el municipio de Medellín el Programa Integral de Protección a Mujeres Víctimas de Violencias*. Alcaldía de Medellín.
- Cuesta-García, A., y Crespo, M. (2022). Barriers for help-seeking in female immigrant survivors of intimate partner violence: A systematic review. *Journal of Victimology*, 14, 33-59.
- Damonti, P., y Amigot, P. (2020). Las situaciones de exclusión social como factor de vulnerabilidad a la violencia de género en la pareja: Desigualdades estructurales y relaciones de poder de género. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 48, 205-230. <https://doi.org/10.5944/empiria.48.2020.28076>
- Defensoría del Pueblo. (2025). *123 feminicidios en tres meses: La violencia de género no da tregua*. <https://www.defensoria.gov.co/-/123-feminicidios-en-tres-meses-la-violencia-de-genero-no-da-tregua>
- Dirección de Asuntos Migratorios Consulares y Servicio al Ciudadano. (2024). *Diagnóstico socioeconómico y migratorio de Medellín, 2020-2023*. Cancillería y OIM. https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/2409/6.%20Medell%C3%ADn_Diagn%C3%B3stico%20Socioecn%C3%B3mico.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Di Matteo, C. (2022). The institutionalization of gender-based violence (GBV) and migrant women's access to social protection system in advanced welfare societies. *AboutGender*, 11(22), 64-108. <https://portal.research.lu.se/en/publications/the-institutionalization-of-gender-based-violence-gbv-and-migrant/>
- Flores, J. (2021). Gender violence as a public problem in Nicaragua: Structural factors and their context. *Revista Humanismo y Cambio Social*, 17, 67-76. <https://doi.org/10.5377/hcs.v0i17.11703>

- Hernández, W., Dador, J., y Cassaretto, M. (2021). “Aló, tengo un problema”: *Evaluación de impacto de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables* [Informe final]. CIES.
- Hernández-Vásquez, A., Vargas-Fernández, R., Tapia-López, E., y Roja-Roque, C. (2023). Behind closed doors: Exploring the impact of COVID-19-related lockdown on domestic violence in Peru. *SSM - Population Health*, 34, 101552. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2023.101552>
- Janssen, P., y Mackay, K. (2012). Prediction of repeat visits by victims of intimate partner violence to a Level III trauma centre. *ISRN Emergency Medicine*, 2012, Article 484681, 1-8. <https://doi.org/10.5402/2012/484681>
- Jelin, E. (2021). Género, etnicidad/raza y ciudadanía en las sociedades de clases: Realidades históricas, aproximaciones analíticas. *Nueva Sociedad*, 293, 39-62. <https://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-293.pdf>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2023). *Informe Forensis 2022: Datos para la vida*. https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/989825/Forensis_2022.pdf
- Innes, A., Bunce, A., Manzur, H., y Lewis, N. (2024). Experiences of violence while in insecure migration status: A qualitative evidence synthesis. *Global Health*, 20, 83. <https://doi.org/10.1186/s12992-024-01085-1>
- Li, Y., Bloom, T., Herbell, K., y Bullock, L. F. C. (2020). Prevalence and risk factors of intimate partner violence among Chinese immigrant women. *Journal of Advanced Nursing*, 76(10), 2559-2571. <https://doi.org/10.1111/jan.14458>
- López, L., y Franco, C. (2023). *Mecanismo de atención para la violencia contra las mujeres: Un estudio de caso de la Línea 123 Mujer Metropolitana, 2020-2023* [Tesis de maestría, Universidad EAFIT].
- Luzes, M., Pilatowsky, E., y Ruiz Contreras, J. (2024). *Más allá de las fronteras: Estigmas y desafíos en la integración de las mujeres migrantes en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/mas-alla-de-las-fronteras-estigmas-y-desafios-en-la-integracion-de-las-mujeres-migrantes-en-america>
- Martínez, C. (2022). La estructura patriarcal y la constante violencia contra las mujeres en México. *Ciencia Jurídica*, 11(21), 87-105. <https://doi.org/10.15174/cj.v11i21.404>
- Medellín Cómo Vamos. (2025). *Foro de movilidad humana* [Informe de foro]. <https://www.medellincomovamos.org/download/movilidad-humana/>
- Michelis, I. (2025). *Intersectionality and feminist service provision: Power and difference in gender-based violence services* [Tesis doctoral, University of Cambridge]. <https://doi.org/10.17863/CAM.121640>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025). *Informe estadístico de violencia contra mujeres en Colombia, 2018-2023*. <https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/Biblioteca/Violencia%20contra%20mujeres.pdf>

- Observatorio de Igualdad de Género para las Mujeres. (2026). *Principales retos frente a la situación y condición de las mujeres en Medellín* [Informe]. Secretaría de las Mujeres, Alcaldía de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2026/04/INFORME-OBSERVATORIO-OFICIO-2.pdf>
- Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3). (2024). *Boletín, migrantes venezolanas(os) en Colombia: Mayo de 2024*. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. https://portal.migracioncolombia.gov.co/fileadmin/user_upload/Informe-migrantes-venezolanas_os_-en-colombia-mayo-de-2024.pdf
- Ornell, F., Schuch, J. B., Sordi, A. O., y Kessler, F. H. P. (2022). Migrant women's mental health and vulnerability to violence: A global public health challenge. *The Lancet Psychiatry*, 9(10), 748-760. <https://www.rbppsiquiatria.org.br/details/943/en-US>
- Pérez-Fernández, O., Quintero Ávila, O., Barros, C., y Rosario Michel, G. (2025). Spatio-temporal mapping of violence against women: An urban geographic analysis based on 911 emergency reports in Monterrey. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 14(10), 367. <https://doi.org/10.3390/ijgi14100367>
- Perez-Vincent, S. M., y Carreras, E. (2022). Domestic violence reporting during the COVID-19 pandemic: Evidence from Latin America. *Review of Economics of the Household*, 20(3), 799-830. <https://doi.org/10.1007/s11150-022-09607-9>
- Romero, O., Peñaranda, C., Paredes, M., y Armbrister, A. (2017). *Cómo marcar tres dígitos reduce la violencia íntima de pareja en Medellín, Colombia: Evaluación del impacto de la línea de emergencia 123-Mujer, 2013-2014* (Nota técnica IDB-TN-1252). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000797>
- Salehin, M. M. (2024). Gender, violence, and vulnerabilities in forced migration. En *Forced displacement in a globalized world* (pp. 33-47). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-62435-3_2
- Scheer, J. R., Pachankis, J. E., y Bränström, R. (2022). Gender-based structural stigma and intimate partner violence across 28 countries: A population-based study of women across sexual orientation, immigration status, and socioeconomic status. *Journal of Interpersonal Violence*, 37(15-16), NP13969-NP13999. <https://doi.org/10.1177/0886260520976212>
- Swart, E., Bitzer, E., Gothe, H., Harling, M., Hoffmann, F., Horenkamp-Sonntag, D., Maier, B., March, S., Petzold, T., Röhrig, R., Rommel, A., Schink, T., Wagner, C., Wobbe, S., y Schmitt, J. (2016). STandardisierte BerichtsROutine für Sekundärdaten Analysen (STROSA): Ein konsentierter Berichtsstandard für Deutschland, Version 2. *Das Gesundheitswesen*, 78(S 01), e145-e160. <https://doi.org/10.1055/s-0042-108647>
- Stewart, D., Gagnon, A., Merry, L., y Dennis, L. (2012). Risk factors and health profiles of recent migrant women who experienced violence associated with pregnancy. *Journal of Women's Health*, 21(10), 1100-1106. <https://doi.org/10.1089/jwh.2011.3415>
- Treves-Kagan, S., Le, V., Berra, L., Ray, C., Ruvalcaba, Y., Wood, L., D'Angelo, D., Vera, T., y Estefan, L. (2025). Trends in contacts made by immigrants to the National Domestic Violence Hotline, before and during the COVID-19 pandemic. *Public Health Reports*, 140(1 Suppl), 90S-99S. <https://doi.org/10.1177/00333549241279101>

- Valle, A. (2022, 23 de junio). *Acta de informe de gestión (Ley 951 de marzo 31 de 2005): Secretaría de las Mujeres*. <https://www.medellin.gov.co/es/centro-documental/informe-de-gestion-ley-951-de-2005/>
- Veronese, G., Hamamra, B., Mahamid, F., Bdier, D., y Cavazzoni, F. (2025). Intersectional violence against women in Gaza amidst genocide. *Women's Studies International Forum*, 110, 103081. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2025.103081>
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: Una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- Vives-Cases, C., Gil-González, D., Ruiz-Pérez, I., Escribà-Agüir, V., Plazaola-Castaño, J., Montero-Piñar, M., y Torrubiano-Domínguez, J. (2010). Identifying sociodemographic differences in intimate partner violence among immigrant and native women in Spain: A cross-sectional study. *Preventive Medicine*, 51(1), 85-87. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2010.03.017>
- von Hase, I., Stewart-Evans, M., Volpe, V., y Kuschminder, K. (2021). *De la evidencia a la acción: Abordar la violencia de género contra las mujeres y niñas migrantes*. UN Women. <https://n9.cl/looe4>

Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana entre 2015 y 2022¹

Regional Fragmentation, Global Migration Governance, and Border Imperialism: MERCOSUR's Responses to Venezuelan Migration Between 2015 and 2022

Carolina
Martirena Vimercatti

🏠 Doctora en Estudios de Migración
por El Colegio de la Frontera Norte
✉ caromartirena@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0009-0008-4117-9082>
📍 México

Recibido: 4-enero-2026
Aceptado: 19-mayo-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Martirena Vimercatti, C. (2026). Fragmentación regional, gobernanza migratoria global e imperialismo de frontera: las respuestas del Mercosur frente a la migración venezolana entre 2015 y 2022. *Estado & comunes*, 2(23), 111-136. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.467

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos.
N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 111-136
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador.
ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.467



¹ Este artículo deriva de la tesis doctoral titulada *Las respuestas sociales estatales en el Mercosur para la migración venezolana: entre los derechos humanos y el imperialismo de frontera*, presentada para obtener el grado de Doctora en Estudios de Migración de El Colegio de la Frontera Norte en México. La tesis se encuentra publicada en este enlace: <https://posgrado.colef.mx/tesis/20221716/>

Resumen

Este artículo examina la respuesta social del Mercosur ante la migración venezolana entre 2015 y 2022, desde un enfoque teórico que articula la gobernanza migratoria global con el concepto de imperialismo de frontera propuesto por Harsha Walia. La metodología es cualitativa e integra entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Los hallazgos evidencian la ausencia de criterios compartidos entre los países miembros del Mercosur, con disparidades en orientaciones políticas que derivaron en una fragmentación regional frente al fenómeno migratorio. La respuesta adoptada osciló entre cuatro modalidades: estereotipada, difusa, improvisada e integrativa, sin anclaje en las realidades territoriales específicas. Se concluye que la gestión estuvo coconducida por agencias de la ONU —en particular, Acnur y OIM— que, bajo el discurso de los derechos humanos, desplegaron prácticas tutelares orientadas a clasificar, contener y administrar a las poblaciones migrantes. Lejos de garantizar derechos, las respuestas reforzaron modelos de gestión sustentados en la restricción, la selectividad y control de las migraciones internacionales en condiciones de vulnerabilidad.

Palabras clave: derechos humanos, fronteras, imperialismo, Mercosur, respuestas, Venezuela.

Abstract

This article examines the Mercosur's social response to Venezuelan migration between 2015 and 2022, from a theoretical framework that articulates global migration governance with the concept of border imperialism proposed by Harsha Walia. The methodology is qualitative and integrates semistructured interviews and documentary analysis. The findings reveal the absence of shared criteria among Mercosur members, with marked disparities in political orientations that led to profound regional fragmentation in addressing the migratory phenomenon. The response adopted oscillated among four modalities: stereotyped, diffuse, improvised, and integrative, without grounding in specific territorial realities. It is concluded that the management was coled by UN agencies —particularly UNHCR and IOM— which, under the discourse of human rights, deployed tutelary practices aimed at the classification, containment, and administration of migrant populations. Far from guaranteeing rights, the responses provided reinforced management models based on restriction, selectivity, and control of international migration under conditions of vulnerability.

Keywords: human rights, borders, imperialism, MERCOSUR, responses, Venezuela.

1. Introducción

Desde 2014, Venezuela atraviesa una crisis humanitaria compleja y multidimensional que devino en una migración masiva, progresiva y vigente. Si bien las trayectorias no fueron homogéneas, se evidencia que la migración venezolana se orientó hacia países latinoamericanos. Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Chile recibieron la mayor proporción de esta migración (OIM, 2022; Gandini *et al.*, 2019). Asimismo, los países del Cono Sur —que incluye a Brasil como Estado fronterizo con Venezuela— ocuparon una posición inferior en cuanto a cantidad de personas migradas pero relevante respecto a sus acciones (R4V, 2026).

Este fenómeno se enmarca en un contexto global signado por el auge del control y la vigilancia de las migraciones en condiciones de vulnerabilidad que se concreta en el Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de las Naciones Unidas (Domenech, 2020). Los países receptores de migración venezolana en América del Sur —en especial—, aquellos que integran el bloque Mercosur, estuvieron tensionados entre políticas preexistentes asociadas con la libertad de circular, la cooperación regional y la protección de los derechos, y los nuevos paradigmas que abogan por la gestión y administrar los flujos migratorios.

Desde entonces, hubo un aumento de los controles migratorios con criterios de condicionalidad y selección, y cierres de las fronteras, como dispositivos de una macropolítica global que busca dominar a las movilidades humanas colocándolas como **chivo expiatorio** del sistema neoliberal quebrado (Martirena, 2025). A esta forma de hacer política migratoria, Walia (2021) la definió como imperialismo de frontera. En otras palabras, se trata de un sistema de narrativas y métodos tecnocráticos que, centrados en la gobernanza migratoria global, clasifica, racia-liza y controla a las personas migrantes desde relaciones de poder neocoloniales y asimétricas que buscan mantener las estructuras desiguales y acumulativas del sistema neoliberal y neoimperial.

En este marco se sitúa este artículo: en las políticas de protección que transitan hacia políticas hostiles, de contención y selección, donde la migración se construye como amenaza y riesgo, y que legitima múltiples prácticas de control como la detención, la expulsión y el rechazo en las fronteras (Domenech, 2020). Por ende, nos interesa abordar las respuestas sociales desplegadas por el Mercosur para atender a la migración venezolana entre 2015 y 2022, y el lugar en el que se situó la gobernanza migratoria global como estrategia integral y consensuada que concreta en la práctica al imperialismo de frontera.

Se escoge este caso por varias razones. En primer lugar, porque frente a una Unasur debilitada institucionalmente (Márquez, 2022), el Mercosur estuvo activo

durante el período de mayor crisis migratoria que comprende este artículo. En segundo lugar, mantuvo sus instrumentos de residencia, libertad de circular y movilidad —como el Acuerdo sobre Residencia (Mercosur, 2002) y el Estatuto de la Ciudadanía (Mercosur, 2010)— que entraron en tensión a partir de 2015 cuando Brasil y Argentina endurecieron los discursos y las medidas internas contra los migrantes (Brumat y Vera, 2024).

En tercer lugar, el Mercosur adoptó una posición institucional que derivó en la suspensión de Venezuela del bloque en 2017 al aplicar la cláusula democrática que consta en el Protocolo de Ushuaia (Mercosur, 1998). La medida no generó un acuerdo propio derivado de las instancias particulares del bloque para proteger o asistir a población venezolana migrante, como extender el Acuerdo de Residencia (Acosta *et al.*, 2019). Esto contraviene el régimen de movilidad relativamente liberal que caracterizaba a la región a principios del siglo XXI y derivó en “dificultades para obtener un permiso de residencia” amparado en estos acuerdos y estatutos (Acosta *et al.*, 2019, p. 7).

Por su parte, la delimitación temporal del estudio responde a dos razones. Primero, porque a partir de 2015 surgió la idea de una grave crisis migratoria que quedó plasmada en documentos como la Declaración de Quito (ONU, 2018b) y que motivó la creación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) en 2018. Dicha plataforma constituyó un hito en el liderazgo de las agencias de la ONU en la configuración de una gobernanza migratoria global con anclaje regional orientada a coordinar —de manera externa— la respuesta frente a la migración venezolana (Blouin, 2021).

Luego, hacia 2022, la migración se diversificó: no solo con migración hacia países vecinos, sino también, reemigración hacia otros destinos como Estados Unidos, México, España y otros países europeos. Para Osorio y Phélan (2020) la pandemia por covid-19 redujo el flujo de los migrantes venezolanos de 1,7 millones de personas a 2018-2019, a 0,6 millones en 2020, y luego un repunte en 2021-2022 con 1,3 millones. De modo que, el flujo migratorio venezolano luego de la covid-19 cambió: no solo ocurre en sentido sur-sur.

Asimismo, en un escenario donde los estudios académicos, desde una perspectiva regional, sobre la migración venezolana y la actuación del Mercosur son escasos, resulta oportuno contrastar la postura y narrativa tradicional del bloque con las acciones efectivamente ejecutadas. Este enfoque nos aproxima a las respuestas sociales diseñadas por el Mercosur desde el enfoque del imperialismo de frontera, las tensiones producidas desde los instrumentos de derechos humanos, y las formas

de hiperintervención y gobernanza migratoria global que promueven las agencias de la ONU financiadas por los países del norte global (Mallimaci *et al.*, 2021).

1.1. Metodología

La metodología de esta investigación es cualitativa. Partió de revisar documentos y aplicar nueve entrevistas semiestructuradas como técnicas de recolección de datos. Se procedió, en primer lugar, a revisar normativa, resoluciones, actas, planes, informes y comunicados producidos tanto por los Estados fundadores del Mercosur, como por instancias técnicas del bloque, en especial, el Foro Especializado Migratorio (FEM), el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH) y el Instituto Social del Mercosur (ISM). También, se tuvieron en cuenta documentos producidos por organismos internacionales como la OIM y el Acnur.

De esta revisión, se escogieron intencionalmente cerca de 40 documentos con base en los siguientes criterios: que hayan sido elaborados entre 2015 y 2022; que aborden el tema migratorio, la libertad de circular o movilidad humana, en especial, venezolana; que fueran de acceso público y abierto, de fácil consulta en la web. Los hallazgos que resultan de esta revisión se organizaron en dos tablas: la primera contiene la respuesta contextual de los Estados fundadores y el Mercosur sobre la migración; la segunda, las respuestas del bloque y de los Estados hacia la migración venezolana.

Se efectuó un análisis de contenido en el que se encontró que la mitad de las medidas, tanto de los Estados fundadores como del Mercosur, se centran en la gobernanza migratoria, el refuerzo del control fronterizo, injerencia de las agencias de la ONU y ausencia de acciones compartidas. La otra mitad se asocian con el enfoque de derechos humanos, la atención a la vulnerabilidad, el acceso a servicios, la integración social, ayuda humanitaria y regularización. Con estos datos, se procuró, no describir las medidas adoptadas, sino problematizar los sentidos subyacentes de las respuestas, los campos de acción en donde se condensó, su alineamiento o distanciamiento del imperialismo de frontera o el enfoque de los derechos humanos que contiene.

De manera complementaria, se efectuaron nueve entrevistas semiestructuradas a actores clave. El objetivo fue conocer las experiencias sobre cómo los Estados respondieron a la migración de venezolanos frente a temas como la protección internacional, políticas migratorias, protección social, vivienda y otros. En la muestra intencionada, hay funcionarios y exfuncionarios públicos, integrantes de las instancias de apoyo del Mercosur, representantes de agencias y referentes de la sociedad civil vinculados con este tema.

Las entrevistas se concretaron de manera virtual en el segundo semestre de 2024, cada una con una duración entre 60 y 80 minutos. Fueron grabadas —previa autorización— y transcritas para su posterior análisis. Cada persona entrevistada

firmó un consentimiento informado en el que se aseguró la confidencialidad de sus datos, filiación institucional, cargo e información brindada. Los aportes de este artículo se presentarán de manera anonimizada; de la misma manera, por temas de espacio, no se reflejará la totalidad de los hallazgos, ni entrevistas.

2. Imperialismo de frontera y gobernanza migratoria global

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU (2018a) no solo es un acuerdo entre países para controlar la migración y proteger al migrante, implica la concreción de un nuevo paradigma mundial instaurado por el norte global a las migraciones provenientes del sur, considerado por Walia (2021, p. 29) como imperialismo de frontera. Desde este enfoque, “las violencias y precariedades del desplazamiento y la migración se crean y mantienen de forma estructural, incluso a través del sometimiento imperial, la criminalización de la migración, la jerarquía racial de la ciudadanía, y la explotación obrera mediada por el Estado”.

En tal sentido, las fronteras operan como una contención racial, social y espacial para proteger el capital a partir de controlar y brindar seguridad a las migraciones mediante cuatro formas de gobernanza: la exclusión, dispersión territorial, inclusión mercantilizada y control discursivo. Para Walia (2021), el concepto de migrante es en sí mismo una construcción del norte global que permite subordinar a las personas desde el poder desigual del Estado, quien construye y dota de sentido a las categorías de ilegal, irregular y no nacional (Sayad, 2008) que busca incidir en diversas formas de explotación laboral-neoliberal. En el mismo sentido, Fraser planteó que

los Estados poderosos optaron por construir sujetos expropiables en áreas alejadas, en zonas periféricas del sistema capitalista mundial saqueando los rincones más alejados del planeta, las potencias coloniales europeas seguidas por un Estado imperial estadounidense convirtieron a millones de personas en súbditos portadores de esas características: desprovistos de protección política listos y preparados para la confiscación. (2023, p. 76)

En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se concreta el imperialismo de frontera como política dominante que, si bien reconoce los derechos y las vulnerabilidades, mantiene intacta la capacidad del Estado de clasificar, filtrar, regularizar, contener o devolver a los migrantes desde el principio de soberanía y gestión de las migraciones. Así,

los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país. (ONU, 2018a, p. 5)

Aunque esto lleva a una discusión más profunda sobre el principio de soberanía nacional y el principio de movilidad como parte del catálogo de derechos

humanos, no menos importante es la discusión sobre el arte de gobernar planteado por Foucault (2014), el cual se ejerce desde el poder. Sobre el Estado recae el rol de proteger los intereses del capital transnacional y, por ende, debe controlar y neutralizar todo aquello que ponga en riesgo las relaciones sociales que permiten su acumulación.

La gobernanza migratoria global planteada por la ONU (2018a) se convierte en un dispositivo cuando la cooperación internacional organiza, financia o condiciona prácticas concretas acerca de la gestión del **problema social**. Esta dinámica se sustenta en nuevos acuerdos institucionales de carácter regional, como el Proceso de Quito (ONU, 2018b) que representa un consenso para abordar la migración venezolana, con financiamiento de diversos países del norte global y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Según Domenech (2018), estas formas responden a la emergencia por regular la movilidad y por generar un régimen de las migraciones, como modelo supranacional que se consolida en la década de 1990 y que traza las líneas gruesas del abordaje político estructural desde la gestión y gerenciamiento de las movilidades humanas. En tal sentido, el Estado conduce a sus instituciones desde las lógicas y dinámicas de la *migration management* (Domenech, 2018). La gestión de la migración (en español) se caracteriza por tener una visión del gerenciamiento de la migración; apertura regulada y selectiva de los migrantes; la gestión interestatal con instrumentos de intervención comunes; visión economicista donde se pretende minimizar los gastos e inversiones; medidas de cierre de fronteras y regularización.

Mezzadra (2005) también reflexionó sobre esta gobernanza migratoria. Su tesis está basada en la idea de que el espacio global y los movimientos de personas se gerencian desde un enfoque productivista y de acumulación capitalista. Es decir, los Estados administran a los migrantes para mantener el *statu quo*, generar y regenerar nuevas relaciones de explotación. Entonces, lo que se presenta como cooperación internacional es en realidad una frontera vertical (Brambilla, 2015) que administra la movilidad, pero que no transforma las condiciones que producen la precariedad migrante.

Esta gobernanza se ejerce mediante la tutela asistencialista y filántropa de agencias de la ONU, especialmente, Acnur y OIM. Acompañar, reasentar, monitorear y brindar apoyo a los Estados son algunas acciones de tutelaje, canalizadas en la figura del migrante o refugiado, en tanto útiles para conocer sus datos personales, proyectos migratorios, rutas, estrategias de sobrevivencia y desplazamiento. Nejamiks (2016, p. 26) planteó respecto a esto que “las conceptualizaciones en torno al movimiento de personas y las políticas propuestas por los organismos internacionales [...] se encuentran definidas por una colonialidad del poder claramente ‘visible’”. Santi *et al.* (2021) también consideraron que esta gestión está

vinculada con la noción de gobernabilidad y la perspectiva neoliberal, posicionada, orquestada y vehiculizada por la OIM y Acnur.

3. Acercamiento a la crisis humanitaria en Venezuela

La migración venezolana es un fenómeno sistemático que responde al deterioro de la democracia y las condiciones económicas de Venezuela desde 2015 (Gandini *et al.*, 2019). Desde los estudios migratorios, esta se reconoce como una migración forzada y no como un éxodo, ya que este último suaviza las fuerzas expulsivas que operan para que esa migración se produzca en determinadas condiciones.

Para comprenderla con mayor precisión, también es necesario despojarse de la categoría de flujos mixtos que comprende los conceptos de migrantes y refugiados (OIM, 2009); para Bialas *et al.* (2025), estos son constructos que producen efectos concretos sobre las personas para volverlas administrables por los Estados, las agencias internacionales y los dispositivos humanitarios. Para Carling (2023), la creación e indiferenciación de y entre estas categorías —la de migrantes y refugiados— son reflejo de los intereses particulares y las luchas de poder entre agencias de la ONU, que luego de 2015 forman parte del lenguaje común. Esto “refleja la fragilidad del sistema de protección internacional [...] [y] los intereses y estrategias detrás de esta clasificación” (Blouin, 2021, p. 156).

Desde 2014, Venezuela se convirtió en un entorno adverso para desarrollar una vida cotidiana digna (Human Rights Watch, 2018), marcado por proyectos precarizados y múltiples formas de violencia estatal. Se sumó una respuesta internacional que, al clasificar, tutelar y administrar la movilidad venezolana —junto con los Estados receptores—, contribuyó a profundizar la vulnerabilidad de esta población.

El Consejo de Derechos Humanos (2019) de Naciones Unidas expresó su preocupación por la grave crisis social y económica de Venezuela cuyo impacto era desproporcionado y diferenciado en la niñez, personas con discapacidad, pueblos indígenas y otros segmentos. Instó a la comunidad a prestar su apoyo y a la Acnur monitorear la situación, con el fin de preparar un par de informes sobre los hechos en Venezuela. En 2019, la ONU decretó un estado de crisis humanitaria compleja en Venezuela enfocada multidimensionalmente desde el deterioro de las condiciones de vida, alimentación, salud, agua y saneamiento, y educación de la población.

En 2018 un informe de la FAO, OPS y Unicef (2018) observaron el incremento de personas con inseguridad alimentaria en Venezuela y lo consideraron como el segundo país de la región que requería de una atención especializada, por detrás de Haití. Pero este impacto fue más sistémico ya que se asocia con la precarización económica y los déficits de disponibilidad de alimentos. Así lo reveló Hum Venezuela (2020) quien dio cuenta que a marzo de 2020 el 68 % de hogares no contaba con acceso suficiente a alimentos y que entre el 34 y 49 % de personas adultas debieron privarse de alimentos por su alto costo o escasez.

Por su parte, Azkoul *et al.* (2019, 56), basados en información del Ministerio de Salud, señalaron que el desfinanciamiento, desestructuración y debilitamiento de políticas de salud quebrantaron el estado de bienestar de la población, tanto que, “el déficit de políticas en medicina preventiva y la escasez de medicamentos tanto de alta como de baja rotación, han condicionado un repunte en la morbilidad del venezolano”. Para 2018, alrededor de 25 000 mujeres embarazadas no recibían control prenatal, mientras que 7500 se controlaban recién desde el octavo mes de gestación. Entre otros elementos,

el colapso del sistema sanitario público afecta directamente a 18,4 millones de personas (65 % de la población) con problemas de salud de mayor prevalencia (48,7 % crónicos y 35,7 % agudos). De este total de población, 7,9 millones de personas presenta problemas de salud graves (24,4 % crónicos y 11,4 % agudos) sin atención garantizada en el sistema, debido a que los centros de salud perdieron 46,7 % de las camas y 80,8 % de las camas en unidades de cuidado intensivo¹⁸; 51% de las salas de cirugía o pabellones; 38,3 % de la actividad quirúrgica; 85 % de los equipos médicos; y 90 % de las capacidades para realizar exámenes de laboratorio (Hum Venezuela, 2020, p. 22).

Estos datos evidencian el colapso progresivo de la cobertura en salud que dejó a amplios sectores de la población sin atención médica adecuada y aumentó las muertes asociadas a la ausencia o precariedad de la asistencia sanitaria (Zkoul *et al.*, 2019). A su vez, la pandemia por covid-19 agravó un sistema nacional de salud que venía deteriorado, con limitaciones en los recursos, servicios y capacidad de respuesta (OPS y OMS, 2023).

En cuanto a medios económicos y de vida y protección, la pobreza multidimensional se extendió al 69,6 % de la población, cuestión profundizada por el déficit de servicios básicos, en especial, de electricidad (Hum Venezuela, 2023). Además,

- El 49,4 % de la población empeoró en sus condiciones de pobreza, con inaccesibilidad de bienes y servicios como resultado de dificultades para movilizarse.
- El 41 % quedó expuesta a inseguridad pública debido a amenazas de violencia o riesgo en sus entornos comunitarios.
- El 49,9 % presenta escasez de agua o usa fuentes no aptas para el consumo humano.
- El 38 % de niños, niñas y adolescentes está fuera del sistema educativo o cuentan con una educación básica interrumpida.
- En el ámbito laboral el 32,1 % de las personas se desempeña en el sector informal y el 17,3 % se emplea en actividades consideradas peligrosas (Hum Venezuela, 2023).

A nivel institucional, el deterioro del sistema democrático en Venezuela ha estado acompañado por la concentración del poder, agravamiento de la violencia estatal, pérdida de la independencia institucional y restricción de derechos políticos, entre ellos, represión ante la protesta social. El Mercosur sancionó al país en 2017 por considerar que había una ruptura del orden democrático, mientras que, en el mismo año, el Grupo de Lima condenó la ruptura del orden constitucional “reflejada en la pérdida de instituciones democráticas y la falta de garantías y libertades

políticas para todos los ciudadanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos (2019, literal 3) de Naciones Unidas condenó toda violación y transgresión de los derechos humanos,

los actos generalizados de represión y persecución selectivas por motivos políticos [...] que incluyen casos de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos y durante operaciones de las fuerzas de seguridad, detenciones arbitrarias, torturas, malos tratos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas por parte de órganos de seguridad como las Fuerzas de Acciones Especiales y de grupos armados civiles favorables al Gobierno.

Las violaciones de derechos humanos por parte del Estado venezolano apuntan a una política de represión del disenso político y a infundir temor en la población (ONU, 2017). Por otro lado, un informe de Human Rights Watch (2017) destacó las condiciones deficitarias de los centros de detención, la impunidad en las violaciones de derechos y el hostigamiento a los defensores de derechos y medios de comunicación. El informe destacó que eran más de 340 presos políticos en cárceles o sedes del servicio de inteligencia venezolano, con procedimientos sumarios que no respetaron las normas internacionales sobre el debido proceso y condenas arbitrarias a alcaldes opositores. Además, en las protestas de abril y junio de 2017

Miembros de las fuerzas de seguridad han disparado municiones antidisturbios a quemarropa contra manifestantes, arrollado con vehículo blindado a personas que se manifestaban, golpeado brutalmente a personas que no mostraron resistencia y llevado a cabo violentos allanamientos en edificios de departamentos [...] al menos 124 personas habían muerto durante incidentes relacionados con las protestas [...] Entre abril y noviembre, se detuvo a cerca de 5.400 personas en relación con protestas, incluidos manifestantes, transeúntes y personas que fueron llevadas de sus casas sin la orden judicial correspondiente [...] Integrantes de las fuerzas de seguridad también han cometido graves abusos contra detenidos que, en algunos casos, constituyen torturas, como violentas golpizas, descargas eléctricas, asfixia y abusos sexuales (Human Rights Watch, 2017).

Esta violencia institucional se consolidó en 2015 mediante una política de seguridad denominada Operación Liberación del Pueblo que, al buscar combatir a la delincuencia, sirvió de instrumento al Estado para cometer graves violaciones de derechos humanos. La política se caracterizó por el despliegue de militares y fuerzas especiales civiles en las calles, espacios públicos y barrios populares, con ejecuciones extrajudiciales, violencia estatal, uso excesivo de la fuerza, controles discriminatorios y desalojos forzosos (Ávila, 2017).

Así, en un contexto determinado por hiperprecaridad (Butler *et al.*, 2024), en el que la fragilidad socioeconómica se entrelaza con violencia institucional, cerca de 7,9 millones de personas venezolanas salieron forzosamente del país (Acnur, 2025). Para Butler *et al.* tal hiperprecaridad no solo alude a la pobreza y falta de condiciones para vivir una vida digna, sino a la acumulación de violencias institucionales múltiples que erosionan las condiciones de vida en niveles nunca vistos.

4. Hallazgos sobre las respuestas estatales y del Mercosur

Con base en la revisión documental se pueden clasificar las respuestas sociales emitidas por los países fundadores y el Mercosur: las respuestas contextuales y las vinculadas con la migración venezolana. Las primeras se orientan, aunque con enfoques y niveles variados, a la legislación migratoria, la protección, programas humanitarios, mecanismos administrativos e integración educativa. Otra parte responde a lógica de gobernanza migratoria y control fronterizo, cooperación técnica con organismos internacionales, institucionalización y el uso de sistemas biométricos (ver tabla 1).

Tabla 1

Respuestas sociales contextuales de los Estados miembros y del Mercosur frente a la migración

Respuesta	País / ámbito	Año
Decreto 70 que modifica Ley Nacional 25.871 – Ley de Migraciones (Poder Ejecutivo Nacional, 2017).	Argentina	2017
Ley de Migraciones 13.445 (Presidência da República, 2018a)	Brasil	2018
Ley 3.684 sobre asistencia humanitaria a migrantes en situación de vulnerabilidad (Presidência da República, 2018b)	Brasil	2018
Decreto 10.917 que crea el Comitê Federal de Assistência Emergencial (Poder Executivo, 2018)	Brasil	2018
Ordenanza 670 que dispone en su artículo 17 regularizar a migrantes forzados y vulnerables (Gobierno de Brasil, 2022)	Brasil	2022
Resolución sobre integración educativa sin discriminación (Conselho Nacional de Educação, 2022)	Brasil	2022
Decreto 4.483 que crea la Política Nacional de Migraciones (Presidencia de la República del Paraguay, 2015)	Paraguay	2015
Ley 6.984 sobre migraciones (Congreso de la Nación Paraguaya, 2015)	Paraguay	2015
Plan estratégico nacional de la OIM en Paraguay 2014-2018 (OIM, 2014)	Paraguay	2014
Implementación del sistema MIDAS de control biométrico en fronteras (DGM, 2018)	Paraguay	2018
Decreto 118/018 sobre residencia a extranjeros en situación de vulnerabilidad (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018)	Uruguay	2018
Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados (ANEP, 2019)	Uruguay	2019
Protocolo de actuación para niñez y adolescencia indocumentada (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022)	Uruguay	2022
Proyecto Ciudades Solidarias (Acnur, 2023)	Uruguay	2022
Instalación de la Oficina Nacional de Acnur en Uruguay (Acnur, 2022)	Uruguay	2022
Plan de integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (Junta Nacional de Migración, 2023).	Uruguay	2022
Guía para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes (IPPDH, 2017)	Mercosur	2017
Proyecto regional PRODEHSA. Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de derechos de personas migrantes (IPPDH, 2016)	Mercosur	2013–2016
Proyecto de protocolo de comunicación entre organismos migratorios sobre expulsiones en Estados Parte	Mercosur	2018
Memorando de entendimiento Mercosur-OIM	Mercosur	2015

Respuesta	País / ámbito	Año
Operacionalización de Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes en el contexto de la pandemia	Mercosur	2021

Fuente: elaboración propia de la autora (2025).

