

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Protección social y migración

Una mirada desde las vulnerabilidades
a lo largo del ciclo de la migración
y de la vida de las personas

Carlos Maldonado Valera
Jorge Martínez Pizarro
Rodrigo Martínez

DOCUMENTOS
DE PROYECTOS



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Protección social y migración

Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas

Carlos Maldonado Valera
Jorge Martínez Pizarro
Rodrigo Martínez



Este documento fue preparado por Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Jorge Martínez Pizarro, especialista en migración del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL y Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, en el marco de las actividades del proyecto “Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, que ejecuta la CEPAL, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Los autores agradecen la colaboración de Gabriel Kattan Abusleme en la recopilación, clasificación, sistematización y análisis de información sobre la institucionalidad migratoria en la región, que aborda en el capítulo III; de Daniela Huneus en la sistematización de contenidos y el análisis de las discusiones de los seminarios y talleres realizados en el marco del proyecto, que se incluyen en el anexo y se retoman a lo largo del texto, y de Jorge Dehays, en la revisión de bibliografía y una primera aproximación analítica del documento. Asimismo, agradecen a José Ignacio Carrasco y José Ignacio Suárez por los insumos aportados a distintas secciones del documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2018/62

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00613

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Consideraciones básicas en torno a los vectores, desafíos y evolución reciente de la migración en América Latina y el Caribe	11
A. Lógica global y vectores sociales y económicos de la migración.....	11
1. Vectores clave en el inicio y continuidad de los flujos migratorios	13
2. Tipos y motivaciones de la migración internacional.....	14
B. Patrones migratorios en la región y desafíos de política	15
1. Grandes tendencias migratorias	15
2. La emigración extra-regional: un rasgo dominante.....	17
3. Intensificación de los intercambios intra-regionales.....	19
4. El desafío de los países: compartir mejor los intereses y responsabilidades comunes frente a la migración	21
5. Migración y remesas: heterogéneas magnitudes absolutas y relativas.....	23
II. Ciclo migratorio y protección social: un enfoque sensible a las vulnerabilidades de las personas migrantes.....	25
A. El ciclo migratorio: varias etapas con múltiples desenlaces y vulnerabilidades.....	26
B. Factores de vulnerabilidad, desigualdad y necesidades de protección social	29
1. Migración, ciclo de vida y vulnerabilidades	30
2. Condición socioeconómica.....	31
3. Estructura familiar, género y migración: necesidades de protección social y cuidados.....	31
4. La condición étnica y racial	33
5. La dimensión territorial	33
6. Trabajo, protección social y heterogeneidad estructural: implicancias para la migración intrarregional.....	34
7. La condición migratoria irregular	35
C. En el país de origen: dificultades de acceso a la protección social y necesidades insatisfechas	36
D. Riesgos y vulnerabilidades durante el tránsito	38
E. Inclusión y protección social en el país de destino	41
F. El retorno al país de origen a veces ajeno: rasgos y prioridades para la protección social	44

1.	Caracterización.....	44
2.	Políticas y desafíos en torno a la migración de retorno	46
3.	Impactos posibles de la migración de retorno y protección social en los países de origen	48
G.	Transnacionalidad y protección social	51
1.	Necesidades de protección social de las familias transnacionales.....	51
2.	Remesas y protección social.....	51
3.	Migración, protección social y las cadenas y redes transnacionales de cuidado	52
III.	Institucionalidad migratoria: panorama jurídico y organizacional	55
A.	Dimensiones de la institucionalidad social migratoria: normativa-jurídica, organizacional, técnica-operativa y fiscal	55
B.	Institucionalidad migratoria: la dimensión jurídico-normativa	56
1.	Marcos normativos nacionales relacionados con la protección de la población migrante	60
C.	Características organizacionales y autoridad social en materia migratoria.....	69
1.	Instancias y foros internacionales y regionales dedicados a la migración internacional en América Latina y el Caribe.....	69
2.	Las áreas nacionales responsables del diseño y definición de políticas para la población migrante	73
D.	Instancias intersectoriales a cargo de coordinar las políticas para la población migrante	75
1.	Implementación, seguimiento y monitoreo de acuerdos y convenios.....	82
IV.	Recomendaciones de política y desafíos para la protección social	85
A.	Algunos instrumentos de la protección social en el ciclo migratorio.....	86
B.	Ámbitos de atención prioritaria.....	89
1.	Acceso a la identidad jurídica.....	89
2.	Acceso al trabajo decente	90
3.	Acceso a la salud general y salud sexual y reproductiva.....	92
4.	Acceso a la educación.....	93
5.	Acceso a la vivienda.....	93
6.	Acceso a servicios de cuidado	94
7.	Inclusión financiera	95
C.	Desafíos institucionales en torno a la migración y la transnacionalidad.....	95
1.	Coordinación bilateral y multilateral	95
2.	Portabilidad de derechos de protección social de las y los trabajadores migrantes	96
V.	Algunos comentarios finales.....	97
	Bibliografía	99
	Anexo.....	103
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): stocks y variación porcentual según principal grupo de inmigrantes, alrededor de 2000 y 2010	20
Cuadro 2	Ciclo migratorio y principales riesgos asociados: el caso de las mujeres migrantes centroamericanas.....	32
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (29 países): principales instrumentos identificados para la regulación de la migración por país	63
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: foros intergubernamentales que consideran a la migración como eje temático, según el tipo de instancia a la que están vinculados, 2016	71

Cuadro 5	América Latina y el Caribe: principales ejes temáticos de algunos foros intergubernamentales dedicados a la migración	73
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (30 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas migrantes.....	74
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (15 países): principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de la protección y atención a las personas migrantes	77
Cuadro 8	Ejemplos de indicadores sobre derechos humanos sobre los migrantes	82
Cuadro 9	Algunos instrumentos de protección social relevantes para las personas migrantes, en las distintas etapas del ciclo de la migración.....	88
Cuadro A. 1	Participantes de las reuniones sostenidas	115
 Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe: porcentaje de inmigrantes y emigrados sobre las poblaciones nacionales, por subregiones, alrededor de 2010	16
Gráfico 2	Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños, alrededor de 2010.....	18
Gráfico 3	Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños sin considerar mexicanos en Estados Unidos, alrededor de 2010	18
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (países disponibles): porcentaje de la población inmigrante según procedencia, alrededor de 2010	19
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): porcentaje de inmigrantes nacidos en países limítrofes sobre el total, alrededor de 2010.....	21
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (33 países): firma y ratificación o adhesión de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales y de las personas migrantes	57
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (29 países): año de promulgación de las principales legislaciones nacionales vigentes en materia de migración.....	61
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (30 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las personas migrantes.....	74
 Recuadros		
Recuadro 1	Violencia contra las mujeres en Centroamérica: más que un factor de expulsión	36
Recuadro 2	Menores extranjeros no acompañados (MENA) en el caso del triángulo norte/México rumbo a Estados Unidos.....	39
Recuadro 3	Distintos grupos de migrantes según su propensión a retornar al país de origen	44
Recuadro 4	Determinantes y factores del retorno: la dimensión personal	46
Recuadro 5	Políticas, normativas, programas y gestión de la migración de retorno desde los países de origen del migrante	48
Recuadro 6.	Algunos ejemplos de acuerdos y marcos desarrollados a nivel regional y subregional en América Latina y el Caribe	58
Recuadro 7	Migración y protección social en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible	59
Recuadro 8	Las personas migrantes en la Constitución de la Ciudad de México (2017)	69
Recuadro 9	La protección social y el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular	69
Recuadro 10	Acuerdos para una migración basada en calificaciones solicitadas en los países de destino (Global Skill Partnerships)	91

Recuadro A.1	Trabajo migrante en México	110
Recuadro A.2	Institucionalidad para la migración en México y en Chile.....	112

Diagramas

Diagrama 1	La migración internacional en el sistema de reproducción de la sociedad global	12
Diagrama 2	Etapas posibles del ciclo de la migración	27
Diagrama 3	Factores de vulnerabilidad y desigualdad para las personas migrantes.....	29
Diagrama 4	Heterogeneidad estructural y su relación con la migración	35
Diagrama 5	Condición migratoria, trabajo y protección social en el país de destino.....	43

Resumen

En el presente documento se analizan algunos de los desafíos centrales de la migración internacional en América Latina y el Caribe para las políticas públicas, en especial para alcanzar sistemas de protección social universales, es decir, que abarquen a todos y cada uno de los grupos de población de cada país, en el marco de sociedades cada vez más complejas, heterogéneas y demandantes. Para ello, propone una mirada centrada en los riesgos, vulnerabilidades y necesidades más apremiantes de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración, a saber, en el país de origen, durante el tránsito hacia el lugar de destino, en el país de acogida y, eventualmente, durante el retorno (voluntario o forzoso) al país de origen.

En cada etapa se procura identificar también las necesidades, riesgos y vulnerabilidades específicas de las personas migrantes según su edad y etapa del ciclo de vida en que se encuentran, junto con aquellas relativas a diferencias de género y condición migratoria, esto último en el entendido de que la migración irregular es un factor de riesgo adicional. También se intenta mostrar cómo la condición migratoria constituye un factor que interactúa con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región, en el sentido de que las dificultades de las personas migrantes suelen verse potenciadas negativamente cuando se suman discriminaciones, abusos y falta de oportunidades por razones de género, edad, estatus socio-económico, condición étnico-racial o condicionantes asociadas al territorio, tanto de origen como de destino.

La identificación de necesidades, riesgos y vulnerabilidades ofrece así un mapa para que los sistemas de protección social de cada país asignen prioridades de política de acuerdo con la especificidad de las problemáticas relacionadas con su perfil migratorio, ya sean países principalmente receptores, expulsores, de tránsito o de retorno de personas migrantes, a veces siendo escenario de varias e incluso todas las anteriores. También contribuye a orientar eventuales cambios a la institucionalidad social en materia migratoria, sobre todo en concordancia con los principales compromisos, acuerdos e instrumentos que los países han suscrito a nivel internacional, incluyendo la propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Tras algunas consideraciones conceptuales sobre la migración y la protección social, en una segunda parte se abordan los riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo migratorio. Una tercera parte ofrece un panorama somero de la institucionalidad social en materia migratoria en América Latina y el Caribe identificando espacios para una mayor coordinación intersectorial e interinstitucional. Una cuarta sección concluye con algunas prioridades y orientaciones estratégicas para las políticas de protección social, seguida por algunas consideraciones finales.

Introducción

La ampliación y universalización de los sistemas de protección social subyacen a varias metas de la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Lo anterior supone que los países, en especial los países en desarrollo, deben extender progresivamente la cobertura, el financiamiento y los instrumentos y beneficios otorgados por dichos sistemas (CEPAL, 2017a, 2015). También supone atender las necesidades específicas de los distintos segmentos de la población, asegurando niveles básicos y universales de bienestar y goce de derechos. Ante ese compromiso de largo plazo, las personas migrantes, pocas veces visibilizadas en esos términos, constituyen un desafío particular.

La migración es un proceso inseparable de la historia de todas las sociedades y América Latina y el Caribe no es una excepción. De esta manera, el pasado, presente y futuro, como también algunos de los principales rasgos y desafíos sociales, económicos, culturales y políticos de la región difícilmente son entendibles sin referencia a la compleja dinámica de las migraciones, intra y extrarregionales. No obstante, pueden distinguirse ciclos o etapas muy diferentes a lo largo de la historia, primero colonial y luego republicana, de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Sucesivas olas migratorias, voluntarias o forzadas, configuran hoy el perfil demográfico diverso de América Latina y el Caribe.

En un mundo globalizado como el presente, la migración desempeña un rol central para los procesos de reproducción social. Más específicamente, la migración está íntimamente vinculada a los procesos de reproducción demográfica, económica y de la estratificación socio-económica (de clases). Lo primero debido a que la migración desempeña un rol central en “la complementariedad de la dinámica de la población de las regiones de origen con la dinámica en los países de destino” (Canales, 2016, pág. 22). Lo segundo porque tiene un doble efecto sobre la reproducción del capital. Por un lado, como proceso de transferencia de fuerza de trabajo y capital humano entre contextos de origen y de destino y, por el otro, al originar flujos de recursos, en especial remesas, muchas veces esenciales para la reproducción social de familias, por definición, transnacionales y de sus comunidades de origen. Finalmente, la migración es un factor importante en la reproducción social de las diferencias y desigualdades sociales en los países de origen y de destino. En las primeras surge una dependencia con las dinámicas laborales y económicas de los contextos de llegada. En las segundas el trabajo de las personas migrantes suele concentrarse en actividades ligadas a la reproducción social y cotidiana de la población nativa, por ejemplo, vía el trabajo doméstico y de cuidado.

Al mismo tiempo, si la migración ha sido un fenómeno estudiado desde múltiples disciplinas académicas, la atención a la vinculación entre esta y los desafíos y vacíos de la protección social en la región ha sido relativamente menor. De hecho, en un escenario en que la migración intrarregional ha aumentado considerablemente, las personas migrantes tradicionalmente han sido un segmento

poblacional no priorizado de manera sistemática por las políticas sociales en general, ni por los sistemas de protección social en particular. Y, como se verá a lo largo de este documento, la institucionalidad volcada a la gestión de las migraciones y a la garantía de los derechos de las personas migrantes presenta una gran diversidad en cuanto a su diseño, el momento en que fueron creadas y garantía de derechos.

