



Cuadernillos sobre Movilidad Humana de la Red Académica del Proceso de Quito (RAP)

Gobernanza Migratoria e Integración:
Desafíos en un Contexto Dinámico

Noviembre 2025

Créditos

Este documento fue elaborado por la Red Académica del Proceso de Quito (RAP).

Los argumentos expresados y las opiniones empleadas en este documento corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los Estados miembros ni de la Secretaría Técnica del Proceso de Quito.

Este documento es para distribución general. Todos los derechos reservados. Las reproducciones y traducciones están autorizadas, excepto para fines comerciales, siempre que se cite la fuente.

© Red Académica del Proceso de Quito.
Noviembre 2025

Créditos fotografía de portada: © OIM / S. Lagos

Editado por: Pedro O. Hernández González, Coordinador de la Red Académica del Proceso de Quito; y María Cristina Terrientes, Oficina Regional de Operaciones - Organización Internacional para las Migraciones.

Diseño y diagramación: Marco Luque, Oficina Regional de Operaciones – Organización Internacional para las Migraciones



Con el apoyo de:



Cuadernillo N°2

Cuadernillos sobre Movilidad Humana de la Red Académica del Proceso de Quito (RAP)

Gobernanza Migratoria e Integración: Desafíos en un Contexto Dinámico

Noviembre 2025

Presentación especial
Premio de investigación
Lelio Mármora



Introducción a los resultados de la propuesta ganadora del Premio de Investigación Lelio Mármora - Edición 2025

En el marco de la primera edición del Premio de Investigación Lelio Mármora, realizada en 2025 con el patrocinio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), se seleccionó como propuesta ganadora la investigación titulada “Gobernanza multinivel: caminos de regularización de personas venezolanas en América Latina”, desarrollada por el Grupo Caminar (Comparative Analysis on International Migration and Displacement in the Americas).

Este concurso académico, dirigido a investigadores vinculados a universidades públicas, privadas y centros independientes de los Estados Miembros del Proceso de Quito, tiene como objetivo fomentar la producción de conocimiento riguroso sobre migración, protección internacional y gobernanza de la movilidad humana.

Los resultados preliminares de esta investigación se presentan en el Cuadernillo de Movilidad Humana. En 2026 se llevará a cabo la segunda edición del premio, ampliando la convocatoria a investigadores de los 14 Estados Miembros del Proceso de Quito.

¿Quién fue el Dr. Lelio Mármora?

Lelio Mármora (1940-2024), licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y doctor en Sociología por la Universidad de París, fue Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA). Dirigió la Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión de Migraciones Internacionales en la UNTREF. Además, el Doctor Mármora fue profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores



y Culto de la República Argentina, profesor invitado de la Universidad París VII y autor de numerosos ensayos y estudios sobre la cuestión migratoria. Dirigió la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina entre 1973 y 1974, representó la OIM en el Cono Sur desde 1987 hasta 2002, y dirigió el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) entre 2003 y 2007. Fue consultor de la OIT, del ACNUR, del BID, de la OEA, del FNUAP y de la OEI. El Doctor Mármora falleció el 29 de mayo de 2024; este premio conmemora su legado.

Regularización migratoria venezolana en América Latina: oportunidades y desafíos de la gobernanza multinivel en la última década

Autor: Grupo de investigación “Comparative Analysis on International Migration and Displacement in the Americas” (CAMINAR)⁴

La regularización migratoria es un proceso clave de interacción entre las personas migrantes y el Estado, mediante el cual se define cómo pueden ingresar y permanecer de manera regular en un territorio, sea temporal o permanente. Se configura a través de las categorías documentales que los Estados emplean para clasificar a las personas migrantes, las cuales, más allá de su carácter burocrático, reflejan también valoraciones sociales sobre las distintas formas de movilidad, en tanto construcciones contingentes y cambiantes (Carens, 2013).