Los Estados fundadores y el Mercosur crearon, incluyeron e institucionalizaron instrumentos de ajuste al tema migratorio, aunque más limitado en el Mercosur. Algunas medidas buscaron proteger, asistir o integrar a la población migrante como el Decreto 9.285 de 2018 en Brasil, el Decreto 118/018 de 2018 de Uruguay o el Diagnóstico preliminar sobre normativa, institucionalidad y acceso a derechos del Mercosur. Sin embargo, hay otras medidas alineadas con los enfoques de control y seguridad como el Decreto 70 de 2017 en Argentina; el sistema Midas² de control biométrico en las fronteras en Paraguay en 2018; el Acuerdo de cooperación Mercosur-OIM de 2015; y el Proyecto de protocolo entre organismos sobre las expulsiones en Estados fundadores del Mercosur en 2018.

Estas categorías vinculadas con la protección de derechos humanos suelen presentarse de manera enunciativa y desprovista de constructos políticos, técnicos y presupuestarios que las garanticen y materialicen. Por el contrario, las asociadas con el control y las restricciones sí cuentan con el diseño, los recursos e infraestructuras destinadas a su concreción. Por tanto, apelar al lenguaje de los derechos humanos y el humanitarismo, funciona más como una retórica política que como una condición que reposiciona al Estado en sus acciones concretas (Martirena, 2025).

Ahora bien, los cuatro países fundadores y el bloque, salvo Uruguay, respondieron de manera singular a la migración venezolana mediante una batería de acciones y políticas públicas concretas como consta en la tabla 2.

Tabla 2
Respuestas sociales estatales de los Estados miembros y del Mercosur frente a la migración venezolana

Respuesta	País / Ámbito	Año
Disposición DNM 594. Acceso a residencia para personas venezolanas (DNM, 2018)	Argentina	2018
Resolución 511. Asistencia a venezolanos como víctimas de delitos (MJyDH, 2019b)	Argentina	2019
Disposición 520. Programa de asistencia de OIM (DNM, 2019a)	Argentina	2019
Resolución 872. Recepción de testimonios para denuncias por crímenes de lesa humanidad (MJyDH, 2019a)	Argentina	2019
Disposición 1.891 para regularizar a niños, niñas y adolescentes venezolanos (DNM, 2021)	Argentina	2021
Actividad institucional DNM. Jornada sobre situación laboral y profesional de migrantes venezolanos (DNM, 2019b)	Argentina	2019
Resolución 230-E sobre convalidación de títulos educativos de personas venezolanas (Ministerio de Educación, 2018)	Argentina	2018

2 Sistema de Información sobre Gestión de Fronteras y Datos de los Migrantes.

Respuesta	País / Ámbito	Año
Decreto Presidencial 9.285. Reconocimiento de situación de vulnerabilidad por flujo migratorio venezolano (Presidência da República, 2018c)	Brasil	2018
Medida Provisional 820 - Asistencia humanitaria a personas venezolanas (Presidência da República, 2018d)	Brasil	2018
Resolución 62 sobre protocolo de facilitación migratoria para ciudadanos venezolanos (DGM, 2019)	Paraguay	2019
Proyecto de Acnur “Semillas para la democracia” dirigido a población venezolana (Acnur, 2019)	Paraguay	2019
Grupo de cuidados para personas venezolanas (OIM, 2019)	Paraguay	2019
Mesa conjunta Foro Migratorio-Conares-Mercosur que abordó el incremento de migrantes venezolanos en la región (Mercosur, 2019)	Mercosur	2019
Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes Venezolanos (Acnur y OIM, 2018)	Mercosur	2018
Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (Proceso de Quito) (ONU, 2018b).	Naciones Unidas	2018

Fuente: elaboración propia de la autora (2025).

La tabla muestra que los Estados fundadores del Mercosur y el bloque mismo definieron un crisol de respuestas sociales estatales para atender a la migración venezolana. Pese a que el proceso de integración regional data de 1991 y el bloque cuenta con instituciones que podían tratar el tema migratorio como el IPPDH, el ISM y el FEM, y mantener acuerdos multilaterales entre iguales países, no se desplegaron ampliamente acciones articuladas y armonizadas para abordar la migración venezolana. Cada país brindó un tratamiento distinto y diferenciado que, si bien tiene fundamento desde el principio de soberanía, son el reflejo de una fragmentación regional entre países sobre un tema en común.

Argentina se consolidó como uno de los países con mayor predominio para integrar y regularizar a la población venezolana. Sus políticas incluyen acceso a residencia migratoria, asistencia a víctimas de delitos, regularizar niños, niñas y adolescentes, actividades para la integración laboral y convalidar títulos universitarios que, en el contexto de la crisis institucional venezolana, resultaban de difícil o imposible cumplimiento. Entre las medidas más relevantes destaca la Disposición DNM 520/2019 que habilitó a los ciudadanos venezolanos a solicitar residencia aún con documentación vencida fuese pasaporte, cédula de identidad o partida de nacimiento.

En la misma línea, la Disposición 1891/2021 de la Dirección Nacional de Migraciones amplió los criterios para regularizar a NNA venezolanos al admitir la partida de nacimiento legalizada y apostillada como documento válido para tramitar la residencia temporaria por un plazo de dos años conforme a lo establecido en el Acuerdo sobre Residencia. Esta disposición eximió de presentar en el trámite el pasaporte o la cédula vigente, incorporó una perspectiva humanitaria y de protección de derechos, y estableció la presencia obligatoria de progenitores o representantes legales en el trámite administrativo.

Estas iniciativas integradoras y con enfoque de derechos en Argentina, coexistieron con acciones que tensionaron esta orientación política. Además de regularizar a personas adultas, niñas, niños y adolescentes, y recibir asistencia de la OIM, las Resoluciones 872/2019 y 511/2019 responden a una lógica en la que el Estado administra y clasifica a esta población bajo categorías puntuales como la de víctimas y testigos. El Estado exhortó a migrantes venezolanos a presentarse ante las autoridades competentes para declarar y registrar testimonios sobre los hechos ocurridos que motivaron su salida de Venezuela.

Estas medidas se inscriben en las competencias del Estado en materia de justicia transnacional, memoria histórica y lucha contra la impunidad. Sin embargo, su alcance se limitó a lo declarativo ya que no derivaron en mecanismos específicos de reparación, protección integral ni programas sociales diferenciados, por lo menos hasta 2022 —año de corte de este estudio—. En consecuencia, estas resoluciones no se tradujeron en beneficios concretos ni en un tratamiento jurídico-político singular para la población venezolana en Argentina.

En Brasil, por su parte, las medidas adoptadas en el Decreto Presidencial 9.285/2018 y la Medida Provisional 820/2018 que reconoce oficialmente la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio en el Estado de Roraima y que dispone asistencia de emergencia, son la base jurídica que dio origen a la Operación Acogida. La Operación es una de las respuestas más sistemáticas y estructuradas de un Estado fundador del Mercosur frente a la migración venezolana.

Las dos disposiciones nacionales —de naturaleza distinta— disponen de medidas para recibir, ordenar e integrar a los migrantes y refugiados venezolanos que ingresan a Brasil, que no es otra cosa que clasificar, administrar y segregar en términos de Walia (2021). Entonces, la Operación puede leerse en dos sentidos: como una medida de asistencia, refugio temporal y tránsito al resto del país, y como una medida de gestión estatal de la movilidad en los términos del imperialismo de frontera en la que “los organismos internacionales sí han establecido una jerarquía entre los migrantes” (comunicación personal, informante 3, 9 de agosto de 2024). Brasil no actuó solo en este operativo ya que la presencia de agencias del sistema de Naciones Unidas y su participación fueron clave.

Como dispositivo de control migratorio enmascarado en supuestos humanitarios, la Operación Acogida se materializó con la ejecución de acciones de carácter excepcional, “liderada por las Fuerzas Armadas brasileñas y formalmente presentada como una ‘fuerza de tarea humanitaria a gran escala’” (Moulin y Magalhães, 2020, p. 642). Las Fuerzas Militares gestionaron los centros de recepción y refugio, transportaron personas y organizaron campamentos.

Las Fuerzas Armadas, la OIM, la Acnur y otras agencias internacionales, bajo el enfoque de la gobernanza migratoria de la ONU (2018a), implementaron acciones orientadas a garantizar las condiciones mínimas de supervivencia de los

venezolanos. También lideraron el despliegue de componentes higienistas bajo el lenguaje de la protección sanitaria, el orden público y la vulnerabilidad que incluyó el triaje, la vacunación, atención médica, albergues y espacios de recepción, alimentación y saneamiento. En términos de control, los migrantes se registraron e identificaron con tecnología biométrica, fotografías y trazabilidad individual.

Por su parte, en Paraguay las respuestas estatales fueron cocoordinadas por organismos como el Acnur que promovió el proyecto “Semillas para la Democracia” y los grupos de cuidados promovidos por la OIM. Por ende, la respuesta del Estado paraguayo es limitada y permitió que organismos internacionales asuman protagonismo tanto en la asistencia como en la protección de esta población pese a que son las organizaciones civiles el **brazo ejecutor**, como sostuvo un entrevistado (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024).

Con la Resolución 62 de 2019, el Estado flexibilizó requisitos administrativos para regularizar a personas venezolanas y habilitó el mecanismo para otorgar residencias temporales con procedimientos especiales y simplificados. La Resolución contempló eliminar y atenuar requisitos formales como la presentación de antecedentes penales o pasaporte vigente al reconocer el contexto de emergencia humanitaria de Venezuela. Respecto a Uruguay, se trató del único país del bloque en el que no se identificaron respuestas dirigidas a migrantes venezolanos.

A nivel de bloque se identificaron dos respuestas relevantes sobre la migración venezolana. La primera, el rol institucional y coordinación técnica del Mercosur en el Foro Migratorio-Conares de 2019. La segunda, el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela en el marco de la R4V, como estrategia interagencial y principal mecanismo de articulación de Acnur y OIM que se proyectó también sobre los países fundadores del Mercosur.

Esta iniciativa articula a los organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales para producir información, coordinar acciones y gestionar la asistencia destinada a la población venezolana en la región. No obstante, la R4V funciona también como un ensayo de regionalización conducido por el sistema de Naciones Unidas, aunque no sustituye a ninguna de las organizaciones regionales. La R4V reconfigura el posicionamiento político de los Estados y actores locales; es decir, los subordina a las lógicas, prioridades y marcos de intervención propios de la gobernanza migratoria global como el Proceso de Quito (Martirena, 2025).

5. Discusión

El denominador común entre los Estados fundadores del Mercosur es la ausencia de un criterio compartido y una fragmentación regional, incluso, en lo relativo al encuadre jurídico otorgado a los migrantes venezolanos para permitir su ingreso y permanencia en el territorio, con disparidad de criterios y orientaciones. Uno de los informantes lo corrobora: “El Mercosur tuvo y tiene una anarquía normativa y política respecto a la migración venezolana” (comunicación personal, informante C, 23 de julio de 2024).

Brasil optó por una estrategia humanitaria, pero otorgó a la población venezolana un tratamiento alineado con la cooperación internacional. La Operación Acogida, por ejemplo, fue concebida como una fuerza operativa humanitaria que involucró el apoyo de organismos de la ONU y más de 100 entidades de la sociedad civil (Moulin y Magalhães, 2020). En contraste, Argentina y Paraguay implementaron mecanismos para flexibilizar los requisitos migratorios y facilitar la regularización desde un marco de previsibilidad (Cerrutti y Penchaszadeh, 2023).

Se considera que el Estado argentino fue más allá y buscó reconocer a los migrantes venezolanos como posibles víctimas de crímenes de lesa humanidad, lo cual funciona como una clasificación administrativa de la migración. No obstante, esta cuestión se gestionó de manera directa con un tratamiento menos expedito y bajo la categoría de refugiados o asilados, como consta en la Ley de Migraciones, pero el Estado optó por ceñirse a lo simbólico.

Asimismo, hay un Mercosur que parece intentar colocar un criterio común sobre el tratamiento de la migración venezolana en los países fundadores, pero que, por las evidencias encontradas, no se concretó en hechos reales. Por otro lado, la Plataforma R4V, —coordinada por la OIM y Acnur— en los países del bloque, “posiciona políticamente a los Estados y a una multiplicidad de actores sociales, como figuras subalternas a las lógicas de la gobernanza migratoria, en tanto esquema de estas agencias” (Martirena, 2025, p. 94).

Estas agencias, desde un enfoque de imperialismo de frontera, cocondujeron la respuesta estatal en Brasil junto con las Fuerzas Armadas; tuvieron una participación relevante, pero limitada, en Argentina; asumieron, prácticamente, la dirección de las acciones en Paraguay, y a nivel regional, lideraron los principales espacios multilaterales de coordinación. El protagonismo de agencias de la ONU en los países del Mercosur, en materia migratoria, genera inquietudes en torno a los procesos de delegación y desplazamiento de la soberanía estatal.

Surge la inquietud hasta qué punto los Estados fundadores transfirieron sus prioridades, criterios de intervención y modalidades de respuesta a actores externos, cuya legitimidad se sustenta en mandatos técnicos y de asistencia, con financiamiento, agenda y marcos de acción condicionados por el norte global.

En este sentido, la intervención de las agencias de la ONU, lejos de fortalecer las capacidades de los Estados y del Mercosur para generar respuestas autónomas y situadas a la migración venezolana, promovieron soluciones cortoplacistas y fragmentadas.

Se trata de una “respuesta a situaciones específicas, por lo que terminan produciendo desigualdades entre las poblaciones objeto de dichas políticas y sólo son funcionales a los intereses de los Estados” (Santi *et al.*, 2021, p. 40). No obstante, Cerrutti y Penchaszadeh (2023, p. 29) afirman que en Argentina y Uruguay “se atuvo en general a los criterios y procedimientos preestablecidos del Mercosur”.

Llegados a este punto, es posible clasificar la respuesta social estatal producida por el Mercosur durante 2015 y 2022 en cuatro categorías: estereotipadas, difusas, improvisadas e integrativas. Las estereotipadas, en sintonía con Peck y Theodore (2010), son acciones *plug and play*, es decir, respuestas que se activan inmediatamente para atender un problema sin importar el contexto en donde ni cómo se produce. Aunque eficaces para administrar la emergencia humanitaria con los procedimientos que existen, no transforman las condiciones estructurales que producen la crisis ni fortalecen los proyectos regionales de integración. “A veces hay excelentes procedimientos frente a situaciones de emergencia que se presentan en los países, y en otras circunstancias se ve la selectividad del sistema internacional para intervenir” (comunicación personal, informante B, 2 de julio de 2024).

En este sentido, las respuestas *plug and play* se articulan con el imperialismo de frontera, pues ofrecen soluciones que administran la movilidad forzada desde una lógica global que prioriza el control, la selección y gestión del riesgo, mientras relega el ejercicio de derechos, la integración y construcción de alternativas propias. En varias entrevistas dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, se sostuvo que la integración era parcial y que los países solo llegan a reconocerle a los migrantes ciertos derechos básicos —como la residencia—, pero sin políticas públicas robustas que garanticen la inserción profesional, social y cultural de los migrantes. Otro punto crítico es que “en realidad participan organismos internacionales, organizaciones sociales, pero no participa el Estado” (comunicación personal, informante G, 10 de noviembre de 2024).

Por su parte, las respuestas difusas parten de un objeto político confuso y, en muchos casos, no se traducen en medidas concretas capaces de atender las necesidades de personas que atraviesan por vulneración de derechos. En la práctica, no hay respuesta a necesidades materiales y jurídicas y de reconocimiento simbólico como la no discriminación y no criminalización. Es el caso de la mesa conjunta del Foro Migratorio-Conares de 2019 que no definió con claridad si la migración venezolana debía abordarse como migración regional, crisis humanitaria o cuestión de gestión fronteriza. De acuerdo con Topulli (2016), se trata de una práctica

despolitizante en la medida que los migrantes son contruidos desde el discurso y la práctica como sujetos vulnerables y con respuestas de tutelaje y no reivindicación.

Asimismo, están las respuestas improvisadas que emergen como una reacción al problema y se sostienen en la escasa planeación. En muchos casos, se produjeron decisiones *ad hoc* basadas en decretos ejecutivos y no en la extensión de instrumentos que ya existían como la Declaración de Cartagena o el Acuerdo de Residencia del Mercosur para migrantes venezolanos, según Acosta *et al.* (2019). Otra medida *ad hoc* la constituye la Resolución 62 de 2019 en Paraguay que, además de ser reactiva y con baja institucionalización, está en sintonía con la ausencia de una categoría migratoria especial y robusta para la población venezolana (Gissi *et al.*, 2022).

Entonces, el enfoque del Estado no solo es disperso, sino que además queda limitado a soluciones coyunturales y provisionales. En ese sentido, su respuesta se adapta a la asistencia, aunque en la práctica no exista un encuadre jurídico estable. “Anteriormente solamente la persona solicitante podía acceder a nuestro servicio. Ahorita con la situación de Venezuela se amplió a que podamos asistir igual si son refugiados o no” (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024).

En este tipo de respuestas se ubican también medidas de carácter temporal como los permisos de trabajo, las visas humanitarias y residencias temporales que no son soluciones a largo plazo ni garantizan procesos de integración, mientras que el ejercicio de derechos y de ciudadanía tienen caducidad y dependen de trámites burocráticos (comunicación personal, informante A, 28 de junio de 2024). Además, el otorgamiento de visas en Brasil, por ejemplo, esconde estrategias ocultas de externalización y racialización que buscan no admitir a ciertos tipos de migrantes de acuerdo con Cintra y Nabuco (2025).

Por ende, son respuestas que, si bien buscan atenuar la emergencia, no se concretan en acciones perdurables y buscan “satisfacer las principales necesidades gubernamentales del momento; es decir, resolver la irregularidad migratoria, y proyectar una imagen internacional positiva” (Cintra y Nabuco, 2025, p. 9). En el caso de las agencias de la ONU, “las intervenciones son puntuales, o sea, es una charla que dura x tiempo, pero muy puntual, no es una cuestión que se sostenga a lo largo del tiempo, no es un acompañamiento abierto” (comunicación personal, informante C, 23 de julio de 2024).

Finalmente, están las respuestas integrativas que buscan producir soportes y resortes políticos para que los migrantes encuentren un lugar seguro en su llegada. Estas respuestas se caracterizan por una concepción amplia de la protección que trasciende de la asistencia social de emergencia y se inscribe en políticas públicas con enfoque de derechos y ciudadanía a largo plazo. Incluyen marcos normativos claros y accesibles, procedimientos de regularización previsibles, acceso a derechos y dispositivos de acompañamiento para grupos en situación de mayor vulnerabilidad. El Mercosur no coordinó o lideró este tipo de respuesta con los

países fundadores en ninguna circunstancia, como tampoco acciones concretas derivadas de sus acuerdos y estatutos, aunque tuvo algunos ensayos como el reconocimiento de títulos y acciones menores que ocuparon un lugar marginal en la agenda estatal (Martirena, 2025).

La operación del Acnur fue significativa luego de 2017 cuando suspendieron a Venezuela como Estado miembro del bloque. Pese a ello, la respuesta de la Acnur no consideró la pertenencia de los países al bloque, no activó sus instrumentos y optó por una lógica de emergencia humanitaria de atención que no correspondió con el acceso efectivo a la condición de refugiado en todos los casos. “El mandato de la Acnur es que asista a cualquier venezolano independiente de que haya solicitado o no refugio” (comunicación personal, informante F, 23 de diciembre de 2024)

Así, se desdibujó el carácter intrarregional de la movilidad y se reconfiguró a la población de Venezuela como objeto de intervención humanitaria internacional lo cual reforzó un modelo de gobernanza global basado en la tutela, la excepcionalidad y la dependencia, antes que construir soluciones políticas situadas e inscritas en valores y procesos de la integración regional (Fassin, 2011). Esto lo ratifica uno de los entrevistados que, al referirse a la Operación Acogida en Brasil, sostuvo que “fue sostenida en este tratamiento disperso y desigual que se le da a la migración venezolana, donde en unos países se los considera refugiados y en otros no” (comunicación personal, informante B, 2 de mayo de 2024).

6. Conclusiones

De la respuesta social generada por el Mercosur para tratar la migración venezolana entre 2015 y 2022, se desprenden tres conclusiones generales a partir de los hallazgos obtenidos. La primera, se identifica la fragmentación y debilitamiento del proyecto regional del Mercosur en cuanto a protección de personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad. Pese al constructo político y normativo del bloque, los Estados fundadores optaron por abordajes nacionales desarticulados, basados en enfoques de excepción, emergencia y administración del riesgo. Esta ausencia de criterios compartidos no solo generó desigualdades sustantivas en el tratamiento de la migración venezolana en el país de destino, sino que evidenció un Mercosur incapaz de producir respuestas autónomas frente a procesos de migración forzada intrarregional.

La segunda conclusión es que considerar la migración venezolana como fenómeno humanitario, facilitó el avance de la gobernanza global de las migraciones y el imperialismo de frontera. Las respuestas desplegadas y limitadas del Mercosur se inscribieron en un paradigma humanitario estandarizado que privilegia la asistencia inmediata y la gestión de la emergencia por encima de la ampliación de derechos y la construcción de una ciudadanía inclusiva.

En tercer lugar, el rol protagónico de la OIM y la Acnur revela que la política migratoria regional se externalizó progresivamente hacia agencias de la ONU. Este desplazamiento constituye una cesión progresiva de la capacidad decisonal y subordinación de los Estados del sur global a agendas, financiamientos y marcos de intervención definidos por actores del norte. Sobre este hallazgo se pueden desprender futuras investigaciones que den cuenta cómo el protagonismo de las agencias de la ONU incidió sobre la soberanía estatal y procesos de delegación de la asistencia humanitaria.

En este sentido, la respuesta del Mercosur a la migración venezolana operó más como un dispositivo de contención y administración de los flujos que como una estrategia orientada a transformar las condiciones estructurales de exclusión, violencia y desigualdad que atraviesan los migrantes de Venezuela. No obstante, la respuesta estereotipada, difusa, improvisada y poco integrativa, creó las condiciones necesarias para la anuencia del imperialismo de frontera en el tratamiento de las migraciones en donde la frontera se consagra como dispositivo de ingreso, selección, gestión y expulsión a la interna de un bloque de integración regional.

7. Referencias bibliográficas

- Acnur. (2019). *Semillas para la democracia*. Paraguay. <https://www.semillas.org.py/>
- Acnur. (2022). *Acnur y organizaciones sociales*. Uruguay. <https://help.unhcr.org/uruguay/solicitar-ayuda/acnur-y-organizaciones-socias/>
- Acnur. (2023). *Ciudades solidarias en las Américas*. Uruguay. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-04/14006.pdf>
- Acnur. (2025). Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>
- Acnur y OIM. (2018). *Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes Venezolanos (Plataforma R4V)*. Acnur y OIM. <https://www.r4v.info/>
- Acosta, D. A., Blouin, C. A., y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas* (Documento de Trabajo 3, segunda época). Fundación Carolina.
- ANEP. (2019). Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario/fundamental básico y medio/secundario entre los Estados parte del Mercosur y Estados asociados-aprobación. Uruguay. <https://sim.mercosur.int/norma/DEC/21/2010>
- Ávila, K. (2017). Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela. *Revista Misión Jurídica*, 10(13), 67-92. <https://doi.org/10.25058/1794600X.159>
- Azkoul, J., Rangel, C., y Sánchez, L. (2019). Emergencia humanitaria compleja en Venezuela, salud pública y derechos humanos. *Revista Venezolana de Endocrinología y Metabolismo*, 17(2), 45-58. <https://www.svemonline.org/wp-content/uploads/2019/09/RVEM-Vol-17-No-2-A%C3%B1o-2019.pdf>
- Bialas, U., Lukate, J., y Vertovec, S. (2025). Contested categories in the context of international migration: Introduction to the special issue. *Ethnic and Racial Studies*, 48(4), 695-717. <https://doi.org/10.1080/01419870.2024.2404493>

- Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional*, (106), 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>
- Brambilla, C. (2015). Shifting borders, bordering spaces: Complexifying the study of borders through the border multiple. *Environment and Planning D: Society and Space*, 33(1), 1-19.
- Brumat, L., y Vera, M. (2024). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 283-313. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- Butler, J., Gambetti, Z., y Sabsay, L. (2024). *Vulnerabilidad en resistencia*. Institut Català Internacional per la Pau y Bellaterra edicions.
- Carling, J. (2023). The Phrase 'Refugees and Migrants' Undermines Analysis, Policy and Protection. *International Migration*, 61(3), 399-403. <https://doi.org/10.1111/imig.13147>
- Cerrutti, M., y Penchaszadeh, A. (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*, 49(115), 23-48. <https://doi.org/10.18356/16810333-49-115-2>
- Cintra, N., y Nabuco, P. (2025). Wall of visas: how race impacts the externalization of (forced) migration control in south-south migration corridors. *Ethnic And Racial Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/01419870.2025.2484410>
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2015). Ley 6.984 de Migraciones. República del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/archivos/10973/LEY+6984.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/42/25>
- Conselho Nacional de Educação. (2022). Resolução CNE/CEB 1 - Dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. Diário Oficial da União 218. Brasil. <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3419/resolucao-cne-ceb-n-1>
- DGM. (2018). Informe de gestión 2018 - expansión de tecnología biométrica para el control migratorio fronterizo. Ministerio del Interior. Paraguay. https://migraciones.gov.py/wp-content/uploads/2024/10/Informe_de_gestion_DGM_-_2018.pdf?
- DGM. (2019). Resolución DGM 62: Protocolo de Facilitación Migratoria para Ciudadanos Venezolanos. Paraguay.
- DNM. (2018). Disposición 594/2018. Publicada en el Boletín Oficial 33813. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-594-2018-306895>
- DNM. (2019a). Disposición 520/2019 - Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos. Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/201028/20190131?>
- DNM. (2019b). Jornada sobre situación laboral y profesional de migrantes venezolanos [Actividad institucional]. Argentina.

- DNM. (2021). Disposición 1891/2021 - régimen especial de regularización para niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos. Publicada en el Boletín Oficial 34699. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1891-2021-351916/texto>
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración*, 10, 110-125. <https://migrantropologia.com.ar/wp-content/uploads/2023/03/Revista10.pdf>
- Domenech, E. (2020). La 'política de la hostilidad' en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*, (21), e057. <https://doi.org/10.21670/ref.2015057>
- FAO, OPS y Unicef. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. FAO, OPS y Unicef.
- Fassin, D. (2011). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520950481>
- Fraser, N. (2023). *Capitalismo caníbal. Que hacer en este sistema que devora la democracia y el planeta y hasta pone en peligro su propia existencia* [Odriozola, E., trad.] Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2014). *Del gobierno de los vivos* [Pons, H., trad.]. Fondo de Cultura Económica
- Gandini, L., Lozano, F., y Prieto, V. (coords.). (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/sdi.9786073019460p.2018>
- Gissi, N., Polo, S., y Flórez, A. (2022). Odissea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (130), 193-219. <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.193>
- Gobierno de Brasil. (2022). Portaria Interministerial 670 - Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasil. https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_670_DE_1%C2%BA_DE_ABRIL_DE_2022.pdf
- Human Rights Watch. (2017). Venezuela, eventos de 2017. <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/venezuela>
- Human Rights Watch. (2018, 24 de enero). La crisis venezolana. <https://www.hrw.org/es/blog-feed/la-crisis-venezolana>
- Hum Venezuela. (2020, marzo). Informe nacional de seguimiento de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela: Impactos, respuestas y factores de complejidad. <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-Seguimiento-HumVenezuela-Marzo-2020.pdf>
- Hum Venezuela. (2023, noviembre). Informe de seguimiento a la emergencia humanitaria compleja en Venezuela. <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2024/01/Informe-de-Seguimiento-de-la-EHC-HumVenezuela-Noviembre-2023-2.pdf>
- IPPDH. (2016). Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en situación de vulnerabilidad en Sudamérica (PRODEHSA). IPPDH-Mercosur.

- IPPDH. (2017). Guía Regional del Mercosur para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes. IPPDH-Mercosur. <https://n9.cl/kaukp>
- Junta Nacional de Migración. (2023). *Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Uruguay 2023-2024*. Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-integracion-para-personas-migrantes-solicitantes-refugio>
- Mallimaci, A., Lara, A., Ledo, C., Blouin, C., Pedone, C., de Pecsí, K., Cavalcanti, L., y de Oliveira, M. (2021). Dinámicas migratorias de la población venezolana en América del Sur. *Movimientos migratorios Sur-Sur Fronteras, trayectorias y desigualdades* (pp. 8-15). Boletín del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur de Clacso.
- Márquez, A. (2022). Fracaso de Unasur: tres factores explicativos. *RESI, Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 8(2), 149-168. <https://doi.org/10.18847/1.16.9>
- Martirena, C. (2025). *Las respuestas sociales estatales en el Mercosur para la migración venezolana: entre los derechos humanos y el imperialismo de frontera*. Tesis doctoral de El Colegio de la Frontera Norte. <https://posgrado.colef.mx/tesis/20221716/>
- Mercosur. (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile>
- Mercosur. (2002). *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur*. Mercosur. <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur>
- Mercosur. (2010). *Decisión CMC n.º 64/10: Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de Acción*. Mercosur. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2370>
- Mercosur. (2019). Reunión Conares-Mercosur [Actividad institucional]. Argentina.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños.
- MJyDH. (2019a). Resolución 872/2019. Publicada en el Boletín Oficial 34204. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-328928/texto>
- MJyDH. (2019b). Resolución 511/2019. Publicada en el Boletín Oficial 34158. Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/211778/20190722>
- Ministerio de Educación. (2018). Resolución 230-E/2018 - convalidación de títulos diplomados o grados académicos universitarios. Publicada en el Boletín Oficial 33810. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-230-2018-306732>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018, julio 17). Declaración sobre la violación de los derechos humanos y la ruptura del orden democrático en Venezuela. Sala de Prensa. Chile. <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/declaracion-sobre-la-violacion-de-los-derechos-humanos-y-la-ruptura-del>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Protocolo de actuación para la atención de niños, niñas y adolescentes indocumentados. R.M. 412/2022. Uruguay. <https://n9.cl/tq653>
- Moulin, C., y Magalhães, B. (2020). Operation Shelter as humanitarian infrastructure: Material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*, 24(5), 642-662. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>

- Nejamiks, A. (2016). Organismos internacionales y movilidad de personas: un análisis desde la perspectiva decolonial. *Carta Económica Regional*, 28(117), 12-30.
- OIM. (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. MC/INF/297. <https://n9.cl/n593x>
- OIM. (2014). *Plan Estratégico Nacional (PEN) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Paraguay 2014-2018*. OIM. <https://www.repository.iom.int/handle/20.500.11788/1460>
- OIM. (2022). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur: Informe Anual 2022*. OIM y Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. <https://goo.su/pgSnn>
- ONU. (2018a). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Naciones Unidas. <https://n9.cl/kpxvx>
- ONU. (2018b). *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (Proceso de Quito)*. ONU. <https://data.unhcr.org/es/documents/details/68100>
- ONU. (2017). Venezuela: Las violaciones de derechos humanos apuntan a una 'política de represión' - Informe de la ONU. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2017/08/venezuela-human-rights-violations-indicate-policy-repress-un-report>
- OIM. (2019). Grupo de cuidados para personas venezolanas [Actividad institucional]. Paraguay.
- OPS y OMS. (2023). Health Emergency Appeal 2023. <https://www.paho.org/sites/default/files/2023-09/healthemergency-appeal-venezuela-2023.pdf>
- Osorio, E., y Phélan C., M. (2020). Migración venezolana. Retorno en tiempos de pandemia (covid 19). *Espacio Abierto*, 29(4), 118-138. <http://www.produccioncientificailuz.org/index.php/espacio/article/view/35064>
- Peck, J., y Theodore, N. (2010). Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2017). Decreto DNU n.º 70/2017: Ley n.º 25.871 - Modificación. Publicada en el Boletín Oficial 33555. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2017-271245>
- Poder Executivo. (2018). Decreto 10.917 - Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Diário Oficial da União - Seção 1. <https://n9.cl/y20kg>
- Presidência da República. (2018a). Lei 13.445 - Lei de Migração. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm
- Presidência da República. (2018b). Lei 13.684 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm
- Presidência da República. (2018c). Decreto 9.285 - Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Secretaria-Geral. Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm

- Presidência da República. (2018d). Medida Provisoria 820 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasil. <https://www.congressonacional.leg.br/widget/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234?>
- Presidencia de la República del Paraguay. (2015). Decreto 4483 por el que se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay. <https://migraciones.gov.py/politica-migratoria/>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2018). Decreto 118/018: Concesión de residencia definitiva a ciudadanos/as extranjeros/as que se encuentren en el país en especial situación de vulnerabilidad. *Diario Oficial*. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/118-2018>
- R4V. (2026). R4V América Latina y el Caribe, Personas refugiados y migrantes venezolanas en la región - febrero 2026. <https://www.r4v.info/es/population-update-feb2026-esp>
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración: el orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (13), 101–116. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/4015>
- Santi, S., Clavijo, J., Gómez, C., y Echeverri, M. (2021). Fronteras, políticas de control de refugio y desplazamiento. *Movimientos migratorios Sur-Sur. Fronteras, trayectorias y desigualdades* (pp. 35-40). Boletín del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur de Clacso. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/V3_Movimientos-migratorios-sur-sur_N1.pdf
- Topulli, E. (2016). Securitization of Migration and Human Rights in Europe. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 1(5), 86-92. <https://doi.org/10.26417/ejms.v2i1.p86-9>
- Walia, H. (2021). *Border and Rule: Global Migration, Capitalism, and the Rise of Racist Nationalism*. Haymarket Books.

Reemigración venezolana desde Suramérica hacia España: derecho de fuga y ciudadanía precaria en contextos de políticas migratorias restrictivas, 2015-2025

Venezuelan Onward Migration from South America to Spain: Right to Escape and Precarious Citizenship in Contexts of Restrictive Migration Policies, 2015-2025

Jhonny Alexander
Castro Trujillo

🏠 Doctor en Estudios Migratorios de la
Universidad Pablo de Olavide
✉️ jhonnycastle@gmail.com
🆔 <https://orcid.org/0000-0003-4856-2777>
📍 España

Recibido: 14-diciembre-2025
Aceptado: 5-marzo-2026
Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Castro Trujillo, J. A. (2026). Reemigración venezolana desde Suramérica hacia España: derecho de fuga y ciudadanía precaria en contextos de políticas migratorias restrictivas, 2015-2025. *Estado & comunes*, 2(23), 137-170. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.451

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 137-170

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.451



Resumen

En la última década, América del Sur endureció sus políticas hacia la migración venezolana: pasó de esquemas de acogida a regímenes con más control, selectividad y precarización. Este artículo analiza cómo estos cambios reorientaron los proyectos migratorios venezolanos hacia España desde una perspectiva crítica que dialoga con el concepto de derecho de fuga. El estudio compara documentos normativos, literatura especializada, estadísticas oficiales y 69 entrevistas a personas venezolanas reemigradas a España tras una primera residencia en Ecuador, Perú, Chile y Colombia. Las políticas restrictivas no detuvieron la movilidad, sino que contribuyeron a reorientarla. Se estima que cerca del 25 % de los venezolanos residentes en España provienen de migraciones secundarias vinculadas con precariedad laboral, xenofobia y limitaciones en los mecanismos de regularización. El estudio concluye que la reemigración evidencia la capacidad de los migrantes para reconfigurar sus trayectorias y geografías de pertenencia y derechos.

