




SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



CELAC 2022
Argentina



Seminario CELAC–SELA: hacia una política migratoria integral en la región

Informe de relatoría

Desarrollo Social

Seminario virtual CELAC–SELA: hacia una política migratoria integral en la región
Caracas, República Bolivariana de Venezuela
18 de octubre de 2022
SP/SV C-5 HPMIR/IR-22

Copyright © SELA, octubre de 2022. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

I.	INFORMACIÓN GENERAL	1
II.	RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES	3
III.	CONCLUSIONES	15
IV.	RECOMENDACIONES	16

4

I. INFORMACIÓN GENERAL

El 18 de octubre del presente año se realizó el “Seminario Virtual CELAC-SELA: hacia una política migratoria integral en la región”, organizado conjuntamente por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya Presidencia Pro Tempore ostenta actualmente Argentina. Ello, en el marco de la asociación estratégica establecida entre los dos organismos durante el primer trimestre del 2022 con el fin de propiciar actividades orientadas al diseño e implementación de estrategias y políticas públicas, con enfoque regional, en temáticas contempladas en el *Plan de Trabajo 2022-2026* del SELA.

Participaron del evento representantes de los siguientes organismos: Presidencia Pro Tempore de la CELAC; Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asimismo, en representación de instancias gubernamentales, participaron la Directora General de Asuntos Consulares de la Cancillería Argentina; el Director de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina; la Coordinadora de Política Migratoria de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de México; y la Directora de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación del Gobierno de Montevideo, Uruguay. Igualmente, en representación de instancias académicas y de la sociedad civil, participaron investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Costa Rica; del Colegio de México; del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay y de la Red Global MX-Capítulo Uruguay.

Las palabras inaugurales estuvieron a cargo de la Ministra Marina Mantecón, Directora de Asuntos Regionales del Ministerio de Asuntos Exteriores de Argentina y Coordinadora Nacional Adjunta de la Presidencia Pro Tempore de la CELAC y del Embajador Clarems Endara, Secretario Permanente del SELA.

Por su parte, la Ministra Mantecón señaló que avanzar en la articulación de políticas migratorias integrales en la región ha sido prioridad en la agenda de la CELAC, en un contexto internacional marcado por retos ambientales y un complejo escenario geopolítico en Europa, cuyos efectos se hacen sentir sobre la seguridad alimentaria de los países más pobres y sobre el funcionamiento de los mercados asociados. Ambos fenómenos empujan a vastas poblaciones a desplazarse de un país a otro, lo que hace cada vez más necesaria la cooperación en materia migratoria, el intercambio de experiencias entre países y la evaluación conjunta de los desafíos que enfrenta la región, atendiendo a las especificidades que las dinámicas de movilidad presentan en Centroamérica, Suramérica y el Caribe. Asimismo, abogó por abordar el tema desde una perspectiva integral y como un proceso histórico positivo que hace aportes socio culturales y económicos a las sociedades de acogida. Destacando, además, que el reto regional consiste en encontrar fórmulas articuladas entre los países, a partir de las circunstancias particulares que presenta cada uno de ellos, para contribuir a mejorar la vida de las poblaciones que migran.

El Embajador Endara subrayó la necesidad de propiciar análisis regionales sobre la migración como un factor positivo para los países de origen y acogida, visibilizando el significativo aporte de las personas migrantes al desarrollo social, económico, cultural y educativo de los Estados de destino. Enfatizó la disposición de la Secretaría Permanente del SELA para contribuir en la generación de espacios de diálogo intergubernamental y de cooperación regional que deriven en políticas públicas integrales que promuevan la integración socioeconómica y la cohesión social de los migrantes, acrecentando los aportes de la migración de cara al desarrollo sostenible. Todo ello, en

el marco de los acuerdos alcanzados en el *Pacto Mundial para la Migración* y bajo la guía de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)*.

La actividad fue moderada por Jean Paul Guevara, Consultor Externo del SELA en la Coordinación de Relaciones Internacionales y estuvo organizada en dos sesiones. En la primera, se presentaron cuatro ponencias magistrales: dos expuestas por representantes de organismos regionales que brindaron el marco general y referencial del fenómeno migratorio en la región, mostrando sus particularidades, cambios y recurrencias, enfatizando sus aportes positivos. Seguidamente, tuvieron lugar dos presentaciones gubernamentales, de Argentina y México, en las que se compartieron las percepciones e iniciativas adoptadas por los respectivos esos gobiernos en políticas públicas referidas a la movilidad poblacional.

En la segunda sesión se presentaron dos ponencias motivadoras, centradas en la gobernanza migratoria y la integración regional desde la experiencia de los contextos específicos de Mesoamérica y Suramérica. Seguidamente, se abrió un espacio para comentarios y complementaciones, a cargo de invitados especiales que tuvieron conocimiento previo de los documentos expuestos.