El presente documento busca vincular analíticamente los desafíos que representa la migración para la construcción de sistemas inclusivos y universales de protección social. Para ello propone un marco analítico centrado en las vulnerabilidades de las personas migrantes a lo largo del ciclo migratorio, al tiempo que examina la institucionalidad dedicada a dicho segmento de población. Con ello se pretende identificar algunas recomendaciones de política para los sistemas de protección social en las distintas fases del ciclo migratorio, que resultarán de relevancia variable en la diversidad de contextos de la región¹.

En una primera parte se harán algunas distinciones conceptuales para orientar la discusión, así como una breve descripción de los principales vectores económicos y sociales de la migración, y de las principales tendencias recientes de los flujos migratorios en América Latina y el Caribe. En una segunda parte, con el fin de dilucidar las prioridades y necesidades más importantes desde el punto de vista de los sistemas de protección social, se identificarán las principales vulnerabilidades que aquejan a las personas migrantes en las diferentes fases del ciclo migratorio. En la tercera parte se ofrece un panorama descriptivo de la institucionalidad migratoria de la región, identificando algunos rasgos deseables de los ordenamientos jurídicos y organizacionales. Una cuarta sección sistematiza algunas recomendaciones de política, seguida por unas breves consideraciones finales.

La propuesta de análisis, las aproximaciones conceptuales y las recomendaciones que se presentan son particularmente relevantes por su afinidad con las metas de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, así como con los contenidos que se negocian para la construcción de un Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

¹ Muchos de los contenidos temáticos que este documento pone en relieve provienen de las discusiones de cuatro reuniones internacionales con especialistas y tomadores de decisiones cuya síntesis puede consultarse en el anexo 1.

I. Consideraciones básicas en torno a los vectores, desafíos y evolución reciente de la migración en América Latina y el Caribe

En esta sección se discuten conceptos básicos sobre los cuales se desarrolla el análisis en el resto del documento. También se presenta una breve descripción de los vectores económicos y sociales de la migración, así como una descripción somera de las tendencias más recientes de los flujos migratorios en América Latina y el Caribe.

A. Lógica global y vectores sociales y económicos de la migración

Como apunta Canales (2016), la migración contemporánea tiene lugar en una sociedad global y postmoderna. Esto implica que los procesos sociales, económicos y culturales se despliegan en un mundo donde las fronteras nacionales tienden a ser más porosas y difíciles de controlar, desafiando al Estado-Nación como forma natural de organización del mundo. La migración internacional tiene entonces un rol central en la reproducción y transformación de la sociedad global, que comporta la puesta en marcha de procesos que posibilitan la continuidad de estructuras sociales y culturales que, no obstante, lleva intrínseca la posibilidad de cambio.

Canales circunscribe el rol de la migración internacional a tres ámbitos de la realidad: el demográfico, en el sentido de la reproducción de la población; el económico, en referencia a la reproducción del capital, y; el social, específicamente, en relación con la desigualdad social a partir de la reproducción de las estructuras de clases (Canales, 2016).

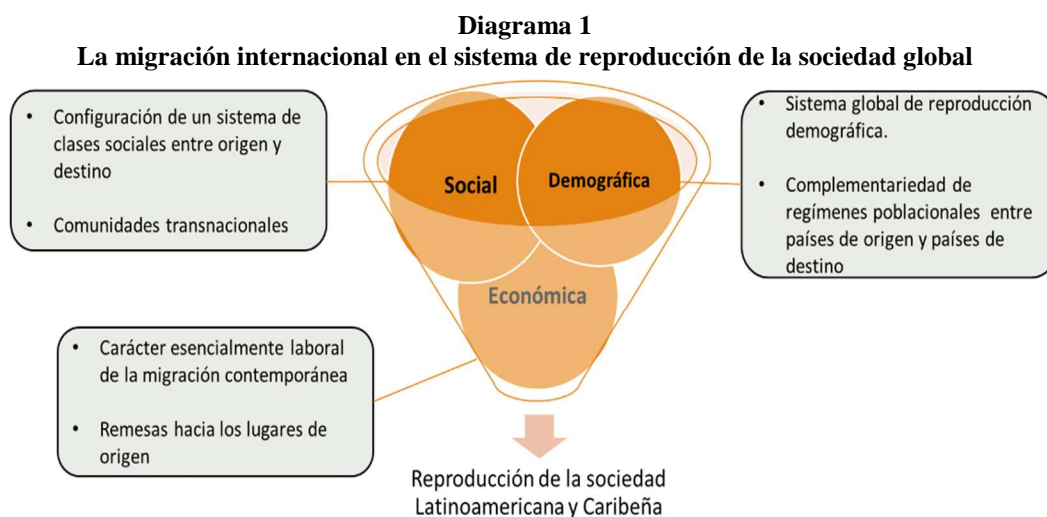
En el ámbito demográfico, la migración internacional hace parte –a nivel mundial– de un sistema global de reproducción demográfica que se traduce en una complementariedad entre las dinámicas demográficas de las regiones de origen con las de destino, debido a la diferencia en los regímenes poblacionales, en cuanto a sus estructuras por sexo y edad y su transición demográfica. En términos gruesos, las sociedades de origen (regiones del sur, con menor desarrollo relativo) estarían viviendo un momento demográfico inédito, caracterizado por estructuras de edad con una alta proporción de su población en condición activa, lo que se conoce como bono demográfico. Esto se traduce en una relación favorable entre población activa (15-59) y población inactiva (0-14 y 60 y más

años), o tasa de dependencia positiva, puesto que hay una mayor proporción de personas en edad de trabajar, circunstancia demográfica que no durará para siempre puesto que estamos en un tránsito franco hacia el envejecimiento poblacional, y las cargas dependientes aumentarán en el futuro. Sin embargo, este momento demográfico puede ser aprovechado para fortalecer el proceso productivo y darle más dinamismo a la economía, promoviendo su desarrollo. Por otro lado, las regiones de destino (países desarrollados, en el hemisferio norte, Estados Unidos y Europa principalmente) viven una realidad muy diferente. Allí, predominan dos situaciones demográficas opuestas a las regiones del sur: por un lado, un avanzado proceso de envejecimiento de la población y, por el otro, la denominada segunda transición demográfica, caracterizada por procesos de individuación y un debilitamiento de la familia.

De este modo, los países de origen de los migrantes (básicamente países del sur), transfieren en la práctica una parte de su bono demográfico mediante la migración internacional (léase excedente de población en edad activa) hacia los países centrales (Canales, 2016), cumpliendo así un doble efecto: por un lado, reducen la presión sobre la economía y el mercado de trabajo en sus países de origen y, por el otro, contribuyen a disminuir el déficit de población económicamente activa de los países desarrollados del norte. Cabe destacar que este proceso histórico a nivel global muestra en la actualidad algunos matices propios en la región, con flujos ya no solo hacia los países desarrollados sino entre países latinoamericanos y caribeños, los que han diversificado los roles en cuanto al origen y destino de la población migrante.

Por otro lado, la migración internacional también tiene un rol en la reproducción del capital a nivel global. Este rol se traduce en dos flujos que circulan en sentido inverso. En un sentido, los países menos desarrollados (origen) transfieren fuerza de trabajo hacia las economías más desarrolladas (destino). Al mismo tiempo, existe un flujo inverso no de personas sino de remesas, que los trabajadores migrantes envían a sus familias y/o comunidades, contribuyendo a su reproducción social a la distancia.

En el ámbito social, Canales sostiene la tesis que la migración internacional “configura un sistema de relaciones entre clases sociales que trasciende y traspasa las fronteras nacionales” (Canales, 2016, pág. 45). Esto quiere decir que existe una articulación entre la reproducción social en los países de origen y la que tiene lugar en los países de destino. Existiría así un vínculo, o más bien una articulación, entre la reproducción de la fuerza de trabajo migrante, apoyada por un sistema de redes sociales y por una dinámica social transnacional, y la reproducción social de las clases medias y altas en los lugares de destino, mediante la ocupación de mano de obra migrante para su cuidado y reproducción (ver diagrama 1). Grosso modo, mediante la migración internacional se vinculan, articulan y complementan la reproducción de las clases populares en el origen, con las clases medias y altas en el país de destino.



Fuente: Adaptado de Canales (2016).

Si bien este planteamiento ha sido concebido para explicar el rol de la migración en la reproducción de la sociedad global y, específicamente, en la relación entre los países centrales y los periféricos, es posible reconocer indicios que en América Latina y el Caribe los intercambios migratorios entre países responden de manera general a una lógica similar, dado que la región no es uniforme en términos demográficos. En efecto, en la región conviven países con momentos de transición avanzada (baja fecundidad y avanzado proceso de envejecimiento demográfico) con otros que presentan rezago demográfico (fecundidad relativamente alta, con estructuras de edades más jóvenes). En términos gruesos, países con transición avanzada (Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica) tienden a ser receptores de migrantes, mientras que aquellos con rezago demográfico tienden a ser emisores (Paraguay, Nicaragua, Haití, Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala). De lo anterior se desprenden algunos vectores para determinar el inicio y continuidad de los flujos migratorios.

1. Vectores clave en el inicio y continuidad de los flujos migratorios

En la región, los flujos migratorios se han intensificado desde finales del siglo XX de manera paralela a los reajustes de las economías locales en el periodo posterior a la crisis de la deuda externa, la reestructuración de las economías de los países desarrollados, así como de los tratados de libre comercio suscitados por países de la región. Como apunta Durand (2016), y se describirá en la siguiente sección, el “carácter dinámico, cambiante y multipolar de los circuitos migratorios se refleja en América Latina en la formación de un complejo sistema de ejes migratorios, constituidos por países y regiones de origen y destino, entre los que se configuran diversos corredores, tanto interregionales como intrarregionales” (Durand, 2016, pág. 63).

A nivel individual, la migración responde a varias motivaciones posibles, a veces simultáneamente, y en América Latina se han observado en distintas etapas y subregiones. Como se ha mencionado, la búsqueda de mayores oportunidades laborales y económicas es la más evidente y predominante. Responde a un contexto de origen con desigualdades de género y económicas, elevados niveles de pobreza y precariedad que hacen atractiva la posibilidad de emigrar hacia un contexto nacional percibido como más favorable. Como apunta (Heredia Zubietta, 2016) la pobreza o el subdesarrollo no explican per se el inicio de un flujo migratorio, sino que otros factores intervienen, incluyendo la dinámica de la economía global, las crisis de las economías nacionales (desarrolladas y en desarrollo) y los vínculos históricos con otros países o regiones que se traducen, entre otros asuntos, en redes que establecen contactos y comunicaciones que coadyuvan a la decisión de migrar.

Aparejada a procesos previos de migración, la reunificación familiar constituye otra motivación a considerar. Supone el traslado de cónyuges y dependientes tanto de corta edad, como de adultos mayores, miembros inmediatos y extendidos del núcleo familiar. En la región esta motivación es central. Como plantean (Mazzucato y Shans, 2011) la migración, es decir la decisión de migrar, por definición se traduce en el surgimiento de familias transnacionales, cuyo destino final no es necesariamente el reencuentro, sino también, a veces, la disolución. Durante ese proceso, ocurren intercambios familiares e intra-comunitarios, cadenas transnacionales de cuidado informales, en las que se intercambian remesas y cuidados, dentro y fuera de los núcleos familiares.

Históricamente, la persecución política ha sido causa de importantes flujos migratorios intrarregionales (como en el caso de las dictaduras militares de los años 1960 y 1970) y también extra-regionales. Si bien es minoritario estadísticamente, este segmento ha tenido un amplio impacto cualitativo, ya sea en los lugares de origen o destino.

Las guerras civiles también han motivado el desplazamiento de amplios contingentes de personas migrantes, siendo Centroamérica el caso más evidente, en particular durante los años 1980 y 1990, con flujos considerables hacia los Estados Unidos y México.

Más recientemente, la violencia, es decir, los contextos sociales con elevada conflictividad e inseguridad públicas han llegado a motivar flujos desesperados de migración, en donde la motivación

principal es la búsqueda forzosa de mejores condiciones de vida, particularmente en Centroamérica y México, con el fin de evitar violencias y reclutamientos forzados en organizaciones criminales.

Finalmente, los desastres naturales, han motivado flujos importantes de migración. En la región, desde Haití o Honduras, terremotos o huracanes respectivamente nutren la migración, intra y extra regional.

Esta diversidad de factores y motivaciones opera de modo a veces diferencial para mujeres y hombres, y se traduce en que el término “personas migrantes” reagrupa múltiples realidades, necesidades y motivaciones y, por lo tanto, riesgos y necesidades, como se aprecia en el recuadro 1.

2. Tipos y motivaciones de la migración internacional

La comprensión de los vectores que generan y reproducen la migración internacional permite acercarse a una tipología que oriente las diferentes motivaciones de las personas migrantes, siendo la aproximación más común aquella que remite a las categorías de entrada asociada a los tipos de residencia de las personas migrantes en los países de destino, a saber: trabajo, familia, estudios, y refugio (OCDE y OEA, 2015).

La categoría de trabajo correspondería a la migración motivada por fines laborales, también denominada migración económica. La migración familiar remite por un lado a la familia que acompaña a las y los trabajadores migrantes, y por otro, a la reagrupación de familiares por parte de las personas migrantes o nacionales que se encuentran residiendo en el país de destino. Así, reagrupación familiar se refiere a, por ejemplo, al derecho de las personas migrantes en solicitar la inmigración de cónyuges, hijos o familiares dependientes (es decir los adultos mayores). La población local en los países de destino también puede reagrupar familiares extranjeros, aplicándose esto para cónyuges y adopción, entre otros.