Palabras clave: reemigración venezolana, políticas migratorias, España, América del Sur, derecho de fuga, ciudadanía precaria.

Abstract

Over the past decade, South America has tightened its policies toward Venezuelan migration: it has shifted from reception programs to systems characterized by greater control, selectivity, and precariousness. This article analyzes how these changes redirected Venezuelan migration patterns toward Spain from a critical perspective that engages with the concept of the right to flee. The research adopts a comparative approach based on documentary and regulatory analysis, a review of specialized literature, official statistics, and 69 semi-structured interviews with Venezuelans who re-emigrated to Spain after initially residing in Ecuador, Peru, Chile, and Colombia. It is estimated that about 25 % of Venezuelans living in Spain are the result of secondary migration linked to job insecurity, xenophobia, and limitations in regularization mechanisms. The study concludes that re-emigration demonstrates migrants' capacity to reconfigure their trajectories and geographies of belonging and rights.

Keywords: Venezuelan re-emigration, Migration policies, Spain, South America, Right to flee, Precarious citizenship.

1. Introducción

Desde 2015, la migración venezolana, inicialmente intrarregional, transformó de manera profunda los sistemas migratorios de Suramérica y tensionó los principios de movilidad humana del ciclo progresista frente al posterior giro hacia políticas de control y securitización (Brumat *et al.*, 2018; Domenech, 2020). Varios países suramericanos adoptaron durante las primeras décadas del siglo XXI marcos

normativos que ampliaron el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, como la Ley de Migraciones de Argentina (2004), la Constitución ecuatoriana (2008), la Ley de Migración de Uruguay (2008) y la Ley de Migración de Bolivia (2013), que incorporaron explícitamente el derecho a migrar o ampliaron sustantivamente el reconocimiento de derechos para las personas en movilidad.

Pero, el aumento exponencial del flujo migratorio, las crisis políticas internas y las presiones sociales derivaron en un giro restrictivo. Ecuador, Perú, Chile y Colombia, implementaron mecanismos de regularización condicionada, visas humanitarias, controles fronterizos y nuevos marcos legales orientados a controlar más que a proteger (Freier y Castillo, 2020; OIM, 2023). Estas medidas “afectaron gravemente a los migrantes venezolanos, quienes perdieron sus empleos, sus viviendas y la capacidad de movilidad” (Castilla y Sánchez, 2023, p. 71).

Este giro erosionó el principio de movilidad humana como derecho y consolidó una gobernanza migratoria basada en la seguridad, la selectividad y temporalidad. La región pasó de la acogida solidaria al control administrativo y transformó a los migrantes venezolanos en sujetos que deben ser regulados, vigilados y precarizados.

Ecuador, Colombia, Perú y Chile exigieron pasaportes, antecedentes penales y otros requisitos para ingresar o regularizarse cuyos costos y trámites afectaron a una población ya precarizada (Gissi *et al.*, 2020). Los migrantes enfrentaron trámites administrativos para obtener visas, con exigencias de pasaporte y certificados de antecedentes penales, medidas que estuvieron más orientadas a contenerlos que a proteger sus derechos (Freier y Castillo, 2020; Gissi *et al.*, 2020; OIM, 2023).

Desde este contexto, los países de América del Sur se convirtieron en plataformas de salida hacia nuevos destinos regionales y transnacionales como Estados Unidos, España, Portugal o Alemania, o de retorno a Venezuela (Castro, 2014b). La reemigración surgió como respuesta a la restricción regional que derivó en un cambio de proyecto migratorio: abandonar el Sur Global. En tal sentido, este artículo muestra cómo las políticas migratorias restrictivas y la precariedad favorecieron la reemigración venezolana desde América del Sur hacia España entre 2015 y 2025. Se propone que la reemigración opera como acto de resistencia y como búsqueda de protección, integración y derechos fuera de una región que no los garantiza.

Atender a estos objetivos, implica entender la migración, desde los estudios críticos, como un campo de tensiones entre estructuras de poder y prácticas de autonomía (Domenech, 2020; Mezzadra y Neilson, 2020). El cambio del proyecto migratorio puede interpretarse como una respuesta estratégica y autónoma frente a la institucionalización de una ciudadanía precaria y diferenciada en América del Sur. Asimismo, puede leerse como una expresión del derecho de fuga o desde la capacidad de los sujetos de reconfigurar sus trayectorias de movilidad frente a estructuras que restringen su acceso efectivo a derechos (Mezzadra, 2005).

La combinación de cierres institucionales, barreras legales y precarización socioeconómica en Suramérica impulsó la transformación del proyecto migratorio venezolano, por lo que el análisis parte de tres postulados:

- Las políticas migratorias son dispositivos de poder que producen subjetividades y jerarquías de movilidad (Domenech, 2020; Foucault, 2006), por ende, determinados discursos y políticas estatales construyen al migrante venezolano como una amenaza que debe ser gestionado mediante mecanismos de control.
- Los migrantes ejercen autonomía y resistencia frente al poder del Estado (Mezzadra, 2020; De Genova, 2017).
- La reemigración no solo es un reflejo de la búsqueda de mejores condiciones de vida, es también la búsqueda por reconstruir el sentido de pertenencia en tanto derechos, reconocimiento y estabilidad.

1.1. Metodología

La investigación adopta un enfoque predominantemente cualitativo-interpretativo con diseño comparado en cuatro países de América del Sur —Colombia, Ecuador Perú y Chile—, que concentran en su conjunto el 69 % de la migración venezolana a nivel mundial de acuerdo con R4V (2023b). Este enfoque se complementa con el análisis descriptivo de fuentes estadísticas oficiales para reconstruir trayectorias y experiencias de reemigración, y contrastarlas con indicadores demográficos y jurídicos relativos a población venezolana en España.

Entre junio de 2024 y diciembre de 2025 se efectuaron 69 entrevistas semiestructuradas a población venezolana que reemigró a España tras una primera experiencia en América del Sur. La muestra incluye, principalmente, informantes procedentes de Ecuador (n=48), además de Chile (n=10), Perú (n=8) y Colombia (n=3). La selección fue intencional mediante un muestreo en cadena —en la que una persona recomienda a otra— que incluyó contactos en redes de migrantes, referencias personales y comunidades de venezolanos en España.

La muestra se concentra en Ecuador por accesibilidad y por ser el país de residencia del autor. Aunque no es representativa ni permite comparaciones exactas entre países, permite identificar patrones, tensiones y significados asociados a la reemigración.

Las personas participaron de forma voluntaria vía telefónica o mediante un cuestionario —previa elección por disponibilidad de tiempo— tras ser informadas de los objetivos del estudio y el uso académico de la información. Se garantizó la confidencialidad de sus datos personales y de los testimonios mediante el anonimato y el uso de identificadores genéricos. Por razones de extensión, el artículo presenta los testimonios más representativos; los demás se usaron como base interpretativa. El perfil de las personas sigue a continuación:

Tabla 1
Perfil sociodemográfico de las personas entrevistadas

País de primera migración	Número de personas	Porcentaje (%)
Ecuador	48	69,66
Perú	8	11,59
Chile	10	14,49
Colombia	3	4,34
Género		
Mujeres	38	55,07
Hombres	31	44,92
Edad promedio		
37 años (rango 25-56)		
Año de llegada al primer destino migratorio		
Mediana: 2017 (entre 2014 y 2019)		
Año de llegada a España		
Mediana: 2022 (entre 2017 y 2025)		
Ciudad de residencia en España (principales)		
Madrid (25), Barcelona (17), Canarias (7), Andalucía (5) Galicia (3)		

Fuente: elaboración propia del autor (2026).

También se emplean y sistematizan estadísticas oficiales para contextualizar y contrastar las dinámicas de reemigración. Se examinaron los datos producidos por organismos españoles, principalmente el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) y el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, para reconstruir las tendencias sobre la población venezolana en España, nacionalización, afiliación a la seguridad social, protección internacional y regularización jurídica. El uso combinado de evidencia estadística y testimonios permitió triangular la información y situar las experiencias individuales de reemigración dentro de transformaciones de carácter demográfico, jurídico e institucional.

El estudio tiene dos límites. Primero, privilegia el marco común de los cuatro países: políticas migratorias restrictivas y securitistas. Este marco genera escenarios de ciudadanía precaria en el que los migrantes toman la decisión de reemigrar frente a experiencias de discriminación, xenofobia, entre otros. Segundo, el artículo no desarrolla otros factores que también pudieron motivar la reemigración, como el déficit administrativo, la calidad de los servicios públicos y la búsqueda de mejores oportunidades.

2. La migración como campo de poder y resistencia

Las políticas migratorias no solo regulan el ingreso, el tránsito, la permanencia o el retorno de las personas extranjeras, también producen formas diferenciadas de sujeción, ciudadanía y exclusión (Domenech, 2020). Según Goldring *et al.* (2009), los Estados usan la legalidad para producir ilegalidad, irregularidad y ciudadanía difusas. Así, la ilegalidad o irregularidad es un producto político y se concreta con mecanismos de control que buscan regular la fuerza de trabajo, aunque esto implique deshumanizar (Walia, 2021).

Los regímenes migratorios, son dispositivos de poder en el que los Estados pueden organizar, clasificar y jerarquizar a los migrantes de acuerdo con los intereses nacionales, económicos y geopolíticos (Foucault, 2006; De Genova, 2017). Para Mezzadra (2020), la libre circulación es un acto político que entra en disputa con el monopolio estatal de la soberanía y la pertenencia. Entonces, los migrantes usan la movilidad para disputar regímenes que buscan controlarlos y clasificarlos.

Desde esta perspectiva, la migración alude a una práctica política en la que los migrantes pueden moverse, reorientar sus trayectorias y disputar los sentidos de los regímenes migratorios en búsqueda de nuevas condiciones de dignidad y pertenencia. La migración venezolana reciente ofrece una ilustración empírica de esta tensión. La reemigración intercontinental no puede ser reducida a un fenómeno económico o coyuntural; expresa una respuesta activa ante el cierre institucional y la precarización de derechos en los países suramericanos.

El endurecimiento de las políticas migratorias lleva a las personas migrantes a reapropiarse de la movilidad como estrategia de vida, protección y dignidad. En términos teóricos, esta reapropiación es expresión del derecho de fuga, concepto propuesto por Mezzadra (2005) y que fue empleado para cuestionar los regímenes estatales de la migración (Mezzadra y Neilson, 2020).

En lugar de comprender la movilidad como un problema a gestionar, Mezzadra la concibió como un acto constitutivo de libertad propiciado por el migrante en el que el derecho de fuga es un acto emancipatorio frente a regímenes que producen subordinación e ilegalidad. Es la “insubordinación del cuerpo y de la esperanza” (Mezzadra, 2005) frente al capital y los Estados, por ende, la fuga no representa una derrota, sino, una estrategia de resistencia frente a una ciudadanía incompleta o precaria. El concepto permite reinterpretar la reemigración venezolana hacia España como un ejercicio de ese derecho de fuga: ante la transformación de las políticas suramericanas de acogida en regímenes de control y precarización, las personas migrantes no se inmovilizaron ni se resignaron, sino que optaron por moverse nuevamente.

Desde el paradigma de la gobernanza migratoria liderado por agencias de la ONU (Carling, 2023), se concreta tanto la ciudadanía precaria como el derecho de

fuga. Este paradigma busca equilibrar la migración segura, ordenada y regular con el respeto y protección de los derechos humanos, aunque en la práctica funciona como un mecanismo para legitimar el control estatal (Geiger y Pécoud, 2013). La noción de gobernanza desplaza el debate desde los derechos humanos hacia la eficiencia estatal para ordenar la movilidad. Esta lógica convierte a la política migratoria en un campo tecnocrático en el que proteger se subordina a gestionar el riesgo y los flujos de migrantes (Castro, 2024a).

Como resultado, el paradigma latinoamericano de derechos humanos se erosionó o cambió. Las políticas que en un inicio reivindicaron la movilidad como derecho, se transformaron durante la década de 2010 en instrumentos de control y exclusión selectiva. El paradigma clasifica a los migrantes buenos de los malos en un intento de los países de la región por conciliar su relación con Estados Unidos tras un ciclo progresista según Brumat y Vera (2024). En lugar de garantizar derechos, los Estados ahora administran y producen precariedades. El derecho de fuga emerge como respuesta política a una gobernanza migratoria más selectiva y condicionada, ante la cual las personas migrantes reactivan la movilidad como táctica de supervivencia y autonomía.

Diversos estudios señalan que los regímenes migratorios contemporáneos no solo producen movilidad diferenciada, sino también formas desiguales de pertenencia política. En esta línea, Varela (2019) analiza cómo los Estados producen sujetos migrantes cuya inclusión ocurre de manera selectiva y subordinada, y configura escenarios en los que el acceso a derechos resulta fragmentado, temporal o condicionado. A partir de tales planteamientos, este artículo emplea la noción de ciudadanía precaria para describir formas de incorporación social caracterizadas por la participación económica de los migrantes, pero también por restricciones persistentes en el ejercicio efectivo de derechos.

La ciudadanía deja de ser una condición jurídica estable para convertirse en un estatus incierto, con permisos temporales, procesos administrativos y vulnerabilidad laboral. En el caso de la migración venezolana en América del Sur, este tipo de ciudadanía incompleta se manifiesta en combinación de regularizaciones temporales, dificultades para acceder a empleos formales, xenofobia y obstáculos para la integración institucional.

Desde la sociología política, Bigo (2002) planteó que la securitización opera mediante una red de prácticas burocráticas, policiales y administrativas que construyen a cierto tipo de migrantes como figuras sospechosas o riesgosas. Los Estados contienen a estas personas con sistemas de vigilancia fronteriza, regímenes migratorios más estrictos y con mecanismos de regularización condicionada. Securitizar no es sinónimo de militarizar, sino formas difusas de controlar que atraviesan el espacio y producen lo que algunos autores denominan “gobierno de la movilidad” (Huysmans, 2006; De Genova, 2017).

Desde los estudios críticos de la migración, la securitización es un mecanismo que produce migrantes indeseables, irregulares e ilegales (Pereira, 2024). Los Estados y sus burocracias, para administrar las movilidades, generan marcos legales y administrativos que clasifican, jerarquizan y precarizan a las personas con categorías diferenciadas de acceso a derechos, protección y ciudadanía (De Genova, 2017; Domenech, 2020).

3. Suramérica de la ciudadanía regional a la securitización de la movilidad

La primera etapa de recepción de ciudadanos venezolanos en América del Sur ocurrió entre 2015 y 2018, y se desarrolló en un contexto discursivo y normativo de integración que mostraba tensiones. Este paradigma comenzó a erosionarse desde 2018 y se profundizó luego de la pandemia por covid-19, en un escenario marcado por la desaceleración económica regional, el cambio político hacia gobiernos de orientación más conservadora y el aumento sostenido de los flujos migratorios venezolanos.

En este nuevo contexto, la migración dejó de interpretarse, principalmente, como un fenómeno humanitario y comenzó a representarse como un problema de gobernabilidad, seguridad pública y presión sobre los servicios sociales. Como resultado, los Estados adoptaron medidas para restringir el acceso al territorio, condicionar la regularización y reforzar los mecanismos de control y seguridad. De esta forma, se configuró la regionalización de la restricción migratoria (Castro, 2020; Castro, 2024a).

En este nuevo escenario, amplios sectores de la población venezolana quedaron atrapados en situaciones de irregularidad prolongada en Estados receptores, precariedad laboral y exclusión institucional, que dificultó, en gran medida, el proceso de integración a la sociedad receptora o incluso el proyecto migratorio. Aunque conviene abordar a cada país por separado desde sus particularidades para no homogeneizar procesos, hay tres rasgos comunes: imposición de visados y mecanismos de ingreso, temporalidad de los permisos de residencia y la creciente asociación entre movilidad humana y seguridad en el discurso público. Los casos que siguen ilustran distintas modalidades de la transformación del régimen migratorio regional, pese a que no se pretende un abordaje detallado.

3.1. Ecuador: del universalismo constitucional al control selectivo

Ecuador constituye uno de los casos más paradigmáticos del cambio de enfoque, habiéndose consolidado como uno de los países de la región con el discurso garantista más sólido en materia de movilidad entre 2008 y 2017 (Arcental, 2021; Benavides, 2015). La Constitución de 2008 incorporó el derecho a emigrar

en su artículo 40) y el principio de ciudadanía universal en su artículo 416.6. La norma suprema suprimió la categoría de “ilegalidad” y ordenó promover una visión integradora de la movilidad humana. Esta concepción se materializó posteriormente en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) de 2017, que estableció derechos amplios para personas refugiadas y migrantes.

No obstante, la intensificación de la migración venezolana coincidió con el cambio de gobierno en Ecuador, de Rafael Correa a Lenin Moreno, y una narrativa hostil no solo con la migración, sino también con el gobierno de Venezuela (Ramírez y Ospina, 2021). El gobierno de Moreno generó el primer quiebre sustantivo respecto al marco garantista e impuso mediante Acuerdo 242 que los venezolanos presentaran su pasaporte en los puestos de control migratorio, mientras que el Decreto Ejecutivo 826 de 2019 impuso visado. En el mismo año el gobierno lideró en la Asamblea la primera reforma a la LOMH que estableció los “criterios más fuertes en torno a la seguridad, la soberanía y el control” (Ramírez y Ospina, 2021, p. 45).

La crisis sanitaria de la covid-19 profundizó las tendencias. El cierre de fronteras, la suspensión de trámites migratorios, los desalojos de viviendas y la pérdida de empleos generaron una irregularidad estructural entre la población migrante venezolana. Según la Plataforma R4V (2024), más del 60 % de los venezolanos en Ecuador permanecen sin estatus migratorio regular, lo que los expone a explotación laboral, desalojos y exclusión de servicios básicos.

Los gobiernos de Guillermo Lasso (2021-2023) y Daniel Noboa (2024-actual) consolidaron esta reorientación, con matices diferenciados, en un contexto nacional permeado por el aumento de la violencia criminal y el conflicto armado interno. Con Lasso hubo menos militarización y cierre de fronteras, pero amnistía migratoria y regularización condicionada, como consta en el Decreto Ejecutivo 436 de 2022 que dispuso el trámite para obtener una visa temporal de excepción siempre que los migrantes venezolanos cumplan con criterios para el registro. La reforma a la LOMH de 2023, impulsada por su gobierno, incorporó medidas cautelares para extranjeros en proceso de deportación.

En la administración de Noboa se endureció el giro restrictivo mediante un discurso de seguridad, deportación y orden migratorio. Además de derogar el proceso extraordinario de regularización iniciado por Lasso, mediante Decreto Ejecutivo 560 de 2025, su gobierno adelantó otra reforma a la LOMH que endureció los controles para ingresar, transitar y permanecer en el país.

La transición fue administrativa e ideológica: la regularización dejó de operar como derecho y pasó a tratarse como privilegio condicionado. La implementación de operativos de control, la ampliación de causales para deportaciones, las limitaciones para el acceso al trabajo formal y la temporalidad de los visados

evidenciaron el retorno de un paradigma securitario que la LOMH, en sus inicios, pretendía superar. Esto afectó, de manera especial, a quienes ingresaron por pasos no oficiales, no contaban con pasaporte vigente, tenían recursos económicos limitados o enfrentaban barreras para completar trámites.

La migración fue instrumentalizada tanto política como financieramente, fenómeno que se repite en gran parte de la región al analizar cómo los Estados producen formas de ciudadanía precaria para gestionar la alteridad. Durante las protestas sociales de 2019, 2022 y 2025, ciertos actores gubernamentales insinuaron la presencia de infiltrados venezolanos enviados por el Gobierno de Venezuela, que buscó deslegitimar la movilización y reforzar una narrativa de amenaza externa (Castro, 2024a; Castro, 2026). Estas acusaciones, sin evidencias hasta el momento, sirvieron para desplazar responsabilidades políticas y reforzar el control del espacio público.

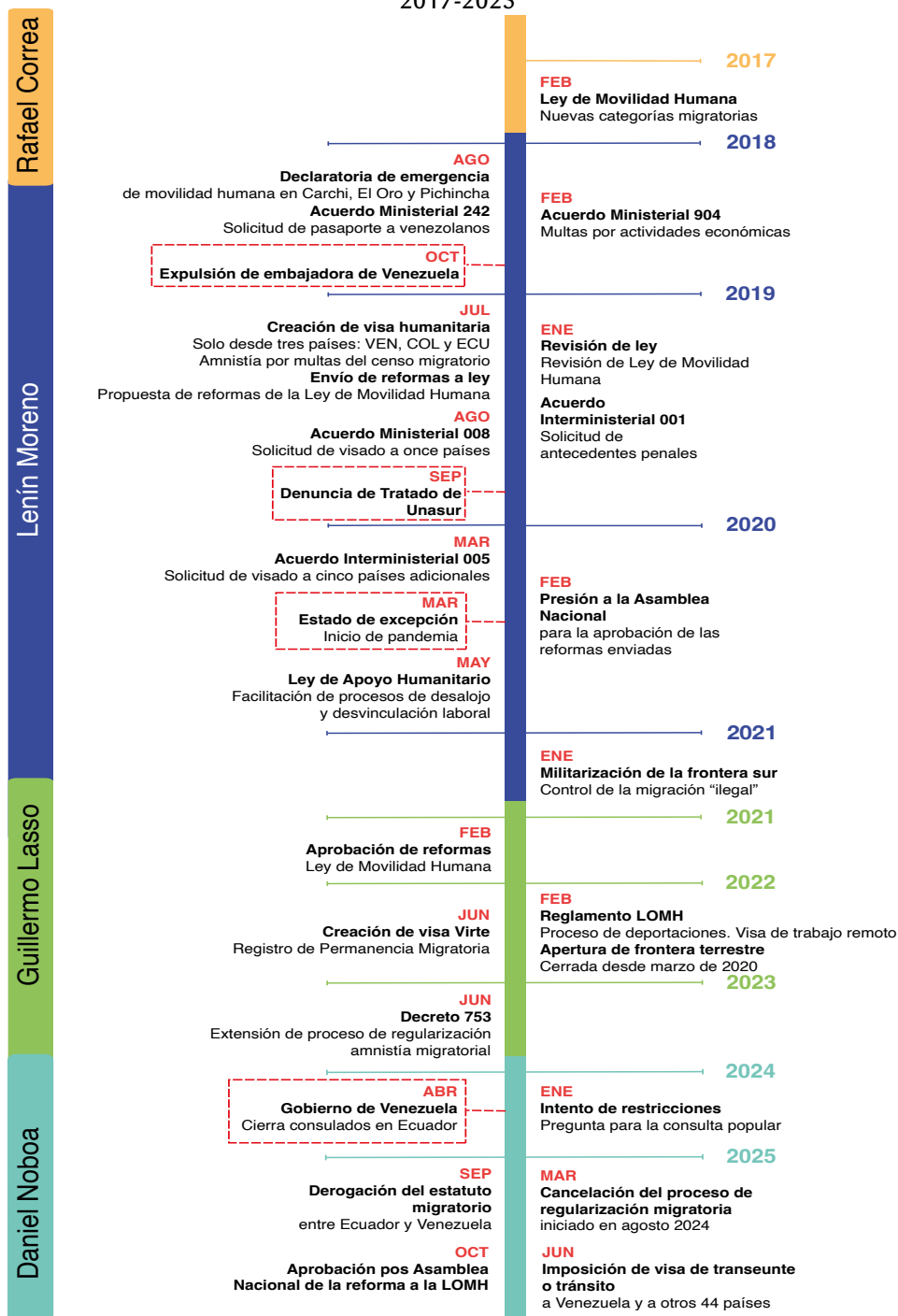
Paralelamente, el Estado intensificó la narrativa de una crisis humanitaria desbordante para solicitar recursos a la comunidad internacional. Ecuador se presentó como un país saturado y necesitado de cooperación para enfrentar la migración, aun cuando la atención a la población en movilidad forma parte de sus atribuciones constitucionales. De este modo, la migración se convirtió en un capital político y económico gestionado desde la precariedad.

Las estadísticas oficiales disponibles hasta 2025, registran un saldo migratorio negativo de población venezolana en Ecuador superior a 44 000 personas en el último quinquenio (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2024; Ministerio de Gobierno, 2025). Igualmente, R4V reportó la caída del stock de venezolanos “de 502 214 en mayo de 2022 a 474 945 en junio de 2023” (R4V, 2023a, p. 2) y “de unas 474,9 K personas en junio de 2023, se observa una disminución de más de 30 K personas hasta marzo de 2024” (R4V, 2024b, p. 4).

Las salidas de venezolanos desde Ecuador aumentaron más del 33 % entre enero y marzo de 2024 en comparación con el mismo período del año 2023 (R4V, 2024a). Estos datos evidencian la consolidación de Ecuador como un espacio de contención y expulsión indirecta (Castro, 2026), donde la reemigración emerge como una salida pragmática ante la imposibilidad de estabilización local, fenómeno que afecta no solo a ciudadanos venezolanos sino también a ecuatorianos y otras nacionalidades (Ramírez y Castro, 2026).

Figura 1

Medidas migratorias adoptadas por Ecuador en relación con la migración venezolana, 2017-2025



Fuente: elaboración propia del autor (2026).

3.2. Colombia: regularización masiva con precariedad persistente

Colombia se consolidó como el principal país receptor de migrantes venezolanos, con más de 2,8 millones de personas registradas en su territorio (Acnur, 2024). La respuesta institucional del país se caracteriza por su combinación entre la apertura humanitaria y los mecanismos administrativos temporales orientados a gestionar un flujo migratorio inicialmente percibido como transitorio.

El gobierno de Juan Manuel Santos introdujo las primeras medidas para gestionar el tema. Destaca la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), creada en 2017, para facilitar la movilidad en las zonas limítrofes, y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que permitió regularizar temporalmente a venezolanos mediante estabilidad jurídica, laboral, acceso a salud y educación (Carvajal *et al.*, 2022). Paralelamente, desde 2015 se ampliaron las causales y dispositivos de expulsión que incluyó categorías como motivos discrecionales, lo que produjo un incremento significativo de estas medidas: entre 2015 y 2020 las expulsiones de ciudadanos venezolanos aumentaron en un 728 % (Castro, 2024a).

El punto de inflexión se produjo en 2021 con la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), mecanismo de regularización mediante Permiso por Protección Temporal (PPT), con una vigencia de hasta diez años, durante el gobierno de Iván Duque. Sin embargo, la política colombiana combinó un discurso de solidaridad histórica con instrumentos de regularización estrictamente temporales. En ningún momento el país planteó mecanismos de residencia permanente para la población venezolana, lo que consolidó un régimen de regularización condicionado.

Así, la política ha sido considerada de excluyente y condicionada en algunos aspectos. Es decir, la regularización dependía de que la persona cumpliera con criterios de elegibilidad, fechas de ingreso, documentación, inscripción en el registro, validación biométrica y los trámites administrativos (Hernández, 2021).

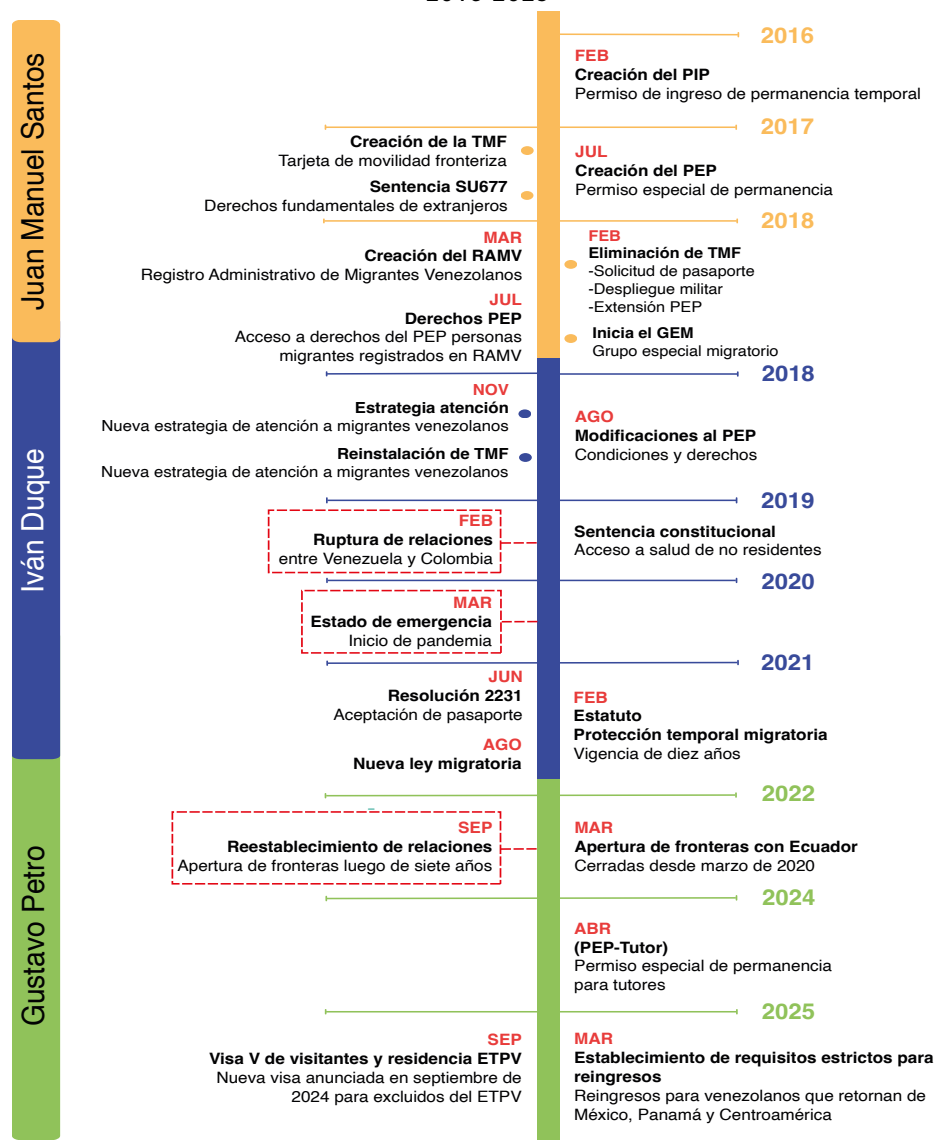
La llegada masiva de población venezolana coincidió, además, con un escenario de transición política, posconflicto y alta conflictividad social. El Estado colombiano construyó una doble narrativa: exaltó el discurso de solidaridad histórica para posicionarse internacionalmente como referente humanitario y proyectar una imagen de país solidario y receptor responsable, mientras que la presencia venezolana se usó, en ocasiones, para explicar tensiones domésticas, particularmente durante el paro nacional de 2021.

Al mismo tiempo, Colombia capitalizó su posición como principal país receptor de la diáspora venezolana para atraer financiamiento externo, presentando la migración como una carga fiscal extraordinaria. Este posicionamiento reforzó un régimen de gestión basado en la precarización administrativa, donde instrumentos como el PEP y el ETPV otorgaban derechos limitados y altamente condicionados (Castro, 2024a).

Entonces, pese a que el país regularizó masivamente, quienes no cumplían con lo dispuesto o llegaron después de la entrada en vigor de la política quedaron expuestos a irregularidad y precariedad. El gobierno de Gustavo Petro (2022-actual), pese a que ha impulsado debates sobre la integración social y el reconocimiento de derechos, sigue operando con el mismo ETPV creado por Duque y no ha consolidado una política más incluyente, cuestión que ha sido muy criticada (Provea, 2025).

Figura 2

Medidas migratorias adoptadas por Colombia en relación con la migración venezolana 2016-2025



Fuente: elaboración propia del autor (2026).

Las limitaciones del modelo se evidencian en su implementación desigual, mientras que la capacidad institucional para aplicar el ETPV varía entre regiones del país. Se calcula que el 16 % de población venezolana en Colombia no ha sido regularizada (OM3, 2024) y que el 70 % permanece en condiciones de informalidad y vulnerabilidad (OIM, 2023).

Aunque Colombia continúa siendo el principal país de acogida de población venezolana, en los últimos tres años se observa una creciente diversificación de las trayectorias migratorias, que incluyen procesos de reemigración hacia destinos extrarregionales, particularmente hacia América del Norte y Europa (Migración Colombia, 2025; DANE, 2024).

3.3. Perú: del reconocimiento temporal a la criminalización mediática

Perú se consolidó entre 2017 y 2019 como el segundo destino de migrantes venezolanos, con más de 1,6 millones de personas, por detrás de Colombia (R4V, 2023). Su política inicial combinó apertura administrativa y permisividad documental, materializada en una medida *ad hoc*, por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, como fue el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) que regularizó a más de 400 000 personas (Ministerio del Interior, 2019).

Sin embargo, desde 2018, el país adoptó un giro restrictivo impulsado por el gobierno de Martín Vizcarra quien acortó el acceso al PTP, mientras que en junio de 2019 exigió el pasaporte y visado humanitario a ciudadanos venezolanos, requisito que debía solicitarse en consulados peruanos de solo tres países y que redujo significativamente las entradas formales al país. Esta medida trasladó una parte de la presión migratoria hacia Ecuador ya que el anuncio de Perú produjo un incremento de los migrantes que debían “transitar por todo el territorio ecuatoriano desde Rumichaca (frontera con Colombia) hasta Huaquillas (frontera con Perú)” (Ramírez y Ospina, 2021, p. 44).

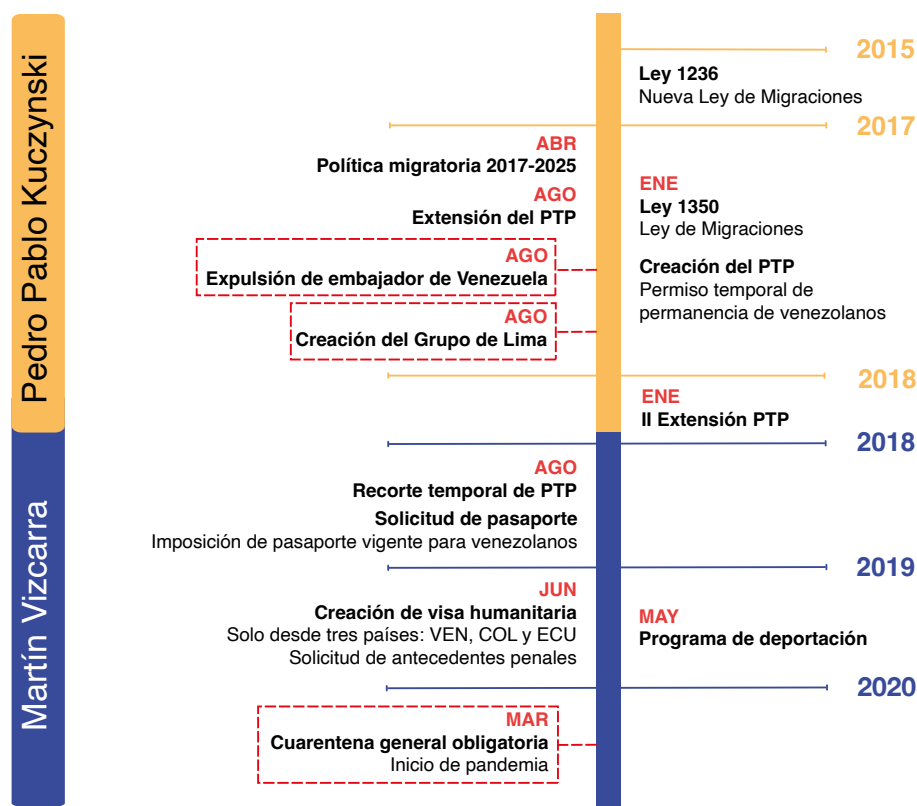
El discurso gubernamental vinculó migración e inseguridad, y favoreció la criminalización de migrantes venezolanos (Blouin y Freire, 2019; Freier y Castillo, 2020). En este contexto, y mientras el gobierno de Pedro Castillo impulsó el Carné de Permiso Temporal de Permanencia —que también fue un mecanismo temporal y condicionado—, algunos sectores políticos y mediáticos difundieron discursos que vinculaban a los migrantes venezolanos con el crimen organizado. Esto sirvió para justificar políticas más restrictivas, como exigir los antecedentes penales y reforzar los controles fronterizos, que también sucedió con el gobierno de Dina Boluarte.