En línea con la agenda de trabajo, el seminario: i) analizó las tendencias actuales del fenómeno migratorio en la región de América Latina y el Caribe (ALC), mostrando sus particularidades, cambios y recurrencias durante las últimas décadas; ii) presentó los elementos comunes a los instrumentos normativos implementados por los países de la región para el fortalecimiento de la gobernanza migratoria; iii) detalló las iniciativas desarrolladas por los gobiernos de Argentina y México en políticas públicas referidas a la movilidad poblacional; y iv) debatió las especificidades de los procesos de movilidad humana en dos espacios geográficos diferenciados, como lo son Mesoamérica y Sur América.

RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES

SESIÓN I. Panorama actual de los procesos migratorios en la región. Respuesta de los gobiernos.

Los panelistas en esta sesión fueron los siguientes:

- 1) **Ezequiel Texidó, Oficial Regional de Políticas y Enlace para la OIM.** Esbozó las políticas migratorias en la región y las tendencias migratorias actuales en el panorama suramericano. Detalló que una política migratoria integral debería contemplar la complejidad de las migraciones actuales y sus múltiples dimensiones; la comprensión de las causas que motivan la movilidad humana y sus consecuencias; el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derecho, a la vez que como agentes transformadores del espacio social en el que se desarrolla, junto a las respuestas institucionales a la migración las cuales requieren del concurso de diversos actores, tanto estatales como de la sociedad civil y del sector privado.

En cuanto a los principales patrones migratorios que se registran en América del Sur, mencionó a la migración extrarregional con destino hacia los países industrializados (Estados Unidos, Canadá y desde finales de los años noventa hacia algunos destinos de Europa), y la migración intrarregional por flujos entre países vecinos, cuyo incremento ocurrió en las últimas dos décadas (por el fenómeno venezolano y la migración voluminosa desde Colombia y Perú hacia otros destinos en la región). El tercer patrón es la migración

6

tradicional, a partir de la cual contamos con la presencia de originarios de países del Caribe, Asia y África en países continentales de la región. Por último, los flujos de retorno, cuyo comportamiento se mantiene de manera sostenida.

Los desafíos derivados de estos patrones migratorios llevaron a los Estados a sancionar instrumentos para regular los procesos de movilidad y orientar las políticas públicas en esta materia. Muchos de estos instrumentos son resultado del diálogo global y, en algunos casos, de diálogos regionales. Tomando en cuenta que, durante los últimos veinte años, el discurso mundial sobre la migración se transformó considerablemente, siendo el año 2015 un punto de quiebre con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; en particular de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incluyen a la variable migratoria. Se trata de un marco multilateral que orienta y rige las acciones destinadas a abordar los desafíos mundiales en la materia.

Existe un segundo marco: el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Primer acuerdo negociado y aprobado a nivel intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Incluye 23 objetivos, 10 principios rectores y ofrece una batería muy amplia de posibilidades para abordar las múltiples dimensiones de las migraciones. A nivel regional hubo avances importantes en las últimas dos décadas, en el marco de los principales procesos regionales, y en especial, los asociados a procesos de consulta como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), el Proceso de Quito, y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). Últimamente, destaca la *Declaración de los Ángeles*, adoptada en la última Cumbre de las Américas, en junio del presente año.

El expositor encontró algunos elementos comunes en instrumentos y orientación de las políticas migratorias de los países de América del Sur. Entre ellos, el objetivo de conjugar: i) la facilitación de la movilidad humana; ii) las necesidades de desarrollo e integración; y iii) el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes. Sobre el primer elemento, Texidó precisa que se evidencia mayormente en los procesos intrarregionales. Más de ocho de cada 10 residentes en América del Sur son originarios de países de la región, mientras que el 20% restante son sobrevivientes de viejos flujos migratorios e inmigrantes llegados de fuera de la región (patrón migración tradicional).

El segundo y tercer elemento se vinculan con la regularización. Los países suramericanos en los últimos 20 años han sostenido que los derechos de los migrantes no solo deben ser reconocidos sino permanentemente promovidos, por lo que se entiende que los migrantes son sujetos de derecho. Teniendo presente que, para el pleno ejercicio de los derechos, no es suficiente con la regularización, sino que hace falta promover políticas activas de integración social, económica y cultural, así como garantizar su acceso a los servicios básicos y combatir las problemáticas que pueden atentar contra su plena integración, tales como la discriminación, el abuso y el sometiendo a distintas situaciones de explotación. Dentro de este mismo eje, aparece también la vinculación con los nacionales en el exterior, la denominada diáspora, proceso que se dio a partir de las reformas en políticas y, en particular, en las funciones consulares y en la creación de comunidades organizadas residentes en el exterior.

Texidó precisó que en la región también se sancionaron leyes sobre la protección de los refugiados; la prevención de y la sanción a la trata de personas; se avanzó en la ratificación de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*; se desarrollaron innovaciones y mejoras institucionales con el

fin de optimizar la gestión de la migración, junto a la conformación de redes de la sociedad civil vinculadas con los migrantes.

Por último, el funcionario advirtió sobre la necesidad de una revitalización de la agenda migratoria en la región ante los desafíos contemporáneos que se presentan: la aparición de nuevos flujos migratorios y nuevas modalidades migratorias; la migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados; la trata de personas y el tráfico de migrantes; la explotación y el abuso de mujeres; la vulneración de derechos en zonas de fronteras; la discriminación y la xenofobia; algunos focos de criminalización de la migración en contextos multilocales; problemas de reintegración de la población retornada; y la situación de vulnerabilidad que padecen las personas desplazadas por desastres.