La migración por estudios refiere a las personas migrantes que orientan sus motivaciones a cursar actividades educativas o de investigación.

El refugio remite a una categoría de residencia que se rige según una normativa internacional específica (ACNUR, 1951), que apela a la acogida humanitaria de la persona migrante en destino “...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (pág. 2). Previo a la categoría de refugiado, existe una condición migratoria referida a la solicitud del asilo o refugio, que consiste en el tiempo durante el cual se evalúa la necesidad de protección por parte del país de destino. Esta solicitud puede realizarse en el país de origen de la persona antes de migrar, no obstante, frente al riesgo intrínseco de mantenerse en origen, muchas personas migrantes lo solicitan en destino.

Si bien la tipología de la migración internacional según las diferentes categorías de entrada y residencia es útil para comprender el modo en que los países gestionan su frontera, debe ser tomada cautelosamente dado el carácter multidimensional y dinámico de los vectores que generan la migración. Por ejemplo, la migración motivada por una situación de crisis económica ha sido también conceptualizada en términos de necesidades de refugio económico, en lugar de una migración de carácter laboral donde las personas migrantes y sus familias podrían necesitar de una acogida humanitaria (OCDE y OEA, 2015). La migración motivada por desastres generados por el cambio climático también viene a desafiar la categoría de refugio, ya que, si bien actualmente no se encuentra incorporado por los países, diversos estudios lo han planteado como uno de los desafíos futuros de mayor importancia, siendo el reporte del Banco Mundial uno de los más recientes (Kumari y otros 2018). Además, es clave enfatizar el carácter difuso que pueden tener estas categorías de entrada, ya que las personas migrantes pueden transitar entre una y otra, solicitando visas de entrada y permisos de residencia que se adapten a sus motivaciones múltiples. Así, la migración familiar de un cónyuge puede estar al mismo tiempo motivada por una necesidad de trabajar y disminuir los riesgos socioeconómicos de un hogar transnacional.

Finalmente, dada su relevancia para la protección social, es fundamental referirse a la condición de irregularidad migratoria. En términos del movimiento migratorio, este es de carácter irregular cuando ocurre fuera de la normativa del país de origen, tránsito o destino. Desde la perspectiva de los países de destino, la

irregularidad puede ocurrir tanto en términos de entrada o estadía como en la realización de trabajos sin los permisos o documentos requeridos por la normativa local (OIM, 2018). Especial cuidado se requiere con la terminología utilizada, evitando la expresión *migración ilegal* (la cual debiera acotarse a los casos de trata y tráfico de migrantes), ya que aludiría por un lado a actividad delictiva, cuando en la práctica trata de una falta de carácter administrativo y, por otro lado, no refleja la complejidad del fenómeno. En este sentido, la irregularidad puede ocurrir en un continuo de posibilidades y no necesariamente de manera dicotómica, tal y como ha sido estudiado en contextos de alta inmigración (Duvell, 2008). Por ejemplo, el ingreso no registrado o por un paso no habilitado al país de destino constituye una de las causas más conocidas para que referirse a migración irregular. Del mismo modo, los acompañantes de migrantes laborales a quienes no se les otorga permiso de trabajo se encontrarían en situación irregular si lo hacen. Un estudiante migrante que, por ejemplo, tiene un permiso de estudios que le permite además trabajar 20 horas semanales, se encontraría en situación irregular si excede dicha cantidad. Finalmente, una persona migrante que ya vive en destino cuya solicitud de asilo no tiene éxito, pasa a ser una persona migrante irregular. En definitiva, desde la protección social es clave tener claridad sobre el modo en que la condición de irregularidad migratoria limita el acceso a derechos de las personas migrantes, a veces de manera explícita en los marcos normativos de los países, como de hecho por el modo en que está construida la forma de acceder a los sistemas de protección social (Spencer y Hughes, 2015).

Dado que la migración no es únicamente de carácter laboral, es clave que los sistemas de protección social consideren, además de los derechos asociados a los trabajadores migrantes, las múltiples necesidades que los familiares acompañantes y miembros reagrupados tienen a lo largo del ciclo de vida. Por ejemplo, los niños que acompañan a los migrantes adultos tienen necesidades de asistencia a la escuela que deben ser incorporadas por los sistemas de protección social, independientemente de su condición migratoria (regularidad/irregularidad), especialmente considerando los riesgos a los que se ven expuestos en términos de deserción escolar, trabajo infantil, entre otros (Naciones Unidas, 1990). Además, es importante no desatender las necesidades particulares en términos de inserción laboral que tienen las personas migrantes durante el proceso de inclusión en los países de destino, tales como la convalidación de estudios, aprendizaje del idioma, entre otros, los cuales de no ser considerados limitan las posibilidades de acceso a los mercados laborales y sistemas de protección social.

B. Patrones migratorios en la región y desafíos de política

En esta sección se ofrece evidencia general de las tendencias migratorias en América Latina y el Caribe y se presentan los desafíos que conllevan para los países, sus instituciones, normativas y políticas, en el marco de iniciativas globales y regionales de impulso a la generación de acuerdos y cooperación en el contexto más amplio del desarrollo.

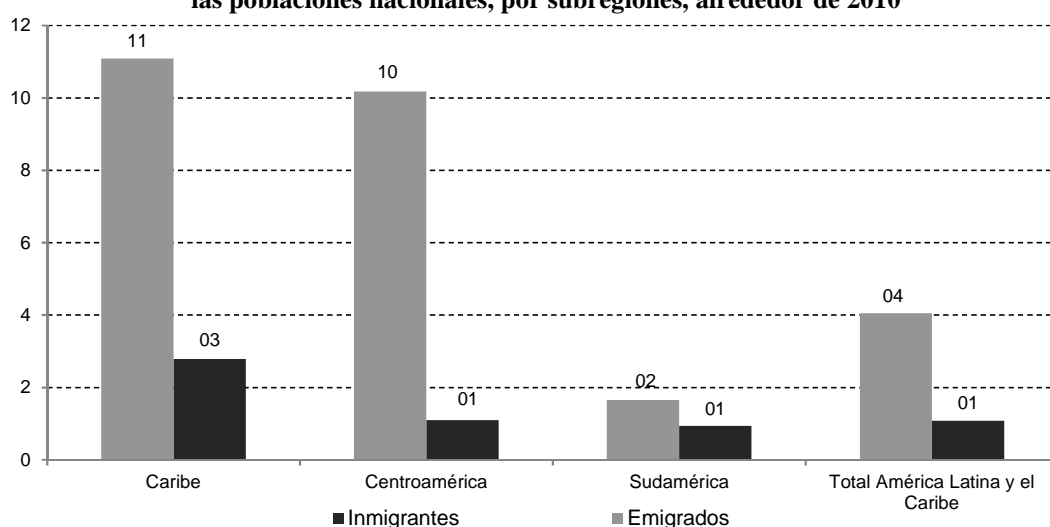
1. Grandes tendencias migratorias

Los estudios del CELADE muestran que como panorama general desde mediados de la década de 2000 se registró una disminución de los flujos de emigración extra-regional a los principales destinos y ello fue más marcado en la emigración mexicana hacia Estados Unidos y en la sudamericana hacia España. Si bien no se puede hablar de una tendencia definitiva de largo plazo, dado el breve período en que se han observado, las últimas evidencias muestran este proceso en los flujos, aunque no se refleje aún en los stocks. Al mismo tiempo, los flujos de migración dentro de la región se han intensificado, lo que constituye un hecho de gran relevancia cuya debida atención puede representar oportunidades para enfrentar situaciones de irregularidad, trata y flujos mixtos.

Siguiendo información censal de la ronda de 2010, existían hacia esa fecha alrededor de unos 30 millones de latinoamericanos y caribeños residiendo en países distintos al de su nacimiento, cifra mayor a los 26 millones registrados en la ronda de censos de 2000 y que posiblemente ha registrado un ligero aumento hacia 2017. Este número de emigrados equivale a aproximadamente el 4% de la población total de América Latina y el Caribe.

En términos netos, la inmigración acumulada en la región continúa siendo de menor envergadura que el de la emigración. El total de la población extranjera residiendo en países de América Latina y el Caribe alcanzaba los 7,6 millones de personas alrededor de 2010, lo que equivale a prácticamente un cuarto de la cantidad de emigrados y tan solo a un 1,1% de la población total de la región. Como se observa en el gráfico 1, el peso de la población inmigrante sobre la población nativa es más bajo y más o menos homogéneo entre las distintas subregiones de América Latina, con una tasa algo mayor en el Caribe, oscilando entre un 0,9% y un 2,8%. La emigración, en tanto, presenta mayores porcentajes y marcadas variaciones por subregión, destacándose el Caribe y Centroamérica por la alta proporción de emigrantes en relación con el volumen de la población nativa, es más bajo y más o menos homogéneo, 11,1% y 10,2% respectivamente, como muestra el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: porcentaje de inmigrantes y emigrados sobre las poblaciones nacionales, por subregiones, alrededor de 2010



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE y División de Población de las Naciones Unidas, sobre la base del cuadro 1.

Nota: En el caso del Caribe se excluyen Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bermuda, Islas Caimán, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y de los Estados Unidos.

Según el análisis por países, México representa una fracción muy relevante de la emigración regional (prácticamente el 40%), con unos 12 millones de sus ciudadanos viviendo en el exterior. Muy de lejos le siguen en cuantía Colombia, El Salvador y Cuba, con aproximadamente 2 y 1,3 millones, respectivamente. Los países que componen la subregión de Mesoamérica presentan casos muy similares en lo que respecta a saldos netos migratorios, y a excepción de Costa Rica y Panamá en estos países dicho valor es negativo. Esta realidad se ve acentuada para los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) y México, donde los flujos de emigración superan los de la inmigración de manera marcada, con 10,2% de la población centroamericana en condición de emigrantes contra solo 1,1% de inmigrantes en la subregión.

La abrumadora mayoría de estos emigrantes residen en los Estados Unidos, el principal país receptor de la emigración de Centroamérica y México, con 78% de los emigrantes centroamericanos (3.13 millones) y 97% de los emigrantes mexicanos (12.1 millones) residiendo en dicho país en el 2015 (Canales y Rojas, 2017).

En el marco de las dinámicas de aumento, freno y recuperación migratoria, se ha evidenciado un fuerte incremento de la participación de migrantes menores de edad, acompañados y no acompañados, así como de mujeres, personas deportadas y víctimas de trata, entre otros aspectos,

tendencia que se manifiesta principalmente en el TNCA y México (Rodríguez, 2016). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), en su *International Migration Outlook* de 2016, también hay indicios de una disminución en Europa de la inmigración procedente de América Latina y el Caribe, sobre en todo en España, para los casos del Ecuador, Colombia, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana. Similar tendencia se observa en Italia para el caso de la emigración desde el Perú y el Brasil².

El panorama migratorio regional se está complejizando y en ello destaca, por ejemplo, el rápido incremento de la emigración de venezolanos, en especial hacia los Estados Unidos, México, España y otros países, el crecimiento de la inmigración hacia Chile (en especial haitiana, venezolana y colombiana en un país que no ha sido de los receptores tradicionales), el surgimiento del Brasil como nuevo destino para la emigración haitiana posterior al terremoto de 2010 y hasta 2014 y de países africanos o asiáticos que enfrentan crisis económicas o conflictos armados (Stefoni, 2017).

Por otra parte, los principales países receptores en números absolutos han sido la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela hasta años recientes previos a la actual crisis económica (como parte de un volumen acumulado de migración colombiana de décadas pasadas), México y el Brasil.

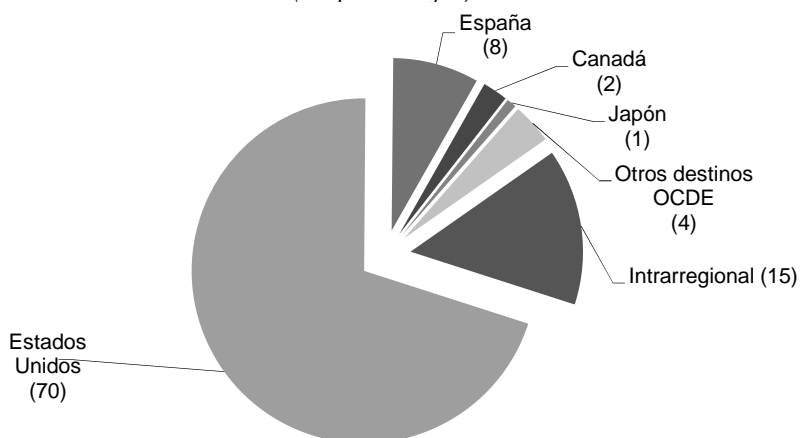
2. La emigración extra-regional: un rasgo dominante

Los Estados Unidos son el principal destino de la emigración regional. Este patrón configura una tendencia de largo plazo. Alrededor del año 2010, este país concentraba casi tres cuartas partes de la población migrante latinoamericana y caribeña, pero con fuerte participación de la emigración mexicana. Luego de desatarse la crisis financiera mundial habría existido una disminución de los flujos de migrantes regionales hacia este país, en especial de mexicanos. Esta merma coyuntural es llamativa, pues ha coexistido con la vigencia de factores de expulsión en varios otros países, donde se asiste además a una búsqueda de refugio, y con la emergencia de la migración de menores migrantes y mujeres que migran solas.