Desde 2018, el Estado ejecutó deportaciones mediatizadas y politizadas en el marco del plan Migración Segura, dirigido, según el discurso oficial, a personas con antecedentes o que habían vulnerado las normas migratorias vigentes (Ministerio del Interior, 2019). Desde 2021, la Ley de Migraciones amplió las causales para

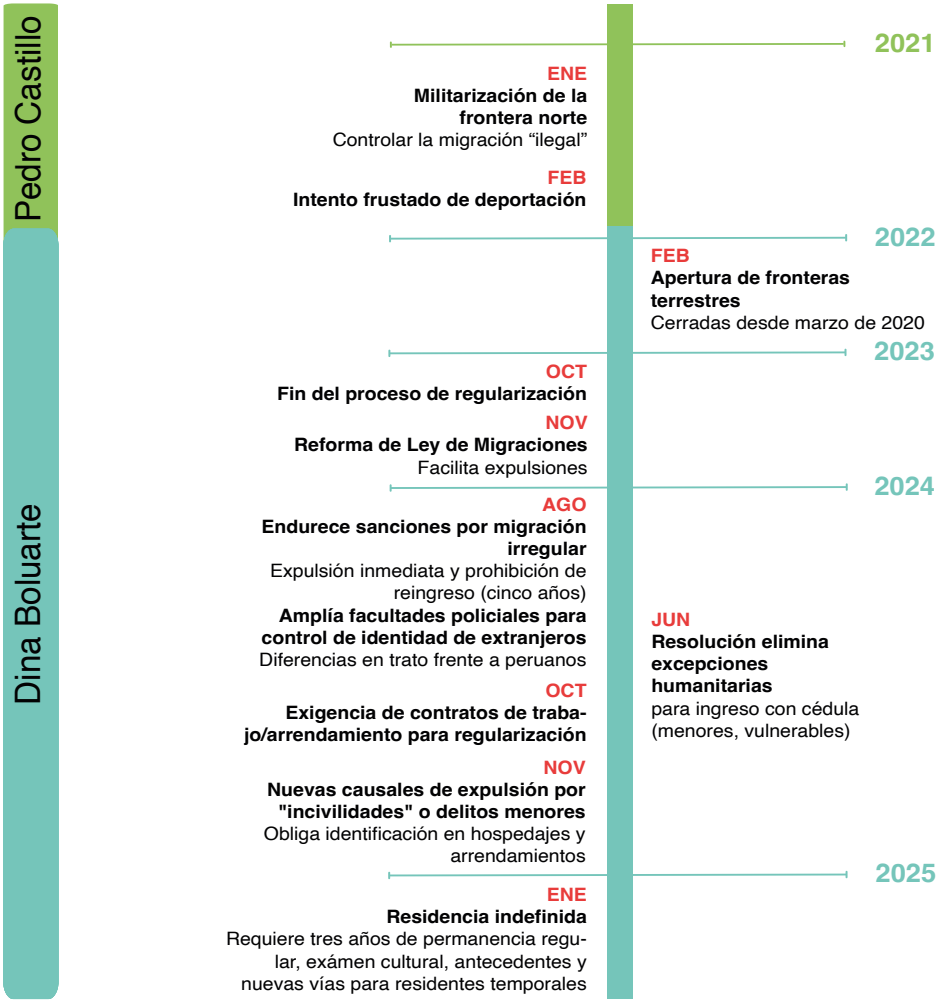
deportar y fue presentada como un mecanismo de control frente al aumento de la inseguridad. La gestión migratoria no parece tener un impacto directo en el acceso a derechos, mientras que persisten trabas burocráticas y casos de discriminación que afectan a migrantes venezolanos que incluyen a quienes han logrado obtener documentación regular.

Las medidas frente a la pandemia por covid-19 profundizaron el deterioro socioeconómico, la pérdida de empleo y la exclusión de programas de ayuda estatal. En Perú hubo colapso del sistema de regularización temporal con episodios de crisis operativa y saturación, con mafias de tramitadores que cobran por cupos, situación ampliamente televisada. Estas situaciones, junto con la hostilidad xenófoba y la violencia se convirtieron en factores que desencadenaron desplazamientos secundarios.

Figura 3a
Medidas migratorias adoptadas por Perú en relación con la migración venezolana 2015-2025



Fuente: elaboración propia del autor (2026).



Fuente: elaboración propia del autor (2026).

En términos estructurales, Perú también evidencia un cambio en su rol dentro del sistema migratorio regional. En los últimos años hay reversión de la tendencia. Las estadísticas oficiales de movimientos migratorios disponibles hasta 2025 muestran que el país registra un saldo migratorio negativo acumulado de población venezolana superior a 70 000 personas en el último quinquenio (INEI, 2024; Superintendencia Nacional de Migraciones, 2025).

Además, el propósito de quedarse ha variado: mientras en 2018 el 93,8 % de venezolanos expresó su intención de quedarse, este porcentaje cayó al 75,3 % en 2022 (INEI, 2023). De hecho, entre 2021 y 2024, España registró un aumento sostenido de solicitudes de protección internacional presentadas por venezolanos

provenientes de Lima y Trujillo (Ministerio del Interior, 2024). La criminalización mediática y las restricciones administrativas contribuyeron a reconfigurar las trayectorias migratorias hacia destinos extrarregionales.

3.4. Chile: del discurso de acogida a la política de disuasión

Fue inicialmente uno de los destinos más atractivos de migrantes venezolanos frente a las expectativas económicas que ofrecía el país. Hasta 2018, ciudadanos venezolanos podían ingresar con pasaporte y se podían regularizar haciendo uso de la visa profesional o bajo la figura de reunificación familiar. No obstante, el gobierno de Sebastián Piñera, en abril de 2018, implementó la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD) para permitir un ingreso ordenado, reducir la irregularidad y favorecer su integración.

El mecanismo, presentado como un asunto de interés nacional, tuvo efectos restrictivos hacia 2019 con exigencias documentales, tramitación y exigencia de visto bueno consular de turismo. Entre mayo y agosto de 2019 los ingresos registrados pasaron de 39 150 a 8861 venezolanos, lo que representa una reducción de más del 70 % (Servicio Nacional de Migraciones, 2020). La VRD exigía la tramitación previa en consulados fuera del país, requisito que excluía a migrantes en tránsito y a familias en situación de vulnerabilidad. El tratamiento político de la migración venezolana estuvo marcado por la tensión entre la autoimagen de país de acogida y un giro progresivo hacia lo securitario como parte de la producción estatal de irregularidad y de la precariedad migrante.

Durante el gobierno de Piñera, el discurso humanitario transitó hacia un lenguaje de orden, seguridad y control fronterizo que tuvo su momento cúspide con la Ley de Migraciones y Extranjería de 2021, que buscó ordenar la casa. Para Cociña-Cholaky (2022) este discurso estuvo permeado de criminalización hacia el migrante venezolano con graves situaciones de desalojo, vulneración de derechos y militarización de las fronteras en la región norte de Tarapacá. El estallido social de 2019 y la pandemia exacerbaron la xenofobia institucional y mediática, mientras que la nueva ley migratoria reforzó las deportaciones e incorporó la autodenucia, que operó como mecanismo de autodeportación.

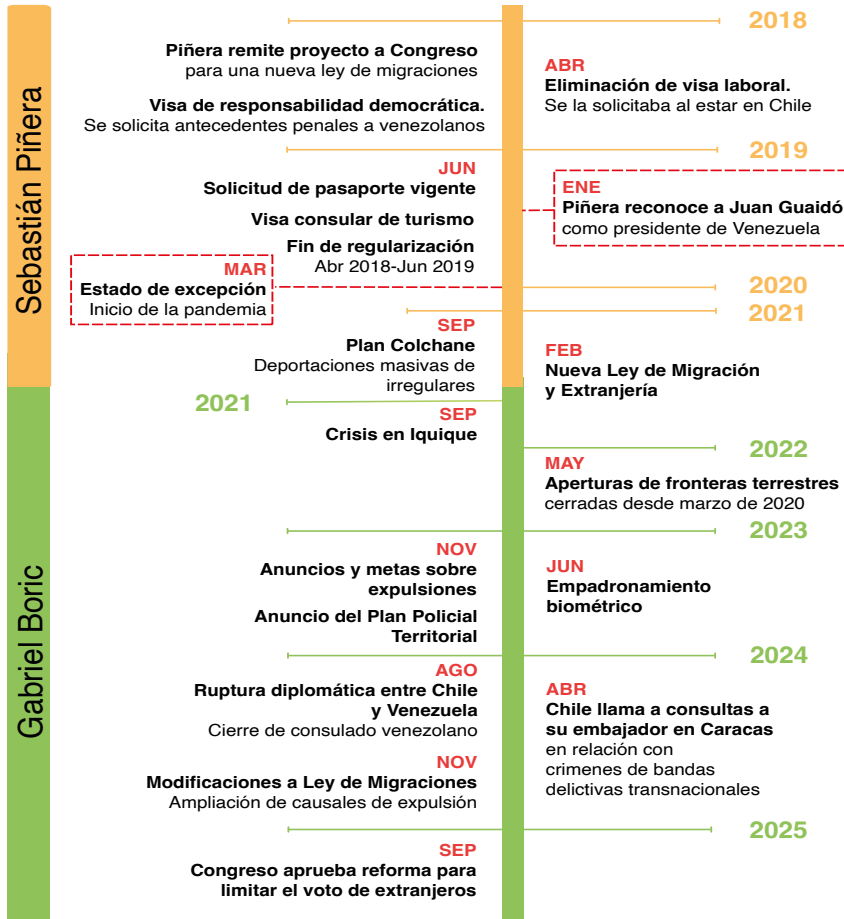
Si bien Chile ha mantenido históricamente una perspectiva de seguridad hacia la migración, reflejada en su tratamiento institucional y en indicadores de xenofobia y discriminación, desde 2018 ese perfil securitario se intensificó bajo la premisa de una migración segura, ordenada y regular. En este contexto, los migrantes sin regularización administrativa quedaron por fuera del sistema institucional y del acceso a servicios, siendo además objetos de criminalización social (Castro, 2024a).

El gobierno de Gabriel Boric, continuó aplicando la ley de migratoria desde el enfoque de la migración ordenada, regular y segura. En tal sentido, migrantes venezolanos participaron en el empadronamiento biométrico impulsado por su gobierno para registrar a los extranjeros en condición de irregularidad pese a que no se garantizaba regularización automática.

La Política Nacional de Migración y Extranjería, construida en su gobierno con un enfoque integracionista y de derechos, continuó por la misma senda condicionada, con exigencia de documentos y trazabilidad administrativa. Un elemento de contención migratoria fue la de “robustecer las capacidades y tecnologías para el resguardo de las fronteras” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023, p. 34).

Chile constituye así un ejemplo paradigmático de una política de disuasión, estimulada por la derecha y sectores de izquierda del espectro político, que no solo restringe el ingreso, sino que promueve indirectamente la salida. El endurecimiento del régimen migratorio chileno incidió en la decisión de reemigrar para una parte de los entrevistados. Los datos muestran que entre 2021 y 2022 hubo más de 120 000 egresos de ciudadanos venezolanos desde Chile (Servicio Nacional de Migraciones, 2025).

Figura 4
Medidas migratorias adoptadas por Chile en relación con la migración venezolana 2018-2025



Fuente: elaboración propia del autor (2026).

3.5. Regionalización de la restricción y sus efectos en la movilidad

En los cuatro casos estudiados hay **homogeneización restrictiva** o **regionalización de la restricción** que, con matices diferentes, presenta tres rasgos generales: primero, la selección y condicionalidad administrativa se impone a la libertad de circular mediante criterios de mérito, productividad o antecedentes penales; segundo, las medidas administrativas tienen una temporalidad de caducidad, es decir, los permisos y estatutos, muchos de ellos *ad hoc*, se conciben como excepciones temporales y no como derechos permanentes; tercero, la securitización amplía la precariedad y estigmatización, en donde los discursos oficiales y mediáticos asocian la migración venezolana con la delincuencia o amenaza social.

Estas políticas muestran que Suramérica pasó de acoger migrantes a contenerlos y expulsarlos institucionalmente. Este proceso es síntoma de una crisis de la gobernanza migratoria regional en la que los Estados priorizaron el control sobre la protección, en consecuencia, se configuró un nuevo mapa de la movilidad: la reemigración hacia España surge como reacción estratégica frente al cierre de las vías institucionales y fronteras, que también obedece a la externalización del control migratorio promovida por Estados Unidos y la Unión Europea (Domenech, 2020).

La migración venezolana pasó de ser principalmente intrarregional y adquirió una dimensión intercontinental, con rutas de reemigración hacia Europa, especialmente España. Este cambio marcó el inicio de una segunda fase del fenómeno migratorio venezolano, caracterizada por desplazamientos secundarios o retorno y estrategias de movilidad más complejas.

4. España como nuevo polo de atracción migratoria desde 2018

Desde 2018, España se consolidó como uno de los principales destinos europeos de migración latinoamericana, especialmente venezolana. Este fenómeno no puede explicarse solo desde la intensificación de las crisis regionales o migratorias en América Latina, sino también por una transformación institucional y discursiva del Estado español que reorientó sus políticas migratorias hacia un paradigma más inclusivo, tras años de predominio de enfoques securitarios.

La llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español marcó un punto de inflexión en la política migratoria del país. Mientras los gobiernos del Partido Popular mantuvieron una orientación centrada en el control de fronteras, la contención de la irregularidad y la vinculación entre inmigración y seguridad, la nueva administración apostó por recuperar el enfoque de los derechos y la integración. Este giro se reflejó en el discurso que reconoció la migración como fenómeno estructural y en reformas que ampliaron la regularización, la homologación de títulos y el acceso al trabajo (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022).

Entre las medidas más significativas se encuentran la reforma del Reglamento de Extranjería (Real Decreto 629, 2022), que introdujo modalidades de arraigo por formación y arraigo familiar que flexibilizó el acceso a permisos de residencia y trabajo para personas en situación irregular. Estas figuras vinculan la regularización con la inserción social y laboral, y reconocen los vínculos formativos y familiares como criterios legítimos de residencia. Paralelamente, se impulsaron programas para acelerar la homologación de títulos universitarios, especialmente en el ámbito sanitario y educativo, y se promovió la digitalización de los trámites migratorios, tradicionalmente lentos y restrictivos.

En el ámbito del acceso a derechos, el gobierno de Pedro Sánchez impulsó la restauración de la cobertura sanitaria universal que permitió reincorporar al sistema público a personas migrantes en situación irregular. Aunque la ejecución de las medidas varía por comunidad autónoma, el giro normativo fue percibido como un signo de apertura institucional y un reconocimiento de la dimensión social de la migración.

En 2024, España reformó el Reglamento de Extranjería para ampliar vías de regularización y facilitar el acceso al arraigo laboral y formativo. En enero de 2026 el gobierno de España anunció un proceso de regularización extraordinario y masivo de extranjeros residentes en el país, aun cuando aspiraba a beneficiar a más de quinientos mil migrantes, se recibieron muchos más de novecientos mil solicitudes lo que constituyó una cifra récord (*El País*, 2026). Todo este conjunto de medidas consolidó a España, desde 2015, como el cuarto destino más deseado del mundo (*El Economista Es*, 2025).

4.1. Políticas migratorias y dispositivos de acogida para la población venezolana

Dentro de este nuevo contexto político institucional, España desarrolla dispositivos específicos que favorecen la llegada de migrantes venezolanos. Desde 2019 implementa la Residencia Temporal por Razones Humanitarias que consiste en una autorización de residencia y trabajo de un año, renovable, para casos vulnerables. También adoptó una instrucción administrativa que permite utilizar pasaportes venezolanos vencidos en trámites de extranjería ya que el país reconoce las dificultades materiales que tienen los venezolanos para renovar papeles en su país de origen. Cabe destacar que, a diferencia de los países suramericanos, España no impuso visados de ingreso ni otras barreras administrativas durante el período de mayor flujo migratorio venezolano hacia ese país.

Otro instrumento relevante ha sido la Ley de Memoria Democrática, aprobada en 2022, que amplía las posibilidades de acceso a la nacionalidad española para descendientes de españoles. Esta normativa permite solicitar la nacionalidad a hijos y nietos de exiliados, así como a los descendientes de mujeres

españolas que perdieron su ciudadanía al contraer matrimonio con extranjeros. Para septiembre de 2025, más de 414 652 personas de América Latina obtuvieron la nacionalidad española mediante este instrumento (Vellés, 2025). En el caso venezolano, hasta noviembre de 2025 se registraron 13 460 expedientes aprobados y 17 488 pendientes de resolución (Cendón, 2025). Estas medidas contribuyen a generar un marco institucional muy favorable para la llegada y regularización de esta población.

4.2. Migración venezolana en España

España se consolidó como el principal destino europeo para migrantes venezolanos durante la última década. En palabras de Domenech (2013) este es un desplazamiento de fronteras, es decir, la migración no se concentra en un país, sino que se distribuye hacia otros lados. A partir de 2018, el número de venezolanos empadronados pasó de menos de 50 000 a más de 230 000 en 2023 (INE, 2024). Según datos del Ministerio del Interior (2024), más de 600 mil ciudadanos venezolanos residen en España. La tabla a continuación muestra la proporción relativa de los migrantes venezolanos frente al conjunto latinoamericano, en la que se observa que dicha proporción es mayor precisamente desde 2018.

Tabla 2
Evolución del flujo de ciudadanos venezolanos frente a latinoamericanos a España, 2015-2025

Año	Flujo bruto venezolanos	Flujo bruto Latinoamérica (Latam)	% venezolanos sobre total Latam
2015	19 700	150 000	13,0
2016	22 500	180 000	13,0
2017	35 000	220 000	15,9
2018	55 000	300 000	18,0
2019	85 000	400 000	21,0
2020	45 000	250 000	18,0
2021	55 000	300 000	18,3
2022	75 000	450 000	16,7
2023	100 000	500 000	20,0
2024	103 200	575 000	17,9
2025	94 100	520 000	18,1
Total	689 500	3 845 000	17,9

Fuente: a partir de los datos de INE (2025b).

La tabla que sigue, además de revelar que la migración venezolana a España se cuatuplicó antes de la pandemia —19 700 personas en 2015 y 85 000 en 2019— revela que el 17,9 % de ciudadanos venezolanos que ingresó a España, lo hizo con un pasaporte comunitario, en calidad de doble nacionalidad. De los

entrevistados, el 16,2 % manifestó poseer nacionalidad comunitaria antes de reemigrar, condición que sirvió para tomar la decisión de abandonar América del Sur. En el primer trimestre del 2026 se mantiene la tendencia de ingreso con un total de 21 200 ciudadanos venezolanos.

Durante la pandemia, el número de ingresos cayó a 45 000, pero se recuperó e intensificó entre 2021 y 2024, con un pico de 103 200 venezolanos a 2024. Del mismo modo, aumentó la proporción de uso de pasaporte español o comunitario en venezolanos de 2500 en 2015, a 10 000 en 2019 y 25 000 en 2024. Este dato es clave porque no todos los venezolanos llegan a España con las mismas condiciones jurídicas y quienes lo hacen tienen mayores probabilidades de una estabilidad.

Tabla 3
Ingresos de venezolanos a España con pasaporte comunitario y pasaporte venezolano

Año	Total, flujo de venezolanos	Con pasaporte español o comunitario	Con pasaporte venezolano
2015	19 700	2500	17 200
2016	22 500	3000	19 500
2017	35 000	5000	30 000
2018	55 000	7500	47 500
2019	85 000	10 000	75 000
2020	45 000	6 000	39 000
2021	55 000	8000	47 000
2022	75 000	15 000	60 000
2023	100 000	20 000	80 000
2024	103 200	25 000	78 200
2025	94 100	22 000	72 100
Total	689 500	124 000	565 500

Fuente: desglose estimado a partir de datos de INE (2025a).

Al sumar los ingresos sin distinguir el tipo de pasaporte, el número de venezolanos en España se aproxima a 700 000 personas, lo que los convierte en la tercera población extranjera más numerosa, después de Marruecos y Colombia (ABC, 2025). Además, en 2025, el país formalizó 160 951 expedientes de protección internacional, de los cuales 85 413 solicitudes corresponden a venezolanos con el 59,2 % del total, lo que significa un incremento de 20 puntos en relación con 2024 (García, 2026). En segundo y tercer lugar se ubican Mali y Colombia con 16 004 y 14 524 solicitudes respectivamente.

Aunque resulta difícil precisar cuántos de esos venezolanos vienen de una migración previa o si salieron directamente desde Venezuela, lo cierto es que en España también hay un aumento sostenido de la participación laboral de la población extranjera. Desde diciembre de 2019 a 2025, la afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social española creció el 45 %, en la que venezolanos son el segmento que más aporta al mercado laboral (RTVE, 2026).

Luego de revisar la base del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2015-2025) se obtuvo que el número de afiliados venezolanos pasó de 16 600 en 2015 a más de 210 000 en 2025. Los sectores de inserción laboral más relevante son hostelería (24 %), comercio (16 %), salud (10 %) y educación (8 %). Según la misma base, cerca del 40 % poseen estudios superiores. En este mismo sentido, entre 2018 y 2025 la población extranjera en España fue responsable del 73,9 % del crecimiento del PIB español (Instituto de Estudios Económicos, 2026).

4.3. Reemigración venezolana desde América del Sur hacia España

Un segmento relevante, pero no preciso, de la migración venezolana hacia España proviene de procesos migratorios previos de América del Sur. Según estimaciones de la estadística continua de población y migraciones del INE y de R4V (2025), y no desde conteos administrativos, a partir de 2018 se incrementó el número de ciudadanos venezolanos provenientes de algún país de América del Sur. La estimación es de 172 000, aunque es probable que el volumen posea dificultades de subrepresentación y registro.

Tabla 4

Estimaciones de venezolanos reemigrados a España desde terceros países

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Estimación neta	1000	2000	4000	8000	15 000	8000	12 000	25 000	30 000	35 000	32 000	172 000

Fuente: estimación propia a partir de datos de INE (Estadística Continua de Población y Estadística de Migraciones) y R4V (2025a).

Al cruzar la tabla 4 con los ingresos totales de la tabla 3, se estima de forma conservadora que cerca del 25 % de los venezolanos llegó a España tras un primer proyecto migratorio, lo cual constituye un hallazgo del artículo. Este dato no es lejano al proporcionado por Dekocker y Ares (2020) quienes desde una encuesta no representativa aplicada a venezolanos llegados entre 2015 y 2019, arrojó que el 21,6 % aceptó que España no fue su primer país de migración. La proporción de reemigrados sobre los cuatro países analizados, se expresa en la siguiente tabla:

Tabla 5
Estimación de reemigrados venezolanos a España provenientes de los cuatro países de estudio

Primer destino	Estimación	Porcentaje (%)
Colombia	108 000	60,0
Perú	36 000	20,0
Ecuador	19 800	11,0
Chile	9000	5,0
Total	172 800	96

Fuente: estimación propia a partir de datos de R4V (2025a).

Que el 96 % de las reemigraciones a España provenga de los cuatro países analizados refuerza la relación entre giro restrictivo y ciudadanía precaria. En las entrevistas se mencionó que se conocen de otros casos de reemigración siendo los países más mencionados Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, República Dominicana y México.

Entre los factores que impulsan la reemigración, los estudios recientes sobre movilidad venezolana (OIM, 2023; Acnur, 2024; Collyer, 2022) identifican cuatro:

- La precarización estructural en los países de acogida suramericanos, la falta de acceso a derechos sociales, la informalidad laboral y la xenofobia estructural.
- Las redes familiares y la ciudadanía europea en la que una proporción significativa de venezolanos cuentan con ascendencia española, portuguesa o italiana, lo que facilita el acceso a la doble nacionalidad y al mercado laboral europeo.
- La percepción de mayor protección institucional en España.
- Las dinámicas transnacionales de información y apoyo mediante plataformas digitales, redes sociales y comunidades virtuales de venezolanos en el exterior que facilitan la planificación de la reemigración, la búsqueda de empleo y el acceso a servicios. La autonomía informacional se ha convertido en un instrumento de resistencia frente a la opacidad burocrática de los Estados.

Los migrantes venezolanos en España emplean estrategias para insertarse en el país. Dos de ellas son solicitar protección internacional o acceder a autorizaciones de residencia por razones humanitarias y, el uso de redes familiares y comunitarias de migrantes de segunda y tercera generación (Castro, 2019). Entonces, la migración a España no parte de cero ya que mantener un vínculo familiar y jurídico previo son interpretados como un mecanismo de resistencia, apoyo y una estrategia para acceder a derechos según los entrevistados. La nacionalización se ha convertido en una estrategia central de inserción jurídica, como consta en la tabla que sigue.

Tabla 6
Nacionalización de ciudadanos venezolanos en España

Año	Número de adquisiciones de nacionalidad en España	Número de nacionalizaciones de venezolanos	Porcentaje de nacionalizaciones venezolanos
2015	79 289	1200	1,5
2016	90 123	1500	1,7
2017	105 000	2800	2,7
2018	120 456	5200	4,3
2019	145 789	12 500	8,6
2020	110 234	8000	7,3
2021	135 678	15 000	11,1
2022	180 345	22 000	12,2
2023	240 476	28 000	11,7
2024	252 476	35 403	14,0
2025	299 732	36 271	12,10
Total, de nacionalizaciones	167 874		

Fuente: estimación propia a partir de datos de INE (2025c).

La tabla muestra una tendencia clara en el aumento de las nacionalizaciones de ciudadanos venezolanos en España entre 2015 y 2025, con más de 167 000 casos, es decir el 29,6 % de los venezolanos que arribaron a España con una nacionalidad en el mismo período. La similitud entre el número de reemigrados y de nacionalizaciones sugiere una hipótesis: parte de quienes reemigraron pudieron solicitar la nacionalidad como mecanismo de protección social, económica y política.

Si a este dato de las nacionalizaciones se le suma el de las personas que ya poseían pasaporte comunitario, se obtiene que cerca del 48% de los venezolanos que residen en España tienen al menos —en lo formal— condiciones de ciudadanía plena. Este incremento puede interpretarse también por la percepción de estabilidad, acceso documental y aceptación social que expresan algunos entrevistados.

Ha sido buena, Madrid es una ciudad completa, en cuanto a la documentación es un proceso un poco lento pero fácil de solicitar y sin costo alguno, conseguir un permiso de residencia para vivir y trabajar es bastante accesible. También es un país que está acostumbrado a los extranjeros aquí no hay xenofobia (comunicación personal, hombre, 32 años, Táchira → Quito → Madrid)

Las personas entrevistadas desarrollan actividades económicas autónomas, trabajo remoto y emprendimientos que desafían las estructuras laborales formales. Estas prácticas, según De Genova (2017), forman parte de la autonomía de la migración en la que la economía no empuja al migrante, sino, la capacidad propia

de decisión, acción y estrategia. En Madrid, Barcelona y Valencia, la comunidad venezolana organiza redes de apoyo, asociaciones culturales y colectivos de derechos humanos que ayudan a acceder a información:

La verdad ha sido excelente, he conseguido trabajo desde el primer día de haber llegado, luego ha sido fácil solicitar la residencia por haber tenido una tarjeta de residencia anterior y he realizado estudios me he especializado en otro ámbito, cuento con un buen trabajo y ya me han aprobado la nacionalidad. (comunicación personal, mujer, 40 años, Caracas → Quito → Madrid)

5. Patrones de reemigración identificados a partir de las entrevistas

Las entrevistas permiten identificar cinco patrones de la reemigración: tres asociados con la ciudadanía precaria y dos con la reconfiguración del proyecto migratorio. El primer patrón de la ciudadanía precaria se encuentra vinculado con la precarización laboral, informalidad y las escasas oportunidades en América del Sur. De modo que la reemigración surge como estrategia para mejorar las condiciones de vida y acceder a mercados laborales percibidos como más estables.

Sentía que no tenía oportunidad de crecimiento profesional y económico en Ecuador, mi hermana vivía ya en España y siempre quise vivir aquí. (comunicación personal, mujer, 33 años, Maracay → Quito → Madrid)

En Ecuador no tenía el valor profesional deseado, y el tema salarial con la mayor parte de los empleadores eran descoordinados; en ciertos empleos debía esperar hasta más de tres meses que me pagaran el salario, y siendo médico extranjero el proceso de inserción al sector de salud pública fue imposible (comunicación personal, hombre, 33 años, La Victoria → Quito → Barcelona).

El segundo patrón corresponde a las dificultades para regularizarse y a los cambios en las políticas migratorias suramericanas. Los testimonios mencionan los obstáculos administrativos para obtener o renovar los permisos de residencia, dificultades para homologar títulos profesionales, incertidumbre jurídica y xenofobia, como constan en las entrevistas.

La casi nula oportunidad por la cantidad de requisitos para nacionalizarse o conseguir la visa residente permanente. Era muy cuesta arriba, un proceso muy excluyente y racista al que solo pueden acceder unos pocos. (Comunicación personal, hombre, 43 años, Caracas → Lima → Calafell)

Mi hijo en el colegio fue discriminado, yo en el metro sufrí xenofobia [Uno de los motivos para dejar Chile fue] los estudios de educación superior de mi hijo. (comunicación personal, mujer, 37 años, Valles del Tuy → Santiago → Madrid)

Surge un tercer patrón vinculado con el deterioro de las condiciones de seguridad pública como motivador para reemigrar. Situaciones de delincuencia, violencia, extorsión o xenofobia afectaron la estabilidad de los migrantes y de sus familias. La reemigración se interpreta aquí como estrategia de protección y búsqueda de entornos percibidos como menos hostiles.

En Ecuador no me sentía segura, estaba cansada de las miradas despectivas y la desconfianza de las personas. (Comunicación personal, mujer, 26 años, Caracas → Quito → Ourense)

Perú se puso muy hostil, quería que mi hija (nacida en Perú) creciera en un país con mejores oportunidades en cuanto a salud y educación. Y también un país seguro para nosotros. No quería que a la niña le hicieran alguna maldad por tener padres venezolanos. (Comunicación personal, mujer, 34 años, Caracas → Lima → Valencia)

En una ocasión buscando empleo me tildaron de prepago. Tuve que emigrar porque a mi hija me la amenazaron. (Comunicación personal, mujer, 45 años, Caracas → Bogotá → Murcia)

El cuarto patrón son las redes transnacionales, que facilitan información sobre empleo, vivienda y trámites, y reducen los riesgos de reemigrar. En varios testimonios, los entrevistados señalan que la posibilidad de contar con apoyo inicial de familiares o amigos residentes en España fue un factor determinante para tomar la decisión de reemigrar.

Me divorcé y me vine a España porque era donde estaba parte de mi familia más cercana (comunicación personal, hombre, 46 años, Barquisimeto → Santiago de Chile → Tenerife)

Algunas entrevistas revelan trayectorias migratorias escalonadas en las que la migración a América del Sur aparece como una etapa inicial dentro de un proyecto amplio orientado a Europa, que constituye el quinto patrón.

Siempre lo tuve claro, en este caso Ecuador fue un trampolín para poder reunir dinero sólido [dólares] y poder estar más tranquilo aquí mientras conseguía un trabajo (comunicación personal, 40 años, Caracas → Quito → Barcelona)

La tabla que sigue sintetiza evidencia de que la reemigración venezolana desde los países de Suramérica hacia España no responde a una causa única, sino a la acumulación de condiciones de ciudadanía precaria en los países de primera acogida: precariedad laboral, inseguridad, xenofobia, lo que lleva a la reformulación del proyecto migratorio y la búsqueda de mejores oportunidades.

Tabla 7
Dimensiones de la ciudadanía precaria y mecanismos migratorios que impulsaron la reemigración de venezolanos a España

Tipo de factor	Motivo para reemigrar	Causas principales identificadas	Países donde el motivo es frecuente	Factores que influyeron para reemigrar a España
Ciudadanía precaria	Precarización socioeconómica	Inserción laboral en sectores informales, bajos salarios, escasas oportunidades de movilidad social y dificultades para sostener proyectos familiares.	Ecuador, Perú, Colombia	Percepción de mejores oportunidades laborales y mayor estabilidad económica, de poder ahorrar y ayudas a sus familias en Venezuela.
Ciudadanía precaria	Restricciones institucionales	Dificultades para regularizar el estatus migratorio, obstáculos burocráticos, incertidumbre jurídica y cambios en las políticas migratorias —incluye xenofobia—.	Ecuador, Perú	Posibilidad de acceder a regularización, protección internacional y homologación profesional de manera rápida.
Ciudadanía precaria	Aumento de la delincuencia, inseguridad y violencia	Aumento de la delincuencia, extorsiones, ausencia de tranquilidad y mayor violencia.	Ecuador, Perú, Colombia	Percepciones de mayores niveles de seguridad y protección para el migrante y su núcleo familiar. Tranquilidad del proyecto migratorio.
Mecanismo migratorio	Redes migratorias transnacionales	Presencia previa de familiares o conocidos en España que facilitan información, alojamiento inicial o inserción laboral.	Chile, Perú, Ecuador, Colombia	Apoyo inicial en temas de búsqueda de vivienda, empleo y acceso a información estratégica. Reunificación familiar.
Mecanismo migratorio	Estrategias escalonadas	Trayectorias migratorias concebidas como procesos por etapas, donde el primer destino en Sudamérica funciona como tránsito o para acumular recursos.	Ecuador	Afinidad lingüística y cultural con España visto como país con mayores oportunidades.

Fuente: a partir del análisis de las entrevistas.

6. Conclusiones

El análisis comparativo de las políticas migratorias en Suramérica y de 69 entrevistas a migrantes venezolanos reemigrados permite concluir que la precariedad y la integración incompleta de la población venezolana en Ecuador, Colombia, Perú y Chile, favorecieron la reemigración hacia España entre 2015 y 2025, y que el giro restrictivo de las políticas migratorias no detuvo sus proyectos de vida. Desde la perspectiva del derecho de fuga, la reemigración no expresa el fracaso del primer proyecto migratorio ni responde solo a problemas económicos. Es un acto estratégico de resistencia y reapropiación de la autonomía frente a la precarización institucional impuesta por los Estados de América del Sur.

Los hallazgos evidencian que alrededor de esto, en los cuatro países abordados, convergen dinámicas comunes. Primero, son países que se muestran abiertos a la movilidad regional, progresiva condicionalidad entre 2018 y 2020, y profundización de cierre administrativo entre 2021 y 2025. Las políticas restrictivas generan mayor precariedad en términos de la xenofobia, limitaciones a la seguridad jurídica, trabajo formal, protección y derechos. Este estado de las cosas lleva a los migrantes a tomar nuevas decisiones de movilidad, es decir, no quedan atrapadas frente a la precariedad, sino que evalúan opciones, activan redes y reconfiguran sus trayectorias. No es menor que, alrededor del 25 % de los venezolanos que actualmente residen en España lo hacen tras un primer proyecto migratorio, lo que subraya la magnitud de la reorientación geográfica provocada por las políticas restrictivas. En las entrevistas algunos hablan de esto como un empuje: “me empujaron a irme”.