Si bien los procesos de regularización son potestad soberana de cada Estado, su formulación responde tanto a dinámicas migratorias, sociopolíticas y económicas locales como a la difusión de ideas y narrativas que circulan entre distintos niveles de la gobernanza migratoria. En América Latina, esta gobernanza multinivel se caracteriza por la coexistencia de marcos nacionales, regionales e internacionales, donde convergen actores estatales, no estatales y organismos internacionales en un entramado flexible y cooperativo, aunque desigual en capacidades y compromisos.

La regularización, lejos de ser un resultado jurídico único y estable, es un proceso no lineal y complejo que se expresa en la proliferación de medidas legales y administrativas (ver Prieto Rosas et al., en prensa) y se modela también por la agencia de las personas migrantes. No

siempre avanza hacia estatus más estables o duraderos y puede combinar vías administrativas con mecanismos de protección internacional.

Esta naturaleza procesual y cambiante ha cobrado mayor visibilidad con el desplazamiento venezolano. A casi diez años de iniciado, el grupo CAMINAR realizó una investigación sobre procesos de regularización en ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay) entre 2023 y 2024, galardonada con la primera edición del Premio Lelio Mármora. Demostramos que la regularización ha adoptado formas diversas según el contexto: algunos países impulsaron procesos activos mediante vías administrativas, de asilo o de libre movilidad (Zapata & Tapia Wenderoth, 2021; Gandini y Selee, 2023); otros aplicaron medidas excepcionales para regularizar selectivamente a la población venezolana (Gandini, Lozano y Prieto, 2019; Vera Espinoza y Penchaszadeh, en prensa); y varios recurrieron a mecanismos ad hoc, temporales y complejos que, paradójicamente, contribuyeron al aumento de la irregularidad migratoria (Gandini 2022, 2024; Vera Espinoza, 2024).

Estas tendencias deben situarse en el marco de las transformaciones globales en la gobernanza migratoria. La movilidad venezolana coincidió con la consolidación del paradigma de una migración “segura, ordenada y regular”, promovido por el

4 El Grupo de Investigación CAMINAR está integrado por las siguientes investigadoras e investigadores (listados en el orden de su contribución a la redacción de este texto): Marcia Vera Espinoza, Luciana Gandini, Ana Paula Penchazadeh, João Carlos Jarochinski, Julieta Nicolao, Victoria Prieto Rosas, Vania Reyes Muñoz, Gisela P. Zapata, Alethia Fernández de la Reguera, Camila Montiel, Natalia Debandi, Consuelo Sánchez, Gioconda Herrera, Gustavo Gatica, Julieta Bengochea, Marisol Franco y Nicolas Carranza.

Pacto Mundial para la Migración. Los países latinoamericanos participaron activamente en su negociación, aunque su firma generó controversias: Chile se negó a firmar en el último momento (Brumat y Vera Espinoza, 2023) y Brasil se retiró bajo el gobierno de Bolsonaro, reincorporándose en 2023 con Lula. A pesar del actual contexto internacional — marcado por discursos populistas y antiinmigrantes, el debilitamiento del multilateralismo y las tensiones sobre los estándares de protección, especialmente en materia de asilo —, América Latina ha mantenido una orientación cooperativa y solidaria en la gestión de la movilidad humana. Ese espíritu constituye un activo valioso que debe preservarse y fortalecerse ante las amenazas de fragmentación y repliegue.

Nuestro análisis regional, basado en doce instrumentos administrativos e internacionales adoptados entre 2015 y 2025, muestra una reconfiguración significativa de la gobernanza migratoria en las Américas. El rasgo más destacado es la ausencia de nuevos instrumentos vinculantes: predominan declaraciones políticas, planes de acción, guías, recomendaciones, notas técnicas y comunicados que responden a un modelo de *soft law*, adaptado a marcos jurídicos previos aún vigentes, aunque sin actualización. Estas formas flexibles de cooperación buscaron consensos rápidos ante la crisis venezolana, pero carecen de mecanismos de exigibilidad y seguimiento, lo que amplía la discrecionalidad nacional.