De esta forma, como se observa en el gráfico 2, Estados Unidos albergaba en 2010 un 70% del total de los emigrados latinoamericanos y caribeños, lo que equivale a la considerable suma de 20,8 millones de personas. Excluyendo la población proveniente de México, que alcanzaba unos 12 millones, Estados Unidos comparten relevancia como destino con otros países y la propia región (ver gráfico 3).

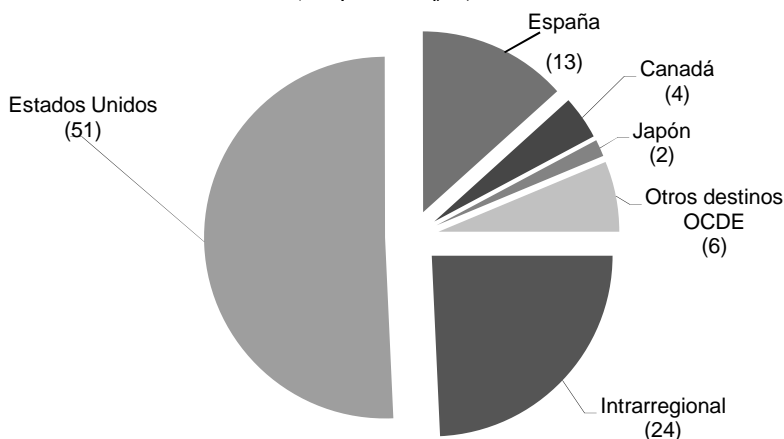
² Véase [en línea] <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.

Gráfico 2
Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Gráfico 3
Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños sin considerar mexicanos en Estados Unidos, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Nota de ambos gráficos: Las cifras están basadas en datos de los censos nacionales. La estimación de emigrantes en otros países de la OECDE se extrajo de la base de datos de esa organización hacia 2005-2006 y contempla solo 22 países de origen de América Latina y el Caribe —Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

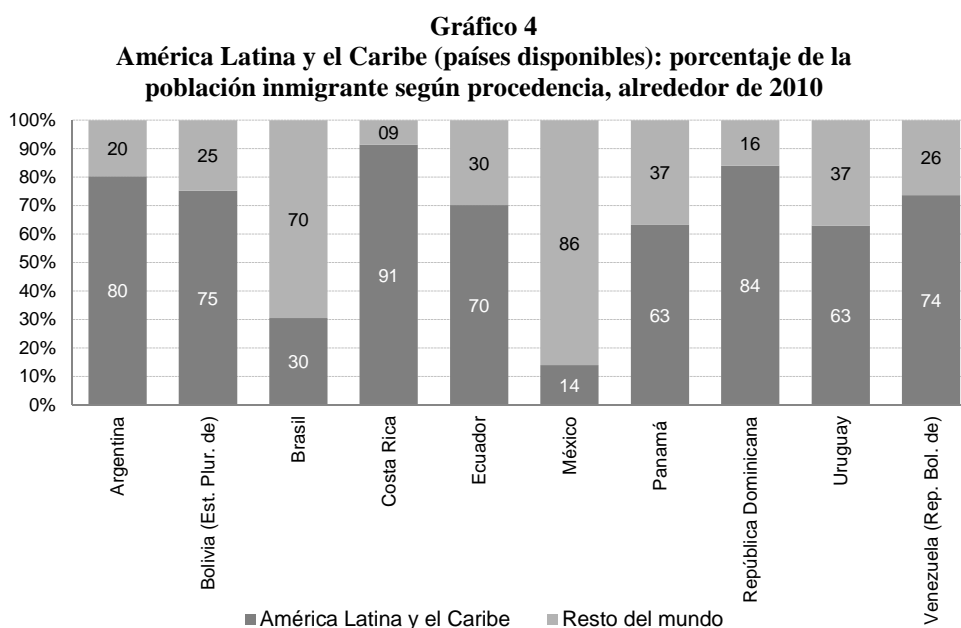
Después de los Estados Unidos, España sigue siendo el segundo destino extra-regional más importante, aglutinando un 8% del total de los emigrados de la región en 2011 (equivalente a 2,4 millones de personas)³.

³ Ver [en línea] <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.

A nivel general, la información disponible pone en evidencia una reducción de los flujos de migrantes desde varios países hacia regiones distintas a América Latina y el Caribe. Varios factores confluyen en esta tendencia regresiva, pero el denominador común es el impacto de la crisis sobre los mercados laborales y los salarios, con las señales disuasivas que ello conlleva para los nuevos migrantes. Las medidas de recorte fiscal, directivas específicas sobre el ingreso a los territorios y una serie de dificultades para los migrantes establecidos (conocidas como el “clima anti-inmigratorio”) están explicando complementariamente la menor inmigración (Martínez Pizarro, Reboiras y Soffia, 2009).

3. Intensificación de los intercambios intra-regionales

Los inmigrantes provenientes de la propia región son la mayoría en relación con aquellos originarios de ultramar. La información censal de 2010, disponible para 10 países, revela que los inmigrantes intra-regionales representan el 63% del total de la inmigración, lo que corresponde a prácticamente 3,7 millones de personas. Este panorama es generalizado, con las únicas excepciones del Brasil y México, donde la inmigración de ultramar, extra-regional, tiene una importancia mayor, y representa respectivamente el 70% y el 86% de los inmigrantes (véase el gráfico 4).



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

En términos de stocks, la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y la República Dominicana son los países que exhiben los mayores volúmenes de inmigrantes regionales. El aumento de los flujos intra-regionales admite varias lecturas, si bien la asociación es más o menos directa entre algún grado de estabilidad económica relativa y la condición receptora de los países, frente a las naciones principalmente vecinas.

Hacia 2000 se observaba efectivamente una expansión de la migración dentro de la región. La elevación de las tasas de crecimiento anuales de los stocks de migrantes nacidos en América Latina y el Caribe se verificaba en todos los países seleccionados, lo que indica la vigencia significativa de los intercambios migratorios intra-regionales. Aunque los stocks de migrantes provenientes de ultramar también mostraban un crecimiento en al menos 6 de los 10 países seleccionados (ver gráfico 4), la tasa de crecimiento anual de esta población a nivel regional (correspondiente al 1,23%) era considerablemente menor que la de los inmigrantes intra-regionales, equivalente al 3,50%.

La intensificación de la inmigración intra-regional corresponde a una tendencia que venía produciéndose desde décadas anteriores (CEPAL, 2002; Martínez Pizarro, 2008). En la actualidad, es bien sabido que estos movimientos, algunos de ellos registrados por los censos, incluyen expresiones laborales, incluidas la movilidad temporal y el tránsito fronterizo, y otras no estrictamente laborales, que admiten una compleja tipología en la que resalta la movilidad indígena, la niñez migrante no acompañada y la búsqueda de refugio, cuyas modalidades asociadas a la irregularidad, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes los han hecho caracterizarse por la condición de flujos mixtos. Además, la inmigración proveniente de la región nunca ha dejado de crecer. Lo llamativo es que durante al menos dos décadas (1980 a 2000) se había registrado una tasa de crecimiento de poco más del 1%, y los datos más recientes muestran que habría acelerado su incremento durante la última década, al 3,50%.

Parte del incremento de la migración intra-regional en países del Mercosur podría verse favorecido por las facilidades migratorias dadas para el “establecimiento” de migrantes entre los países gracias al Acuerdo de Residencia.

En todos los países seleccionados con presencia de inmigrantes de la región, el grupo mayoritario de inmigrantes tuvo una variación positiva respecto de la década anterior. La situación que se mantiene constante es que el principal grupo de origen pertenece siempre a un país vecino. La única excepción es la de los migrantes provenientes del Portugal en el Brasil, que aunque continúan siendo la primera mayoría, son los únicos que registraron una disminución del 35% del stock. La migración desde los Estados Unidos hacia México también experimentó un importante crecimiento respecto de 2000 (ver el cuadro 1).

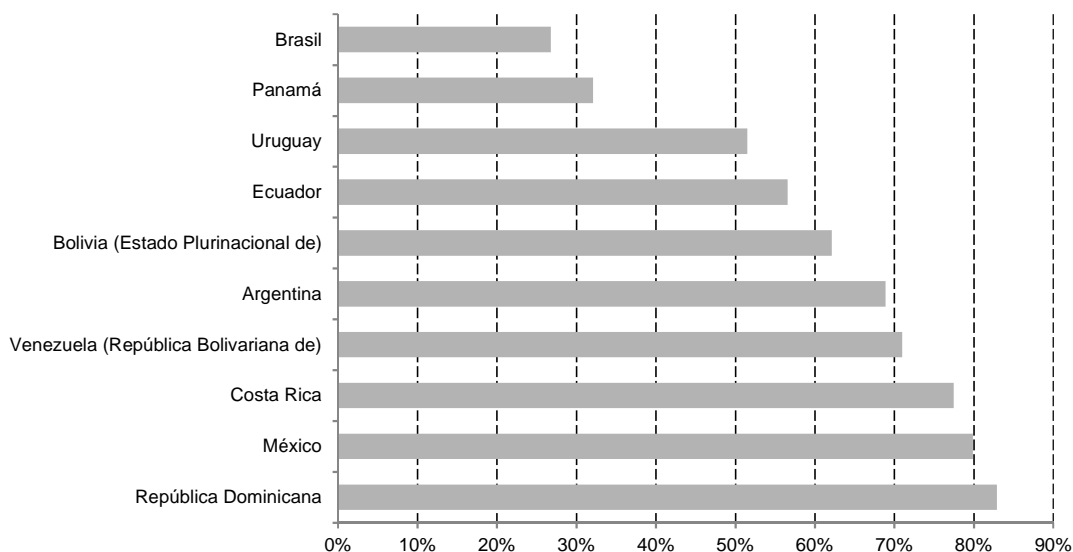
Cuadro 1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): stocks y variación porcentual
según principal grupo de inmigrantes, alrededor de 2000 y 2010

País de presencia	Principal país de inmigración	Stock alrededor de 2000	Stock alrededor de 2010	Variación porcentual
Argentina	Paraguay	322 962	550 713	70,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Argentina	27 094	38 165	40,9
Brasil	Portugal	213 203	137 972	-35,3
Costa Rica	Nicaragua	226 374	287 766	27,1
Ecuador	Colombia	51 556	89 931	74,4
México	Estados Unidos	358 399	739 918	106,5
Panamá	Colombia	21 069	37 383	77,4
República Dominicana	Haití	61 863	311 969	404,3
Uruguay	Argentina	26 256	26 782	2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	Colombia	609 196	721 791	18,5

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Más allá del caso de los Estados Unidos y México, hasta 2010 los flujos de migración limítrofe que más se destacan por su volumen dentro de la región, flujos de migración sur-sur, son los de migrantes provenientes de Haití hacia la República Dominicana, de Nicaragua hacia Costa Rica y de Colombia hacia la República Bolivariana de Venezuela. En todos estos países de destino, el stock de migrantes de países vecinos constituye más del 70% del total (ver gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (países seleccionados): porcentaje de inmigrantes nacidos en países limítrofes sobre el total, alrededor de 2010



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

4. El desafío de los países: compartir mejor los intereses y responsabilidades comunes frente a la migración

Ante el panorama descrito y la generalizada vulnerabilidad que afecta a muchas personas migrantes o en movimiento, tanto antes como durante sus travesías, inserción en destino y retorno bajo condiciones forzadas, los desafíos para las sociedades de la región son de envergadura. Además, las subregiones de Mesoamérica, Caribe y Sudamérica tienen especificidades que conviene tener presente.

En primer lugar, los factores determinantes generales de la migración están anclados en las enormes asimetrías internacionales estructurales en los niveles de desarrollo, cuya profundidad revela una división del trabajo injusta y excluyente. Esto es una tendencia constante en todos los países, en los cuales la falta de oportunidades de trabajo y la desigualdad, aunque en niveles distintos, no ofrece opciones de desarrollo de acuerdo con las necesidades de grupos cada vez más numerosos.

Estas situaciones se reflejan en la discontinua expansión del empleo formal, que ha cedido a la precarización laboral tan característica de la región. Bajos salarios, precariedad y falta de trabajo decente conspiran contra la retención de población, y legitiman las decisiones migratorias a cualquier costo. Este factor por sí solo explica en buena medida la persistencia de la emigración en varios países y se extiende a la interpretación de los determinantes de la inmigración en aquellos países con mayores ofertas de oportunidades.

Desde el punto de vista de los factores sociales, en la región las redes sociales y de parentesco juegan un rol muy importante en la mantención y facilitación de la migración. Actúan como un contrapunto frente a la violencia, la trata de personas y el crimen organizado. Las redes, además, están actuando vivamente en la migración de mujeres y familiares de migrantes desaparecidos de América Central.

El incremento de las migraciones de niños, niñas y adolescentes acompañados o no acompañados, especialmente en el corredor migratorio entre América Central, México y Estados Unidos, es el problema central que resume los factores mencionados. Otro asunto que es importante destacar es la preponderancia de los flujos migratorios irregulares, puesto que estos hacen que los migrantes que ya estaban en una situación de vulnerabilidad se sometan a una nueva realidad que los expone aún más, encerrándolos en una dinámica en donde sus derechos se ven violentados por una multiplicidad de factores. Esto es particularmente cierto

para aquellos migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos o algunos países sudamericanos. La puesta en práctica de protocolos adecuados de atención es el imperativo de estos tiempos.