- 2) **Jorge Martínez, investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** Presentó la ponencia *Frente a las tensiones: contribuciones de la migración internacional al desarrollo sostenible*. La misma estuvo centrada en el cambio de narrativa al interior del debate público sobre las migraciones, orientado a destacar las contribuciones de las personas migrantes al desarrollo de los países y la superación de una visión negativa que predomina sobre la movilidad humana, que refiere a crisis humanitaria y a los costos de la migración y, además, justifica discriminaciones y comportamientos xenófobos y racistas.

En este sentido, el investigador presentó los resultados de una serie de estudios llevados a cabo por la CEPAL en cuatro países de la región (Chile, Costa Rica, México y Perú). Los resultados arrojaron que, en los casos de Chile y Costa Rica la migración tiene un impacto positivo en el PIB. También encontraron que las personas migrantes generan un aporte tributario al acceder a bienes de consumo gravados por impuestos (Costa Rica), misma situación que ocurre en Perú, aunque en menor medida debido a que la población inmigrante en ese país es de nueva data. Sobre la participación laboral, también se encontró un grado considerable de inserción de migrantes en el mercado laboral en Chile y Costa Rica, básicamente, porque cubren el déficit de mano de obra que ocurre a causa del envejecimiento poblacional.

Los estudios también encontraron que la organización social del cuidado de personas es una de las facetas más importantes de la migración. En el caso de las mujeres migrantes, muchas veces esta es la primera opción de trabajo remunerado. En Chile, las mujeres chilenas se insertan en la fuerza laboral, concentradas en ocupaciones profesionales, mientras que las mujeres migrantes trabajan mayormente en labores de cuidado. También se constató el significativo aporte demográfico de la migración a las sociedades de acogida, pues esta ralentiza el envejecimiento. Así ocurre en Chile y Costa Rica, donde, además la migración contribuye a suplir los déficits de población económicamente activa.

Finalmente, Martínez se refirió a las contribuciones no cuantitativas de las poblaciones migrantes a las sociedades de acogida, entre las que se encuentran los aportes en materia gastronómica, musical, cosmética y religiosa, los cuales constituyen una oportunidad para que los países integren la diversidad cultural mediante procesos educativos de carácter intercultural que abonen para la construcción de sociedades más tolerantes.

- 3) **Ana Laura Cachaza, Directora General de Asuntos Consulares de la Cancillería de Argentina.** Desde el punto de vista de los gobiernos, destacó la transversalidad del tema migratorio, su estrecha interrelación con el desarrollo social, el intercambio cultural, la

8

educación, el medio ambiente y muchos otros temas que son de interés tanto para el SELA como para la CELAC. Asimismo, subrayó la cautela que asume la República Argentina a la hora de hablar de crisis migratoria, pues el hecho de abandonar la comunidad de origen en busca de mejores condiciones y oportunidades es intrínseco al ser humano y, como tal, no constituye una crisis sino un fenómeno social que demanda a los Estados de origen, tránsito y acogida modificaciones tendientes a la adaptación. Siguiendo este razonamiento, la crisis entonces estaría dada por la falta de capacidad de adaptación del sistema frente al fenómeno.

En la experiencia de Argentina, siendo este un Estado principalmente de acogida, Cachaza señaló que la adaptación se aborda como una práctica con miras a lograr la mejor integración posible de las personas migrantes en la sociedad de acogida. Respetando tanto su dignidad y derechos como la necesidad de crear una convivencia armónica con quienes se encontraban previamente asentados en el territorio. No obstante, la delegada gubernamental no soslayó el hecho de que la subregión de América del Sur se encuentra actualmente ante una situación inédita respecto al aumento de flujos migratorios, mayormente de ciudadanos venezolanos.

La funcionaria destacó que, en los últimos años, Argentina ha experimentado un aumento en el ingreso de personas de nacionalidad venezolana, cuyo número superó a los nacionales de países limítrofes entre los años 2018-2020. En ese contexto, el gobierno argentino se aproximó a esta nueva situación desde una posición práctica y, a la vez, respetuosa de los derechos humanos. Lo que derivó en la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación consular, que permite sortear dificultades burocráticas para el acceso a la documentación necesaria para radicar en el país. Asimismo, también facilitó vías flexibles para la obtención de la documentación y su posterior regularización, en el caso de que no hubiese podido lograrla por sus propios medios.

Otro mecanismo implementado para la gobernanza migratoria en Argentina fue el cambio de categoría migratoria de personas radicadas en el país, instrumentos amplios de reunificación familiar de migrantes y refugiados, y estatutos migratorios flexibles como el de *Ciudadano MERCOSUR*. Estos criterios fueron plasmados en instrumentos legislativos como la *Ley de Migraciones* y la *Ley General de Reconocimiento y Protección del Refugiado*. Estos instrumentos garantizan que el acceso a los servicios y al ámbito laboral de las personas migrantes y refugiadas, sea el mismo que el de los nacionales, sin restricciones.