Segundo, reemigrar a España reposiciona el proyecto vital. Para los reemigrados, salir de América del Sur no representa una derrota, sino como una estrategia de recomposición que previamente ha sido evaluada y comparada entre opciones que mejor garanticen acceso a derechos, estabilidad y reconocimiento. España aparece en los testimonios de los entrevistados asociado a estabilidad jurídica, acceso a documentación y mejores expectativas de inserción. En palabras de los entrevistados se busca “recomenzar de forma digna” o “apostar por un futuro más cierto”.

Este artículo no analiza obstáculos como el alto costo de vida, la precariedad laboral inicial o el acceso desigual a la vivienda, que deberían abordarse en futuras investigaciones. De igual modo, sería oportuno ubicar esta discusión en el marco de las barreras administrativas y el déficit de servicios públicos en América del Sur como contextos paralelos que operaron en la decisión de reemigrar. En este sentido, España emerge no solo como un destino final, sino como un nuevo nodo dentro de las trayectorias migratorias transnacionales que conectan América del Sur con Europa, y que reflejan procesos más amplios de reconfiguración de los sistemas migratorios contemporáneos.

Tercero, la reemigración genera formas de ciudadanía transnacional desde abajo, sostenidas por vínculos familiares, redes de apoyo y estrategias documentales. Una de sus estrategias de integración es la nacionalización no solo jurídica, de movilidad y acceso a derechos, sino de reconocimiento. España, con sus mecanismos de regularización más predecibles, arraigo por formación, residencia humanitaria, aceptación de pasaportes vencidos, se posicionó como espacio de estabilidad relativa, aunque dentro de un régimen de ciudadanía precaria que mantiene jerarquías y subordinación utilitarista.

El estudio aporta tres ideas centrales a los estudios críticos de migración. Primero, las políticas migratorias restrictivas no contuvieron los movimientos, sino que los redireccionaron hacia nuevos espacios geográficos. Segundo, la reemigración

venezolana es una práctica concreta de autonomía migrante y ejercicio del derecho de fuga, donde la movilidad se convierte en herramienta de resistencia y dignificación. Por último, existen ciudadanías transnacionales de facto, ensambladas mediante estrategias documentales, redes familiares y circulación económica, más allá del reconocimiento estatal formal.

El artículo abre tres líneas futuras: estudios longitudinales sobre reemigrados, comparaciones con otros destinos europeos y análisis interseccionales que incorporen género, condición socioeconómica y nivel educativo. Los estudios de la reemigración reflejan cómo los sujetos migrantes producen nuevas geografías de ciudadanía, pertenencia y resistencia frente a los regímenes globales de control.

7. Referencias bibliográficas

- ABC. (2025, 11 de diciembre). El nuevo mapa de la inmigración en 2025 en España, calle a calle. <https://www.abc.es/sociedad/nuevo-mapa-inmigracion-2025-espana-calle-calle-20251211034242-nt.html>
- Acnur. (2024). Situación Venezuela: Resumen de la respuesta regional. <https://www.acnur.org/situaciones/venezuela>
- Arcentales, J. (2021). *El derecho a migrar y la ciudadanía universal. Límites a la soberanía del Estado*. Serie Magíster 367. Universidad Andina Simón Bolívar
- Benavides, G. (2015). *Mujeres inmigrantes en Ecuador: género y derechos humanos*. Serie Magíster 179. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(1_suppl), 63–92. <https://doi.org/10.1177/030437540202705105>
- Blouin, C., y Freire, L. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En Gandini, L., et al. (coords.), *Crisis y migración de población venezolana, entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, (pp. 157-183). UNAM.
- Brumat, L., Acosta, D., y Vera-Espinoza, M. (2018). Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva? En L. Bizzozero Revelez y W. Fernández Luzuriaga (Eds.), *Anuario de política internacional y política exterior 2017-2018* (pp. 205–211). Ediciones Cruz del Sur.
- Brumat, L., y Vera Espinoza, M. (2024). *Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America*. *International Migration Review*, 58(1), 283–313. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>
- Carling, J. (2023). The Phrase ‘Refugees and Migrants’ Undermines Analysis, Policy and Protection. *International Migration*, 61(3), 399-403. <https://doi.org/10.1111/imig.13147>
- Carvajal, P., Herrera, B., Palencia, E., Pérez, M., y Vera, J. (2022). Políticas públicas puestas en ejecución por el Estado colombiano para la integración de los migrantes venezolanos. *Justicia*, 26(40), 206-221.
- Castilla, C., y Sánchez, S. (2023). Securitización migratoria de la diáspora venezolana antes y durante la pandemia covid-19 en Ecuador y Perú. *Temas Sociales*, (53), 53-88.

- Castro, J. (2019). Política migratoria venezolana, una tradición de recepción. El caso de la inmigración española del siglo XX. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, (14), 377-399. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.4825>
- Castro, J. (2020). El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: entre la regionalización y la (re) nacionalización de un problema público. *NULLIUS: Revista de pensamiento crítico en el ámbito del Derecho*, 1(2), 48-69. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v1i2.2621>
- Castro, J. (2024a). Crisis y perspectivas de las políticas públicas migratorias. El caso de la migración venezolana de la última década (Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide). Sevilla, España. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32361.61284>
- Castro, J. (2024b). Emigración y retorno de población venezolana dos caras de un mismo fenómeno: Movilidad Humana en tiempos de pandemia y pospandemia. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, (19), 187-216. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.10464>
- Castro, J. (2026). De la ciudadanía universal a la expulsión por desgaste: La salida silenciosa de venezolanos en Ecuador (2015-2025). *Tsafiqui - Revista Científica en Ciencias Sociales*, 16(1), 109-137. <https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v16i1.1673>
- Cendón, N. (2025, 4 noviembre). En Venezuela se procesarán cerca de 44.000 expedientes por la Ley de Memoria Democrática. *España Exterior*. <https://www.espanaexterior.com/en-venezuela-se-procesaran-cerca-de-44-000-expedientes-por-la-ley-de-memoria-democratica/>
- Cociña-Cholaky, M. (2022). Contradicciones de la política migratoria chilena (2018-2022). *Derecho PUCP*, (89), 229-260. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.008>
- Collyer, M. (2022). Secondary movement: The challenges for refugee protection in Europe. *Forced Migration Review*, (69), 44-47. <https://doi.org/10.2139/ssrn.384640>
- DANE. (2024). Estadísticas de migración internacional y movilidad humana. Gobierno de Colombia.
- De Genova, N. (2017). *The borders of "Europe": Autonomy of migration, tactics of bordering*. Duke University Press.
- Dekocker, K., y Ares, A. (2020). *La comunidad venezolana en España y el rol de la Iglesia católica en su integración*. Universidad Pontificia Comillas, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/61712/1/Libro_Comunidad_Venezolana.pdf
- Domenech, E. (2013). Las políticas migratorias del Cono Sur: tensiones entre la apertura y la securitización. *Revista Migraciones Internacionales*, 7(2), 201-234.
- Domenech, E. (2020). Políticas de migración y asilo en América del Sur: de la apertura a la restricción. Clacso.
- El Economista ES*. (2025, 28 de noviembre). *Por qué todo el mundo quiere venir a España: esta gran ola migratoria es diferente*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/shorts/6thbIIYz1sY>
- El País*. (2026, 15 de junio). *La regularización de inmigrantes alcanza un récord de 900.000 solicitudes*. <https://elpais.com/espana/2026-06-15/la-regularizacion-de-inmigrantes-alcanza-un-record-de-900000-solicitudes.html>

- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.
- Freier, L. F., y Castillo Jara, A. (2020). Política migratoria peruana y la migración venezolana: entre el discurso humanitario y la práctica restrictiva. *Revista Andina de Estudios Migratorios*, 8(8), 87-112.
- García Crespo, G. (2026, 17 enero). Las peticiones de asilo se disparan en España: bate su récord en resolución de expedientes de protección internacional, con Venezuela, Mali y Colombia a la cabeza. *Infobae*. <https://www.infobae.com/espana/2026/01/17/las-peticiones-de-asilo-se-disparan-en-espana-bate-su-record-en-resolucion-de-expedientes-de-proteccion-internacional-con-venezuela-mali-y-colombia-a-la-cabeza/>
- Geiger, M., y Pécoud, A. (2013). *The politics of international migration management*. Palgrave Macmillan.
- Gissi Barbieri, N., Ramírez Gallegos, J., Ospina Grajales, M. P., Cardoso Campos, B. P., y Polo Alvis, S. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, 63, 219-233. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219>
- Goldring, L., Berinstein, C., y Bernhard, J. K. (2009). Institutionalizing precarious migratory status in Canada. *Citizenship Studies*, 13(3), 239-265. <https://doi.org/10.1080/13621020902850643>
- Hernández, J. I. H. (2021). El estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos dictado por el gobierno de Colombia y el Derecho Internacional Humanitario. *Revista de derecho público*, (165), 215-238.
- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.
- Instituto de Estudios Económicos. (2026, 18 de junio). El aumento demográfico en España como factor explicativo del actual ciclo económico. Instituto de Estudios Económicos. <https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iee/el-aumento-demografico-en-espana-como-factor-explicativo-del-actual>
- INE. (2024). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2024. Gobierno de España. <https://www.ine.es>
- INE. (2025a). Padrón Continuo. Estadística de población a 1 de enero de 2025 y series provisionales trimestrales y mensuales (datos provisionales a noviembre de 2025). INE base. España
- INE. (2025b). Serie 2015-2025. Estadística de Migraciones y Cambios de Residencia (EMCR) y Estadística Continua de Población (ECP): Datos por nacionalidad y país de nacimiento (serie histórica y provisionales). España
- INE. (2025c). Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes (EANER). Serie histórica 2013-2024. INE base. España
- INEC. (2024). Estadísticas de entradas y salidas internacionales. Gobierno del Ecuador.
- INEI. (2023). El 57,4% de la población venezolana que reside en el Perú tiene entre 20 y 49 años de edad. Nota de prensa. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-007-2023-inei.pdf>
- INEI. (2024). Perú: evolución de las entradas y salidas internacionales de personas. Gobierno del Perú.

- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños.
- Mezzadra, S. (2020). *La frontera como método. Ensayos sobre el gobierno de la movilidad*. Traficantes de Sueños.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2020). *The politics of operations: Excavating contemporary capitalism*. Duke University Press.
- Migración Colombia. (2025). Flujos migratorios de población extranjera en Colombia. Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Gobierno. (2025). Registro administrativo de movimientos migratorios. Gobierno del Ecuador.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2015-2025). Afiliación media de trabajadores extranjeros por nacionalidades [Base de datos]. Tesorería General de la Seguridad Social.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2022). Reforma del Reglamento de Extranjería: medidas para favorecer la inclusión laboral. Gobierno de España.
- Ministerio del Interior. (2019). Cerca de 200 venezolanos con antecedentes en su país han sido expulsados del Perú. Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/49569-cerca-de-200-venezolanos-con-antecedentes-en-su-pais-han-sido-expulsados-del-peru>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2023). Política Nacional de Migración y Extranjería. Gobierno de Chile. <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2025/12/PNME-26-11-2025.pdf>
- Ministerio del Interior. (2024). Estadísticas de protección internacional. Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Gobierno de España.
- OIM. (2023). Informes de monitoreo de flujo migratorio venezolano y reportes regionales. Organización Internacional para las Migraciones. <https://dtm.iom.int/venezuela>
- OM3. (2024). *Boletín. Migrantes venezolanos(os) en Colombia: mayo de 2024*. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. https://portal.migracioncolombia.gov.co/fileadmin/user_upload/Informe-migrantes-venezolanos_os_-en-colombia-mayo-de-2024.pdf
- Pereira, M. A. (2024). Securitización de las migraciones y tecnologías de vigilancia en Argentina, 1981-2001. *Estado & comunes*, 1(18), 19-37. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.338
- Provea. (2025, octubre 14). Petro y el limbo migrante: Situación de derechos humanos de migrantes y refugiados venezolanos en Colombia. <https://provea.org/destacados/petro-y-el-limbo-migrante-situacion-de-derechos-humanos-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-colombia/>
- R4V. (2023a). R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Ago 2023. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-ago-2023>
- R4V. (2023b). Actualización de cifras de refugiados y migrantes venezolanos. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- R4V. (2024). Situación Venezuela [Reportes mensuales y anuales]. <https://r4v.info/es/situacion-venezuela>

- R4V. (2024a). Consolidado de entradas y salidas de personas venezolanas entre enero - marzo 2024. https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbd12426/files/2024-08/%5BESP%5D%20MoM%20jan%20-mar%20Q1_2024_0.pdf
- R4V. (2024b). R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - May. 2024. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-may-2024>
- R4V. (2025). Informe de Movimientos: Primer Trimestre 2025. <https://www.r4v.info/en/movements-report-q1-2025>
- Ramírez, J., y Castro, J. (2026). Ecuador, de país receptor a nuevo expulsor: El derecho a la fuga de los migrantes ecuatorianos y venezolanos. *Intellectus*, 25(1), 78-109. <https://doi.org/10.12957/intellectus.2026.91983>
- Ramírez, J., y Ospina, M. (2021). La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana. En Nejamkis, L., et al., (eds.), *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis*. Perspectivas desde América Latina y Europa (pp. 31-55). Calas-Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88dmd.4>
- Real Decreto 629. (2022). Por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Boletín Oficial del Estado. <https://n9.cl/c3jio>
- RTVE. (2026, enero 16). España suma 204.659 trabajadores extranjeros en 2025: los venezolanos son el colectivo que más crece. <https://www.rtve.es/noticias/20260116/espana-trabajadores-extranjeros-seguridad-social-afiliacion/16896819.shtml>
- Servicio Nacional de Migraciones. (2020). Estadísticas migratorias Chile. Gobierno de Chile. <https://n9.cl/1kvlr>
- Servicio Nacional de Migraciones. (2025). Estadísticas de movilidad internacional y población extranjera. Gobierno de Chile.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2025). Movimientos migratorios y situación de extranjeros en el Perú. Gobierno del Perú.
- Varela, A. (2019). Capitalismo caníbal: migraciones, violencia y necropolítica en Mesoamérica. *América Latina en Movimiento*, 99-124. <https://bit.ly/3llfZHN>
- Vellés, L. (2025, 23 septiembre). Un total de 414.652 personas ya han accedido a la nacionalidad a través de la LMD a un mes de finalizar el plazo. *España Exterior*. <https://www.espanaexterior.com/un-total-de-414-652-personas-ya-han-accedido-a-la-nacionalidad-a-traves-de-la-lmd-a-un-mes-de-finalizar-el-plazo/>
- Walia, H. (2021). *Border and rule: Global migration, capitalism, and the rise of racist nationalism*. Haymarket Books.



Coyuntura



Apostolado del Mar en los puertos de Buenos Aires y Montevideo: derechos de los trabajadores y gobernanza del trabajo marítimo¹

The Apostleship of the Sea in the Ports of Buenos Aires and Montevideo: Workers' Rights and Maritime Labor Governance

Patricia
Lepratti Souza²

✉ Becaria posdoctoral en la Universidad
Nacional de San Martín
✉ patricialepratti@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0009-0003-7883-3862>
📍 Argentina

Recibido: 30-diciembre-2025

Aceptado: 27-febrero-2026

Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Lepratti Souza, P. (2026). Apostolado del Mar en los puertos de Buenos Aires y Montevideo: derechos de los trabajadores y gobernanza del trabajo marítimo. *Estado & comunes*, 2(23), 173-194. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.468

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 173-194

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.468



¹ *In memoriam*, Giovanni Corso (1941–2025).

² Este artículo contiene insumos de una investigación más amplia realizada por la autora, titulada *¿Quién vela por los trabajadores del mar? Etnografía de una trama transnacional en el Atlántico Sur*, presentada en 2024 para obtener el grado de doctora en Ciencias Sociales por el Instituto de Desarrollo Económico y Social y la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. La tesis está disponible en: <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/2131>

Resumen

El artículo analiza la participación del Apostolado del Mar en la gobernanza del trabajo marítimo transnacional a partir de un estudio etnográfico en los puertos de Buenos Aires y Montevideo. En un contexto marcado por trabajadores móviles, empleos precarios y jurisdicciones fragmentadas, se evidencia que esta organización brinda asistencia y tutela moral, además de defender los derechos de los trabajadores del mar. Se trata de una infraestructura humanitaria global adaptada a las tradiciones estatales, sindicales y religiosas locales. En Buenos Aires, está integrada al sistema de bienestar de trabajadores marítimos nacionales, mientras que, en Montevideo, su intervención se dirige a tripulaciones extranjeras (especialmente asiáticas) y participa en arreglos transnacionales de protección.

Palabras clave: Atlántico Sur, etnografía, derechos laborales, humanitarismo, industria marítima, migrantes filipinos, sindicatos, trabajadores.

Abstract

This article analyzes the role of the Apostleship of the Sea in the governance of transnational maritime labor based on an ethnographic study conducted in the ports of Buenos Aires and Montevideo. In a context marked by mobile workers, precarious employment, and fragmented jurisdictions, the study shows that this organization provides assistance and moral guardianship while also defending seafarers' rights. It operates as a global humanitarian infrastructure adapted to local state, union, and religious traditions. In Buenos Aires, it is integrated into the welfare system for national maritime workers, whereas in Montevideo, its intervention is directed toward foreign crews—especially Asian crews—and participates in transnational protection arrangements.

Keywords: South Atlantic, ethnography, labor rights, humanitarianism, maritime industry, Filipino migrants, labor unions, workers.

1. Introducción

Shipping must get its humanity back era el titular de una noticia publicada por un medio especializado en transporte marítimo, que reseñaba un encuentro celebrado en 2019 en el Vaticano entre representantes de la Santa Sede, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y las cámaras navieras (Splash247, 2019). La frase condensaba un diagnóstico extendido en la industria marítima global: la industria deshumaniza a los trabajadores del mar mediante procesos automatizados, tripulaciones que rotan aceleradamente y condiciones laborales precarizadas.

La idea de recuperar la humanidad de los trabajadores de la industria marítima no solo remite a una cuestión ética y política, sino también a la tensión entre dos lógicas del sistema productivo: la eficiencia, los costos y la competitividad frente a

los derechos, el bienestar y la dignidad laboral. En términos humanitarios, la idea sugiere que la protección de la vida y el bienestar de los trabajadores se articulan desde el trato digno, el cuidado y la defensa de sus derechos laborales.

En lugar de apelar a categorías como la lucha de clases o la explotación, propias de las ciencias sociales, las intervenciones humanitarias presentan la desigualdad laboral en términos de sufrimiento o vulnerabilidad, que requieren asistencia y protección. Como sostiene Fassin (2016), la razón humanitaria desplaza el foco del conflicto hacia la compasión y la gestión del sufrimiento, y reconfigura los marcos de interpretación y abordaje de los problemas sociales.

Este desplazamiento es especialmente visible en ámbitos laborales caracterizados por la movilidad internacional, la dispersión territorial y la fragmentación en la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos, como ocurre en el ámbito marítimo. Incluso la ITF (2018) planteó que los marinos abandonados en puertos extranjeros, lejos de sus familias y hogares, con derechos vulnerados y salarios impagos, son víctimas de esclavitud moderna. A comienzos del siglo XXI, cerca de cincuenta millones de personas trabajaban en el mar a nivel mundial en condiciones desiguales, atravesadas por clivajes de raza y nacionalidad (Kverndal, 2008)³.

Esta industria, desplegada en múltiples jurisdicciones y marcos regulatorios fragmentados del derecho internacional público, plantea desafíos específicos para la protección de los derechos de quienes trabajan en el mar. En este escenario, asistirlos y defender sus derechos depende de entramados transnacionales que desbordan los límites de los Estados e involucran a otros actores, como los sindicales y religiosos (Lepratti, 2024). Pese a ello, los estudios sobre bienestar y protección de estas poblaciones móviles están mayormente atravesados por un laicismo político que invisibiliza el papel de las instituciones religiosas en los problemas públicos, las acciones humanitarias y la dignidad laboral⁴.

En las dos últimas décadas, la historiografía, la sociología y la antropología del trabajo han aportado al estudio del trabajo marítimo y pesquero, con énfasis en las condiciones laborales a bordo y en las transformaciones introducidas por la globalización en la industria (Alderton *et al.*, 2004; Lillie, 2008). En Argentina y Uruguay, en particular, esta producción ha analizado el desarrollo de la industria pesquera, las luchas sindicales y las políticas estatales en el sector (Caruso, 2017;

3 Las estimaciones sobre la cantidad de personas que trabajan en el mar varían según las fuentes y las categorías consideradas. Para principios del siglo XXI, la ITF (2018, 2023) estimó en 1,2 millones el número de marinos mercantes a nivel mundial. Según estimaciones institucionales recogidas en entrevistas, habría 1,5 millones de pescadores industriales y más de 40 millones de pescadores artesanales. Si a estas cifras se suman los trabajadores del transporte de pasajeros y de la industria de cruceros, el número total de personas cuya actividad laboral se desarrolla en el mar supera ampliamente los cincuenta millones (Kverndal, 2008).

4 A menudo, estas organizaciones son clasificadas, por razones jurídicas y operativas, como organizaciones no gubernamentales, miembros de la sociedad civil o entidades del tercer sector (Agudo, 2021; Davies, 2014; Gray y Levitt, 2020).

Colombo y Nieto, 2008; Etchebehere *et al.*, 2018), y ha dado cuenta de los cruces entre escalas nacionales e internacionales en la regulación del trabajo. El papel de la Iglesia católica en estos dispositivos de asistencia y protección ha recibido menor atención.

Este artículo analiza el papel del Apostolado del Mar (AM) en la protección de los derechos y la asistencia a trabajadores marítimos que arriban temporalmente a los puertos de Buenos Aires y Montevideo, así como la tutela moral que ejerce dicho actor sobre ellos. El AM opera como una infraestructura de cuidado y mediación del mundo marítimo, e interviene en espacios donde la presencia estatal es limitada por la multiplicidad de jurisdicciones en juego. Si bien se trata de un actor no estatal de carácter religioso (Lepratti, 2025), su intervención se inscribe en redes más amplias de la gobernanza del trabajo, y se expresa en apoyo humanitario, orientación jurídica y acompañamiento a los marinos.

En sintonía con las propuestas que plantean abrir la caja negra del humanitarismo, esta asistencia se aborda no como una práctica altruista, sino como un campo con intereses, efectos y “actores que proporcionan distintos tipos de asistencia, monitorean abusos o buscan proteger derechos” (Agudo, 2021, p. 55). El artículo se centra en las formas de protección que ofrece el AM a los trabajadores marítimos que llegan a los puertos de Buenos Aires y Montevideo, en el despliegue de tales prácticas y en su papel en la gobernanza transnacional del trabajo marítimo.

El artículo se estructura en seis partes. La primera presenta las consideraciones teóricas y metodológicas que orientan la investigación. La segunda reconstruye la historia institucional del AM y sus anclajes históricos en el espacio rioplatense. La tercera sección aborda la tutela moral y los derechos laborales en el marco del capitalismo global. La cuarta retoma las prácticas y mediaciones del AM en ambos puertos, mientras que la quinta examina las mediaciones y los límites que enfrenta el AM para acceder a los puertos. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Consideraciones teórico y metodológicas

Los cambios en el trabajo transnacional móvil y en los regímenes de protección social de los trabajadores se enmarcan en dinámicas de gobernanza neoliberal que desplazan lo político hacia procedimientos técnicos y lógicas gerenciales (Villamar, 2017), y modifican las relaciones entre el mercado, el Estado y la ciudadanía. Estas relaciones, según Brown (2017), no eliminan lo político, sino que reconfiguran las negociaciones y disputas entre actores en su intento por hacer operables y articulables sus programas de intervención.

En este marco, la gobernanza del trabajo marítimo constituye un campo de intervención en el que confluyen intereses y actores diversos que regulan y protegen la fuerza de trabajo en contextos transnacionales y en distintos niveles. El término gobernanza, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde

la década de 1990, identifica las acciones orientadas a ejecutar y controlar estas y otras decisiones legislativas globales mediante procesos descentralizados que implican tanto a instituciones públicas como privadas (Held y McGrew, 2003). Entre estos actores destacan la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), las empresas navieras, los operadores logísticos globales, los Estados nacionales, los sindicatos y actores de la sociedad civil como el AM o las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Para comprender estas intervenciones se requiere una perspectiva transnacional que permita captar cómo lo global y lo local se articulan en configuraciones situadas. Si bien la globalización implica la incorporación de territorios, economías y actores a circuitos de producción, circulación y regulación a escala mundial (Giddens, 2007; Robinson, 2007), estos procesos no operan sobre poblaciones sin atributos (Brown, 2017). Por el contrario, se articulan con infraestructuras y tradiciones preexistentes y, en ocasiones, disputan las lógicas globales. En este sentido, lo transnacional se entiende como un conjunto de entramados históricos y contingentes de interacción multinivel, en los que los actores locales y globales cooperan, negocian, disputan y producen formas puntuales de regulación y protección (Glick y Salazar, 2013; Levitt, 2018).

Esta investigación parte de una etnografía multisituada y multilocal desarrollada en los puertos de Buenos Aires y Montevideo que, como estrategia metodológica, captura la movilidad de personas, objetos, tramas, historias y conflictos en el espacio (Marcus, 2001). El puerto no es solo un espacio físico: es un nodo que forma parte de una red de circulación y alberga distintos niveles: lo local, lo institucional y lo global. Según Mezzadra y Neilson (2017), lejos de ser marginales y excepcionales en la geografía de la globalización, los puertos ofrecen una perspectiva privilegiada para observar las “tensiones, fricciones y conflictos que la acompañan” (p. 246).

La elección de ambos puertos, ubicados en países distintos pero en ciudades con historias afines, se basó en la necesidad de observar espacios complementarios de lo global. En primer lugar, ambos son nodos internacionales del Atlántico Sur y de la Hidrovía Paraguay-Paraná, y sirven de tránsito frecuente para tripulaciones extranjeras. Además, son ciudades fundadas como puertos, geográficamente cercanas y conectadas por el Río de la Plata. La autora reside en Buenos Aires, pero es de Uruguay, lo que ofrece una ventaja para interpretar los contextos de cada ciudad, facilita la comprensión de las relaciones entre Estado, sindicatos, Iglesia y trabajadores, y brinda herramientas para el análisis comparado.

El trabajo de campo incluyó 28 entrevistas semiestructuradas, efectuadas entre 2017 y 2022 a marinos en ambas ciudades, sobre sus experiencias con el AM, los medios y expectativas en torno a la asistencia recibida y los resultados obtenidos. Todos eran varones de diversos orígenes nacionales: catorce argentinos, ocho uruguayos y seis filipinos. Pertenecían a varios segmentos de la industria (buques

graneleros, petroleros, cruceros y pesca) y ocupaban distintas posiciones jerárquicas a bordo (capitanes, jefes de máquinas y tripulantes). Sus trayectorias laborales diferían en cuanto a antigüedad, tipo de contrato y modalidad de embarque.

La selección de los marinos respondió a su disposición y disponibilidad luego de explicarles los objetivos de la investigación. Se privilegiaron las entrevistas con marinos que estuvieran de manera transitoria en los centros Stella Maris, aunque durante una visita a bordo de un buque en Buenos Aires (experiencia que se contará más adelante) se estableció contacto con otros participantes. Durante la investigación fue posible entrevistar a varios de ellos en más de una oportunidad, aunque la pandemia de covid-19 reorientó la estrategia metodológica a entrevistas virtuales.

También se entrevistó en profundidad a cuatro sacerdotes responsables del Centro Stella Maris de Montevideo y del Hogar del Marino de Buenos Aires, espacios de asistencia y acogida del AM. Los sacerdotes también visitan los puertos y los buques para conversar con sus tripulantes, brindar servicios religiosos y canalizar ante la ITF cualquier denuncia de situaciones de maltrato o incumplimiento de las normas de seguridad a bordo. Las entrevistas se orientaron a reconstruir las prácticas de asistencia y protección de los trabajadores, los tipos de demandas recibidas y las articulaciones con otros actores, como los sindicatos. Se garantiza el anonimato de los marinos y de los sacerdotes entrevistados, con excepción del padre Giovanni Corso.

El trabajo incluyó observación etnográfica en los centros Stella Maris, autorizada por los sacerdotes responsables, así como revisión material y análisis de contenido de fuentes documentales, como manuales de actuación, instructivos institucionales, comunicaciones internas, archivos fotográficos y registros facilitados de asistencia de marinos a los centros Stella Maris. Más que una inmersión intensiva, el trabajo de campo acumuló información de manera progresiva y en espiral (Horst *et al.*, 2010), mediante visitas periódicas durante cinco años de investigación. Esto permitió registrar cambios y continuidades en normas, actores y contextos.

Los puertos son zonas altamente reguladas y controladas, donde las normas de seguridad y la protección de la cadena logística global limitan el ingreso de personas externas. Este tipo de restricciones forma parte del contexto empírico que estructura tanto la acción del AM como las condiciones de la investigación, y sobre él volveremos más adelante.

3. Apostolado del Mar: genealogía y anclajes rioplatenses

El AM es un servicio de la Iglesia católica para la atención espiritual, social y material de la gente de mar, incluidos marinos mercantes, pescadores, tripulantes de

cruceros, trabajadores portuarios y sus familias (CPPMI,⁵ 2007). Surgió a finales del siglo XIX en los puertos del Reino Unido, en un contexto de expansión del capitalismo industrial, el imperialismo y la intensificación de la movilidad marítima intercontinental. Como otras acciones, programas u organizaciones promovidas desde la tradición religiosa, el AM respondió a condiciones de trabajo caracterizadas por el aislamiento, la precariedad y la fragmentación de los vínculos sociales (Linebaugh y Rediker, 2005).

Siguiendo el modelo de los *Sailors' Homes* de iglesias anglicanas y metodistas, los primeros servicios del AM comprendían alojamiento, espacios de recreación y asesoramiento legal. En 1920, el Vaticano otorgó reconocimiento formal a la obra y promovió su expansión hacia varios puertos del mundo, lo que consolidó a la organización a nivel transnacional (Kverndal, 2008).

El AM se rige por el *Manual para capellanes y agentes pastorales del Apostolado del Mar* (CPPMI, 2007), que toma en consideración los convenios y regulaciones de la OIT⁶ y la OMI⁷, así como las agencias de las Naciones Unidas comprometidas con el desarrollo de los derechos de los marinos, sus condiciones laborales y su seguridad. También se vincula con la ITF⁸ y su Consorcio de Marinos, con la ISWAN⁹, con el Comité Internacional sobre el Bienestar de los Marinos y con el memorando de entendimiento (*Memorandum of Understanding*) entre administraciones marítimas. Este memorando permite efectuar inspecciones, verificar el cumplimiento de las normas de seguridad y medio ambiente “y que los miembros de la tripulación cuenten con adecuadas condiciones de vida y de trabajo” (CPPMI, 2007, p. 57).

La acción del AM se inscribe en la doctrina social de la Iglesia, inaugurada con León XIII (1891), que defendió los derechos de los trabajadores frente a los abusos patronales, promovió la colaboración entre capital y trabajo, y condenó la lucha de clases. Este corpus fue desarrollado posteriormente¹⁰ y sostiene que la promoción humana es inseparable del trabajo decente y la protección de los más vulnerables (Piotr, 1997). De este modo, el AM aporta un lenguaje y una doctrina propios en el ámbito del derecho internacional y la acción humanitaria.

En el territorio rioplatense, que comprende el centro-sur de Uruguay y la región pampeana argentina, el AM es gestionado por la congregación de los Misioneros de San Carlos —scalabrinianos—, fundada en 1887 para acompañar a migrantes europeos. Presentes desde comienzos del siglo XX en Argentina y Uruguay, los

5 Pontificio Consejo para la Pastoral de los Migrantes e Itinerantes.

6 Organización Internacional del Trabajo (OIT).

7 Organización Marítima Internacional (OMI).

8 Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF).

9 International Seafarers' Welfare and Assistance Network (ISWAN; Red Internacional de Bienestar y Asistencia a los Marinos).

10 Véanse las encíclicas *Quadragesimo anno* (1931), *Mater et magistra* (1961), *Laborem exercens* (1981), *Caritas in veritate* (2009) y *Fratelli tutti* (2020).

scalabrinianos desarrollaron una red de instituciones orientadas al acompañamiento de personas en movilidad humana (Campese, 2017).

3.1. Un lugar para el descanso en Buenos Aires

El Hogar del Marino de Buenos Aires fue inaugurado por la Iglesia anglicana en 1902 como un *Sailors' Home* destinado a albergar a los trabajadores de la flota británica que arribaban al puerto. El edificio cuenta con seis dormitorios para cuatro personas cada uno, salones para eventos sociales, una biblioteca y una capilla. En sus inicios, el Hogar fue sede de eventos deportivos, culturales y diplomáticos entre Argentina y el Reino Unido (Palla, 2020).

Sin embargo, el proceso de nacionalización de las compañías inglesas en Argentina durante la década de 1940, bajo el gobierno del presidente Juan Domingo Perón, determinó el traspaso de la administración del Hogar a la Iglesia católica, en particular a los Misioneros de San Carlos. Este cambio se inscribió en un escenario más amplio de afinidad entre el Estado argentino y la Iglesia, marcado por un nacionalismo católico que acompañó la consolidación del Estado de bienestar de la época (Caimari, 2002; Donatello, 2010).

Bajo la administración católica, el Hogar continuó brindando alojamiento y recreación en un ambiente tutelado, aunque orientado a trabajadores argentinos provenientes de otras regiones del país, que se alojaban mediante convenios con sindicatos del sector¹¹. Este giro estuvo asociado a la expansión de la flota mercante nacional y al fortalecimiento de los dispositivos de protección social de los trabajadores (Caimari, 2002). Durante las primeras décadas, se organizaron actividades comunitarias como bailes y torneos deportivos, dado el carácter local de las tripulaciones.

A finales de la década de 1970, el Hogar dejó de organizar actividades sociales abiertas a la comunidad. Uno de los sacerdotes entrevistados sostuvo que esto se debió a procesos más amplios de secularización de la sociedad argentina, y lo expresó de la siguiente manera:

En el pasado [el Hogar] tenía una atención muy intensa de la parte religiosa [...] espiritual a los marinos. Con el paso del tiempo este servicio fue disminuyendo, por la diversidad también de religiones, o también de personas que no confesan ninguna religión [...] pasa que entramos en una modernidad, hay una exclusión de la parte espiritual y religiosa. Se busca más bien cosas psicológicas, atención social, contención. (entrevista a sacerdote, Buenos Aires, septiembre de 2017)

11 En Argentina, los principales sindicatos del sector marítimo incluyen, entre otros, el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU), el Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, el Centro de Patrones y Oficiales Fluviales, de Pesca y Cabotaje Marítimo, y el Sindicato de Conductores Navales de la República Argentina. Estas organizaciones forman parte del entramado sindical nacional (vinculado a la Confederación General del Trabajo (CGT)) y mantienen articulaciones internacionales con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF).

En la cita anterior, el entrevistado asocia la exclusión de lo religioso con la modernidad y con dispositivos psicoterapéuticos, como la atención psicológica, la asistencia social y la contención. Semán (2021) conceptualizó este proceso como una psicologización de lo religioso, en la que ambas dimensiones no se excluyen, sino que se articulan de manera tensa.

Alojarse en el Hogar del Marino es, según el sacerdote responsable, una “garantía para la familia”, asociada a horarios regulados y a un entorno definido como seguro y ordenado, tal como sugiere en la entrevista:

Algunas veces, inclusive, son las esposas, a veces que llaman [...] entonces es que tiene seguridad que está en un lugar un poco más resguardado, más tranquilo [...] por eso se llama Hogar. No es algo que podés llegar acá de madrugada. A las 12 de la noche se bloquean las tarjetas de ingreso y egreso hasta las 5 de la mañana. (entrevista a sacerdote, Buenos Aires, septiembre de 2017)

Este testimonio da cuenta de una lógica tutelar coherente con los objetivos fundacionales del AM. La reiterada referencia a las llamadas telefónicas que mantienen las esposas con los trabajadores, tanto en Buenos Aires como en Montevideo, expone la relevancia de los lazos familiares en contextos de movilidad transnacional, pero también la intervención del AM en la dimensión socioafectiva del trabajo. En ambas sedes, el AM facilita el contacto de los marinos con sus familias, y los sacerdotes intervienen como garantes de su buena conducta lejos del hogar.