El incremento de la migración haitiana después del terremoto del 2010 y los desastres naturales ocurridos en este país, plantean toda una estrategia de cooperación activa y efectiva a una nación con fuertes desventajas. Pero la emigración haitiana comparte dinamismo y complejidad con la que acontece desde la República Bolivariana de Venezuela, por lo que los conflictos fronterizos entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, con el cierre de fronteras por parte del gobierno venezolano, son apenas una expresión de las complejidades de la gobernanza de la migración entre los dos países.

En esta diversidad de temas, preocupan particularmente los riesgos a los que se someten los migrantes irregulares o buscadores de asilo que navegan en embarcaciones precarias, así como la falta de socorro, y en ocasiones el maltrato, que sufren en América del Sur y Centroamérica, incluyendo a México. Tal realidad es alarmante, pues las consecuencias de estos movimientos en situación de vulnerabilidad no están libres de riesgos, y así es como la OIM contabilizó en el Caribe, entre enero de 2014 y julio de 2017, la muerte, mayoritariamente por ahogamiento, de 319 personas migrantes y la desaparición de cinco. Para el mismo lapso, los datos por origen, también de la OIM, dieron cuenta de 286 muertes y 24 desapariciones de migrantes caribeños, ocurridas en 279 de los casos en el mismo Caribe, 17 en Suramérica, 10 en Centroamérica, incluido México, y 4 en la frontera Estados Unidos (Mejía, 2017).

Cabe mencionar que si bien se pueden presentar tendencias comunes a nivel regional, cada subregión presenta sus propias dinámicas y problemáticas. Entre ellas podemos resaltar la masculinización de los flujos migratorios de Centroamérica y México hacia los Estados Unidos, en contraste con la proveniente de otros países, que es preferentemente femenina. En el caso mexicano, el índice de masculinidad de la migración acumulada es de 1.09 hombres por mujer, relación que se eleva a 1.14 en el caso de los países del TNCA. Por el contrario, en el caso de la migración de otros países, la relación se invierte, y el volumen de mujeres supera en 13.5% al de los hombres (Canales y Rojas, 2017).

Los países de la región tendrían que compartir mejor los intereses y responsabilidades comunes frente a la migración. Este es el ejemplo de las consabidas deportaciones y retorno forzado desde los Estados Unidos hacia los países latinoamericanos, donde lo que se percibe es, en general, una falta de programas de reinserción sociolaboral oportunos, integrales y eficientes para los deportados.

La migración intra-regional es la mayor oportunidad para la convivencia pacífica y el desarrollo humano integral de la región. Por ello, cabe alentar el cumplimiento de acuerdos establecidos en mecanismos de integración regional y procesos regionales específicos sobre migraciones contenidos en la Agenda 2030, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

Con respecto a los procesos de retorno, en la mayoría de los casos, este es comprendido como el efecto de una coyuntura específica, generalmente relacionada con episodios de crisis y contracción económica en los principales países de destino. La relevancia de ello ha supuesto incluir en la gestión migratoria elementos innovadores orientados a responder a las necesidades de nuevos actores que emergen en el escenario regional e internacional, tal como lo representan aquellos migrantes que no sólo retornan, sino que se mueven continuamente en un espacio social transnacional.

Las perspectivas disciplinarias que han intentado interpretar la migración de retorno la conciben desde diferentes puntos de vista; sin embargo, la perspectiva transnacional ha resultado ser aquella que mejor puede representar las dinámicas de los actuales flujos migratorios marcados por la circularidad de sus movimientos. En contraposición a esto, se observa que las iniciativas de gestión de la migración en la región no se han concebido desde ese marco interpretativo, reduciéndose a un contexto nacional relevado por elementos como la nacionalidad y el territorio. Por lo tanto, en la región se observa una situación en la que existe gran producción académica en torno a las prácticas y espacios transnacionales de los migrantes, pero que, sin embargo, convive con una visión reduccionista y nacionalista respecto a la forma de gestionar la migración de retorno.

Existe relativo acuerdo respecto a que no hay una visión consensuada sobre la migración de retorno; lo que en la región se hace más evidente al observar las diferentes iniciativas para su gestión. La conceptualización de lo que implica ser un migrante retornado varía de un país a otro, ya sea en función de la temporalidad de la permanencia, de las causas o de las pretensiones que posee la persona una vez llegada al país de destino. Esto contrasta con que en la región se observa una realidad relativamente homogénea en relación con la migración de retorno, supuesto sostenido básicamente en función de que la mayoría de los retornados a la región provienen de un grupo reducido de países (extrarregionales), y además gran parte de los retornados provienen de países fronterizos, lo que representa una gran oportunidad de gestión de la migración de retorno.

La gestión migratoria en retorno no debiera reducirse a generar iniciativas de retorno asistido, sino que también debiera, en conjunto con otras instituciones, apuntar al desarrollo de quien retorna y de sus comunidades de origen. La necesidad de una gobernanza migratoria, y específicamente del retorno, representa el gran desafío de coordinación y cooperación regional, visto como una posibilidad real de capitalizar y difundir conocimientos, habilidades y experiencias de los migrantes retornados.

5. Migración y remesas: heterogéneas magnitudes absolutas y relativas

Finalmente, un punto importante a considerar es que las tendencias en las subregiones difieren también en cuanto las remesas enviadas por los migrantes. La importancia económica de estos flujos para cada país es muy diferente en términos absolutos y relativos, y depende en gran medida de la base económica y productiva de cada país. En el caso de México, las remesas representaron en 2016 sólo el 2,6% del PIB, proporción muy inferior a la que se da en los países centroamericanos, no obstante que en términos absolutos este flujo de recursos sea el más voluminoso. En Honduras y El Salvador, por ejemplo, las remesas representaron 18,2% y 16,6% del PIB de esos países, respectivamente, lo que indica un alto nivel de dependencia que mantiene la estructura económica y productiva de esos países respecto a los recursos que genera la migración a los Estados Unidos. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua, las remesas representan el 10,3% y 9,4% del PIB, respectivamente, cifra inferior a las anteriores, pero aún muy superior a la que prevalece en México (Canales y Rojas, 2017).

La importancia de las remesas recibidas en el Caribe, medida como proporción del PIB, es muy variable a través de la subregión. Entre 2011 y 2016, las remesas recibidas experimentaron una tendencia al alza, con ritmos muy diferentes, en 11 de los 14 territorios para los que se dispuso de información; la excepción la constituyeron Barbados, Curazao y San Martín (parte de Países Bajos). Las mayores tasas de crecimiento se observaron en la República Dominicana y Haití (Mejía, 2017).

Durante el primer trimestre de 2011, el costo promedio de envío a la subregión era de 7,3% (con una remesa de 200 dólares como referente), mientras en el mismo trimestre de 2017 alcanzó 7,8%, cifra superior a las de Centroamérica (4,7%) y América del Sur (6,0%). Pero detrás de los promedios hay rangos de variación amplios, según orígenes y destinos específicos, e incluso entre canales y operadores con un mismo origen y un mismo destino. (Mejía, 2017).

En América del Sur los ingresos por concepto de remesas son más bajos que en otras subregiones del continente. Los países que reciben mayores montos son Colombia, el Brasil y el Perú, seguidos del Ecuador.

Un punto poco considerado es el valor total de la productividad que generan los migrantes en sus lugares de destino (FIDA, 2017). Las remesas son solo una parte de este aspecto, lo que refleja una verdadera exportación de recursos humanos y capacidad productiva, normalmente desde países menos desarrollados a otros más desarrollados, también reflejo de una desigualdad estructural de las economías.

II. Ciclo migratorio y protección social: un enfoque sensible a las vulnerabilidades de las personas migrantes

Como se ha mencionado, las migraciones no son procesos con un desenlace definido o predeterminado. En buena medida su continuidad y consumación depende de múltiples factores y motivaciones que están sujetos a una gran incertidumbre durante todas las etapas y contextos del ciclo migratorio. Entre ellos se pueden mencionar las posibilidades concretas de lograr una inserción social y económica regular en el país de acogida; las razones subjetivas y las estrategias individuales de vida y acumulación de acervos y capital humano de quienes migran y las políticas migratorias de los países. Antes de abordar en detalle las vulnerabilidades y riesgos específicos en las principales etapas del ciclo migratorio se detallarán algunos factores generales de vulnerabilidad relevantes para la protección social de las personas migrantes y la reproducción de la desigualdad en la región.

En efecto, la condición de migrante, en particular en situación irregular, interactúa con otros ejes y factores generando grandes desigualdades en varios ámbitos. Al respecto, y como se refirió brevemente en la sección anterior, la CEPAL ha identificado varios ejes que estructuran las enormes brechas de desigualdad que observamos en todos los ámbitos. En especial, el género, la pertenencia-étnico racial, el momento del ciclo de vida, el territorio (de origen y destino) y el estatus-socioeconómico. Estos suelen interactuar y potenciarse entre sí en los procesos de reproducción social, económica y cultural, traduciéndose en oportunidades, vulnerabilidades y riesgos muy disímiles para las distintas personas. En el caso de las personas migrantes, la condición misma de migrante (sobre todo en situación irregular), constituye por definición un escenario en donde el eje territorial (de origen, de tránsito, de destino o de retorno) se suma de forma muchas veces negativa a esos ejes estructurantes, generando mayores dificultades. Algunos de esos ejes y factores particulares que aquejan a las personas migrantes se abordan a continuación.

A. El ciclo migratorio: varias etapas con múltiples desenlaces y vulnerabilidades

Aun cuando más adelante se exploran en detalle las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración⁴ aludiendo a las especificidades de cada subregión de América Latina y el Caribe, a continuación se ofrece una mirada general, como paso previo para la revisión de los principales patrones migratorios de la región. Como se ha apuntado, los movimientos migratorios obedecen a una multiplicidad de causas (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016, pág. 11). En buena parte de los casos, las personas que migran están expuestas en su contexto de origen a riesgos que atentan contra su seguridad, su calidad de vida y sus medios de sustento lo que irremediablemente acota sus alternativas de vida. Así, la desigualdad social y económica configura el marco en el que se suele tomar la decisión migrar, en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales. Como se ha dicho, migrar, en especial para las mujeres, también suele ser una salida a conflictos familiares o de pareja, y/o a tensiones, conflictos y violencias al interior de las comunidades o regiones a las que pertenecen los migrantes. La migración también puede estar motivada por la ocurrencia de desastres que, al generar pérdidas de diversos acervos (vivienda, tierras, materiales de trabajo y stocks de mercancías, entre otros) y desarticular la vida económica e incluso el acceso a servicios básicos, haciendo de la migración interna o internacional una alternativa de vida.

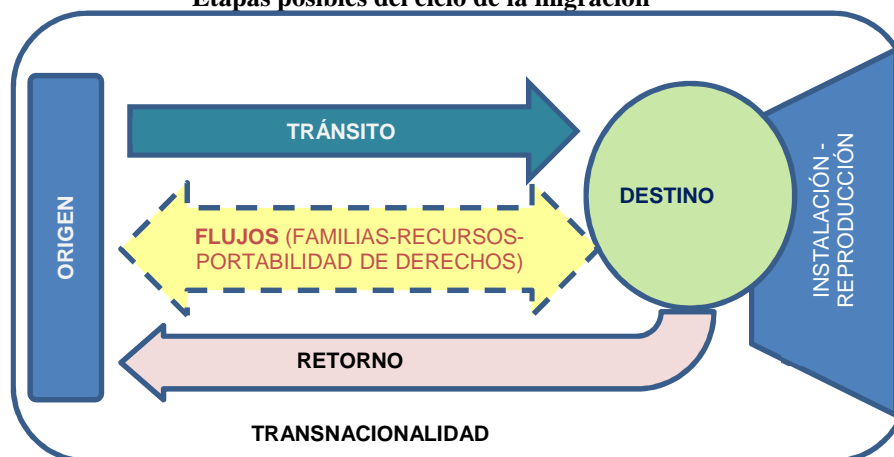
La diversidad de motivaciones indicadas en el punto anterior releva la importancia de una visión amplia y multicausal de la migración, más allá de las motivaciones estrictamente económicas, aún reconociendo su importancia. En consecuencia, conviene tomar en cuenta el rol de la migración más allá de las motivaciones individuales que la explican, e incluir las funciones que desempeña en la reproducción de una sociedad globalizada.

Junto con la variedad de motivaciones, también cabe hablar de la diversidad de las migraciones. Tanto para la vida de las mismas personas migrantes, como para la política pública no es lo mismo quien migra con deseos de radicarse por un largo período en un nuevo lugar, que quien lo hace de manera temporal pero recurrente, como ocurre con los trabajadores del campo que transitan las fronteras en temporada de cosecha. O quienes viven en zonas de frontera que la cruzan diariamente para trabajar o estudiar y volver a su lugar de origen donde mantienen su hogar y familia. Tampoco lo es quien migra con tiempo delimitado como el caso de quienes lo hacen por fines educativos. A su vez es distinta la situación de quienes han migrado hace un largo tiempo, respecto de quienes acaban de llegar a su lugar de destino o que están en camino. Cada una de estas situaciones conlleva sus propios desafíos de inclusión y protección social y laboral.

Sumado a lo ya dicho, cabe identificar la diversidad de situaciones, riesgos y desafíos que viven las personas que migran. Cabe analizar diferenciadamente estos desde la condición en el país de origen, en tránsito y lugar de destino. Así, una forma de organizar de manera analítica este proceso, es lo que llamamos el “ciclo de la migración” y ver en sus distintas etapas o fases las vulnerabilidades a las que está expuesta la población y, por lo tanto, los requerimientos que ellas generan a la política de protección social (ver diagrama 2).