Por último, la Directora también se refirió a los procesos implementados por el gobierno argentino para garantizar el retorno de sus nacionales y residentes que quedaron varados en el exterior en el contexto de la pandemia, y la puesta en marcha de mecanismos de informatización y sistematización de los trámites consulares en el exterior, como la atención a distancia, la certificación remota de trámites y los trámites de apostilla desde la red consular.

- 4) **Andrés Pérez Esquivel, Director de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de Argentina.** Expuso los principales avances en materia de políticas públicas migratorias en ese país, desde una perspectiva histórica y de coyuntura actual. El instrumento jurídico que rige la política y normativa migratoria argentina es la *Ley 25.871 – Ley de Migraciones*, sancionada en 2004, la cual consagra los derechos que asisten a las personas migrantes, asegurando su acceso igualitario a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. La DNM no depende del

Ministerio de Seguridad ni es un organismo judicial, es un organismo civil que realiza un control fronterizo, de residencia y de control de permanencia de extranjeros.

La *Ley 25.871* supuso el paso de una política restrictiva voluntarista hacia una política realista en Argentina. La sanción del instrumento permitió entender la migración desde un enfoque de derechos humanos, además de acompañar un proceso de integración regional que se estaba dando en ese momento por el MERCOSUR. Esto dio inicio al programa *Patria Grande*, dirigido a la regularización de los trámites pendientes y al otorgamiento de residencias a los nacionales de todos los países miembros y asociados del organismo.

Sobre estadísticas, Esquivel señaló que el 93% de la migración hacia Argentina proviene de los países del MERCOSUR. En el caso de la población venezolana, la autoridad migratoria argentina implementó un *Régimen Especial para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos* que carecían de la documentación para acceder al DNI. Además, en búsqueda de soluciones duraderas, la DNM se mantiene trabajando en cooperación con el Consulado de Venezuela en aras de que la población migrante venezolana pueda acceder a la documentación de viaje actualizada necesaria para finalizar sus trámites de regularización migratoria.

Sobre las buenas prácticas en los procesos de integración implementados, el funcionario se refirió al *Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros – S.Ad.Ex*, que permite al inmigrante iniciar el trámite de radicación desde cualquier lugar del territorio nacional, simplificando y acelerando el trámite; y otorga el *Certificado de Residencia Precaria Electrónico*, que habilita al migrante para trabajar mientras logra la regularización y se obtiene la radicación. Además de esto, el gobierno argentino ha establecido centros de integración para personas migrantes y refugiadas y programas de abordaje territorial en el que disponen de asesorías en trámites migratorios, cursos de español, capacitaciones y encuentros culturales, entre otros.

En materia de migraciones ambientales, la DNM, en cooperación con la OIM, la ACNUR y la Cruz Roja, implementó un *Visado Humanitario Ambiental*, orientado a la protección complementaria, reubicación planificada y soluciones duraderas a personas nacionales y residentes de México, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales de aparición repentina. Asimismo, dispuso de un *Estatuto de Protección Temporal* a los ciudadanos ucranianos afectados por el conflicto militar, que garantiza el ingreso y la permanencia en Argentina.

Entre los desafíos identificados por el funcionario, se destacó la necesidad de garantizar la disponibilidad de mecanismos ágiles de acceso a la migración segura, ordenada y regular en los países de acogida, tránsito y origen de la región, para convertir a la migración en un factor de desarrollo. Asimismo, relevó el fortalecimiento de mecanismos de cooperación bilateral y regional, así como de los sistemas migratorios nacionales para su adaptación a las nuevas realidades. Para esto último, acotó, se debe mejorar la recolección de datos estadísticos para el desarrollo de políticas públicas.

- 5) Teresa Heessel Pimentel, Coordinadora de Política Migratoria de la Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de Personas de México. Sobre la experiencia en materia de gobernanza migratoria, presentó los elementos centrales de la política migratoria instrumentada e implementada por el Estado mexicano en los últimos años, los programas y acciones puestas en marcha para facilitar el acceso al empleo y la seguridad social, los

10

mecanismos de cooperación regional en los que se participa y los elementos para el desarrollo económico a partir del aprovechamiento de las aportaciones de los migrantes en el país y en la región.

A continuación, indicó que la visión ejecutiva de la migración se transformó con la llegada al gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, tomando como principal eje el respeto pleno a los derechos humanos y ubicando en el centro de las acciones a las personas migrantes. Esto, desde un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable y con perspectiva de género.

Esta política migratoria se sostiene sobre siete (7) pilares básicos, a saber: i) responsabilidad compartida; ii) movilidad y migración internacional, regular, ordenada y segura; iii) migración irregular; iv) fortalecimiento institucional; v) protección de connacionales en el exterior; vi) integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional y vii) desarrollo sostenible. El *Plan Nacional de Desarrollo* de México concibe a la migración como un asunto de cooperación regional y de corresponsabilidad. En ese sentido, las políticas implementadas tienen sustento en leyes nacionales e instrumentos internacionales sobre DDHH, con especial atención al *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y los Objetivos de Desarrollo Sustentable*.