Según los datos facilitados por el Hogar del Marino de Buenos Aires, entre 2015 y 2017 se hospedaron allí, en promedio, 230 trabajadores por año. Las estadías duraban de algunos días a un par de meses, especialmente cuando los huéspedes debían cursar capacitaciones o especializaciones. El número de reservas hechas de manera particular fue similar al de las gestionadas por los sindicatos, que también se encargaban del pago del hospedaje, considerado muy accesible por los entrevistados. Los marinos destacaron el precio, la higiene, la tranquilidad y el buen ambiente como razones para elegir el Hogar.

Aunque las trabajadoras marítimas están presentes en la industria (Lepratti, 2025), en este Hogar no se hospedan mujeres, de acuerdo con la configuración histórica e institucional del espacio. Si bien el AM declara prestar un servicio universal, sin distinción de género ni nacionalidad (CPPMI, 2007), el Hogar de Buenos Aires está dirigido a hombres de ciertos orígenes nacionales (mayoritariamente argentinos), lo que significa, desde el marco de derechos y gobernanza, que no hay igualdad de acceso al servicio y que el acceso a la protección y al bienestar es diferencial y segmentado.

3.2. Una organización transnacional en Montevideo

A diferencia del Hogar de Buenos Aires, el AM de Montevideo sí recibe a trabajadoras del mar. Sin embargo, no brinda alojamiento nocturno a ningún

trabajador, sino que funciona como un espacio de acogida y descanso diurno. Luego de arribar al Hogar, los trabajadores suelen comunicarse con sus familiares y consultar sobre servicios disponibles en la capital, como lugares para cambiar moneda, comer o comprar regalos. No obstante, el AM en Montevideo presenta diferencias significativas respecto de su homólogo en Buenos Aires.

El AM inició actividades en Uruguay en la década de 1940, en el marco del aumento de las tripulaciones extranjeras en tránsito y del crecimiento marítimo nacional. Ante la ausencia de un archivo institucional del AM en Montevideo, sus particularidades pueden reconstruirse a partir de sus relaciones con el Estado y el movimiento sindical. A diferencia de Argentina, donde “la Iglesia católica posee privilegios legales frente al resto de las instituciones religiosas” (Carbonelli y Jones, 2015, p. 134) y cuya reforma constitucional de 1994 mantuvo la disposición según la cual el Estado sostiene el culto católico apostólico romano, el Estado uruguayo se instituyó como laico a partir de la Constitución de 1918.

Desde entonces, el Estado uruguayo promovió un modelo de ciudadanía en el que las prácticas religiosas fueron progresivamente relegadas al ámbito privado (Guigou, 2006). Según Hervieu-Léger (2004), la laicización de una sociedad no implica la desaparición de lo religioso, sino su reconfiguración en la esfera pública. En este sentido, la Iglesia católica continúa siendo un actor relevante en la sociedad uruguaya, pese a que su relación con el Estado y el movimiento obrero ha atravesado distintos momentos. A partir de la década de 1960, sectores cristianos (sacerdotes y laicos) comenzaron a participar activamente en movimientos obreros, estudiantiles y políticos como parte de su compromiso social. En esta línea, el Partido Demócrata Cristiano uruguayo, creado en 1962, fue uno de los partidos fundadores de la coalición de izquierdas Frente Amplio en 1971.

Pese a esta presencia en la esfera política y pública, el laicismo radical (Geymonat, 2005), impulsado y sostenido también desde el sindicalismo local¹², excluyó a las instituciones religiosas y a la Iglesia católica del proceso de construcción del Estado de bienestar uruguayo. Este contexto explica, en parte, por qué el AM de Montevideo, a diferencia del Hogar de Buenos Aires, no brinda servicios a trabajadores locales en convenio con los sindicatos. Dado el carácter transnacional de la industria marítima, es una institución frecuentada por marinos extranjeros, especialmente por filipinos¹³.

Según un informe presentado en 2019 por uno de los responsables del centro durante un encuentro de la Scalabrini International Migration Network, el Stella Maris de Montevideo recibió ese año a 849 trabajadores del mar, en su mayoría

12 En 1966, la carta fundacional de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), constituida como central única, proclamó su independencia respecto del Estado, las patronales, los partidos políticos y las sectas religiosas.

13 Desde mayo de 2023, el AM de Montevideo quedó bajo la responsabilidad de un sacerdote de origen indonesio y ha recibido mayoritariamente a trabajadores de la pesca provenientes de Indonesia.

filipinos que tripulaban buques civiles de bandera panameña. Esta situación refleja varios fenómenos vinculados con la economía marítima global, entre ellos:

- Filipinas es el mayor proveedor de marinos del mundo (BIMCO/ICS¹⁴, 2021; OIM, 2013), por lo que la contratación de personal del Sudeste Asiático —junto con trabajadores indonesios— forma parte de arreglos transnacionales orientados a la reducción de costos laborales y a la disponibilidad de mano de obra calificada. Según Brillantes (2006), la educación y la orientación estatal de las personas migrantes filipinas antes de partir facilitan su inserción en el mercado laboral.
- Los buques civiles pueden navegar bajo el régimen de bandera de conveniencia; es decir, mediante el pago de una matrícula, se registran en un determinado país —como Panamá— para aprovechar ventajas laborales, legales y fiscales (Acha, 2008). Panamá es uno de los principales registros de la flota mercante mundial y concentra cerca del 15 % de los buques registrados bajo su pabellón (UNCTAD¹⁵, 2025).

La enseñanza del catolicismo¹⁶ sobre las obligaciones de cada individuo con su familia y la nación forma parte, a menudo, de la capacitación estatal previa a la migración, en tanto promueve una imagen favorable del país (Fresnoza-Flot, 2012). Aunque no existe un programa o acuerdo de colaboración entre la Iglesia católica uruguaya y la filipina, el AM en Montevideo se encuentra inserto en las lógicas transnacionales de la industria marítima y participa de esos acuerdos morales previos.

4. Tutela y derechos laborales en el capitalismo global

El neoliberalismo es portador de un discurso moral y cultural (Brown, 2017; Harvey, 2018) que resignifica las relaciones sociales con base en la lógica contractual del mercado. Al retomar el clásico trabajo de Weber (2008) sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, Muehlebach (2013) analizó que el catolicismo contemporáneo se articula con el estilo moral del neoliberalismo, en tanto exhorta a los trabajadores a salir adelante conforme a una ética económica justificada en el amor, por lo que un orden social justo debería permitir al padre cumplir con el deber amoroso de proveer a su familia.

Pese a su crítica al neoliberalismo y al individualismo (Mallimaci, 2009), el catolicismo (en general) y el AM (en particular) promueven la imagen de un trabajador honrado y disciplinado, atento a su formación profesional, responsable de su propio bienestar y del de su familia, en correspondencia con la valoración positiva de la libertad individual, el ascenso social y la dignidad a través del trabajo. Sin embargo, aunque la Doctrina Social de la Iglesia (Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, 2004) reconoce y valora la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

14 Baltic and International Maritime Council (BIMCO) e International Chamber of Shipping (ICS).

15 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

16 Filipinas es el tercer país con mayor población católica del mundo, después de Brasil y México, con aproximadamente cien millones de fieles (Gray y Levitt, 2020).

el concepto de dignidad desde lo católico no está fundamentado en el individualismo liberal de derechos (en referencia al hombre como concepto, sustancia y fin, con atención a su libertad y a la propiedad (Martínez, 2017)), sino en el bien común y la responsabilidad moral.

En este sentido, la Doctrina Social de la Iglesia no está dirigida al individuo autónomo, sino “al hombre insertado en la compleja trama de relaciones de la sociedad moderna” (Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, 2004). Ser un humano digno implica serlo también como trabajador, padre, esposo o hijo. En este marco, el sentido de humanidad que brinda el AM se orienta a recomponer los vínculos sociales y familiares que el trabajo marítimo fragmenta en el contexto de la globalización y las transformaciones contemporáneas del trabajo en el sector¹⁷.

En una conversación con el padre Giovanni Corso, fundador de un centro Stella Maris en Río Grande do Sul y estudioso de la historia y las prácticas del AM (Corso, 2017; Corso *et al.*, 2016), el sacerdote describía su tarea en los siguientes términos: “lo que hacemos es un trabajo de valoración de la persona y valoración de nuestra humanidad [...] mirando el bienestar de la persona” (entrevista, Buenos Aires, agosto de 2017).

Al igual que Corso, los otros sacerdotes entrevistados sostuvieron que facilitar espacios y elementos a los trabajadores para realizar actividades no productivas durante los días de descanso influía en el reconocimiento que el marino tiene de su dignidad, favorecía la percepción de sí mismo y reafirmaba que, como sujeto de derechos, tiene derecho al descanso, al disfrute y a la recreación. La provisión de un espacio digno para descansar y comunicarse con su familia puede interpretarse como una forma de intervención y contención orientada al cuidado y la hospitalidad.

Sin embargo, este acto puede interpretarse desde los aportes de Mauss (1979) como una relación jerárquica que genera obligaciones y produce prestigio para quien otorga el don. Como señalaron Fraser y Gordon (1992), la relación desigual entre quienes otorgan ayuda y quienes la reciben está reforzada por el carácter voluntario y contingente de la caridad que, además, puede distinguir entre trabajadores merecedores y no merecedores a partir de criterios morales (Castel, 2002).

Desde otra perspectiva, Lazzarato (2010) retomó el concepto de poder pastoral propuesto por Foucault (2006) para analizar cómo este poder se orienta a la conducción moral de las personas, más que a garantizar formalmente el acceso a sus derechos. Frente a esto, ¿es posible pensar que la participación del AM en la gobernanza del trabajo marítimo está vinculada al neopaternalismo? La

17 De hecho, la actualización del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, realizada en mayo de 2022, establece el derecho de los marinos a contar con medios de comunicación social, entre ellos, internet a bordo. Sin embargo, tanto las empresas como los Estados del pabellón se han negado a asumir el costo de este servicio, por lo que los centros Stella Maris lo aseguran alrededor del mundo (Industrias Pesqueras, 2022).

respuesta no es unívoca. La intervención del AM no se limita a la protección y el cuidado. Como se muestra a continuación, también incluye la observación de las condiciones laborales de los trabajadores y su intervención con actores sindicales y estatales en defensa de sus derechos.

5. El AM en los puertos

Entre las tareas del AM se encuentran visitar puertos y buques, conversar con sus tripulantes y observar el cumplimiento de las normas internacionales en torno a los derechos y la seguridad de los trabajadores (CPPMI, 2007). Sin embargo, las particularidades de cada puerto y las estrategias desplegadas por los responsables del AM en Buenos Aires y Montevideo difieren entre sí.

Buenos Aires y Montevideo fueron fundadas como enclaves estratégicos en el estuario del Río de la Plata durante el período colonial (en 1536 y 1724, respectivamente) y, tras la consolidación de Argentina y Uruguay como Estados-nación a mediados del siglo XIX, continuaron centralizando (y por momentos intensificando) el flujo internacional de mercancías y personas del Atlántico Sur. Los servicios portuarios estuvieron bajo control y administración del Estado en ambas ciudades; sin embargo, las reformas de la década de 1990 modificaron el escenario hacia la concesión privada y la adopción del esquema de puerto *landlord* (Domínguez y Fedele, 2015).

En Argentina, la Ley 23.696 de 1989 inició el proceso de privatización y participación del capital privado en el Estado (Congreso Nacional, 1989), que se profundizó en 1992 con el Decreto 817/92, que dividió el puerto de Buenos Aires en seis terminales operadas por consorcios privados (Domínguez y Fedele, 2015). Por su parte, en Uruguay, la creación del Régimen de Puerto Libre mediante la Ley 16.246 (Asamblea General, 1992) transformó al puerto de Montevideo en una plataforma para la libre circulación de mercancías (Instituto Cuesta Duarte, 2008).

El puerto de Buenos Aires funciona como terminal para cruceros, contenedores y buques tanque que, por su gran tamaño, en ocasiones permanecen fondeados mar adentro. La pesca industrial opera mayoritariamente en los puertos del sur de Argentina (Mar del Plata, Puerto Madryn, Rawson, Ushuaia), mientras que la exportación de granos se realiza desde los puertos de Rosario, integrados a la Hidrovía Paraná-Paraguay. Montevideo, por su parte, sigue siendo el principal puerto comercial de Uruguay, aunque el movimiento cerealero se concentra en el puerto de Nueva Palmira, considerado la terminal cero de dicha hidrovía (Ravina, 1992).

Estas transformaciones plantearon desafíos tanto para el AM como para esta investigación. En primer lugar, como los servicios portuarios se fragmentaron entre varios actores privados, fue necesario gestionar varios permisos en simultáneo para acceder a los muelles. A ello se sumó el reforzamiento de las medidas obligatorias de seguridad impulsado por la OMI (2001) tras los atentados del 11

de septiembre, en especial del *International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)*, y la reducción del tiempo de permanencia de los buques en los puertos.

Para los sacerdotes del AM, ingresar a los puertos de Buenos Aires y Montevideo conlleva presentarse no solo ante las autoridades portuarias (aduanas y prefecturas), sino también ante las empresas concesionarias de los muelles y las agencias marítimas que gestionan los servicios brindados a los buques que, de acuerdo con su pabellón, son considerados una jurisdicción nacional diferente. La globalización supone la proliferación de fronteras espaciotemporales (y de los puertos como zonas de frontera) en las que los espacios se superponen y tensionan los regímenes de control (Mezzadra y Neilson, 2017).

Mientras en Buenos Aires la fragmentación de la gestión portuaria y la multiplicación de operadores privados de los muelles bloquearon casi por completo las visitas del AM a bordo, en Montevideo el AM logró sostener una presencia regular en el puerto, aunque no exenta de límites. En Buenos Aires, los responsables del AM no realizan recorridos regulares al puerto ni visitas a bordo desde finales de la década de 1980, pese a los intentos de reanudarlas.

Tras la aprobación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo (OIT, 2006), que establece obligaciones claras de protección, asistencia y bienestar para los marinos, el entonces director del Hogar de Buenos Aires intentó reactivar la presencia del AM en el puerto. Los esfuerzos quedaron plasmados en dos documentos internos: un informe presentado durante un encuentro regional de obispos y agentes de la pastoral, titulado *Propuesta para una atención pastoral coordinada a la gente del mar en Argentina* (Cervantes, 2006), y un boletín institucional, *Noticias del Apostolado del Mar en Buenos Aires* (Cervantes, 2007).

Si bien el sacerdote obtuvo autorización de la Prefectura Naval Argentina para ingresar a una de las terminales, el acceso a las restantes quedó supeditado a las empresas privadas y concesionarias. Tras el traslado del sacerdote a México en 2010, los intentos por visitar el puerto volvieron a interrumpirse. Su sucesor también procuró restablecer los contactos: solicitó apoyo al Arzobispado de Buenos Aires y a las autoridades del Vaticano, sin resultados concretos. Estas experiencias prueban que la asistencia humanitaria en los puertos está condicionada y se desarrolla en solitario, en tanto cada responsable del AM debe diseñar sus propias estrategias para llevar adelante su misión.

6. Accesos, mediaciones y límites de la pastoral marítima

Durante el trabajo de campo, otro sacerdote intentó retomar las visitas al puerto de Buenos Aires. Se trató de Giovanni Corso, quien llegó a Buenos Aires en 2016 procedente de Río Grande do Sul, Brasil. Durante su estadía en la capital, al conocer que el Hogar no realizaba visitas al puerto, ensayó distintas estrategias para reactivar esta tarea. Desde que la autora de este artículo tomó contacto con él en

mayo de 2017, se exploró de manera conjunta la vía institucional para ingresar a algún muelle: llamadas telefónicas y correos electrónicos a la Prefectura y a distintas empresas, sin resultados positivos. Esta situación cambió en noviembre de 2018, cuando el capitán de un barco con bandera panameña, encallado en la Dársena Sur del Puerto de Buenos Aires, solicitó la celebración de una misa a bordo.

Días después de celebrarla y sorprendido por la facilidad del acceso en esa ocasión, Corso le propuso a la autora acompañarlo en una próxima visita. Llegado el día y sin una invitación previa, el funcionario policial de la garita de entrada consultó por teléfono si alguien de la Prefectura podía autorizar nuestro ingreso. Minutos más tarde llegó un suboficial que reconoció al sacerdote, exclamó “¡cómo le vamos a negar la visita a un padrecito!” y nos acompañó hasta uno de los buques. Se trataba de un buque tanque¹⁸ operado por una empresa argentina que portaba el pabellón de Singapur.

Los once tripulantes del buque eran de nacionalidad argentina y provenían de diversas provincias: Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe. Tras la presentación, se mantuvo una conversación con el capitán, el jefe de máquinas y un tripulante en el puente de mando. La conversación giró en torno a la monotonía del trabajo a bordo, la importancia de socializar con personas ajenas a la tripulación, los accidentes laborales y las dificultades de conciliar el trabajo con la vida familiar. La visita duró treinta minutos e incluyó la toma de fotografías para registrar el encuentro¹⁹.

En Montevideo, por el contrario, los dos sacerdotes entrevistados acceden regularmente al puerto. Según un reporte presentado en 2019, el entonces responsable del centro visitó ese año 439 naves, tomó contacto con 3791 trabajadores y ofreció alrededor de veinte servicios religiosos a bordo (Frاندry, 2019). Tanto él como su predecesor tramitaban quincenalmente un permiso ante la Administración Nacional de Puertos para recorrer los muelles.

Antes de cada visita, consultaban las plataformas de tráfico marítimo para identificar los buques que arribaban a Montevideo y se comunicaban con las agencias para solicitar la autorización de abordaje. Ambos entrevistados comentaron no tener inconvenientes para visitar los buques mercantes. Sin embargo, en el caso de los pesqueros, la situación era distinta. Anualmente, alrededor de 200 embarcaciones pesqueras extranjeras (de Corea del Sur, España, China y Taiwán, principalmente) utilizaban el puerto de Montevideo como base y centro de distribución de mercancías con destino al exterior²⁰.

18 Abastecen de combustible a los buques fondeados en la costa.

19 Días después, Corso me comentó que no retomaría las visitas al muelle. Las actividades parroquiales y su edad le dejaban poco tiempo y energía para su interés por los trabajadores del mar. En 2022, con 85 años, fue trasladado a una residencia para sacerdotes ancianos en el estado de Río Grande do Sul, donde falleció en 2025.

20 Estimación propia a partir de los registros de arribos de buques pesqueros disponibles en la página web de la Administración Nacional de Puertos (2023).

Diversas organizaciones ambientales y estudios han señalado que el puerto recibe buques vinculados a prácticas de pesca ilegal y situaciones de vulneración de derechos laborales (Greenpeace, 2019). No obstante, estas denuncias no han derivado en controles más estrictos, dado el peso que la actividad pesquera internacional representa para el puerto (Lepratti, 2018).

Uno de los sacerdotes responsables del AM entre 2016 y 2018 relató que, en una de sus caminatas por el puerto, fue abordado por un grupo de trabajadores indonesios para contarle que uno de sus compañeros estaba herido y sin atención médica en el buque, y que llevaban meses sin percibir sus salarios. Al presentarse ante el capitán de la embarcación, al sacerdote no se le permitió subir a bordo para verificar la situación (entrevista, Buenos Aires, julio de 2017). Sin embargo, pidió a los trabajadores que le dieran copias de sus contratos para enviarlas al inspector de la ITF, que en aquel entonces tenía sede en Buenos Aires. Es decir, el sacerdote fue mediador entre los trabajadores y esta federación sindical internacional.

En este sentido, pese al mencionado laicismo radical (Geymonat, 2005), los sacerdotes del AM de Montevideo ejercen una presencia reconocida por los funcionarios portuarios, que autorizan su ingreso al puerto; las agencias marítimas, que les permiten visitar los buques; y los representantes sindicales, que reciben sus denuncias. Es la investidura clerical la que habilita estas mediaciones.

Las prácticas del AM en Buenos Aires y Montevideo muestran cómo la protección de los trabajadores marítimos se configura en arreglos institucionales dispares, atravesados por historias nacionales, marcos regulatorios, modelos sociales e ideológicos promovidos por cada Estado y trayectorias personales de los actores involucrados. Lejos de actuar de manera homogénea, el AM participa de la gobernanza del trabajo marítimo a través de intervenciones situadas, contingentes y moralmente orientadas.

7. Conclusiones

Este artículo aporta una reflexión crítica a los debates sobre gobernanza en los mercados de trabajo transnacional, desde la participación del AM en la tutela moral y la protección de los derechos de los trabajadores del mar, a partir de un estudio etnográfico en los puertos de Buenos Aires y Montevideo entre 2017 y 2022. Si bien ambos puertos no constituyen lugares de destino, sino escalas de itinerarios laborales, son espacios de estudio con instituciones y agentes en tierra firme. Asimismo, cuestiona los supuestos laicistas que dominan gran parte de los estudios sobre asistencia humanitaria.

Los resultados muestran que el AM interviene de maneras distintas según contextos históricos e institucionales dispares, en los que la acción de la Iglesia católica se articula con Estados, sindicatos y organismos internacionales. Mientras en Buenos Aires el AM forma parte del sistema de bienestar de los trabajadores argentinos,

en vínculo con instituciones estatales y sindicatos locales, en Montevideo brinda asistencia a trabajadores extranjeros (principalmente filipinos e indonesios) y participa de los arreglos transnacionales de protección en un contexto marcado por el laicismo estatal y sindical.

La etnografía mostró, además, que los sacerdotes del AM actúan como mediadores entre autoridades, tripulaciones, sindicatos y otros actores de la gobernanza laboral, y habilitan espacios de escucha, descanso y derivación de denuncias que resultan centrales para la protección de derechos en contextos de movilidad. En este sentido, el artículo contribuye a la idea de que la protección del trabajo transnacional no solo es fijada por el Estado o los marcos normativos globales en términos jurídicos, sino también desde prácticas de mediación y cuidado situadas por actores no estatales.

Finalmente, sería oportuno conocer las prácticas sindicales relacionadas con la defensa de los derechos de los trabajadores del mar, así como los diálogos con las empresas y la estructura institucional del Estado de bienestar para llevar adelante procesos de reclamo y ejercicio de derechos, pese a tratarse de conflictos laborales transnacionales. También es necesario abordar la acción de los inspectores de trabajo rioplatenses y los funcionarios consulares de Filipinas en el Cono Sur, en tanto garantes de derechos y responsabilidades de los connacionales que navegan las aguas del Atlántico Sur.

8. Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Puertos. (2023). *Puerto de Montevideo. Uruguay*. <https://anp.com.uy/es/inicio/puertos/comerciales/montevideo/estadisticas>
- Acha, H. (2008). La bandera de conveniencia. *Aequitas*, 2(2). <https://goo.su/3lXXpJd>
- Agudo, A. (2021). La provisión de bienes y servicios como acción política: Configuración de modos humanitarios y burocráticos de gobernanza en la frontera México-Estados Unidos. *Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações*, 5(1), 53–81. <https://goo.su/4UntVy1>
- Alderton, T., Bloor, M., Kahveci, E., Lane, T., Sampson, H., Thomas, M., Winchester, N., Wu, B., y Zhao, M. (2004). *The global seafarer: Living and working conditions in a globalized industry*. International Labour Office; The Seafarers International Research Centre.
- Asamblea General. (1992). *Ley 16.246: Ley de Puertos*. Normativa y Avisos Legales de Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16246-1992>
- BIMCO/ICS. (2021). *Seafarer workforce report: The global supply and demand for seafarers in 2021*. <https://goo.su/1LtiF>
- Brillantes, J. (2006). Políticas y mecanismos filipinos en torno a la migración y el empleo en el extranjero (M. Ballesteros, trad.). *Red Internacional de Migración de Desarrollo*, 53–63. <https://goo.su/Lavlw>

- Brown, W. (2017). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo* (V. Altamirano, trad.). Malpaso.
- Caimari, L. (2002). El peronismo y la Iglesia católica. En J. C. Torre (Dir. de tomo), *Nueva historia argentina: Los años peronistas (1943–1955)* (t. 8, pp. 441–479). Sudamericana.
- Campese, G. (2017). *Hacia una teología desde la realidad de las migraciones: Métodos y desafíos*. ITESEO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjk2v26>
- Carbonelli, M., y Jones, C. (2015). Igualdad religiosa y reconocimiento estatal: instituciones y líderes evangélicos en los debates sobre la regulación de las actividades religiosas en Argentina, 2002–2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), 133–160. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30022-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30022-2)
- Caruso, L. (2017). Legislando en aguas profundas: la OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra. En L. Caruso y A. Stagnaro (comps.), *Una historia regional de la OIT*. Universidad de La Plata.
- Castel, R. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Paidós.
- Cervantes, J. (2006). *Propuesta para una atención pastoral coordinada a la gente del mar en Argentina*. II Encuentro Regional de obispos promotores, directores nacionales, capellanes y agentes de la Pastoral del Mar-Marinos y Pescadores, Bogotá.
- Cervantes, J. (2007). *Noticias del Apostolado del Mar en Buenos Aires* [Documento institucional inédito]. Apostolado del Mar.
- Colombo, G., y Nieto, A. (2008). Aproximación a las formas de la lucha obrera en la industria de la pesca, Mar del Plata 1997–2007. *Labour Again Publications*, 1–15.
- Congreso Nacional. (1989). *Ley 23.696: Reforma del Estado*. <https://goo.su/e6Z1P>
- CPPMI. (2007). *Manual para capellanes y agentes pastorales del Apostolado del Mar*. Vaticano. <https://goo.su/W2Ke2>
- Corso, G. (2017). *Apostolado do mar na história* [Material inédito].
- Corso, G., Zamberlam, J., Fonseca, S., y Colavara, R. (2016). *Pescadores e pescadoras artesanais: Desafios para um serviço da Igreja no Brasil*. Solidus.
- Davies, T. (2014). *NGOs: A new history of transnational civil society*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199387533.001.0001>
- Domínguez, L., y Fedele, J. (2015). Presentación del dossier “Puerto y ciudad”. *Revista Transporte y Territorio*, 12, 1–15. <https://goo.su/c9QqaZ6>
- Donatello, L. (2010). *Catolicismo y montoneros: Religión, política y desencanto*. Ediciones Manantial.
- Etchebehere, C., Galli, O., Geymonat, J., Mendy, M., Morales, S., y Norbis, W. (2018). *Análisis del complejo pesquero uruguayo: Una experiencia de investigación y extensión con los trabajadores del mar*. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República.
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria: Una historia moral del tiempo presente*. Prometeo.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France (1977–1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- Frandry, T. (2019, 17 de enero). La difficile vita dei marittimi: Il report dell’AOS di Montevideo. *Missionari di San Carlo Scalabriani*. <https://goo.su/6CI8eh>

- Fraser, N., y Gordon, L. (1992). Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría*, (6), 65–82. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1992.i6.324>
- Fresnoza-Flot, A. (2012). Security in labor migration in the Philippines: National honor, family solidarity, and migrant's protection. En B. Teh (ed.), *Human security: Securing East Asia's future* (pp. 95–112). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-1799-2_5
- Geymonat, R. (2005). Secularización y privatización de lo religioso en el Uruguay (1860–1920). *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional de Rosario y Universidad Nacional del Litoral. <https://cdsa.aacademica.org/000-006/309>
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.
- Glick, N., y Salazar, N. (2013). Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(2), 183–200. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.723253>
- Gray, B., y Levitt, P. (2020). Social welfare versus transnational social protection regimes: The changing roles of church and state. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(11), 2721–2739. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1733946>
- Greenpeace. (2019, 31 de octubre). Greenpeace exposes destructive fishing vessels in the South Atlantic. *Greenpeace*. <https://n9.cl/u00n3x>
- Guigou, L. (2006). Cartografías religiosas: mitologías, representaciones y trayectos de la nación laica uruguaya. En N. Da Costa (org.), *Laicidad en América Latina y Europa: Repensando lo religioso entre lo público y lo privado en el siglo XXI* (pp. 179–198). Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Harvey, D. (2018). *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*. Traficantes de Sueños; Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Held, D., y McGrew, A. (2003). *Globalización/antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós.
- Hervieu-Léger, D. (2004). *El peregrino y el convertido: La religión en movimiento*. Ediciones del Helénico.
- Horst, C., Carling, J., y Tordhol, R. (2010). *Immigration to Norway from Bangladesh, Brazil, Egypt, India, Morocco and Ukraine*. PRIO Paper. <https://www.prio.org/publications/7276>
- Industrias Pesqueras. (2022, 20 de mayo). El derecho a internet a bordo, nueva enmienda incluida en el Convenio sobre el trabajo marítimo. *Industrias Pesqueras*. <https://industriaspesqueras.com/noticia-70860-sec-Portada>
- Instituto Cuesta Duarte. (2008). *Informe sectorial: El sector portuario en Uruguay*. PIT-CNT. <https://n9.cl/m7iz3>
- ITF. (2018). *Seafarers' bulletin: Abandonment: A blight on the industry* (32/2018). ITF. <https://www.itfglobal.org/en/resources/seafarers-bulletin-2018>
- ITF. (2023). *ITF annual report 2023: Moving the world forward*. ITF. <https://www.itfglobal.org/en/resources/itf-annual-report-2023>
- Kverndal, R. (2008). *The way of the sea: The changing shape of mission in the seafaring world*. William Carey Library Publishers.
- Lazzarato, M. (2010, 23 de abril). Pastoral power beyond public and private. *Open*, (19), 18–32. <https://onlineopen.org/pastoral-power>

- Lepratti, P. (2018). *Fronteras líquidas: Trabajadores del mar peruanos en Montevideo. Contextos, sujetos y trayectorias de la inmigración en el Uruguay del siglo XXI* [Tesis de maestría, Universidad de la República].
- Lepratti, P. (2024). *¿Quién vela por los trabajadores del mar? Etnografía de una trama transnacional en el Atlántico Sur* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de General Sarmiento].
- Lepratti, P. (2025). Ciudadanía y gobernanza en el Atlántico Sur: etnografía de una trama transnacional para la protección del trabajo marítimo. *Revista Ensamblés*, (22), 67–86. <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/ensambles/article/view/1159/1524>
- León XIII. (1891). *Carta encíclica Rerum Novarum: Sobre la situación de los obreros*. https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html
- Levitt, P. (2018). Una mirada transnacional. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2(1), 1–25. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i1.76>
- Lillie, N. (2008). The ILO Maritime Labour Convention, 2006: A new paradigm for global labour rights implementation. En K. Papadakis (ed.), *Cross-border social dialogue and agreements: An emerging global industrial relations framework* (pp. 191–217). International Institute for Labour Studies.
- Linebaugh, P., y Rediker, M. (2005). *La hidra de la revolución: Marineros, esclavos y campesinos en la historia oculta del Atlántico*. Crítica.
- Mallimaci, F. (2009). Globalización y modernidad católica: papado, nación católica y sectores populares. En A. Alonso (comp.), *América Latina y el Caribe: territorios religiosos y desafíos para el diálogo* (pp. 109–139). CLACSO.
- Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo: el surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11(22), 111–127. <https://n9.cl/jc0il>
- Martínez, V. (2017). La quimérica dicotomía entre derechos individuales y sociales. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (24), 39–69. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2017.24.10811>
- Mauss, M. (1979). *Sociología y antropología*. Editorial Tecnos.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2017). *La frontera como método*. Traficantes de Sueños.
- Muehlebach, A. (2013). The catholicization of neoliberalism: On love and welfare in Lombardy, Italy. *American Anthropologist*, 115, 452–465. <https://doi.org/10.1111/aman.12028>
- OIM. (2013). *Country migration report: The Philippines 2013*. OIM; Scalabrini Migration Center. <https://n9.cl/sgq9gt>
- OIT. (2006). *Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada*. OIT.
- OMI. (2001). *The International Ship and Port Facility (ISPS) Code*. OMI.
- Palla, J. (2020). El deporte favorito de los marineros: la Misión de los marineros en los comienzos del boxeo en Buenos Aires. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, (16), 175–204. <https://estudiosmaritimossociales.org/remss/remss16/Palla.pdf>
- Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. (2004). *Compendio de la doctrina social de la Iglesia*. Vaticano. <https://n9.cl/ji8o0>
- Piotr, M. (1997). El motu proprio “Stella Maris” de Juan Pablo II: la estructuración jurídica de una pastoral especializada. *Ius Canonicum*, (74), 629–672.

- Ravina, A. (1992). Algunos aspectos críticos del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Nueva Palmira). *Revista Integración Latinoamericana*, (185), 37-54.
- Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global: Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Ediciones desde abajo.
- Semán, P. (2021). *Vivir la fe: Entre el catolicismo y el pentecostalismo, la religiosidad de los sectores populares en la Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Splash247. (2019, 4 de abril). Shipping must get its humanity back. *Splash247*. <https://n9.cl/bnanv>
- UNCTAD. (2025). *Review of maritime transport 2025*. <https://n9.cl/550z1>
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (127), 135-149. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61149>
- Weber, M. (2008). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Editorial Prometeo.



Respaldo social a acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal en Argentina¹

Social Support for Strategic Actions on Gender-Based Violence, Sexual Health, and State Funding in Argentina

Valentina
Sosa

✉ Becaria interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Psicológicas
✉ spmariavalentina@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-0091-9696>
📍 Argentina

Débora
Imhoff

✉ Investigadora distinguida de la Facultad de Ciencias de la Educación y Psicología de la Universidad de Córdoba
✉ dimhoff@uco.es
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-2276-1893>
📍 España

Silvina
Brussino

✉ Investigadora principal del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad Nacional de Córdoba
✉ silvina.brussino@unc.edu.ar
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-1087-644X>
📍 Argentina

Recibido: 31-octubre-2025

Aceptado: 3-marzo-2026

Publicado: 15-julio-2026

Cómo citar este artículo:

Sosa, V., Imhoff, D., y Brussino, S. (2026). Respaldo social a acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal en Argentina. *Estado & comunes*, 2(23), 195-218. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.438

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 195-218

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.438



¹ Esta investigación se desarrolló en el marco de la tesis doctoral de Valentina Sosa, titulada *Justificación de las violencias de género hacia las mujeres. Contribuciones desde un modelo explicativo psico-político para el diseño de políticas públicas*, de la Universidad Nacional de Córdoba, financiada por el Conicet, mediante la resolución RESOL-2021-154-APN-DIR#CONICET.

Resumen

Durante el mandato de Javier Milei en Argentina, el Gobierno reestructuró instituciones y redujo el alcance estatal en materia de violencia de género, femicidio y salud sexual. Este artículo indaga en los niveles de respaldo social a las acciones estratégicas contempladas por el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024 y su relación con variables sociodemográficas como identidad sexogenérica, grupo generacional, orientación sexual, religión e ideología política. El estudio cuantitativo, basado en 884 encuestas y en análisis descriptivos y comparativos con pruebas no paramétricas, revela altos niveles de respaldo a las acciones estratégicas estudiadas. En general, las mujeres, la población LGBTTTTIQ+, las personas con ideologías de izquierda y quienes no tienen filiación religiosa muestran mayor respaldo, mientras que la generación más joven evidencia bajos niveles de adhesión a las acciones estudiadas. Estos datos pueden interpretarse desde las trayectorias de desigualdad, exclusión y violencia estructural e histórica que atraviesan de manera persistente a la mayoría de estos grupos.