Otra tendencia es la reducción del protagonismo de los marcos de integración subregional previamente consolidados. Aunque el MERCOSUR y la Comunidad Andina contaban con instrumentos vinculantes para facilitar la regularización de personas venezolanas, solo algunos países armonizaron sus procesos con esos compromisos. Desde 2015, la respuesta se articuló principalmente a través de plataformas ad hoc — como el Proceso de Quito o la Conferencia Suramericana sobre Migraciones —, que dieron lugar a medidas nacionales con alcances, requisitos y temporalidades dispares (Jarochinski y Macaísta, 2024; Penchazadeh y Cerruti, 2024; Gandini, Lozano y Prieto, 2019). Esta arquitectura fragmentada evidencia la superposición de marcos institucionales y la creciente influencia de organismos internacionales y espacios regionales (OIM, ACNUR, R4V, CIDH, Cartagena+40), que han impulsado una narrativa común, aunque no necesariamente acciones de responsabilidad compartida (Gandini y Selee, 2020). El debilitamiento de los compromisos interestatales en la producción de normas vinculantes revela

una tendencia a la resoberanización de la política migratoria, con impactos directos sobre la posibilidad de reforzar respuestas regionalizadas.

Esta década deja aprendizajes clave. La investigación muestra que la creciente complejidad de las políticas migratorias ha generado brechas entre los procesos de regularización adoptados por los Estados (trayectorias normativas) y las experiencias de las personas migrantes frente a esos procesos (trayectorias de facto). En algunos casos, esto ha implicado una prolongación de la espera, períodos de irregularidad, liminalidad legal y formas estratificadas de inclusión social, fenómenos que se agudizaron durante la pandemia de COVID-19 (Prieto Rosas et al., próximamente; Zapata, Vera-Espinoza y Gandini, 2023). Además, las buenas prácticas aplicadas al caso venezolano no se han extendido a otras nacionalidades con desafíos similares, lo que produce procesos de estratificación documental y legal por origen nacional (Vera-Espinoza et al., 2021; Jarochinski y Macaísta, 2024).

En definitiva, el panorama es diverso y contradictorio. Junto con la identificación de buenas prácticas de regularización, se observa un incremento del control migratorio mediante políticas más restrictivas y de externalización, la militarización de fronteras, un aumento de la irregularidad y el debilitamiento del sistema de asilo (Zapata et al., 2023; Vera Espinoza, 2024). A pesar de ser el desplazamiento forzado contemporáneo más importante en América Latina, el reconocimiento como refugiadas de las personas venezolanas sigue siendo mínimo, solo un 4% en toda la región, lo que evidencia las limitaciones de los marcos actuales de protección (Gandini y Selee, 2023; Gandini, próximamente).

América Latina mantiene una disposición al diálogo y a la búsqueda de consensos, pero requiere avanzar hacia mecanismos más efectivos de implementación que fortalezcan la gobernanza de la movilidad en la región. La regularización ha sido tanto un laboratorio de innovación como un espacio de tensión entre la solidaridad regional y la soberanía estatal. Consolidar una gobernanza multinivel implica preservar ese equilibrio y promover instrumentos comunes de aplicación y evaluación que afiancen la regularización y la inclusión plena como pilares de la gobernanza regional.

Bibliografía

Brumat, L., & Vera Espinoza, M. (2023). Actors, ideas, and international influence: Understanding migration policy change in South America. *International Migration Review*, 58(1), 319–346. <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>

Carens, J. H. (2013) *The Ethics of Immigration*. Oxford University Press.

Cerrutti, M., & Penchaszadeh, A. (2024). “Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires”. *Notas de Población*, (115), 23-48. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fe04593a-df98-4ddf-9acf-1d16097dfa4b/content>

Gandini, L., & Selee, A. (2023). Betting on legality: Latin American and Caribbean responses to the Venezuelan displacement crisis. Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_eng_final.pdf

Gandini, L. (próximamente). Venezuelans in Displacement: The Paradox of International Protection in Latin America and the Caribbean. En *Bulletin of Latin American Research*.