Entre las buenas prácticas, México cuenta con programas de incorporación al empleo y a la seguridad social en el interior del país, dirigido a migrantes solicitantes de la Comisión de Refugio, para facilitar su inserción en el mercado laboral. Además de esto, se han establecido acuerdos bilaterales que permitan ofrecer trabajos temporales, como lo es el *Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá*, establecido en 1974 y que sigue funcionando con éxito hasta la fecha.

El gobierno de México también emprendió iniciativas para la gobernanza migratoria a nivel país y a nivel regional. A la fecha, ha organizado, al menos, cuatro (4) *Foros Regionales sobre Movilidad Humana* al interior del país para fortalecer las capacidades de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y con ello mejorar la coordinación de las acciones de políticas públicas y de programas en materia de movilidad humana. Otra buena práctica fueron las evaluaciones de las capacidades institucionales de las autoridades encargadas de la atención a las personas migrantes, llevadas a cabo conjuntamente con la OIM, en siete informes sobre los avances y áreas de oportunidad y en un informe a nivel nacional sobre gobernanza migratoria.

Por último, la Coordinadora subrayó la más reciente cooperación bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos, especificada en el *Entendimiento Bicentenario* y dirigida a reducir el tráfico y la trata de personas en la frontera. La funcionaria también se refirió a la colaboración de México y Centroamérica para la implementación de los programas *Sembrando Vida* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*, dirigidos a lograr comunidades sustentables mediante incentivos para la siembra y para el cultivo y cosecha de árboles maderables. Asimismo, ambos programas buscan vincular a los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y del mercado laboral, con empresas, talleres, instituciones o negocios, donde tengan la oportunidad para fortalecer hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar sus posibilidades a futuro.

SESIÓN 2. La movilidad poblacional como posibilidad de integración y una ciudadanía regional.

Los panelistas en esta sesión fueron los siguientes:

- 1) **Natalia Álvarez, Coordinadora de la Unidad de Migración de la OIM.** Presentó el contexto de las migraciones en México y Centroamérica. A modo de datos generales, la funcionaria precisó que para el año 2020, más de cinco millones de personas migrantes en el mundo fueron originarias de Centroamérica, mientras que para México el número alcanzaba a 11.2 millones de migrantes del total global. Asimismo, una tendencia que ha visto un aumento gradual en los últimos años ha sido la feminización de la migración en Mesoamérica, tanto de la misma región como hacia destinos extra regionales.

Entre las características de estos flujos de movilidad, Álvarez detalló que la edad promedio de la migración laboral en Mesoamérica es de 25,2 años, mientras que en México es de 28,9 años, es decir, es una población que está en edad de trabajar y aportar a la fuerza laboral de los países. En términos de formación académica, la escolaridad de los flujos provenientes de Mesoamérica es baja: más del 55% de estas personas no culminaron la preparatoria completa, mientras que solo un 20% posee algún nivel de estudios superiores.

Entre los impactos de la pandemia en el mercado laboral señaló que las personas trabajadoras migrantes quedaron varadas, perdiendo sus ingresos económicos y el acceso a mecanismos contributivos y no contributivos de protección social, y algunas obligadas a regresar a situaciones de riesgo. Asimismo, se encontró que los cierres fronterizos impactaron la capacidad de las personas trabajadoras migrantes para contribuir con sectores claves, como el turismo, la industria de la hospitalidad y la producción agrícola vinculada a la seguridad alimentaria. No obstante, a pesar de este escenario, el impacto sobre las remesas no fue tan marcado. Según estudios, se determinó que en ciertos países hubo más remesas y las personas que las enviaban no disminuyeron su cantidad, es decir sacrificaron su propio consumo para poder mantener los montos a los que estaban acostumbrados.

Al analizar los efectos de la pandemia sobre la población migrante, la funcionaria señaló que dicha población se concentra en el sector informal de la economía, especialmente afectado por las medidas restrictivas implementadas por los gobiernos para controlar la propagación del virus. A continuación, expresó que la OIM identificó una serie de medidas implementadas por los gobiernos ante estas problemáticas, como, por ejemplo: i) la priorización de las transferencias monetarias a mujeres, jefas de hogar o con hijas e hijos pequeños y adultos mayores; ii) el acceso de personas migrantes a beneficios y derechos básicos que no suelen tener garantizados en dichas circunstancias y iii) la facilitación del acceso a redes de apoyo a mujeres mayores en el contexto de aislamiento social.

Con respecto a los mecanismos que permiten y ordenan la migración laboral, Álvarez identificó al menos 32 mecanismos en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Belice y República Dominicana, organizados en las modalidades de esquemas de trabajo temporal, acuerdos bilaterales, acuerdos comerciales con cláusulas laborales, memorandos de entendimiento y acuerdos multilaterales de libre movilidad. Comentó que estos mecanismos orientan su creciente acción hacia sectores que demandan trabajadores poco calificados.

12

Una buena experiencia que resaltó la funcionaria, implementada en el contexto de la pandemia, fue el [Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria \(SITLAM\)](#), el cual funciona como un mecanismo de regularización de población indígena y trabajadores en el sector agrícola y, al mismo tiempo, es una respuesta a los requerimientos del sector privado de la fuerza laboral proporcionada por estas poblaciones. Se basó en la coordinación binacional entre Panamá y Costa Rica, e inició con un carnet sanitario que le permitía a los migrantes transfronterizos presentarlo en los puntos fronterizos para registrar sus ingresos y egresos del territorio y documentar a qué finca se dirigen a trabajar.