Palabras clave: acoso sexual, educación sexual, igualdad de género, métodos anticonceptivos, mujeres, movimiento feminista, psicología política.

Abstract

During Javier Milei's term in office in Argentina, the government restructured institutions and scaled back the state's role in addressing gender-based violence, femicide, and sexual health. This article examines levels of social support for the strategic actions outlined in the Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024 and their relationship with sociodemographic variables such as sex-gender identity, generational group, sexual orientation, religion, and political ideology. The quantitative study, based on 884 surveys and descriptive and comparative analyses using nonparametric tests, reveals high levels of support for the strategic actions studied. In general, women, the LGBTTTTIQ+ population, people with left-wing ideologies, and those without religious affiliation show greater support, while the younger generation exhibits low levels of support for the actions studied. These data can be interpreted in light of the trajectories of inequality, exclusion, and structural and historical violence that persistently affect most of these groups.

Keywords: sexual harassment, sex education, gender equality, contraceptive methods, women, feminist movement, political psychology.

1. Introducción

Los movimientos feministas han denunciado las desigualdades y las distintas formas de violencia que afectan a niñas, adolescentes y mujeres en el mundo. En América Latina, desde finales del siglo XX, estas denuncias se abordan como violencia de género; es decir, no como un conflicto privado o doméstico, sino

como un daño ejercido contra una persona en el marco de relaciones desiguales de poder. Este enfoque adquirió visibilidad en las agendas nacionales mediante el diseño de políticas públicas y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática (Sagot, 2017).

El enfoque de género permite abordar las diferencias que históricamente se convirtieron en desigualdades (Maquieira, 2006). El Estado puede desempeñar un papel clave en la reproducción o el mantenimiento de estas desigualdades (Gorriti y Farrán, 2022; Guzmán y Montaña, 2012; MacKinnon, 1995) o bien asumir un papel estratégico en la mitigación del fenómeno, mediante la ratificación de protocolos y convenciones internacionales y la generación de políticas para erradicar las desigualdades y violencias (Fraser, 2008; Guzmán y Montaña, 2012; Haney, 2004).

En Argentina, durante las últimas décadas, el Estado incorporó progresivamente el enfoque de género en la agenda institucional. Mediante el Decreto 1426/1992, se creó el Consejo Nacional de la Mujer con el propósito de impulsar políticas de prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres. Su transformación en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), en 2017, dio continuidad a estos esfuerzos y se consolidó como el órgano rector de la Ley 26.485 de 2009, o Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Las instituciones incorporaron este enfoque de forma acumulativa en el siglo XXI. Se sumaron la Ley 26.150 de 2006 (Ley de Educación Sexual Integral), la Ley 26.618 de 2010 (Ley de Matrimonio Igualitario) y la Ley 26.743 de 2012 (Ley de Identidad de Género). Una situación que redefinió el alcance de los derechos, pero también expuso conflictos en el sistema, en las prácticas institucionales y en las disputas morales de la sociedad, fue el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso F.A.L. de 2012, que estableció que no se requiere autorización judicial para acceder a un aborto en caso de violación y que el acceso al servicio debe ser rápido y sin obstáculos. Luego, se amplió el marco de los derechos sexuales y (no) reproductivos, y surgieron la Ley 27.412 de 2017 (Ley de Paridad de Género) y la Ley 27.499 de 2019 (Ley Micaela).

Este proceso se consolidó con la creación, mediante el Decreto 7/2019, del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD), que diseñó el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024 (MMGyD, 2022). Este plan se convirtió en la principal herramienta del Poder Ejecutivo Nacional para enfrentar la violencia de género, pues ya no solo reconoce la afectación de niñas, adolescentes y mujeres, sino también de lesbianas, bisexuales, gays, trans, travestis, intersex, personas no binarias y otras identidades de género y orientaciones sexuales, desde un enfoque integral, interseccional e intersectorial.

Con la llegada de Javier Milei a la presidencia de Argentina, en diciembre de 2023, se produjo una reorientación ideológica y política manifestada en la

reestructuración institucional y en la reducción del alcance estatal de lo que se venía construyendo. El Gobierno redujo el MMGyD al rango de subsecretaría en diciembre de 2023, anunció su cierre definitivo en junio de 2024 y desfinanció programas clave de prevención, atención y protección frente a la violencia de género. Estos cambios generan preocupación en sectores políticos opositores, la sociedad civil y organismos internacionales, que advierten sobre el “retroceso en los marcos legales e institucionales desarrollados por el Estado argentino para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” (ONU Mujeres, 2024, p. 50).

En tal coyuntura, el artículo indaga en los niveles de respaldo social a las acciones estratégicas sobre violencia de género, femicidio, salud sexual y financiamiento estatal que constan en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género. También interesa conocer las variables sociodemográficas que intervienen en los niveles de respaldo, a partir de la identidad sexogenérica, el grupo generacional, la orientación sexual, la religión y la ideología política.

Se considera que este tema resulta oportuno y aporta en tres dimensiones. Primero, la producción académica sobre respaldo social a acciones y políticas públicas no es un campo consolidado, y lo que existe se concentra en el área de la opinión pública y en políticas no vinculadas con el enfoque de género. Segundo, en el contexto nacional, la producción sobre respaldo social a las medidas institucionales adoptadas por el gobierno de Milei es limitada, aunque se encuentra en desarrollo. Tercero, este artículo se centra en datos estadísticos y sociodemográficos, lo que lo hace original frente a otros estudios de su tipo.

1.1. Metodología

El diseño metodológico de este artículo es cuantitativo y de alcance descriptivo. Los datos se recolectaron en junio de 2023 y la muestra estuvo conformada por 884 personas residentes en distintas regiones del país, seleccionadas mediante muestreo no probabilístico. Las personas participantes se distribuyeron así: Noroeste (4,1 %; n = 36), Noreste (2,5 %; n = 22), Centro (68,4 %; n = 605), Cuyo (20,7 %; n = 183), Patagonia Norte (2,5 %; n = 22) y Patagonia Sur (1,8 %; n = 16).

La mayoría se identificó como mujer (80,4 %), seguida de varones (18 %), personas no binarias (1 %), varones trans (0,2 %) y otras identidades (0,1 %). Dos personas optaron por no responder esta pregunta (0,2 %). Respecto a la orientación sexual, participaron personas heterosexuales (81,6 %), homosexuales/lesbianas (4,1 %), bisexuales (10,7 %) y pansexuales (2 %). Dos optaron por la opción “otra” en el formulario (0,2 %) y doce prefirieron no responder esta pregunta (1,4 %). Las edades oscilaron entre los 18 y los 77 años, con un promedio de 35,6 años, y el 86,5 % poseía estudios universitarios completos o incompletos.

La muestra se encuentra notablemente feminizada y presenta una concentración significativa en la región Centro, asociada con el método de difusión. Las autoras

y sus instituciones de pertenencia están ubicadas en dicha región, y esto pudo provocar una distribución geográfica desigual de la encuesta y de las personas encuestadas. Además, el cuestionario se difundió por correo electrónico, redes sociales (personales e institucionales) y WhatsApp.

Los datos se recolectaron mediante un cuestionario en línea y autoadministrado, alojado en la plataforma de encuestas LimeSurvey. Las personas que aceptaron participar lo hicieron de manera voluntaria y anónima, previa lectura de una hoja informativa con los lineamientos éticos de la investigación, avalados por el Comité de Ética del Instituto de Investigaciones Psicológicas, adscrito a la Universidad de Córdoba y al Conicet.

En reconocimiento por el tiempo invertido, se ofreció la posibilidad de participar en el sorteo de un incentivo de 10 000 pesos argentinos², cubierto con fondos de investigación del Conicet. No es posible asegurar que el sorteo no influyó en la decisión de participar; sin embargo, no constituyó un mecanismo coercitivo, ya que la participación en la encuesta fue opcional y no estuvo vinculada con las respuestas. La persona ganadora fue seleccionada de manera aleatoria y se garantizó igualdad de oportunidades. La entrega se hizo por transferencia bancaria, previo aviso a la persona y mediante el envío del comprobante de pago.

Respecto del instrumento de recolección de datos, el cuestionario tenía dos objetivos. Primero, indagar en las variables sociodemográficas de las personas encuestadas y, segundo, explorar el respaldo social a las acciones estratégicas mencionadas. En cuanto a los datos sociodemográficos, se indagó el máximo nivel educativo alcanzado y se ofrecieron opciones de respuesta que abarcaron desde no haber asistido nunca a la escuela hasta estudios universitarios (completos o incompletos). También se consultó la edad y se clasificó a las personas participantes en cohortes generacionales a partir de sus experiencias y de la influencia cultural y tecnológica en sus valores, comportamientos y formas de participación social. De acuerdo con la clasificación de Díaz-Sarmiento *et al.* (2017), las cohortes generacionales se organizaron así:

- *Centennials*: personas nacidas a partir de 2004.
- *Millennials*: personas nacidas entre 1980 y 2004.
- *Generación X*: personas nacidas entre 1960 y 1980.
- *Baby boomers*: personas nacidas antes de 1960.

La identidad sexogenérica se registró por autoidentificación, con las opciones mujer cisgénero, varón cisgénero y otras identidades (travestis/trans, personas no binarias y otras). La orientación sexual se agrupó, para analizar los datos con mayor solidez y garantizar la robustez de las estimaciones, en personas heterosexuales

2 Equivalente a \$27,36 a la fecha de corte del 29 de septiembre de 2023, según el tipo de cambio del Banco de la Nación Argentina.

y no heterosexuales (lesbianas, homosexuales, bisexuales, pansexuales y otras orientaciones). Esta decisión fue operativa y buscó simplificar el análisis estadístico para garantizar comparabilidad entre grupos a partir de una categoría residual.

Lo mismo sucede con la filiación religiosa, para la cual se agrupó a las personas con religión (católicas, judías, testigos de Jehová, mormonas, musulmanas, evangélicas, cristianas y de otras religiones) y sin religión (ateas, agnósticas y aquellas que no se identifican con ninguna religión). Finalmente, se preguntó por la ideología política y se registró el autopoicionamiento en izquierda, centro o derecha. Es decir, se redujo la complejidad ideológica y no se captaron los matices ni las posiciones híbridas.

El segundo segmento del cuestionario estuvo orientado a explorar el respaldo a algunas acciones estratégicas contempladas en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2022–2024 del MMGyD. El plan incluye 100 acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo, cuya ejecución recae en diferentes ministerios y órganos descentralizados nacionales. El plan se organiza en cuatro ejes principales: prevención; asistencia y abordaje integral; protección y fortalecimiento del acceso a la justicia; y gestión de la información, transparencia y monitoreo. También contempla cuatro ejes transversales: diversidad; interseccionalidad e interculturalidad; multiagencialidad; y territorialidad y carácter federal.

Debido a la amplitud y complejidad de la estructura del plan, las autoras decidieron reagrupar minuciosamente las acciones en tres ejes: acciones contra la violencia de género y el femicidio; acciones sobre salud sexual y (no) reproductiva; y acciones de financiamiento de dispositivos y programas de género. Aunque no reproduce el esquema del plan, los tres ejes están alineados con preocupaciones que constan en la Agenda para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe (Cepal, 2025), así como con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, “Igualdad de género”, de la Agenda 2030 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2025).

Definidos los ejes, se seleccionaron nueve acciones estratégicas incluidas en el plan (tres para cada eje), en función de su relevancia y capacidad para captar posicionamientos actitudinales. Estas acciones fueron operacionalizadas en enunciados ad hoc y sometidas a evaluación en una escala de Likert de seis puntos, en la que 1 = totalmente en desacuerdo y 6 = totalmente de acuerdo. A continuación, se presentan los ejes y las acciones seleccionadas.

Tabla 1
Acciones estratégicas y dimensiones seleccionadas

Ejes	Acciones estratégicas y enunciados <i>ad hoc</i>
Violencia de género y femicidio	• Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencia hacia mujeres adultas mayores. • El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas. • El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.
Salud sexual y (no) reproductiva	• Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar educación sexual integral (ESI) en todos los niveles educativos. • El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas. • Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.
Financiamiento de políticas de género	• El Estado es responsable de financiar la creación y el fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales. • Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género. • Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Para conocer los niveles de respaldo social a las acciones estudiadas, se tomó como referencia el punto medio de la escala de Likert: 3,5 en una escala de 1 a 6. A partir de este criterio, se calcularon las medias aritméticas de cada acción para identificar si las respuestas se ubicaban por encima o por debajo de dicha referencia. De este modo, los valores superiores a 3,5 se interpretaron como un mayor nivel de respaldo, mientras que los valores inferiores indicaron una menor aceptación.

Luego, se aplicaron análisis descriptivos univariados con el software SPSS y, para examinar las diferencias en las respuestas según las variables sociodemográficas, se emplearon pruebas no paramétricas. Esta decisión se tomó después de que los resultados del estadístico de Kolmogórov-Smirnov mostraran una desviación significativa en la distribución de los datos de los enunciados. Además, para analizar la homogeneidad de las varianzas entre grupos, se aplicó la prueba de Levene, que reportó ausencia de homogeneidad en la mayoría de los grupos de cada acción analizada.

Sobre la base de estos resultados, se utilizó la prueba de Kruskal-Wallis para comparar grupos, cuya interpretación se realizó a partir del estadístico H y su correspondiente nivel de significación. En los casos en que se identificaron diferencias estadísticamente significativas ($p < .05$), se llevaron a cabo comparaciones post hoc mediante la prueba de Games-Howell. Para verificar los antecedentes y datos previamente elaborados, así como para buscar literatura, fuentes o datos de soporte, se empleó GPT-5. Todo el contenido fue revisado y verificado por las autoras; por tanto, el análisis, la metodología, los hallazgos, las interpretaciones y las conclusiones son de autoría propia.

2. Aportes teóricos y contextuales

Los últimos 40 años de la región han estado determinados por el retorno de las democracias tras regímenes dictatoriales, la globalización acelerada, el establecimiento del neoliberalismo y el fortalecimiento de los movimientos sociales, entre ellos, el feminista, que funcionó como ventana de oportunidad para visibilizar la violencia de género y las desigualdades (Kingdon, 1984). Este movimiento cuestionó el conjunto de normas, roles y jerarquías que organizaron las relaciones entre hombres y mujeres, y promovió la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de políticas públicas, así como en su institucionalidad (Guzmán y Montaña, 2012).

En muchos contextos, estas políticas estuvieron inicialmente orientadas a resolver situaciones de vulneración extrema de niñas, adolescentes y mujeres mediante leyes y acciones a favor de la educación básica, la salud materna, la prevención del embarazo adolescente, la nutrición infantil y la protección frente a la violencia sexual, entre otras (Guzmán y Montaña, 2012). Estas intervenciones, bajo enfoques mayormente asistencialistas, recibieron el respaldo de diferentes sectores y fomentaron los primeros debates acerca del alcance transformador de este tipo de políticas.

Con la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1993, y la Convención de Belém do Pará, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1994, se consolidó jurídicamente en el derecho internacional público el concepto de violencia de género. El concepto surgió en la década de 1970 con el movimiento feminista, mientras que, a finales del siglo XX, tomó fuerza la discusión sobre el concepto de femicidio luego de los asesinatos sistemáticos de mujeres maquiladoras en Ciudad Juárez. Con el tránsito de siglo se consolidaron leyes contra la violencia hacia las mujeres y se tipificaron penalmente los delitos de acoso sexual y femicidio. De manera tardía, se institucionalizaron y ampliaron las normativas y políticas sobre la salud sexual y (no) reproductiva.

En el siglo XXI se promovió la independencia económica, la igualdad de oportunidades, la inserción en los mercados laborales y la reducción de las relaciones de poder abusivas que recaen sobre las mujeres. Estas acciones (que fortalecen su ejercicio ciudadano, el empoderamiento y su representatividad como sujetos de derechos) generan resistencias y dificultan su correcta implementación. Por tanto, la institucionalización progresiva del enfoque de género en el Estado, si bien presenta avances acumulativos, también destaca por las tensiones, conflictos y alianzas entre fuerzas e intereses que se cristalizan en la institucionalidad (Poulantzas, 1970).

El surgimiento del activismo antigénero, o contramovimiento opositor a la ideología de género y a la ampliación de los derechos sexuales y (no) reproductivos

durante las dos primeras décadas del siglo XXI (Caminotti y Tabbusch, 2021), se caracteriza por los esfuerzos institucionales y colectivos por erradicar esta ideología en ámbitos de la vida pública y privada (Sagot, 2017). Además:

El *framing* de la ideología de género como amenaza a la familia, la sociedad y la nación, junto al despliegue de estrategias retóricas amenazantes, permite conectar actores e intereses diversos y expandir el campo ‘doctrinal’, es decir, aquellas políticas de género que cuestionan sistemas de valores y cosmovisiones imperantes. Esta expansión torna peligrosas no solo las políticas que regulan la sexualidad y la reproducción, sino cualquier medida que cuestione las jerarquías de género y el orden heteronormativo y patriarcal. (Caminotti y Tabbusch, 2021, p. 43)

La discusión y la institucionalización de políticas y acciones vinculadas con el género no pueden entenderse por fuera del sistema de creencias, valores y normas de otros actores, junto con los relatos que se construyen sobre los problemas y sus posibles soluciones (Guzmán y Montaña, 2012). Estos actores de veto son considerados imprescindibles en la toma de decisiones porque inciden en la política institucionalizada (Caminotti y Tabbusch, 2021; Tsebelis, 1995). Entre ellos se encuentran autoridades de la Iglesia católica, del fundamentalismo evangélico y grupos pro-familia que mantienen vínculos con organizaciones políticas y vetan la ideología de género, así como los avances en materia de derechos sexuales en la región (Arguedas, 2020; Guzmán y Montaña, 2012).

El diseño de cualquier política no depende solo de reconocer el problema e incluirlo en la acción y la agenda institucional (Aguilar, 1993; Fraser, 2008; Muller y Surel, 1998), sino de admitir que el Estado también participa en la producción de esos problemas (Grassi, 2001). En este marco, las políticas públicas parten de un conjunto de presuposiciones que, como imagen del mundo, son una representación del tipo de sociedad deseado, de los problemas públicos que se deben afrontar, del fallo o causa del problema, de sus responsables (Cena, 2021) y de las “intervenciones estatales, los principios, creencias y esquemas de percepción que constan en los documentos oficiales” (Cena y González, 2025, p. 109). En esta línea, en el diseño de políticas hay disputas que, en el caso del encuadre de la ideología de género y su uso estratégico, “aglutina a una oposición más ofensiva [...] que hasta el momento no habían generado reacción” (Caminotti y Tabbusch, 2021, p. 43).

Desde una perspectiva micropolítica, la psicología política ha estudiado los niveles de respaldo social hacia distintas políticas públicas. Este respaldo puede interpretarse como un indicador de legitimidad e institucionalización gubernamental. De este modo, existen contribuciones sobre el respaldo social a políticas ambientales (Rhodes *et al.*, 2017), a políticas que favorecen el bienestar (Cañadas y Brussino, 2023; Imhoff y Brussino, 2016), el apoyo al consumo de drogas ilegalizadas (Colognisi *et al.*, 2019; Danieli *et al.*, 2022) y a políticas sanitarias, educativas, de seguridad social, de desempleo, de ayuda a personas dependientes y de medio ambiente en épocas de crisis (Cicuéndez, 2023).

3. Resultados

Los resultados muestran que, en todos los ítems evaluados, las medias aritméticas obtenidas se ubicaron por encima del punto medio natural de la escala. Esto sugiere, en general, altos niveles de respaldo a las acciones estratégicas estudiadas. Se observaron niveles de respaldo similares en dos ejes: violencia de género y femicidio, y salud sexual y (no) reproductiva. Dentro de estos ejes, las acciones más apoyadas fueron elaborar un Registro Anual de Femicidios ($\bar{x} = 5,64$) y enseñar educación sexual integral en las escuelas ($\bar{x} = 5,61$). Este acuerdo disminuyó levemente en el eje de financiamiento a dispositivos y programas de género, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2
Resultados generales sobre niveles de respaldo social a las acciones estudiadas

Eje	Acción estratégica	$\bar{x}$
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencia hacia mujeres adultas mayores.	5,58
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	5,45
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	5,64
Acciones estratégicas sobre salud sexual y (no) reproductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar educación sexual integral (ESI) en todos los niveles educativos.	5,61
	El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	5,52
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.	5,48
Acciones estratégicas de financiamiento a dispositivos y programas de género	El Estado es responsable de financiar la creación y el fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales.	5,02
	Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género.	5,14
	Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.	5,21

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Resulta importante discutir por qué las acciones más apoyadas fueron las vinculadas con el registro de los femicidios y la enseñanza de la ESI en las escuelas. Según Guzmán y Montaña (2012), las acciones gubernamentales contra situaciones de vulneración extrema en la vida de las mujeres, como el femicidio, reciben más apoyo de diferentes sectores sociales bajo el entendido de que este problema no solo las afecta a ellas, sino también a sus familias. Este apoyo proviene de marcos cognitivos diferentes, “sin que se vean afectadas sus concepciones tradicionales de género” (p. 32). En Argentina, el movimiento Ni Una Menos contribuyó de manera decisiva a instalar este problema en la agenda pública y favoreció consensos más amplios de rechazo a esta violencia y a la impunidad judicial.

Por otro lado, la ESI ha sido institucionalizada en Argentina y es obligatoria en todo el territorio nacional. Al respecto, la Ley 26.150, sancionada en 2006, ha sido progresivamente apropiada y defendida por distintos actores. Sin embargo, su historia no ha estado exenta de conflictos, ya que, desde su diseño e implementación, se ha constituido en un campo de disputa entre actores de veto en los ámbitos político, educativo y religioso (Martínez y Seoane, 2021; Rocha, 2025). Los tratados internacionales sobre derechos humanos firmados o ratificados por Argentina, como la Convención sobre los Derechos del Niño, otorgaron legitimidad y favorecieron que la ESI se consolidara como política pública (Mariani y Messina, 2025). Este apoyo no puede atribuirse solo al Estado, sino también al papel que ejercieron los movimientos sociales en su reconocimiento.

En particular, el movimiento Ni Una Menos visibilizó desde su creación, en 2015, otras formas de violencia de género (violencia económica y violencia machista) y las vinculó con la desigualdad y la precarización económica. En el marco de la campaña regional Niñas No Madres de 2019, el movimiento destacó la importancia de la ESI como herramienta preventiva frente a la muerte y la violencia ejercida contra las mujeres (Báez, 2021). También se reconoció públicamente el aporte de la ESI como impulsor de denuncias de noviazgos violentos y abusos intrafamiliares (Faur y Gogna, 2016). Este aporte fue abordado por los medios de comunicación (Iglesias, 2020) y ha reforzado la red de apoyo del estudiantado con sus familias, la escuela y la gestión estatal.

Frente al menor respaldo social en el eje de financiamiento de dispositivos y programas de género, vale detenerse en varios elementos. El hallazgo puede interpretarse en el marco de la resistencia social hacia los programas de transferencia condicionada, especialmente cuando están dirigidos a segmentos poblacionales cuyas demandas pueden considerarse poco prioritarias o poco igualitarias (Jensen y Petersen, 2016). Estudios sobre políticas redistributivas (Cañadas y Brussino, 2023) muestran, por el contrario, que la opinión de los grupos beneficiarios influye en un mayor respaldo a este tipo de iniciativas.

Más allá de esto, el apoyo a las acciones presentó diferencias estadísticamente significativas en todos los grupos sociodemográficos. Respecto de la identidad sexogenérica (tabla 3), se observan diferencias estadísticamente significativas entre mujeres y varones cisgénero en la mayoría de las acciones. En todos los casos, las mujeres y otras identidades son quienes manifiestan mayor respaldo, especialmente en acciones de financiamiento e institucionalización. Sin embargo, tanto los varones como las mujeres y otras identidades respaldan que el Estado debe ofrecer alojamiento, manutención y alimentación a mujeres sometidas a explotación o trata de personas, así como garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.

Tabla 3
Comparación del respaldo social según identidad sexogenérica

Eje	Acción estratégica	Varones cis	Mujeres cis	Otras identidades	H	Sig.
		Mdn (R)				
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencia hacia mujeres adultas mayores.	6(5)	6(5)	6(5)	12.763	.002
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	6(5)	6(5)	6(5)	3.850	.146
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	6(5)	6(5)	6(5)	23.022	.000
Acciones estratégicas sobre sa- lud sexual y (no) repro- ductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar educación sexual integral (ESI) en todos los niveles educativos.	6(5)	6(5)	6(5)	24.647	.000
	El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	6(5)	6(5)	6(5)	1.032	.597
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.	6(5)	6(5)	6(5)	10.518	.005
Acciones estratégicas de finan- ciamiento a dispositivos y progra- mas de gé- nero	El Estado es responsable de financiar la creación y el fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales.	5(5)	6(5)	5.5(5)	40.704	.000
	Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género.	5(5)	6(5)	5.5(5)	38.574	.000
	Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.	5(5)	6(5)	6(5)	21.201	.000

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Nota: Mdn (R) = mediana (rango). H corresponde a la prueba de Kruskal-Wallis. Sig. = nivel de significación.

Respecto de las cohortes generacionales, también se observa un alto respaldo general, aunque con diferencias estadísticamente significativas (véase la tabla 4). En general, la generación más joven (*centennials*) registró los niveles más bajos de respaldo a las acciones estudiadas en comparación con los *millennials*, la generación X y los *baby boomers*. Al comparar las respuestas entre *millennials* y generación X, se observa mayor respaldo de los primeros a la promoción de la ESI y a las acciones dirigidas contra el femicidio y la violencia de género.

En términos generales, el mayor respaldo a las acciones estudiadas se sitúa en la cohorte generacional de personas nacidas entre 1980 y 2004: los millennials. Por su parte, los baby boomers son quienes más respaldan las acciones para prevenir y atender situaciones de violencia hacia mujeres adultas mayores. Las distintas cohortes no presentan diferencias en el respaldo a las acciones contra la explotación o trata de personas, así como a aquellas vinculadas con la provisión de métodos anticonceptivos.

Tabla 4
Comparación del respaldo social entre grupos etarios

Eje	Acción estratégica	Centen- nials	Millen- nials	Genera- ción X	Baby Boomers	H	Sig.
		Mdn (R)					
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencias hacia las mujeres adultas mayores.	6(5)	6(5)	6(5)	6(2)	8.708	.033
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	5(5)	6(5)	6(5)	6(1)	32.478	.000
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	6(5)	6(5)	6(5)	6(1)	10.559	.014
Acciones estratégicas sobre sa- lud sexual y (no) repro- ductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar ESI (educación sexual integral) en todos sus niveles.	6(5)	6(5)	6(5)	6(3)	23.856	.000
	El Estado debe garantizar el cuida- do integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	6(3)	6(5)	6(5)	6(4)	10.823	.013
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesida- des de cada persona.	5(5)	6(5)	6(5)	6(3)	23.907	.000
Acciones estratégicas de finan- ciamiento a dispositivos y progra- mas de gé- nero	El Estado es responsable de finan- ciar la creación y fortalecimien- to de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provin- ciales.	5(5)	6(5)	6(5)	6(4)	21.409	.000
	Corresponde a los gobiernos fi- nanciar la construcción de centros comunitarios destinados a la for- mación, prevención y promoción de la igualdad de género.	4.5(5)	6(5)	6(5)	6(4)	20.377	.000
	Es tarea del Estado financiar el de- sarrollo de proyectos de investiga- ción sobre desigualdades de géne- ro y violencias hacia las mujeres.	5(5)	6(5)	6(5)	6(3)	13.329	.004

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Nota: Mdn (R) = mediana (rango). H corresponde a la prueba de Kruskal-Wallis. Sig. = nivel de significación.

Respecto de la orientación sexual, las personas heterosexuales y no heterosexuales mostraron, de igual modo, diferencias estadísticamente significativas en la mayoría de las acciones estratégicas estudiadas (véase la Tabla 5), aunque con menor intensidad que en otras variables, como la identidad sexogenérica y la edad. En general, se observa mayor respaldo entre las personas no heterosexuales. Sin embargo, estos niveles de adhesión son similares en las acciones de cuidado hacia mujeres embarazadas y adultas mayores, así como en las acciones de financiamiento de centros comunitarios que promueven la igualdad de género.

Tabla 5
Comparación del respaldo social según orientación sexual

Eje	Acción estratégica	Hetero- sexuales	No hetero- sexuales	H	Sig.
		Mdn (R)			
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencias hacia las mujeres adultas mayores.	6(5)	6(5)	8.162	.017
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	6(5)	6(5)	6.516	.038
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	6(5)	6(5)	9.302	.010
Acciones estratégicas sobre salud sexual y (no) reproductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar ESI (Educación Sexual Integral) en todos sus niveles.	6(5)	6(5)	14.360	.001
	El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	6(5)	6(5)	8.200	.017
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.	6(5)	6(5)	9.060	.011
Acciones estratégicas de financiamiento a dispositivos y programas de género	El Estado es responsable de financiar la creación y fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales.	6(5)	6(5)	5.157	.076
	Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género.	6(5)	6(5)	9.232	.010
	Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.	6(5)	6(5)	7.075	.029

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Nota: Mdn (R) = mediana (rango). H corresponde a la prueba de Kruskal-Wallis. Sig. = nivel de significación.

También se observan diferencias estadísticamente significativas entre personas sin filiación religiosa y personas con filiación religiosa (tabla 6), con diferencias más claras que en la orientación sexual. Al respecto, las personas sin filiación religiosa respaldan más las acciones analizadas, en especial las de financiamiento

y algunas de salud sexual, frente al menor apoyo relativo de la población religiosa. En el caso del registro de femicidios, el cuidado integral de mujeres embarazadas y la prevención y atención de la violencia hacia mujeres adultas mayores, no se registraron diferencias significativas entre los grupos.

Tabla 6
Comparación del respaldo social según filiación religiosa

Eje	Acción estratégica	Sin filiación	Con filiación	H	Sig.
		Mdn (R)			
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencias hacia las mujeres adultas mayores.	6(5)	6(5)	17.214	.000
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	6(5)	6(5)	4.945	.026
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	6(5)	6(5)	8.310	.004
Acciones estratégicas sobre salud sexual y (no) reproductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar ESI (Educación Sexual Integral) en todos sus niveles.	6(5)	6(5)	28.126	.000
	El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	6(5)	6(5)	7.210	.007
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.	6(5)	6(5)	2.594	.107
Acciones estratégicas de financiamiento a dispositivos y programas de género	El Estado es responsable de financiar la creación y fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales.	6(5)	5(5)	26.016	.000
	Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género.	6(5)	5(5)	22.968	.000
	Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.	6(5)	5.5(5)	13.321	.000

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Nota: Mdn (R) = mediana (rango). H corresponde a la prueba de Kruskal-Wallis. Sig. = nivel de significación.

Finalmente, es importante destacar que el autopoicionamiento ideológico fue la única variable sociodemográfica que arrojó diferencias estadísticamente significativas en todas las acciones estudiadas (tabla 7). Aunque existe apoyo general, este se encuentra estratificado en términos ideológicos: las personas con autopoicionamiento de izquierda manifestaron mayor respaldo, seguidas por las personas autopoicionadas en el centro y, por último, por aquellas autopoicionadas en la derecha, que constituyen el grupo más crítico o menos favorable a las acciones de género.

Tabla 7
Comparación del respaldo social entre personas de izquierda, centro y derecha

Eje	Acción estratégica	Izquierda	Centro	Derecha	H	Sig.
		Mdn (R)				
Acciones estratégicas contra la violencia de género y el femicidio	Los gobiernos deben prevenir y atender situaciones de violencias hacia las mujeres adultas mayores.	6(5)	6(5)	5(5)	85.643	.000
	El Estado debe ofrecer alojamiento, manutención, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a explotación o trata de personas.	6(5)	6(5)	6(5)	60.911	.000
	El Ministerio de Seguridad debe elaborar un Registro Anual de Femicidios.	6(5)	6(5)	6(5)	53.466	.000
Acciones estratégicas sobre salud sexual y (no) reproductiva	Es tarea de las escuelas públicas y privadas enseñar ESI (Educación Sexual Integral) en todos sus niveles.	6(5)	6(5)	6(5)	99.001	.000
	El Estado debe garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas.	6(5)	6(5)	5(5)	87.990	.000
	Es obligación de los gobiernos proveer métodos anticonceptivos gratuitos acordes con las necesidades de cada persona.	6(5)	6(4)	6(5)	68.829	.000
Acciones estratégicas de financiamiento a dispositivos y programas de género	El Estado es responsable de financiar la creación y fortalecimiento de áreas de género y diversidad en los gobiernos locales o provinciales.	6(5)	5(5)	5(5)	113.293	.000
	Corresponde a los gobiernos financiar la construcción de centros comunitarios destinados a la formación, prevención y promoción de la igualdad de género.	6(5)	5(5)	4(5)	156.492	.000
	Es tarea del Estado financiar el desarrollo de proyectos de investigación sobre desigualdades de género y violencias hacia las mujeres.	6(5)	5(5)	5(5)	120.472	.000

Fuente: elaboración propia de las autoras (2025).

Nota: Mdn (R) = mediana (rango). H corresponde a la prueba de Kruskal-Wallis. Sig. = nivel de significación.

4. Discusión

Los resultados sugieren que la ideología política, la identidad sexogenérica, la edad y la filiación religiosa son las variables que se asocian con mayores niveles de respaldo a las acciones de género en Argentina. La orientación sexual presenta el menor nivel de diferenciación frente a otras variables. Pese a ello, las mujeres, los *millennials*, las personas con autopoicionamiento ideológico de izquierda, sin filiación religiosa y no heterosexuales son quienes mostraron mayor respaldo a las acciones con enfoque de género estudiadas.

Estos datos pueden interpretarse desde las trayectorias de desigualdad, exclusión y violencia que atraviesan de manera persistente a la mayoría de estos grupos.

Las mujeres, en particular, constituyen uno de los grupos más afectados por las desigualdades y la violencia de género. Han ocupado una posición estructural e históricamente desventajosa en distintos sistemas sociales, expresada en el acceso tardío a sus derechos ciudadanos, la sobrecarga de tareas no remuneradas de cuidado, la exposición a distintas formas de violencia y la feminización de la pobreza (Caminotti, 2023). De acuerdo con la investigación de Schlesinger y Heldman (2001), en ciertos contextos, las mujeres apoyan más que los hombres los programas y las políticas gubernamentales, en tanto tienen una percepción distinta de los problemas de su entorno, de la justicia de las instituciones y de la eficacia de los programas estatales.

Por su parte, las personas con orientaciones sexuales diversas también han enfrentado múltiples formas de violencia que incluyen precarización económica, persecución, criminalización y estigmatización relacionadas con la moralidad y la patologización, así como formas contemporáneas de discriminación, agresión física, acoso y crímenes de odio (Barrios y Pérez, 2025). En casos extremos, la muerte temprana evidencia que las personas trans están más expuestas a la violencia letal. Incluso, en Argentina, “la tasa de travesticidios/transfemicidios es altamente superior a la general de femicidios” (Deligiannis, 2026, p. 97).

En relación con la ideología política, las personas que se identifican con posiciones de izquierda han atravesado, en distintos contextos sociales e históricos, procesos de violencia política. En Argentina, desde la conformación del Estado, las otredades políticas (sobre todo, aquellas asociadas con movimientos anarquistas y socialistas) han sido identificadas como una amenaza al orden social. Estas prácticas alcanzaron su máxima expresión durante la dictadura cívico-militar argentina, entre 1976 y 1983, que consolidó la figura del delincuente subversivo para justificar la persecución y desaparición forzada de personas (Colosimo, 2025).