⁴ Ver anexo 1 en donde se retoman varios desafíos en las distintas etapas del ciclo migratorio.

Diagrama 2
Etapas posibles del ciclo de la migración



Fuente: Elaboración propia.

La migración como proceso social comienza en el lugar de origen, con las motivaciones que llevan a las personas a migrar, una selección del destino a alcanzar, el análisis de alternativas de financiamiento y acomodos familiares para su concreción, incluyendo (como se verá más adelante) la búsqueda de mayor protección social por vías formales e informales. Esta primera etapa no es simplemente una partida, sino que puede significar un proyecto premeditado basado en una estrategia de corto, mediano, plazo, a veces con la voluntad de concretar un traslado permanente, y con la movilización de valiosos recursos individuales, familiares, comunitarios o incluso financiados con créditos del sector formal o informal. Pero también puede resultar de una decisión intempestiva o desesperada, incluso forzada, ante condiciones adversas o situaciones excepcionales.

Iniciado el proceso, existe una etapa intermedia de tránsito que, dependiendo de los lugares de destino, rutas y/o medio de transporte utilizados se traduce en distintos tiempos y riesgos. Más aún, la duración de esta fase puede variar ampliamente, en particular ante los obstáculos legales y geográficos, así como entornos hostiles (incluso criminales) para lograr llegar al destino. Lo anterior incluye la posibilidad de que esta fase se vuelva permanente y se traduzca en la necesidad de inserción social y económica en un lugar no previsto inicialmente, como también un eventual retorno al lugar de origen ante un fracaso en el logro del objetivo buscado. Se trata en cualquier caso de una situación de gran vulnerabilidad potencial en todos los aspectos, planteándose la seguridad física y la supervivencia como desafíos inmediatos.

Cuando el arribo al lugar de destino se logra, se abre una nueva etapa, con múltiples desenlaces posibles con relación a la inclusión de los migrantes. El más evidente es la inserción social y económica, proceso cuya duración y factibilidad están sujetas a factores individuales, comunitarios, sociales, económicos, políticos, institucionales y culturales. Las vías de acceso a la protección social en el lugar de destino resultan de las características específicas del propio sistema de protección social (en especial su grado de universalidad y la medida en que articula un enfoque de derechos), como también de las capacidades de acceder a dichas vías por parte de las personas migrantes, particularmente mediante el acceso al trabajo decente y formal. Lo anterior constituye un proceso clave, en especial en materia de contribución y acceso a los sistemas de pensiones y de salud.

Pero supone también, muchas veces de manera paralela, la búsqueda de vías informales de protección social, en particular mediante el establecimiento de redes sociales y comunitarias, así como con actores de la sociedad civil. Lo anterior incluye casos de trabajo transfronterizo temporal y/o estacional, como también la búsqueda de una permanencia más extendida o permanente en el lugar de destino. También puede incorporar vínculos de protección social informal a distancia, por ejemplo,

mediante el envío de recursos por parte de familiares o comunidades, destinadas a solventar necesidades en el lugar de destino (al inicio o en momentos de necesidad), aun cuando el envío de recursos hacia el lugar de origen sea un objetivo concomitante y de más largo plazo.

En el contexto de destino cabe también diferenciar dos dimensiones que suponen distintos desafíos para la protección social. Por un lado, se pueden identificar dos momentos, de duración variable pero con características propias: la instalación y la reproducción. La primera refiere propiamente a la inserción del migrante en una sociedad y cultura nuevas, con los desafíos de inclusión que ello supone, desde la regularización de la situación migratoria, hasta la inclusión laboral y la aceptación por parte de la población local como personas con iguales derechos y deberes. La segunda, se relaciona con la reproducción social, tanto por la inclusión de los hijos de los migrantes (muchas veces nacidos en destino) como por el tipo de redes sociales y espacios de participación a los que acceden y la medida en que conforman o no un sentido de pertenencia a la sociedad de destino, por un lado, y de reconocimiento de parte de los locales como iguales, legal y simbólicamente.

Por otro lado, la reproducción familiar, los tipos de familia, las edades de sus miembros y pautas culturales e idiomáticas, también tienen características propias no siempre acordes con la oferta existente en materia de protección social y de políticas sectoriales de salud, educación y vivienda. Ello impone la necesidad de considerar sus particularidades a objeto de disminuir vulnerabilidades y garantizar derechos, acorde a sus necesidades y requerimientos.

De manera voluntaria o no, la posibilidad del retorno al lugar de origen plantea riesgos muy particulares. Implica la reinserción social, económica, familiar e institucional, con posibilidades y dificultades variables. En lo que respecta a la protección social destacan dos problemáticas. La primera se relaciona con la reconexión al sistema de protección social en el país de origen, la que depende de sus características específicas (también, en buena medida, de su grado de universalidad y enfoque de derechos), como de las posibilidades de las personas a acceder a sus vías de ingreso, en especial mediante la participación en el mercado laboral formal y/o mediante las redes familiares.

El ciclo migratorio supone el flujo transnacional de personas con vínculos familiares y comunitarios, como también de recursos monetarios y en especie. La intensidad y persistencia de esos flujos depende del éxito del proceso de inserción en el lugar de acogida y del tiempo de la estadía. Típicamente, el envío de remesas al lugar de origen constituye una expresión de vínculos familiares transnacionales. Si bien los procesos de reagrupación familiar en el lugar de destino o en el lugar de origen (cuando hay un retorno voluntario o no) puede ser un desenlace, la disolución del núcleo familiar también es otra posibilidad, sobre todo tras largos periodos de separación y distanciamiento. La reorganización de las labores de cuidado al interior de los hogares transnacionales supone una redistribución de estas, como por ejemplo cuando los dependientes más jóvenes quedan a cargo de abuelos u otros familiares.

La transnacionalidad de los hogares migrantes también supone la superposición de al menos dos ordenamientos jurídicos nacionales. En especial, los ordenamientos de los sistemas de protección social de los países de origen, tránsito y destino se traslapan, generando múltiples desafíos de portabilidad de derechos y beneficios. El primero es la desconexión y eventual pérdida de beneficios de la protección social en el país de origen, destacando en especial aquellos montos cotizados en los sistemas previsionales y de salud. Lo anterior puede además conllevar la pérdida de acceso a la protección social por parte de los miembros del hogar que permanecen en el lugar de origen. Un segundo aspecto tiene que ver con la gama de servicios de protección social a los que la persona migrante puede acceder durante el tránsito hacia el lugar de destino, en especial cuando se transita por un país diferente al de origen y destino, y cuando ello ocurre de manera irregular. El acceso a servicios de salud es un aspecto particularmente relevante en esta fase, lo que en buena medida depende del grado de universalidad del sistema de protección social en el país de tránsito. Finalmente, ante la posibilidad de un retorno, se plantea de nuevo la problemática de la portabilidad de derechos y beneficios de la protección social. Por una parte, la no portabilidad puede traducirse en la pérdida de beneficios y derechos adquiridos en el país de destino al retornar al país de origen. Por la otra, la revinculación con el sistema de protección social en el país de origen aparece como otro desafío. De todo lo anterior se

desprende la importancia de la institucionalidad en materia de seguridad social y la adopción y el cumplimiento de los acuerdos binacionales, multinacionales o subregionales en esta materia, pues su existencia abre alternativas de portabilidad y exigibilidad de la protección social.

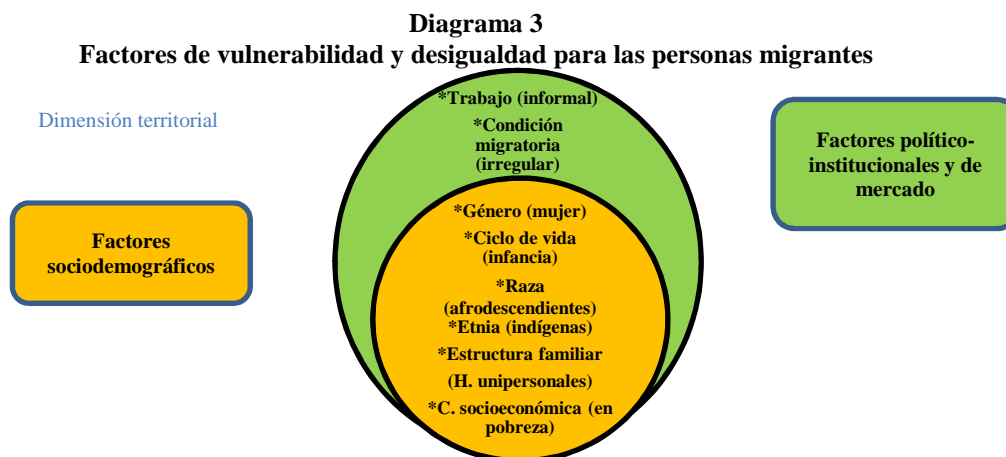
Dado que las vulnerabilidades de las personas migrantes en las fases del ciclo migratorio en buena medida están determinadas por el contexto o el escenario migratorio, conviene a continuación revisar algunos de los principales factores de vulnerabilidad, desigualdad y necesidades de protección social de las personas migrantes en la región, pues ello permitirá identificar las prioridades en los distintos y diversos escenarios migratorios de América Latina y el Caribe.

B. Factores de vulnerabilidad, desigualdad y necesidades de protección social

Es importante distinguir entre factores de índole sociodemográfica que operan como potenciales fuentes de vulnerabilidad para los migrantes a lo largo del ciclo migratorio. Estos factores son predictores de necesidades para las que el sistema de protección social es un potencial satisfactor y se relacionan con aquellos que caracterizan la desigualdad social en la región; es decir, la condición socioeconómica, el género, el ciclo de vida, la raza y la etnia y el territorio, (CEPAL, 2016) así como las características de la estructura familiar de las familias migrantes.

Además, otros dos factores de índole político-institucional y de mercado de trabajo comprometen la situación de bienestar de los migrantes, tanto en el lugar de “destino” como también durante el “tránsito”. Se trata de la condición migratoria en sí misma y la inserción en el mercado de trabajo. En relación con lo primero hay dos trayectorias posibles: que se trate de una condición regular (lo que incluye a las personas en condición de refugio) o no. Una situación regular supone contar con un estatus en el país de tránsito o llegada para aspirar a la residencia, el libre tránsito y el ejercicio de actividades y derechos. En cambio, una condición irregular o indocumentada establece una vulnerabilidad estructural adicional. Por otro lado, la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo constituye una ventana de entrada a un conjunto de mecanismos de inclusión y derechos, especialmente si el trabajo es formal. La participación en el mercado laboral informal sería a la vez una vía de inclusión sólo económica en la medida en que suponga un cierto nivel de ingresos y de bienestar, y no una condición de explotación y violación de derechos (ver diagrama 3).

Además, las personas migrantes, ya sea que se trasladen solos o acompañados, llevan consigo sus motivaciones, así como un conjunto de características sociodemográficas tales como la edad, el sexo, el nivel educativo, la pertenencia étnico-racial o la condición familiar, entre otros. Estos factores se abordan a continuación.



Fuente: Adaptado de Dehays, 2017.

1. Migración, ciclo de vida y vulnerabilidades

La edad entraña importantes implicaciones: es en general un determinante subyacente de la organización social de instituciones como la familia o las estructuras de la educación y el trabajo, y constituye un eje que determina la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles (CEPAL, 2017b, pág. 157).

Tomando como referencia la edad de las personas, se pueden distinguir cuatro momentos o etapas del ciclo de vida: infancia, juventud, adultez y vejez y las correspondientes transiciones entre una etapa y la siguiente. Lo relevante para la protección social es el hecho de que las necesidades y autonomía de las personas cambian de una etapa a la otra con el paso del tiempo. En el paso de la infancia hasta la vejez, la familia y el Estado, instituciones protectoras por excelencia, alternan su protagonismo en el apoyo a las personas, junto al mercado y la sociedad civil. La infancia, a diferencia de las etapas posteriores, es un momento de alta dependencia donde la familia desempeña un rol central mediando las interacciones del individuo con el mundo exterior (Cecchini y otros, 2015, pág. 40). Asimismo, en esta etapa los niños y niñas dependen de otros para hacer frente a los riesgos propios de la edad, ya que no cuentan con los conocimientos, la experiencia o los recursos para valerse por sí mismos. Así, ante la ausencia de los adultos o su insuficiente apoyo, aumenta la probabilidad de que sufran daños o abusos con efectos de largo plazo. La ausencia de oferta educativa de calidad que brinde a los niños la oportunidad de adquirir habilidades básicas es un ejemplo de lo anterior. Asimismo, un cuidado precario de la salud infantil o una alimentación deficiente puede derivar en severos problemas cognitivos y de salud.

En su vínculo con la migración internacional, y en las distintas fases del ciclo migratorio, los niños, niñas y adolescentes comportan varias aristas de especial preocupación, lo cual se explorará con mayor profundidad más adelante. Cabe mencionar que estos son particularmente vulnerables a la falta de acceso de sus progenitores o familiares a la protección social en todo el proceso.

La siguiente etapa, la juventud, es un periodo de plena transición hacia la vida adulta, un interregno entre la infancia y la adultez cuyo rasgo más notorio es el paso hacia la emancipación de la dependencia familiar. El acceso a la protección social y al bienestar en esta etapa ocurre a través de la interacción con el Estado y el mercado de manera progresivamente más importante, en comparación con la familia. Esta transición se manifiesta en los cambios propios de esta etapa: de estudiante a trabajador, de miembro de una familia a creador de una propia y de hijo a progenitor (Cecchini y otros, 2015, pág.41).