- 2) El primer comentario a la presentación de Álvarez lo realizó Abelardo Morales, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Costa Rica. En su intervención, el sociólogo presentó elementos centrales del contexto regional centroamericano. Señaló que en el presente decenio se produjo una importante recomposición geográfica, geopolítica y social de las migraciones en el continente a consecuencia de la crisis del sistema económico, en combinación con la crisis ambiental y los conflictos bélicos en curso. Identificó la configuración de un sistema continental/hemisférico con múltiples corredores integrados cada vez más por los flujos hacia el Norte.

El investigador precisó que se decanta por emplear el término crisis para referir a la situación actual de los flujos migratorios en la región, debido a que ciertas situaciones están arrojando evidencia empírica clara de que si no se atiende adecuadamente puede volverse cada vez más catastrófica. Contrario a lo que ocurría anteriormente, expresó, estas situaciones ya no se concentran en territorios específicos, sino que, a partir de 2021, los flujos de la migración rompieron el Tapón de Darién, convirtiendo a esa región en un lugar crítico. Esto se asocia directamente con el incremento del riesgo migratorio, en términos de la relación con el aumento de la cantidad de muertes, asaltos, secuestros, de personas víctimas de la corrupción y de otras formas de delincuencia que afectan a los migrantes.

En segundo lugar, Morales agregó que un elemento que caracteriza estas tendencias migratorias en la región es el avance a una etapa de las migraciones sin derechos, es decir la aparición del fenómeno de la migración de sobrevivencia. Esta es aquella situación extendida de privación de derechos que se produce tanto en los territorios expulsores como en los de tránsito y de destino. En ese sentido, las políticas de control, amurallamiento y rechazo profundizan la falta de integración social y bloquean las posibilidades de asegurar una solución estructural a la crisis de la migración. Ante esto, resulta necesario diferenciar entre las diversas causas de la migración que, en apariencia, obedece a la búsqueda de nuevas oportunidades de vida y de trabajo, pero que en realidad le subyace un "cóctel" de muy variadas causas estructurales que ha impuesto la necesidad de huir para salvar la vida.

Por último, el investigador instó a prestar atención a los principales desafíos de una política migratoria integral en la región, subrayando la necesidad de la transversalidad y la integralidad de las políticas. Insistió en la necesidad de conectar las perspectivas de análisis y las respuestas políticas a las migraciones con el abordaje de los problemas estructurales que padecen los países de origen y de tránsito, mayormente. Las prioridades deben centrarse en los vacíos de protección que todavía subsisten y en la fabricación política de esos mismos vacíos. Morales concluyó diciendo que es importante reconocer e integrar las iniciativas de la sociedad civil y no únicamente de las empresas privadas, como de las iglesias, las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos sociales en iniciativas de asistencia y protección de las personas migrantes, sobre todo respetando la autonomía de esas

organizaciones. Desde su perspectiva, el cuadro actual es una oportunidad para cambiar el paradigma tradicional con el cual se han enfocado las migraciones y pensar en el futuro.

- 3) El segundo comentario fue realizado por Alejandro Canales, investigador del Colegio de México. En su intervención, el catedrático apuntó que México y Mesoamérica es una región de origen, tránsito y retorno migratorio, lo que implica tres contextos diferenciados en términos de población, necesidades, vulnerabilidades y aportes. Sobre el contexto social y político en el que se desenvuelve la migración en ese corredor migratorio, se trata de un escenario de violencia ejercida por las mafias del crimen organizado, que plantea situaciones de vulnerabilidad, precariedad y riesgo muy particulares. A este cuadro, agregó, se sumaron la pandemia y la crisis económica derivada de ella. Sobre el término “crisis migratoria”, Canales consideró que se trata de un término ambiguo sobre el que vale preguntarse si realmente se trata de una crisis migratoria o de una crisis social. En su opinión, lo que está en crisis es el contexto social del cual la migración es un componente más.

El académico caracterizó la migración mexicana y centroamericana, advirtiendo que el volumen de los flujos hacia Estados Unidos se redujo en 2020 e incrementó en los años 2021 y 2022. Resaltó que, a partir de 2014 empezaron a registrarse cambios en el perfil de los flujos hacia el Norte, como la escolaridad y la documentación, que son de mayor nivel en las personas migrantes. Asimismo, puntualizó que entre 2021 y 2022 ha habido un incremento voluminoso de las personas que se desplazan desde Centroamérica hasta México para cruzar la frontera, entre las que se registraron casi 170 mil detenciones de menores de edad, de las cuales 47.911 fueron menores no acompañados.

Por último, para el caso centroamericano y mexicano, el investigador recalcó la importancia de incorporar a las discusiones en la materia al gobierno de Estados Unidos, por su relevancia como país limítrofe con México, y a las mismas personas migrantes, de modo que puedan tener voz propia en los procesos de construcción de las políticas migratorias.