En la misma línea, la literatura ha situado la creencia religiosa como un criterio de pertenencia cultural y cohesión social, de modo que las personas sin filiación religiosa son presentadas como otredades destinatarias de desconfianza social y menor aceptación (Edgell *et al.*, 2006). En Argentina, la Iglesia católica, por ejemplo, se “ha proyectado como una matriz cultural con pretensión de dotar de sentido a la identidad nacional y moldear las estructuras estatales”, y mostró afinidad con los regímenes dictatoriales del siglo XX (Carbonelli y Jones, 2015, p. 154).

Los resultados de este artículo sugieren que el respaldo a las acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal por parte de estos grupos histórica y socialmente relegados está vinculado con sus experiencias de violencia y desigualdad. En este sentido, un mayor apoyo a acciones estratégicas sobre violencia de género, salud sexual y financiamiento estatal puede pensarse

como una demanda orientada a su reconocimiento como sujetos de derecho, protección e igualdad sustantiva.

Por otra parte, si bien la literatura ha vinculado a las juventudes (y a las demandas impulsadas por colectivos feministas y de disidencias) con posiciones progresistas o reformistas (Parker e Igielnik, 2020; Unda *et al.*, 2020), los resultados de este estudio coinciden con investigaciones que advierten sobre la derechización de las juventudes (Gómez, 2024), alineadas con discursos antifeministas y antigénero (Leonard, 2022).

Si bien las cifras de apoyo a la igualdad de género son aún altas entre las personas jóvenes, la polarización política entre hombres y mujeres se manifiesta muy especialmente en las posiciones de unos y otras relativas al feminismo, las políticas de igualdad, y las identidades y las atribuciones de género. (Injuve, 2024, p. 47)

En este marco, el menor respaldo de las personas jóvenes —y de los varones cis— a las acciones de género estudiadas no es un dato aislado: responde a varios factores en un contexto de fuerte polarización y reconfiguración del debate público en el que las acciones y políticas de género son vistas como excesivas y excluyentes, en especial tras el discurso antifeminista y radical de Milei (Elman, 2023). Según Oberti (2026), estos discursos deben entenderse desde una óptica global en la que grupos conservadores y fundamentalistas han logrado, desde hace algún tiempo, instaurar su agenda de “reivindicación del mercado, la protección de la familia tradicional y la autoridad como fundamentos de un orden moral supuestamente amenazado” (p. 5).

En esta línea, algunos estudios se refieren al carácter ofensivo de estas juventudes derechizadas (Vaggione *et al.*, 2021), que se oponen a las demandas actuales en materia de género y denuncian la supuesta sexualización prematura, el adoctrinamiento y la criminalización de prácticas como el aborto y la ESI (Oberti, 2026). Además, es difícil interpelar a jóvenes y adultos varones para “que cuestionen sus privilegios por el solo hecho de ser varón, que pongan en crisis el modelo de masculinidad en el que fueron, fuimos formados como varones y cómo nos constituimos como sujetos sociales” (Wigdor, 2016, p. 104). En Argentina, los sectores de extrema derecha disputan el sentido común en torno a temas fundamentales (Oberti, 2026) y apelan a imaginarios de lucha y rebeldía frente al supuesto predominio de la corrección política (Stefanoni, 2021).

Esto último plantea dudas respecto del papel de la ESI en la formación de las infancias y juventudes actuales. Si bien la ESI es una herramienta central para promover la igualdad de género, el respeto por las diversidades y la reducción de las violencias, su aporte se inscribe en un escenario complejo en el que esta herramienta coexiste con otras agencias relevantes en los procesos de socialización (Sosa e Imhoff, 2023). En este marco, la emergencia de personas formadoras de opinión o influencers de orientación neoconservadora se articula con estrategias

amplias de activismo orientadas a formar una militancia joven capaz de incidir en la arena pública (Morán, 2023).

5. Conclusiones

Este artículo indagó en el respaldo social a las acciones estratégicas vinculadas con el género, la salud sexual y el financiamiento estatal en Argentina, en un contexto de debilitamiento de las políticas de género durante el actual gobierno de Javier Milei. Tras aplicar 884 encuestas, se encontraron altos niveles de respaldo social en todas las acciones estudiadas. Existe un apoyo muy alto al primer eje, el de violencia de género y femicidio, que incluye prevenir situaciones de violencia contra mujeres adultas mayores; ofrecer alojamiento, alimentación y elementos de higiene personal a mujeres sometidas a trata; y elaborar un Registro Anual de Femicidios.

Asimismo, hay un apoyo significativo al eje de salud sexual y (no) reproductiva, que incluye implementar la ESI en todos los niveles educativos, garantizar el cuidado integral de la vida y la salud de las mujeres embarazadas, y proveer métodos anticonceptivos gratuitos. Finalmente, el eje de acciones de financiamiento de dispositivos y programas de género también fue altamente apoyado, con acciones como financiar la creación y el fortalecimiento de áreas de género en los gobiernos locales o provinciales, financiar centros comunitarios y financiar el desarrollo de proyectos de investigación. Si bien este eje presentó altos niveles de respaldo, tal apoyo fue levemente inferior en comparación con los otros dos ejes y acciones estudiadas.

No obstante, al considerar los niveles de apoyo con relación a las variables socio-demográficas de las personas encuestadas, se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos. Se encontró que la ideología política, la identidad sexogenérica, la edad y la filiación religiosa son las variables que se asocian con mayores niveles de respaldo a las acciones de género. En particular, las mujeres, los *millennials*, las personas con autopoicionamiento ideológico de izquierda, sin filiación religiosa y no heterosexuales son quienes mostraron mayor respaldo social a las acciones estudiadas. La variable orientación sexual interviene con menor intensidad que las otras variables.

Pese a las limitaciones metodológicas de esta investigación (como el uso de una muestra no probabilística, altamente feminizada y concentrada en la región geográfica Centro), los datos aportan una radiografía actual de los patrones sociodemográficos del respaldo social a las acciones estratégicas con enfoque de género y salud sexual construidas en Argentina durante más de tres décadas. Este artículo ofrece un insumo y un punto de partida para conocer el contexto, las experiencias individuales y los niveles de información que tiene la ciudadanía para respaldar iniciativas y políticas con enfoque de género en Argentina.

6. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Grupo Editorial Ángel Porrúa.
- Arguedas, G. (2020). Gender ideology, Catholic neointegrismo, and evangelical fundamentalism: The anti-democratic vocation. En S. Corrêa (ed.), *Anti-gender politics in Latin America: Summaries of country case studies* (pp. 20–34). Género y Política en América Latina.
- Báez, J. (2021). Disputas discursivas en torno a la implementación de la educación sexual integral: Un recorrido reciente en Argentina. *Communitas*, 5(9), 156–165. <https://periodicos.ufac.br/index.php/COMMUNITAS/article/view/4763>
- Barrios, C., y Pérez, M. (2025). Violencia a la población LGBTQTTIQ+. En M. Correa *et al.* (coords.), *Juventudes en acción: Derechos, participación y desafíos frente a la violencia* (pp. 135–155). Astra Ediciones. <https://doi.org/10.61728/AE24004336>
- Caminotti, M. (2023). Género, política y democratización en Argentina (1983–2023). *Temas y Debates*, número especial, 47–52. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi.633>
- Caminotti, M., y Tabbusch, C. (2021). El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del “giro a la izquierda” en América Latina. *Población & Sociedad*, 28(2), 29–50. <https://doi.org/10.19137/pys-2021-280203>
- Cañadas, B., y Brussino, S. (2023). Élites de poder: Predictores del apoyo a políticas públicas para reducir la pobreza en Argentina. *Psicoperspectivas*, 22(2), 113–126. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol22-Issue2-fulltext-2822>
- Carbonelli, M., y Jones, C. (2015). Igualdad religiosa y reconocimiento estatal: Instituciones y líderes evangélicos en los debates sobre la regulación de las actividades religiosas en Argentina, 2002–2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), 133–160. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30022-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30022-2)
- Cena, R. (2021). Imagen del mundo y políticas sociales: Reflexiones metodológicas en torno al análisis documental. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 11(22), 65–81. <https://n9.cl/0t86yl>
- Cena, R., y González, M. (2025). Mapeo de políticas públicas: Consideraciones teórico-metodológicas de su implementación en la provincia de Córdoba, Argentina. *Estado & comunes*, 1(20), 101–116. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.366
- Cepal. (2025). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: Indicadores de género a 2024*. Naciones Unidas.
- Cicuéndez, R. (2023). El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: Preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 32, 45–67. <https://doi.org/10.24965/gapp.11108>
- Colognig, N., Imhoff, D., y Godoy, J. C. (2019). Apoyo ciudadano a políticas públicas sobre consumo de drogas ilegales: Aportes para su evaluación. En *Actas de la XVII Reunión Nacional y Sexto Encuentro Internacional de la Asociación Argentina de Ciencias del Comportamiento (AACC)* (pp. 203–204). <https://doi.org/10.32348/1852.4206.v.n>

- Colosimo, A. (2025). Otriedades demoníacas en la política argentina: Recorrido por la construcción estatal de la otredad en la historia argentina en el periodo de organización nacional (1860–1910), el “Proceso de Reorganización Nacional” (1976–1983) y la transición democrática. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, 47(1), e71066. <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v47i1.71066>
- Danieli, N., Paz, A., e Imhoff, D. (2022). Apoyo ciudadano a políticas públicas sobre consumo de alcohol y cannabis: Contribuciones desde la psicología política. *Prospectivas en Psicología*, 6(2), 56–57. <https://n9.cl/iu3zfg>
- Deligiannis, D. (2026). Estereotipos, prejuicios y violencia estructural: La legítima defensa de mujeres travestis y trans. *Revista Pensamiento Penal*, 3(1), 97–104. <https://n9.cl/d04n5>
- Díaz-Sarmiento, C., López-Lambraño, M., y Roncallo-Lafont, L. (2017). Entendiendo las generaciones: Una revisión del concepto, clasificación y características distintivas de los baby boomers, X y millennials. *Clío América*, 11(22), 188–204. <https://doi.org/10.21676/23897848.2440>
- Edgell, P., Gerteis, J., y Hartmann, D. (2006). Atheists as “other”: Moral boundaries and cultural membership in American society. *American Sociological Review*, 71(2), 211–234. <https://doi.org/10.1177/000312240607100203>
- Elman, J. (2023, 9 de agosto). Milei, el candidato argentino de los jóvenes enojados. *Open Democracy*. <https://n9.cl/rum97>
- Faur, E., y Gogna, M. (2016). La educación sexual integral en la Argentina: Una apuesta por la ampliación de derechos. En I. Ramírez (comp.), *Voces de la inclusión: Interpelaciones y críticas a la idea de “inclusión” escolar* (pp. 195–227). Praxis Editorial.
- Fraser, N. (2008). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a post-socialist age. En S. Seidman y J. Alexander (eds.), *The new social theory reader* (pp. 68–93). Routledge. <https://doi.org/10.64590/4rl>
- Gómez, M. (2024). La pandemia de la derecha y la derecha de la pandemia: Efectos electorales del padecimiento psíquico y apoyo juvenil a la nueva derecha. *Revista de la Carrera de Sociología Enramados y Perspectivas*, 14(14), 153–185.
- Gorriti, J., y Farrán, R. (2022). Towards a feminist theory of the state: The state of care. *Agora. Papeles de Filosofía*, 41(1), 1–17. <https://doi.org/10.15304/agora.41.1.7488>
- Grassi, E. (2001). *Cuestión social, cuestión de Estado: Lo político de la política social*. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>
- Guzmán, V., y Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985–2010)*. CEPAL. <https://n9.cl/2qqcc>
- Haney, L. A. (2004). Engendering the welfare state: A review article. *Comparative Studies in Society and History*, 40(4), 748–767. <https://n9.cl/mqkih>
- Iglesias, M. (2020, 9 de enero). El 80 % de los niños, niñas y adolescentes que denunciaron abusos fue después de tener una clase de ESI en la escuela. *Clarín*. <https://n9.cl/uwu0q>
- Imhoff, D., y Brussino, S. (2016). Atributos psicométricos de la escala de apoyo ciudadano a políticas públicas de bienestar progresivas y restrictivas. En *Actas del VI Congreso Regional de la Sociedad Interamericana de Psicología (SIP): “Promoviendo la diversidad en Psicología”* (pp. 549–550). Universidad Nacional de Rosario.

- Injuve. (2024). *Informe Juventud en España 2024: Entre la emergencia y la resiliencia. Resumen ejecutivo*. Gobierno de España. <https://n9.cl/2fpord>
- Jensen, C., y Petersen, M. (2016). The deservingness heuristic and the politics of health care. *American Journal of Political Science*, 61, 68–83. <https://doi.org/10.1111/ajps.12251>
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown. <https://n9.cl/51qai>
- Leonard, C. (2022). Nuevas derechas anti-género: El caso del Frente Joven en Argentina. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 7(13), 509–527. <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i13.611>
- MacKinnon, C. A. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Ediciones Cátedra.
- Maquieira, V. (2006). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Cátedra.
- Mariani, M., y Messina, V. (2025). La consolidación de la educación sexual integral como política pública en Argentina: Análisis normativo de sus hitos, tensiones y desafíos actuales. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 12(22), 124–138. <https://n9.cl/ompxuq>
- Martínez, M., y Seoane, V. (2021). Celebraciones y luchas por la educación sexual en América Latina. En M. Campagnoli et al. (coords.), *Feminismos plurales, conflictos y articulaciones* (pp. 15–30). Tren en Movimiento. <https://n9.cl/1gcww>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2022). *Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género 2022–2024: Más Estado, menos violencias*. <https://n9.cl/7ksgh>
- Morán, J. (2023). ¿Cómo cautiva a la juventud el neoconservadurismo? Rebeldía, formación e influencers de extrema derecha en Latinoamérica. *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 11(1), m231101a05. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v11i1.649>
- Muller, P., y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Éditions Montchrestien.
- Oberti, A. (2026). Discursos, emociones y restauración conservadora en la Argentina contemporánea. *Revista Estudios Feministas*, 34(1), 19. <https://n9.cl/cdbkqn>
- ONU Mujeres. (2024). *Perfil de país Argentina 2024: Desigualdades entre varones y mujeres*. ONU Mujeres. <https://n9.cl/y8mmr>
- Parker, K., e Igielnik, R. (2020, 14 de mayo). *On the cusp of adulthood and facing an uncertain future: What we know about Gen Z so far*. Pew Research Center. <https://n9.cl/ktfkk>
- Poulantzas, N. (1970). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Los ODS en acción*. <https://n9.cl/oiw rz>
- Rhodes, E., Axsen, J., y Jaccard, M. (2017). Exploring citizen support for different types of climate policy. *Ecological Economics*, 137, 56–69. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.027>
- Rocha, M. (2025). Historia de la ESI y la ESI en historia: Derroteros, conquistas y resistencias en Argentina. *Zona Franca*, 33, 20–51. <https://doi.org/10.35305/zf.vi33.390>
- Sagot, M. (coord.). (2017). *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. CLACSO. <https://n9.cl/mexos>

- Schlesinger, M., y Heldman, C. (2001). Gender gap or gender gaps? New perspectives on support for government action and policies. *The Journal of Politics*, 63(1), 59–92. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00059>
- Sosa, V., e Imhoff, D. (2023). Socialización política de género en la infancia. *Revista Psicología Política*, 23(56), 98–114. <https://n9.cl/i1qfyd>
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*. Siglo XXI Editores.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>
- Unda, L., Vásquez, M., y Cozachcow, A. (2020). Acción colectiva juvenil, militancias y escenarios pos-progresistas en Ecuador y Argentina. En S. Camilo *et al.* (coords.), *Ecuador: Debates, balances y desafíos post-progresistas* (pp. 113–136). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm02bg.6>
- Vaggione, J. M., Sgró, M., y Peñas, M. (2021). Prólogo. En M. Peñas *et al.* (eds.), *Neoconservadurismos y política sexual: Discursos, estrategias y cartografías de Argentina* (pp. 9–32). Ediciones del Puente. <https://n9.cl/ust1r6>
- Wigdor, G. (2016). Aferrarse o soltar privilegios de género: Sobre masculinidades hegemónicas y disidentes. *Península*, 11(2), 101–122. <https://doi.org/10.1016/j.pnsla.2016.08.003>



Entrevista



Migrar bajo sospecha: crimigración, fronteras y seguridad humana

Migrating Under Suspicion: Crimigration, Borders, and Human Security

Entrevista a:

Martina
Cociña-Cholaky

Académica de la Facultad de Ciencias
Jurídicas, Sociales y de Educación de
la Universidad Viña del Mar

martinacoci@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9239-1373>

Chile

Entrevistada por:

Juliana
Díaz Pantoja

Cocoordinadora del Tema central de Estado
& comunes n. 23. Docente de la Facultad de
Derecho de la Universidad de Tarapacá

jsdiazp@academicos.uta.cl

Chile

Zaira
Novoa Rodríguez

Cocoordinadora del Tema central de Estado
& comunes n. 23. Docente de la Escuela de Derechos
y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales

zaira.novoa@iaen.edu.ec

Ecuador



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 23, vol. 2, julio-diciembre 2026, pp. 221-228

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.473



Martina Cociña-Cholaky es abogada por la Universidad de Chile, máster en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico-Penal, y doctora en Derecho y Ciencia Política por la Universidad de Barcelona. Es académica y profesora de la Universidad Viña del Mar, e investigadora posdoctoral del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Estatal de O'Higgins. Su trayectoria profesional se ha desarrollado en la docencia universitaria, la investigación académica y la participación en redes especializadas sobre migración, refugio y derechos humanos. Es investigadora responsable del Fondecyt Posdoctoral 3230279, dedicado al derecho al refugio en Chile, y del Fondecyt de Iniciación 11260814, relativo a la tecnologización del control migratorio. Asimismo, integra espacios académicos vinculados a la Red de Universidades por la Migración.

En esta entrevista, Martina Cociña-Cholaky analiza los principales desafíos de la gobernanza migratoria en Chile y América Latina desde una perspectiva crítica de derechos humanos. La conversación aborda la relación entre migración, seguridad y control fronterizo; la expansión de la crimigración; la militarización de la frontera norte chilena; la figura de la reconducción; el uso de tecnologías de vigilancia y empadronamiento biométrico; y la incertidumbre que enfrentan las personas migrantes en situación irregular. También reflexiona sobre los límites de las respuestas estatales basadas en la “mano dura”, la construcción de la persona migrante como amenaza y la necesidad de repensar la soberanía desde la seguridad humana, la regularización y la protección efectiva de derechos.

¿Qué obstáculos estructurales impiden avanzar hacia una gobernanza regional de la migración coherente con la meta 10,7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), orientada a facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable?

Para contestar la pregunta hay que partir del contexto regional y considerar que se trata de un proceso de largo alcance, cuyas respuestas han ido variando dependiendo de las políticas y de los gobiernos que han estado en el poder. Desde los

El Estado se ha convertido en un productor de irregularidad, en tanto produce vías legales y administrativas para que el migrante no pueda ingresar.

estudios críticos de la movilidad humana, lo que se establece en el Cono Sur es una gobernanza de la migración ordenada, segura y regular que está lejos de facilitar desplazamientos, travesías y entornos seguros desde un enfoque de derechos.

¿Por qué sucede esto? Porque se han establecido diferentes políticas públicas que buscan abordar la movilidad no como un

fenómeno sociocultural complejo, sino como un movimiento de personas que obstaculiza las fronteras. Desde esta perspectiva, más allá de fomentarse el acceso a derechos o la regularización efectiva, lo que vemos es un régimen global respecto de la movilidad humana que termina restringiéndola.

Hay autores que plantean que el Estado se ha convertido en un productor de irregularidad, en tanto produce vías legales y administrativas para que el migrante no pueda ingresar. En la región ha habido migraciones importantes, como la del Cono Sur en los años 2013-2015, mientras que, en términos de movilidad forzada, tenemos la venezolana, que se ha situado como la segunda a nivel mundial y la más importante en términos de volumen en la región. No menos importantes han sido los quiebres internos y la violencia en Colombia y Perú, que también han motivado la salida y los desplazamientos forzados de personas.

Ahora bien, la forma de abordar este problema ha variado, pero permanece una política de control que, con rostro humano y de derechos, termina deshumanizando al migrante mediante medidas selectivas y restrictivas. En Chile, este contexto ha sido estudiado por Fernanda Stang y Carolina Stefoni, quienes han dado cuenta de que este matiz humanitario, propio de la gobernanza global migratoria, reproduce la diferencia y limita las travesías con exigencias de visados, pasaportes y otras medidas. En general, lo que veo es un panorama bastante complejo, en el que las medidas que adopta determinado país terminan siendo adoptadas por otros, en términos de asegurar y contener la movilidad.

Hoy asistimos a un retroceso: vuelve a instalarse la idea de que el ingreso al territorio por un paso no habilitado constituye un delito desde su lógica más penal.

¿Qué efectos tiene la crimigración en la orientación de las políticas migratorias y cómo se expresa concretamente en contextos latinoamericanos?

Cuando hablamos de migración es importante comprenderla desde la relación entre el derecho penal y el derecho migratorio, porque cuando se fusionan ambas lógicas, un fenómeno sociocultural como la movilidad humana es fácilmente comprendido desde los mecanismos más severos que implementa el Estado. Desde ese concepto, la irregularidad es construida como una falta legal y administrativa que se configura como delito. Uno de los grandes cambios de la Ley de Migración y Extranjería en Chile, que comenzó a regir en febrero de 2022, es justamente eso: su artículo 9 prohíbe la criminalización de la migración irregular.

Hoy asistimos a un retroceso: vuelve a instalarse la idea de que el ingreso al territorio por un paso no habilitado constituye un delito desde su lógica más penal. De modo que se limitan las garantías a determinados sujetos y se los despoja de sus derechos esenciales. Entonces, al aplicar herramientas punitivas, se desconoce, por ejemplo, que quienes ingresan por pasos no habilitados lo hacen por la ausencia de documentos o por temor a no continuar con su trayecto migratorio.

Si uno analiza las diferentes encuestas sobre seguridad ciudadana o participación política, vemos que una de las principales preocupaciones de determinados

sectores es el crimen asociado con la migración. Ese vínculo posibilita que, posteriormente, las únicas respuestas por parte del Estado se configuren en términos penales y no de derechos. Cuando esto ocurre, el debate ya no se centra en la inclusión social de la población migrante ni en las dificultades para regularizar su situación administrativa. Más bien, se desplaza hacia una política que prioriza la asignación de fondos para promover o facilitar su deportación.

Chile es un caso paradigmático. Allí se aplicó un programa dirigido a la población haitiana, presentado como retorno humanitario, pero que impedía regresar al país durante nueve años. En la práctica, esta medida se acercaba a una lógica de expulsión penal: no suponía privación de libertad, sino expulsión.

En ese sentido, en Chile la crimigración se ha instaurado como un paradigma que permite explicar la movilidad humana, sin entenderla desde un contexto que cada día está más mediado por la movilidad forzada. Frente a esto, se configuran mayores barreras e imposiciones que terminan dificultando la inclusión de los migrantes en una vida regular. Nicolás De Genova, por ejemplo, plantea la idea de la deportabilidad: más allá de que la expulsión se concrete o no, lo relevante es mantener a un grupo de personas bajo la amenaza permanente de una orden de expulsión pendiente.

En escenarios de creciente securitización —como el cierre fronterizo, la militarización y el uso de tecnologías de vigilancia—, ¿cómo se reconfigura la noción de soberanía y el control territorial?

Dentro de este entramado de políticas migratorias, menciono el caso chileno porque es el contexto que conozco y he podido investigar. Sin embargo, el fenómeno

La migración se ha configurado como un chivo expiatorio que sirve para hacer frente a las crisis de seguridad pública, se politiza en períodos electorales

forma parte de un régimen regional de fronteras y migraciones más amplio, que tiende a privilegiar el control y el disciplinamiento antes que la apertura de canales regulares de movilidad.

En ese marco, la militarización aparece como una respuesta presente en distintos países. Además, no opera solo como medida de control, sino también como puesta en escena. Como lo plantea Domenech, ciertas políticas migratorias funcionan desde la hostilidad: las expulsiones no

solo se ejecutan, también se televisan y se exponen mediáticamente. La migración se ha configurado como un chivo expiatorio que sirve para hacer frente a las crisis de seguridad pública, se politiza en períodos electorales y se asocia con los contagios durante la pandemia. Esa representación refuerza la dicotomía entre buenos y malos ciudadanos, así como entre migrantes deseados e indeseados.

Esto configura una puesta en escena y una espectacularización del control migratorio. En Chile, por ejemplo, ocurrieron en 2021 vuelos de expulsión en los que las personas migrantes eran trasladadas por la Policía de Investigaciones, engrilladas y expuestas públicamente. Esa imagen reforzaba en la población local la asociación de la migración con la inseguridad y la criminalidad.

En ese contexto, la tecnología aparece como una respuesta tecnosolucionista: se presenta como si pudiera resolver problemas complejos, como la irregularidad migratoria, mediante mecanismos de control. Sin embargo, la irregularidad no se explica como una cuestión fronteriza, sino por la ausencia de canales expeditos, estables y accesibles de regularización. El asunto es que esta tecnología no es neutral. Su diseño y aplicación pueden reproducir opacidades importantes: no siempre queda claro dónde se almacenan los datos, cómo se usan, quién toma las decisiones ni qué efectos tienen sobre las personas migrantes. Por eso, el uso de tecnología en materia migratoria puede funcionar como una “caja negra” del Estado.

Esto se vuelve complejo cuando los mecanismos tecnológicos se presentan como procedimientos neutros o administrativos, mientras reducen las garantías esenciales. Por eso, no basta con hablar de consentimiento cuando la única alternativa para regularizar la situación migratoria es entregar datos personales sin información clara sobre su uso. En ese escenario, la tecnología no solo administra la movilidad, sino que ayuda a profundizar la desigualdad y la vulnerabilidad de las personas migrantes.

La irregularidad no se explica como una cuestión fronteriza, sino por la ausencia de canales expeditos, estables y accesibles de regularización.

Volviendo al tema de la crimigración, porque nos quedó una duda, ¿de qué manera este concepto permite explicar, en el caso chileno, que la migración sea tratada principalmente como un problema de seguridad?

Esto no corresponde a una determinada política o medida en términos de movilidad humana, sino a un proceso que viene desde hace un par de décadas, cuando la migración en Chile empezó a ser abordada desde una lógica punitiva y securitaria. La antigua normativa migratoria ya concebía la movilidad humana bajo una doctrina de seguridad nacional y, aunque se han introducido modificaciones legales en la nueva ley de migración, distintos informes de derechos humanos han advertido que persisten vulneraciones relevantes a las garantías esenciales de la población migrante.

Este vínculo entre migración y control punitivo se observa con claridad en la frontera norte, particularmente en Colchane, territorio que ha sido configurado como una especie de zona caliente o laboratorio de medidas excepcionales. Allí se han desplegado dispositivos estatales altamente visibles, con presencia de autoridades

civiles y militares, restricciones de movilidad y procesos de militarización del territorio. Desde una perspectiva de derecho, esta situación genera inquietudes, pues las Fuerzas Armadas deberían cumplir funciones excepcionales, vinculadas a contextos de guerra o estados de excepción, pero en el caso chileno han ampliado sus potestades en el control de la población extranjera.

Una expresión de esta orientación es la figura de la **reconducción**, incorporada en la nueva ley migratoria. La medida ha sido cuestionada porque opera como una expulsión rápida o **en caliente** que no busca garantizar plenamente el debido proceso ni las garantías mínimas de defensa. A ello se suma la opacidad institucional respecto del tratamiento que el Estado aplica a los migrantes.

Las Fuerzas Armadas deberían cumplir funciones excepcionales, vinculadas a contextos de guerra o estados de excepción, pero en el caso chileno han ampliado sus potestades en el control de la población extranjera.

El Plan “Escudo Fronterizo” y la presencia de autoridades en zonas limítrofes refuerzan una narrativa según la cual la migración debe ser gestionada como amenaza. La literatura advierte que el lenguaje de la emergencia habilita restricciones de derechos y justifica medidas excepcionales. Así, las políticas migratorias terminan orientándose, en buena medida, a responder a sectores sociales que demandan mayor “mano dura” frente a la migración.

¿De qué manera estas herramientas están cambiando la experiencia de las personas migrantes en Chile y qué tensiones abren respecto de derechos como la

privacidad, la no discriminación y el debido proceso? ¿Qué se espera con el nuevo gobierno de José Antonio Kast al respecto?

En general, lo que se observa es una sensación extendida de incertidumbre entre la población migrante, especialmente entre quienes se encuentran en situación irregular. Esta población no cuenta con claridad respecto de su futuro administrativo, jurídico y social, lo que afecta su seguridad humana. La ausencia de una política clara de regularización ha profundizado esta situación, ya que muchas personas esperaban que, al finalizar el mandato anterior, se abriera una alternativa de regularización migratoria; sin embargo, esa posibilidad fue descartada. Con el nuevo gobierno, la apertura de un nuevo proceso de regularización también parece compleja.

Esta falta de certeza impacta de manera directa en la vida cotidiana de las personas migrantes. Sin documentación regular resulta difícil planificar un proyecto de vida, acceder al mercado laboral formal, ejercer derechos sociales o recibir atención en condiciones adecuadas en áreas como salud, educación y protección social. En ese sentido, la irregularidad migratoria no solo constituye una condición administrativa, sino también un factor de precarización y exclusión.

Un ejemplo de esta ambigüedad institucional fue el sistema de empadronamiento biométrico implementado en 2023. Aunque acudió un número menor de personas que el esperado, muchas lo hicieron con la expectativa de que fuera un primer paso hacia la regularización. Sin embargo, esa expectativa no se concretó y, como resultado, se mantiene una situación de incertidumbre respecto de las medidas que el Estado adoptará en el futuro.

En el plano discursivo, lo que sí se ha consolidado es una narrativa de “mano dura” frente a la población migrante en situación irregular. Esta narrativa ha sido cuestionada por organizaciones sociales y sectores de la ciudadanía, que advierten el riesgo de afectar derechos previamente reconocidos. Un ejemplo de ello es la discusión sobre la apatridia y la nacionalidad de niñas y niños nacidos en Chile. Tradicionalmente, bajo el principio de *ius soli*, se entendía que quienes nacían en territorio chileno accedían a la nacionalidad chilena, pero algunas iniciativas recientes han planteado restricciones cuando el padre o la madre se encuentran en situación migratoria irregular.

Bajo el principio de *ius soli*, se entendía que quienes nacían en territorio chileno accedían a la nacionalidad chilena, pero algunas iniciativas recientes han planteado restricciones cuando el padre o la madre se encuentran en situación migratoria irregular.

El caso de las expulsiones ilustra esta brecha entre discurso y ejecución. En Chile y en otros países de la región, distintos gobiernos han usado la expulsión de personas migrantes como lema político o promesa de campaña. Sin embargo, su implementación enfrenta obstáculos presupuestarios, administrativos, logísticos y diplomáticos, ya que no siempre existen acuerdos con los países de origen o tránsito. Por ello, más allá de la eficacia real de estas políticas, su función parece orientarse también a producir un efecto disciplinador sobre la población migrante, manteniéndola bajo condiciones de vigilancia, incertidumbre y amenaza permanente de expulsión.

A la luz de lo discutido, ¿cómo debería reconfigurarse la gobernanza migratoria en la región para equilibrar soberanía estatal, seguridad y protección efectiva de derechos?

El abordaje de la movilidad humana requiere una transformación en la forma de comprender la soberanía estatal, que no debería reducirse a la exclusión, al control fronterizo o a la demarcación física de quiénes pueden pertenecer a una comunidad política. También debe comprenderse desde la obligación estatal de garantizar la seguridad humana y proteger los derechos fundamentales de las personas en movilidad.

En el contexto del Cono Sur, y particularmente en Chile, la protección de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas no depende solo de la voluntad política del Estado, sino de las obligaciones internacionales suscritas y ratificadas. El problema aparece cuando esas obligaciones formales no se traducen en prácticas efectivas de garantía de derechos.

En la práctica, se han establecido barreras administrativas, normativas y procedimentales. Por ejemplo, en 2024 se introdujeron mayores exigencias para solicitar la condición de refugiado: no solo se requería ingresar al país, sino también presentar la solicitud dentro de un plazo breve; además, se incorporaron criterios temporales vinculados al tránsito previo y una etapa de admisibilidad que podía impedir el análisis de fondo del caso concreto.

Esta mirada restrictiva parte de una comprensión simplificada de la movilidad humana. Como ha señalado parte de la literatura especializada, el Estado tiende a tratar la migración como si fuera un flujo que puede abrirse o cerrarse con

En el norte de Chile, la existencia de múltiples pasos no habilitados muestra que las medidas restrictivas no eliminan los ingresos, sino que aumentan los riesgos asociados con la travesía.

controles fronterizos, militarización o infraestructura física. Bajo esa lógica, ubicar a los militares en la frontera, cavar zanjas o endurecer controles equivaldría a “cerrar la llave”. Pero cuando se cierran las vías regulares o seguras de ingreso, la movilidad no desaparece; por el contrario, tiende a desplazarse hacia rutas más peligrosas, informales y precarias.

En el norte de Chile, la existencia de múltiples pasos no habilitados muestra que las medidas restrictivas no eliminan los ingresos, sino que aumentan los riesgos asociados con la travesía.

Por ello, muchas de estas respuestas no pueden entenderse solo como políticas eficaces de control, sino también como estrategias de comunicación política orientadas a mostrar “mano dura” frente a la opinión pública.

El cambio de enfoque resulta complejo, especialmente porque las políticas restrictivas suelen producir réditos electorales en contextos marcados por discursos de inseguridad, crisis y control fronterizo. Sin embargo, existen experiencias que muestran alternativas, como España, que discute procesos de regularización extraordinaria; Brasil, que reconoció la movilidad forzada de migrantes venezolanos; y Colombia, que implementó mecanismos de protección temporal para población venezolana. Entonces, es posible formular respuestas menos punitivas y más orientadas a la protección.



Política editorial

Breve guía de estilo

Política editorial

Editorial Policy

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la

revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que consideren pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial del IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción:* los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario, serán devueltos.
- *Idiomas:* la revista solo publica artículos en español; sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos:* los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en archivo original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión:* varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Entrevista	1000-1500 palabras

- *Título:* el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen:* tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave:* reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp.* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *autor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), esta deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso) y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1

Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsecuentes en el texto
Un autor	Chomsky (2007)	(Chomsky, 2007)	
Dos autores	Antón y García (2015)	(Antón y García, 2015)	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014)	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014)	(Barry <i>et al.</i> , 2014)

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. pp. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número): pp. xx-xx. DOI o URL.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de políticas y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis de licenciatura, doctoral o de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Santos, B. de Sousa. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-media/ILSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3
Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008)	(CRE, 2008)
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014)	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014)	(COIP, 2014)
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018)	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)



En un escenario marcado por desplazamientos forzados, crisis humanitarias, violaciones de derechos y fronteras securitizadas, este número de *Estado & comunes* reúne seis investigaciones que examinan la movilidad humana en Argentina, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, España y el espacio regional del Mercosur. Desde enfoques diversos, los trabajos analizan la tensión entre la soberanía estatal y el derecho a migrar; la protección de niñas, niños y adolescentes; las capacidades estatales; las violencias que enfrentan las mujeres migrantes; la gobernanza migratoria regional; y las trayectorias de la diáspora venezolana. La entrevista que acompaña el dossier amplía este debate.

Este número se completa con dos investigaciones de coyuntura que amplían la reflexión sobre las transformaciones del Estado y la protección de derechos en América Latina. En conjunto, ambos estudios muestran cómo actores estatales y no estatales intervienen en la garantía de derechos frente a escenarios de cambio institucional, desigualdad y creciente complejidad social. Esta edición aporta herramientas para comprender las realidades sociales de nuestro tiempo y fortalecer el diseño de políticas públicas orientadas a la inclusión, la protección efectiva de derechos y la dignidad de las personas.

ISSN 1390-8081



Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.