Gandini, L. (2024). Movilidades pos-pandémicas en las Américas: Tránsitos irregularizados y aletargados entre el Control y *laissez passer*. *Estudios Avanzados*, 41, 1-28. <https://doi.org/10.35588/nncxyk37>

Gandini, L. (2022). Between Closure and Openness: Migration Governance and the Venezuelan Exodus. En A. Feldmann, X. Bada, D. Durand y Schütze, S. (2022). *The Routledge History of Modern Latin American Migration* (pp. 456-471). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003118923>

Gandini, L. & Selee A. (2020). Crisis within a Crisis: Mobility and International Cooperation on Migration in South America in a Time of Pandemic. Migration Policy Institute.

Gandini, L.; Lozano Ascencio, F. & 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://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdPV.pdf>

Jarochinski Silva, J. C., & Macaísta Malheiros, J. (2024). The politicization of (im)migration in South America: innovative responses and the weakness of legal frameworks regulating mobility. *Carta Internacional*, 18(3), 1-24. <https://doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1376>

Penchaszadeh, A. P., & Cerrutti, M. S. (2023). Migración venezolana y políticas de regularización en Argentina. CONICET.

Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., Vera Espinoza, M., Montiel, C., Debandi, N., Nicolao, J., Reyes, V., Jarochinski, J. C., Penchaszadeh, A., Gatica, G., Bengochea, J., Fernández de la Reguera, A., Sánchez, C., Herrera, G., Franco, M., & Carranza, N. (próximamente). Unpacking complexity in migrants’ (ir)regularisation pathways and social inclusion in Latin America. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas Gálvez, G., & Palla, I. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9, 52. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>

Vera Espinoza, M. (2024). Migration Governance in South America: Change and Continuity in Times of ‘Crisis’. En Crawley, H. y Kofi Teye, J. (Eds) *The Palgrave handbook of South-South migration and inequality*. Palgrave MacMillan. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-39814-8_29

Vera Espinoza, M., & Penchaszadeh, A. (en prensa). La normalización de la excepcionalidad en la gobernanza de las migraciones en Sudamérica: Los cambios en la política migratoria y el manejo del desplazamiento venezolano en Argentina y Chile. En D. Acosta, J. Ramírez, & A. Penchaszadeh (Eds.), *Movilidad y migraciones en América Latina*. Aranzadi.

Zapata, G. P., Gandini, L., Vera Espinoza, M., & Prieto Rosas, V. (2023). Weakening practices amidst progressive laws: Refugee governance in Latin America during COVID-19. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 21(4), 547–565. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2163521>

Vera Espinoza, M.; Gandini, L. & Zapata, G. (2022). Inclusión de personas migrantes en América Latina: Una agenda pendiente y emergente. En G. Zapata, M. Vera Espinoza y L. Gandini (Coords.), *Movilidades y Covid-19 en América Latina: Inclusiones y exclusiones en tiempos de crisis*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://eresearch.qmu.ac.uk/server/api/core/bitstreams/600d95f4-5cf5-468d-84da-ffdca77879df/content>

Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., et al. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies* 9(52). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>

Zapata, G.; Vera Espinoza, M. & Gandini, L. (Coords.). (2022). *Movilidades y Covid-19 en América Latina: Inclusiones y exclusiones en tiempos de crisis*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://eresearch.qmu.ac.uk/server/api/core/bitstreams/600d95f4-5cf5-468d-84da-ffdca77879df/content>

Zapata, G. P., & Tapia Wenderoth, V. (2022). “Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement”. *International Migration*, 60(1), 132-151. <https://doi.org/10.1111/imig.12902>



 #ProcesoDeQuito.

www.procesodequito.org