- 4) **Julieta Bengochea, docente e investigadora en el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.** Analizó los impactos de la pandemia en las poblaciones migrantes, a partir de un estudio realizado en Uruguay. Los principales elementos del contexto migratorio de ese país señalan que, desde 2013, se experimenta un incremento sostenido de la inmigración procedente de países caribeños, principalmente, de Venezuela. Se dio un crecimiento exponencial de las solicitudes de residencia permanente de ciudadanos venezolanos atraídos por las facilidades de acceso a la Residencia MERCOSUR. Entre 2013 y 2015 se registró un crecimiento de la inmigración dominicana y, desde 2015, se registró un aumento de solicitudes de residencias MERCOSUR entre los ciudadanos peruanos que ya se encontraban en territorio uruguayo.

La investigadora ahondó en el marco normativo de Uruguay, presentando los principales instrumentos regulatorios de la movilidad humana en ese país. En este punto, señaló que a pesar de que Uruguay sea conocido como un país con buenas prácticas migratorias, durante la pandemia se constató una importante estratificación según el origen nacional de las personas migrantes, un aspecto que interviene en los procesos de inclusión social. En el estudio se encontró que existen diferencias entre las disposiciones que rigen los ingresos al país de personas en tránsito y en consecuencia en el régimen de incorporación de estas.

A modo muy general, la investigadora precisó que esto se dio como consecuencia de la existencia de una estratificación cívica o documental, que en Uruguay opera en las categorías

14

de ingreso al territorio y, de ahí en adelante, afecta los tiempos de regularización documental y los modos de incorporación al mercado de trabajo y la protección social de las personas migrantes y refugiadas.

En marzo de 2020, con la llegada del COVID-19 al Uruguay, se agudizaron problemáticas preexistentes que refieren a: i) la dilatación de los itinerarios documentales de regularización ya demorados por efecto de una saturación del sistema de refugio; ii) la limitada incorporación al mercado de trabajo de estas poblaciones, y al difícil acceso a la vivienda adecuada y la reunificación familiar y iii) a los límites administrativos que enfrenta la matriz de protección del Estado uruguayo para garantizar los derechos de las personas migrantes.

Como buena práctica, Bengochea propuso dar continuidad al monitoreo, desde la autoridad migratoria de ese país, de los problemas y reclamos planteados por la sociedad civil sobre el enlentecimiento de los procesos administrativos de aprobación de visados y residencias o sobre los requisitos documentales que afectaban a las personas sin documentación uruguaya.

- 5) El primer comentario a la ponencia de Bengochea provino de Fabiana Goyeneche, Directora de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación del Gobierno de Montevideo, Uruguay. En su presentación, la funcionaria compartió las experiencias en la región de Montevideo en materia migratoria. Específicamente, se refirió a las que tuvieron lugar en tiempos de la pandemia, como la exclusión de las personas migrantes relativa al acceso a la documentación y, en consecuencia, al ámbito laboral y a los servicios básicos. Comentó las buenas prácticas implementadas desde la Intendencia de Montevideo para la atención social de esta población, entre las que se encontraron un censo de urgencia en las pensiones y casas de inquilinato, espacios donde se concentran personas migrantes, para brindarles ayuda a través de las canastas de alimentos y subsidios.

Asimismo, señaló la importancia de abordar el tema de la exclusión social entre los migrantes desde la interseccionalidad, de manera que puedan identificar los países de origen, el género de las personas, o si tienen cargas familiares o no. En cuanto al tema de la exclusión documental y laboral de los migrantes, la funcionaria apuntó a la revalidación de los títulos universitarios que obtienen algunas personas. Asunto por el que fue aprobada una ley a inicios de la pandemia, para agilizar el proceso revalidación. No obstante, en la actualidad las demoras se mantienen, lo que le representa una pérdida a la región de una mano de obra calificada. Por último, Goyeneche subrayó la necesidad de trabajar en este sentido, resaltando la importancia de tener una mirada integral de las migraciones y procurar respuestas multinivel de los gobiernos.

- 6) El segundo comentario estuvo a cargo de Andrés Rosales, presidente de la Red Global MX-Capítulo Uruguay, quien inició haciendo un balance general del estado actual de las migraciones a nivel global. Recalcó la cifra de 281 millones de migrantes internacionales, número que se mantiene en ascenso, y tendencia que se replica en la región latinoamericana y caribeña. Como uno de los principales temas a atender destacó el flujo de migrantes venezolanos, que, mayoritariamente, se concentra en los países de la región y los impactos del COVID sobre las agendas políticas nacionales. En este sentido, se refirió a la necesidad de trabajar de manera multilateral para atender la movilidad humana por cuanto se trata de un fenómeno que articula la realidad interna de los países con los contextos internacionales.

Destacó que aun cuando cada país de Sur América tiene un marco normativo propio, se tienen objetivos comunes y principios colectivos/universales como el del respeto a los derechos humanos. Subrayó la necesidad de dar respuesta a tiempo a las personas migrantes, pues presentan problemas y contextos de vulnerabilidad que demandan soluciones rápidas y sostenibles. Por último, Rosales apuntó que, a pesar de las especificidades de cada Estado, sí es posible trazar una ruta común que permita la integración de las personas migrantes, homologando ciertas políticas y buenas prácticas en la región.