La adultez, a diferencia de las etapas anteriores, es la fase de mayor independencia y autonomía del ciclo de la vida. Es también la etapa de mayor responsabilidad y carga de trabajo (remunerado y no remunerado) puesto que otros miembros del grupo familiar en especial aquellos que se encuentran en las otras tres etapas son dependientes en mayor o menor medida de los adultos. El vínculo de las personas adultas con el sistema de protección social se realiza principalmente por la vía del trabajo, donde la inserción al mercado formal resulta clave. Aquí el Estado desempeña el importante rol de proveer apoyos para que los individuos se inserten en el mundo del trabajo regulando las relaciones laborales e incluso diseñando mecanismos no contributivos con el fin de garantizar derechos a quienes no se pueden integrar al mercado formal de trabajo. Esta es la etapa del ciclo de vida que mejor sincroniza con la migración laboral, aun cuando no todas las decisiones migratorias están vinculadas a la búsqueda de mejores oportunidades de empleo.

Finalmente, la última etapa del ciclo de vida, o adultez mayor, tiene rasgos distinguibles, sobresaliendo al menos tres: la disminución y eventual abandono de la vida laboral activa y el aumento de las necesidades de atención sanitaria a causa de afecciones principalmente crónicas y degenerativas, con lo que se incrementa la dependencia económica y física. Se abren también en esta etapa dos posibles trayectorias para las personas que transitan por esta etapa: por un lado, quienes tuvieron una vida laboral formal y por lo mismo permanecieron incorporados al sistema de seguridad social (sistema contributivo), acceden a diversas prestaciones, en especial pensiones, jubilaciones y servicios de salud. En cambio, quienes por diversos motivos no cumplen con los requisitos necesarios para recibir una jubilación, verán aumentada su precariedad y en consecuencia serán susceptibles de ser atendidos por el sistema de protección social no contributivo. Salvo excepciones, se asiste al periodo donde se

experimenta un deterioro de la salud y una pérdida progresiva de la autonomía física. Por consiguiente, el nivel de bienestar y la calidad de vida en esta etapa es el resultado de una combinación de sucesos anteriores (la trayectoria laboral anterior, los activos físicos y monetarios acumulados, los beneficios proporcionados por el Estado en las etapas anteriores) y actuales, como la calidad del sistema de protección disponible en el país en que viven las personas. A diferencia de los otros grupos de edad, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad son menos propensos a migrar, debido a sus condiciones físicas para soportar las dificultades de la travesía o porque tienen el compromiso de cuidar a otros miembros dependientes de la familia, principalmente otros adultos mayores, niños o personas con discapacidad. Ahora bien, habida cuenta de las diferencias en los contextos migratorios, los adultos mayores pueden llegar a formar parte de la migración por motivos de fuerza mayor como la violencia o la inseguridad alimentaria, entre otras.

El enfoque del ciclo de vida es muy relevante para el análisis de la migración puesto que remite a las necesidades y niveles de riesgo diferenciados que se pueden potenciar en las distintas etapas del ciclo de la migración. En ocasiones, la migración agrega nuevos riesgos a la vida de las personas, y ello se puede presentar en las travesías, la inserción, el tránsito y el retorno y reinserción de las personas que se han incorporado a los ciclos de la migración.

2. Condición socioeconómica

En América Latina y el Caribe la pobreza de amplios sectores de la población se ha mantenido como un problema estructural de la región, a pesar de experimentar en los últimos años reducciones importantes en los niveles de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2012). Durante décadas, la pobreza de la población rural fue el principal detonante de los flujos migratorios hacia las zonas urbanas. Para el caso de la migración internacional, muchas investigaciones han venido mostrando que las poblaciones en extrema pobreza son menos propensas a migrar hacia otro país debido a que la travesía comporta un costo que no están en condiciones de financiar. Sin embargo, quienes participan en la migración internacional realizan una fuerte inversión que deben recuperar con tiempo y trabajo.

La vulnerabilidad que supone tener ingresos insuficientes e inestables es una consideración importante en la toma de decisión respecto a un proyecto migratorio, en busca de empleos con salarios más altos. Esto puede ser parte de una estrategia familiar donde el envío de remesas constituye una modalidad de protección social informal, con el fin de asegurar un mayor nivel de ingresos y/o diversificando el riesgo de no contar con ingresos suficientes.

3. Estructura familiar, género y migración: necesidades de protección social y cuidados

En las últimas décadas, la estructura familiar y los roles de género en su interior se han transformado profundamente en América Latina y el Caribe (Sunkel, 2006; Arriagada, 2005; Ullmann, Maldonado Valera y Rico, 2014), con la pérdida de vigencia del modelo tradicional de familia que situaba al hombre como único proveedor y a la mujer a cargo de las labores domésticas y de cuidado. Los hogares encabezados por mujeres se han incrementado considerablemente, al tiempo que el tamaño promedio de las familias se ha reducido de manera importante. Tales cambios se asocian a la consolidación de las mujeres en el mundo del trabajo, pero también plantean el desafío de proveer simultáneamente ingresos y cuidados.

Así, toma sentido el peso que ha ganado la migración de mujeres, quienes cada vez más asumen un proyecto migratorio propio, más allá del rol de cónyuge acompañante y/o cuidadora en el país de origen de una pareja que migró. Ahora bien, aun cuando la migración no implica la descomposición del vínculo familiar sino su transnacionalización, sí genera cambios en términos de la estructura del hogar en el lugar de origen y destino, así como desafíos para el cuidado de los miembros dependientes. Por lo general, la migración familiar se desarrolla por etapas, trasladándose primero el adulto (hombre o mujer) y luego el resto de la familia, en el caso de que el proyecto sea la migración de todo el grupo.

Es interesante destacar que mientras el modelo tradicional de familia se ha diversificado, al mismo tiempo los estudios transnacionales de la migración tienden a reconocer características centrales del modelo tradicional, anclada en la división de roles de género y la estructura fundada en los hijos durante su fase dependiente. Este es un tema por explorar con mayor profundidad, particularmente cuando las mujeres con cada vez mayor frecuencia optan por migrar como proyecto propio y no como cónyuges y/o cuidadoras.

Así, en términos más generales, lo anterior evoca al género como eje estructurante de la desigualdad social en el caso de las personas migrantes. El género es una construcción social y, a partir de las desigualdades asentadas en la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres labores propias del espacio doméstico, se derivan desventajas estructurales para las mujeres en relación con los hombres (CEPAL, 2016a, pág. 16). La responsabilidad exclusiva sobre el trabajo doméstico dificulta a las mujeres el acceso al trabajo remunerado, afectando el logro de la autonomía económica y aumentando su probabilidad de vivir en situación de pobreza. Además, en muchas ocasiones la desigualdad de género está asociado a la violencia (física, sexual, y psicológica) acotando su autonomía física y afectando sus trayectorias de vida.

La feminización creciente es una de las tendencias comunes en todos los corredores migratorios de la región (OIT, 2016, pág. 67). Por lo tanto, en el caso de las mujeres y niñas migrantes, es necesario considerar las vulnerabilidades basadas en el género, las que se ven potenciadas en la travesía migratoria. En especial, muchas mujeres son víctimas de violencia en algunas regiones del continente, lo que puede llegar a ser la principal causa que motiva su migración y volverse un imperativo de supervivencia (OIM, 2016, pág. 63). Al respecto, el cuadro 2 aborda el caso de las mujeres migrantes centroamericanas, ejemplificando algunos de los riesgos y vulneraciones en las distintas etapas del ciclo migratorio. Cabe mencionar que, en todas las etapas del ciclo migratorio, las mujeres enfrentan el imperativo, a veces imposible de conciliar adecuadamente, de generar cuidados e ingresos simultáneamente para asegurar el bienestar de las personas dependientes de sus familias (Martínez Pizarro y otros, 2010; Pellegrino, 2003).

Cuadro 2
Ciclo migratorio y principales riesgos asociados: el caso de las mujeres migrantes centroamericanas

Origen	Tránsito	Destino	Retorno
Desinformación	Condición irregular	Desinformación	Exclusión social
Dificultades para obtener permisos oficiales y a nivel familiar	Escaso acceso a protección social	Estigmatización	Persistencia de riesgos y carencias en el lugar de origen
Limitado acceso a documentos de viaje	Limitado acceso a servicios de salud	Obstáculos para la regularización migratoria	Discriminación
Violencia doméstica	Desinformación	Acecho de redes de trata, tráfico, explotación y secuestro	Estigmatización
Violencia social	Acecho de redes de trata, tráfico, explotación y secuestro	Inserción laboral precaria y en condiciones indecentes	Falta de redes sociales y de oportunidades laborales y productivas
Violencia sexual	Transporte en condiciones inhumanas	Transporte en condiciones inhumanas	Dificultades y obstáculos de regularización
	Violencia social	Violencia social	Dificultades para acceder a servicios básicos y protección social
	Violencia sexual	Violencia sexual	Persistencia de violencia social y sexual

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIM, Factores de riesgo y necesidades de atención para las mujeres migrantes en Centroamérica, 2016.

Un riesgo adicional asociado a la condición de género de las personas migrantes es la discriminación que sufren las mujeres en el mercado laboral. Entre las manifestaciones de ello se

encuentran las diferencias salariales con las mujeres y, principalmente, con los hombres en el país de destino y la segregación profesional en actividades a la vez más precarias y mal remuneradas, siendo el trabajo doméstico remunerado informal un ejemplo. A las dificultades ya mencionadas, se les suma una carga de trabajo reproductivo en el ámbito doméstico.

Por lo tanto, el acceso a la protección social de las mujeres migrantes es parte del proceso de lograr mayor igualdad en general y de género en particular.

4. La condición étnica y racial

Un sistema de protección social inspirado en el universalismo es incompatible con cualquier acto de discriminación. Durante el siglo XX el desarrollo científico –particularmente de las ciencias biológicas– pudo demostrar que no existen razas aplicables a la especie humana. Esto quiere decir que no se puede sostener genéticamente la existencia de subdivisiones de poblaciones humanas distintas entre sí en términos físicos, psicológicos o intelectuales (Cepal, 2016b, pág. 25). Las diferencias que pudiera haber entre grupos humanos tendrían más bien un origen histórico, cultural y social, pero nunca de índole biológica. Mucho menos se puede afirmar que existen grupos superiores a otros en atención al color de la piel.

La discriminación étnica y racial es uno de los ejes estructurales de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, y constituye una práctica incompatible cualquier noción de igualdad de derechos. En efecto, en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se establece que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, y que se complementa con el artículo 2, al señalar: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades consagrados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Pese a estos reconocimientos hechos públicos por la ciencia y la comunidad internacional, en América Latina se utilizan los conceptos de raza y etnia en referencia a dos poblaciones diferentes: etnia se utiliza usualmente para referirse a los pueblos indígenas y raza a los grupos afrodescendientes (Cepal, 2016b).

La discriminación y la negación concomitante del otro se basa en prejuicios y estereotipos respecto de personas o grupos de personas que son transmitidos y reproducidos culturalmente. Además, la discriminación implica una relación asimétrica entre seres humanos, que entraña dominación, una manera de ejercicio del poder con consecuencias desventajosas e injustas para quienes son dominados. En efecto, el racismo es una manifestación de discriminación por razones étnicas, así como la homofobia es discriminación por opción sexual, o el machismo que conlleva la discriminación de género por ser mujer, entre otras.

Si bien en los estudios sobre migración la discriminación de la que son objeto ciertos colectivos de migrantes en los países anfitriones ha sido documentada. Salgado (2003) llama la atención sobre la necesidad de explorar también el efecto de la discriminación en las motivaciones de los migrantes para abandonar los lugares de origen, en un contexto donde el desempeño de los Estados está lejos de garantizar los derechos a sus ciudadanos. En efecto, a quienes más se les conculcan sus derechos son precisamente a las mujeres, los indígenas, las personas afrodescendientes, los niños y las niñas y las personas con discapacidad. Por lo tanto, la condición de migrante suele potenciarse con la discriminación étnico-racial en detrimento del bienestar y goce de derechos.

5. La dimensión territorial

Los territorios al interior de los países no son uniformes en sus niveles de desarrollo. Por definición, expresan una gran heterogeneidad y con ella muchas desigualdades que se traducen en regiones más o menos desarrolladas o rezagadas. Estas últimas tienden a expulsar más población debido a menores niveles de bienestar y escasas oportunidades laborales para sus habitantes. Desde el punto de vista de la matriz de la desigualdad social, el territorio es uno de los ejes que explican la disparidad de resultados en términos de ingresos, oportunidades, acceso a servicios, bienestar y goce efectivo de derechos. De tal manera, no da lo mismo nacer en uno u otro lugar para el análisis de la migración, ya que la localidad de origen es un importante factor de la trayectoria migratoria de una persona, familia o comunidad (CEPAL, 2016c) y de la propensión a permanecer en el lugar de origen o a marcharse a otro sitio, dentro o fuera del país.

Si bien la clave territorial en el análisis de la migración es relevante para entender el contexto de una decisión migratoria, su uso como categoría de análisis no se circunscribe al lugar de residencia sino también al de origen, convirtiéndose en un elemento simbólico que identifica a los migrantes y con ello un rasgo de discriminación. El ciclo migratorio se despliega en la práctica mediante el paso por variados territorios desde el origen al destino, incluyendo el de tránsito y el retorno. Así, el territorio, junto con ser un factor intrínseco del proceso migratorio y un escenario cambiante a lo largo de las distintas etapas del ciclo de la migración, es uno de los ejes estructurantes de las oportunidades, limitaciones y desigualdades sociales de las que son objeto las personas migrantes, comenzando por las brechas que existen en el país de origen y de destino.