III) CONCLUSIONES

Las siguientes fueron algunas de las conclusiones derivadas de las intervenciones de los panelistas y del moderador:

- 1) Los retos del presente demandan la formulación de políticas públicas que promuevan la integración socioeconómica y la cohesión social de las personas migrantes, en el entendido de que estos grupos humanos pueden jugar un papel importante en el desarrollo sostenible de los países de acogida.
- 2) La migración es un proceso histórico positivo que contribuye con aportes en el ámbito sociocultural y económico y debe ser abordado desde una perspectiva integral. El desafío es encontrar fórmulas articuladas entre cada uno de los Estados de América Latina y el Caribe a partir de las circunstancias propias de cada país.
- 3) Durante los últimos veinte años el discurso mundial sobre la migración se transformó considerablemente, siendo el año 2015 un punto de quiebre con la introducción de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual incluye algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que refieren a la variable migratoria, siendo la Meta 10.7 la principal referencia a este tema.
- 4) Ha habido avances importantes en la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, en el marco de los principales procesos regionales y, en especial, de los procesos de consulta como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), el Proceso de Quito, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y en los distintos diálogos a nivel continental entre la CRM y la CSM. Más recientemente, la *Declaración de los Ángeles*, adoptada en la última Cumbre de las Américas.
- 5) Las políticas migratorias de los países de América del Sur presentan similitudes entre sí. En general intentan conjugar: i) la facilitación de la movilidad humana; ii) las necesidades de desarrollo e integración y iii) el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.
- 6) La importancia del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* está en que es el primer acuerdo negociado y aprobado a nivel intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas en materia de movilidad humana. Incluye 23 objetivos, 10 principios rectores y ofrece una batería muy amplia de posibilidades para abordar las múltiples dimensiones de las migraciones.
- 7) Resulta necesario promover un cambio de narrativa que fortalezca la mirada a las contribuciones positivas de las personas migrantes en las sociedades de acogida, orientado

16

a destacar los aportes de las personas migrantes al desarrollo de los países y a superar la visión negativa que predomina sobre la movilidad humana.

- 8) Los desafíos actuales en la región suponen avanzar en una revitalización de la agenda migratoria, en el marco de la aparición de nuevos flujos migratorios y nuevas modalidades migratorias; la migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados; la trata de personas y el tráfico de migrantes; la explotación y el abuso de mujeres; la vulneración de derechos en zonas de fronteras; la discriminación y la xenofobia; algunos focos de criminalización de la migración en contextos multilocales; los problemas de reintegración de la población retornada y la situación de vulnerabilidad que padecen las personas desplazadas por desastres.
- 9) En el contexto de la pandemia, diversos países de la región (entre ellos México, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá) implementaron mecanismos para mejorar la gobernanza migratoria y para facilitar los procesos de integración socioeconómica de las poblaciones migrantes. Entre las buenas prácticas implementadas destacan, entre otras, las siguientes: i) mecanismos de cooperación consular; ii) programas de incorporación al empleo y a la seguridad social; iii) transferencias monetarias a mujeres, jefas de hogar o con hijas e hijos pequeños y adultos mayores; iv) el acceso de personas migrantes a beneficios y derechos básico; v) la facilitación de acceso a redes de apoyo a mujeres mayores en el contexto de aislamiento social y vi) un mecanismo de regularización de población indígena y trabajadores en el sector agrícola (SITLAM).
- 10) En el presente decenio se han producido cambios significativos en el comportamiento de la dinámica migratoria en América del Sur y en Centroamérica. Se trata de una importante recomposición geográfica, geopolítica y social de la movilidad humana en el continente como consecuencia de la crisis del sistema económico, en combinación con la crisis ambiental y los conflictos bélicos en curso.

IV) RECOMENDACIONES

A continuación, algunas recomendaciones derivadas de los conceptos e ideas expresadas por los panelistas y el moderador:

- 1) Ampliar y fortalecer los procesos de regularización migratoria desde una perspectiva duradera y sostenida en el tiempo.
- 2) Incluir la migración en las políticas sectoriales de los gobiernos para lograr una gobernanza migratoria más amplia, involucrando a todos los actores que definen y toman decisiones vinculadas a la población migrante.
- 3) Fortalecer los mecanismos de cooperación bilateral y regional, así como de los sistemas migratorios nacionales para su adaptación a las nuevas realidades migratorias. Para esto último, se debe mejorar la recolección de datos estadísticos para el desarrollo de políticas públicas.
- 4) Incorporar a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas migrantes en los espacios de discusión sobre las políticas en materia de movilidad humana, de modo que puedan tener voz propia en los procesos de construcción de las políticas migratorias.

- 5) Diferenciar las diversas causas de las migraciones que actualmente tienen lugar, considerando que, en apariencia, obedecen a la búsqueda de nuevas oportunidades de vida y de trabajo, cuando en realidad a muchas de ellas les subyacen causas estructurales que le imponen a las personas la necesidad de huir para salvar la vida.
- 6) Abordar el tema de la exclusión social entre los migrantes desde la interseccionalidad, de manera que puedan identificar los países de origen, el género de las personas y si tienen cargas familiares o no.