Particular interés para el caso de la migración y la protección social tienen aquellos territorios en los que predomina la pobreza y la escasez de oportunidades, con un perfil de asentamiento y de desarrollo productivo asociado al mundo rural. En estos contextos, el reducido nivel de bienestar del que goza su población constituye un factor de expulsión en sí mismo (CEPAL, 2016c, pág. 63).

Los territorios receptores de migrantes también influyen en los siguientes pasos que ellos deciden dar, siendo el retorno o la permanencia temporal, estacional o definitiva una respuesta a las condiciones que ese territorio ofrece al migrante. Al retener o expulsar población, los territorios también se ven modificados por las migraciones debido al carácter selectivo de los flujos en términos del sexo y edad. De hecho, los migrantes tienden a ser predominantemente jóvenes y con una feminización creciente, lo que tiene repercusiones sociodemográficas no menores en los lugares de origen, ya que quedan desprovistos de mano de obra joven contribuyendo a las denominadas “trampas territoriales de pobreza” (CEPAL, 2016c, pág. 63).

6. Trabajo, protección social y heterogeneidad estructural: implicancias para la migración intrarregional

La relación entre el trabajo y la protección social es estrecha y de largo plazo. Constituye el primer mecanismo a través del cual las personas –los trabajadores formales– se pueden proteger de eventos inesperados como el desempleo, enfermedades o accidentes laborales, pero también hacer frente a otras circunstancias asociadas al ciclo de vida, en cuyo caso las pensiones y jubilaciones son un claro ejemplo (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 39).

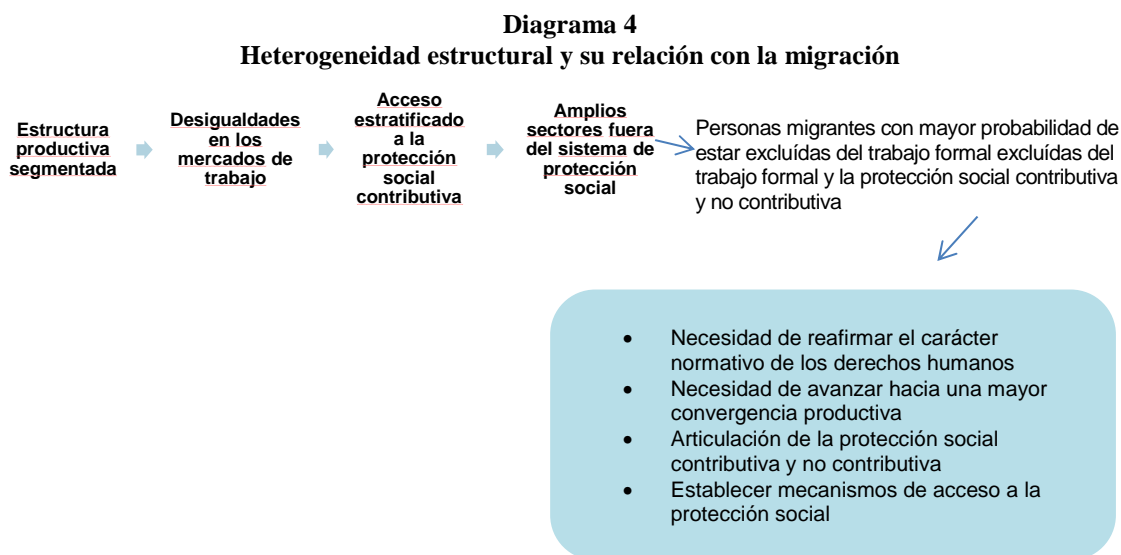
El trabajo formal como mecanismo de acceso a la protección social representa aproximadamente la mitad del empleo en la región. La otra mitad se encuentra ocupada en empleos informales de baja productividad y por lo mismo carentes de acceso a los apoyos mencionados y más vulnerables ante las contingencias que pueden ocurrir. Las mujeres son un grupo especial de atención, ya que se encuentran en mayor proporción en empleos de baja productividad o bien fuera del mercado laboral (Cecchini, 2013, pág. 16).

De manera que hay situaciones donde las personas experimentan una condición parcialmente dependiente, es decir, donde la sociedad necesita transferirles recursos para que puedan satisfacer su consumo (Cecchini y otros, 2014). También hay personas que no trabajan a pesar de tener edad, ya sea porque no lo necesitan, porque no tienen incentivos o bien porque tienen serias dificultades para hacerlo; también están aquellos que buscando oportunidades no las encuentran y, por último, aquellos que están ocupados en empleos precarios que no les permiten acceder a la protección social (Cecchini y otros, 2014).

En general, para el caso de todos los trabajadores el trabajo decente constituye un aspecto central, pues es el vehículo por excelencia para acceder a la protección social en el país de destino: si bien esto último es crucial para todas las personas que trabajan, adquiere un potencial de desarrollo aún más decisivo en el caso de las personas migrantes. Lo anterior se debe a que, sobre todo en el caso de la migración intrarregional, las personas migrantes se suman a economías con una elevada heterogeneidad estructural. Lo anterior refiere a estructuras productivas caracterizadas por vastos segmentos de baja productividad que generan una proporción modesta del producto, así como un volumen importante del empleo. El punto es que esto ocurre en condiciones de informalidad y precariedad, al tiempo que los sectores de alta productividad son responsables por una proporción importante del producto, pero una

porción limitada de empleos en condiciones de trabajo decente, bien remunerado y con acceso a mecanismos formales de protección social. Ello, a su vez, se traduce en un acceso segmentado a la protección social formal entre quienes participan en los sectores de alta productividad en comparación con los ocupados en sectores de baja e incluso mediana productividad.

La noción de trabajo decente aportada por OIT en 1999 la definió como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (citado por Espinoza, 2003). Visto de este modo, el trabajo decente para los trabajadores migrantes se enfrenta a una serie de dificultades adicionales cuyo primer obstáculo es la propia condición migratoria, en especial cuando es irregular, aspecto que analizamos en el siguiente apartado (diagrama 4).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 2012.

7. La condición migratoria irregular

En su dimensión político institucional, la condición de migrante irregular impone una limitación estructural en el acceso al bienestar, la protección social y el goce de los derechos humanos, comenzando por la identidad jurídica. A su vez, el acceso al trabajo formal y decente tiene la condición regular (contar con papeles) como requisito indispensable. Sin embargo, este análisis también remite a la relación entre la migración y la ciudadanía, o de cómo los Estados a través de marcos legales e instrumentos administrativos regulan el acceso restringido a los derechos configurando trayectorias con acceso creciente o decreciente a la ciudadanía (Thayer y otros, 2016).

La irregularidad también está asociada a la explotación de personas, en trabajos forzados, inseguros, incluyendo la trata, la prostitución y el secuestro. Un migrante irregular es altamente vulnerable a las organizaciones delictivas que se aprovechan de las personas con fines de explotación sexual o laboral y su condición puede estar asociada a la trata y al tráfico. Los migrantes que provienen de zonas donde la violencia alcanza niveles extremos, asumen el costo económico y personal de la travesía, atravesando otros países para llegar a su destino final. De manera que la condición irregular puede manifestarse tanto en el “tránsito” como en el “destino”, ambos momentos donde el acceso que el migrante tiene a los bienes y servicios de los que dispone el sistema de protección social es muy reducido.

En muchos casos quienes buscan o solicitan refugio provienen de lugares donde las condiciones son tanto o más difíciles que en el país de destino. El refugio, al igual que el trabajo formal, otorga

derechos de los que pueden disfrutar los migrantes en los lugares de destino. Por lo tanto, la falta de identidad jurídica es una fuente de vulnerabilidad particularmente relevante para las personas migrantes.

C. En el país de origen: dificultades de acceso a la protección social y necesidades insatisfechas

Entre las vulnerabilidades a considerar para el presente análisis, está la heterogeneidad de los sistemas productivos y sus implicancias en términos de protección social. Como se mencionó, múltiples motivaciones y factores explican los procesos migratorios. Desde el punto de vista de la protección social, las propias falencias de los sistemas de protección social en el lugar de origen pueden constituir parte de esas motivaciones, en el sentido de constituir parte de la búsqueda de mejores condiciones de vida y de mayor protección social por vías formales e informales. De manera concomitante, “la causa más frecuente de la migración es la búsqueda de empleo y tiene como trasfondo las diversas condiciones de la demanda y oferta de fuerza de trabajo en los países de la región” (Morales Gamboa, 2016, pág. 69). El trasfondo de las falencias de los sistemas de protección social en los países de origen es la presencia de mercados laborales con una elevada heterogeneidad estructural, es decir, con extensos segmentos de la economía intensivos en empleos de baja productividad e informales, y otros de alta productividad, mejor remunerados y formales que, sin embargo, representan una proporción baja del empleo total. Tal trasfondo constituye uno de los desafíos más apremiantes para el desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, a la vez que explica, al menos en parte, los flujos migratorios en la región.

En un proyecto migratorio de largo plazo, la reunificación familiar, regular o irregular, es un desenlace frecuente, lo que se traduce en desafíos a la inclusión social y al acceso a la protección social de las personas dependientes, los cuales se abordan más adelante.

Pero más allá de las migraciones motivadas por razones laborales y económicas, la región es escenario de otros tipos de migración. Los contextos de violencia, doméstica, social o por un conflicto armado, han motivado la migración por razones diferentes a las laborales y económicas. Niños, niñas y adolescentes (acompañados y no acompañados) y jóvenes, como también mujeres que son víctimas de violencia y abusos en el ámbito público y privado, protagonizan esta desesperada e involuntaria motivación para migrar. México y el triángulo norte de Centroamérica han sido escenario frecuente de estos fenómenos y está vinculada a nuevos patrones, como la migración de menores no acompañados (Ver recuadros 1 y 2).

Recuadro 1

Violencia contra las mujeres en Centroamérica: más que un factor de expulsión

La composición por sexo de la migración en la subregión centroamericana marca un predominio de las mujeres migrantes. Alrededor de 53% de las personas migrantes que nacieron en Centroamérica son mujeres, mientras que el flujo más numeroso del área corresponde a la ruta Nicaragua-Costa Rica (OIM, 2016). La feminización de la migración no sólo hace referencia al aumento absoluto y relativo de las mujeres migrantes, sino muy especialmente a la migración femenina motivada por un proyecto propio, es decir, cuando estas toman la decisión de entablar un proceso migratorio. Así, las mujeres dejan de ser meras acompañantes de una pareja o bien optan por no ser parte de una estrategia familiar en las que ellas no tuvieron incidencia. Las razones por las que las mujeres abandonan sus lugares de origen son variadas y complejas e incluyen presiones familiares, violencia intrafamiliar, abuso sexual, y en general limitaciones a su autonomía económica, física e incluso política (Cortés, 2005).

Recuadro 1 (conclusión)

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, 1994), en su Artículo 1 define violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que causa muerte daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. La violencia cuando se materializa confirma la existencia o preexistencia de vulnerabilidades en la vida de las mujeres. De acuerdo con Cortés (2005) la vulnerabilidad puede ser estructural cuando proviene de una estructura de poder a la que acceden sólo algunos sujetos; también puede ser cultural, en este caso se relaciona con usos y costumbres, estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia, discriminación institucional, entre otros.

Durante el periodo 2012-2013 se registraron en Centroamérica 32.267 homicidios, de los cuales alrededor de 10% correspondieron a mujeres (OIM, 2016). La elevada inseguridad está directamente relacionada con el aumento de la actividad del crimen organizado, las maras y el narcotráfico en la zona del triángulo, lo que afecta especialmente a las personas migrantes en tránsito, donde las mujeres jóvenes son marcadamente vulnerables. La desinformación y el desconocimiento de sus derechos debilita aún más la capacidad de las mujeres para hacer frente a los mencionados peligros a los que se exponen. La vulnerabilidad se potencia cuando el tránsito se ve acompañado por la condición de irregularidad migratoria (falta de documentos migratorios).

Los riesgos que experimentan las mujeres no solo están presentes en el lugar de origen: la migración no siempre permite dejar en el pasado las agresiones y discriminaciones previas, ni escapar a nuevas vejaciones motivadas por la violencia de género. El retorno y también el tránsito conllevan riesgos, en ocasiones mayores a los que se enfrentaban antes de migrar. Esta situación de vulnerabilidad permanente en la que viven muchas mujeres obliga a los Estados a prestar especial atención a la violencia de género. Sin protección efectiva por parte de las políticas, la migración de mujeres y niñas seguirá siendo una estrategia vigente para aspirar a un proyecto de vida libre de violencia.

Fuente: Adaptado de Dehays (2017) sobre la base de OIM (2016); P. Cortés (2005) y Convención de Belem do Pará.

Otra motivación para las migraciones en la región son las crisis políticas y económicas, así como los eventos climáticos y otros desastres naturales, como los terremotos. Estos motivan flujos involuntarios y/o intempestivos, la mayoría de las veces transfronterizos, pero no necesariamente, como fue el caso en Honduras tras el huracán Mitch, el cual a partir de 1998 intensificó los flujos migratorios de ese país hacia Estados Unidos (Durand, 2016). Desde la perspectiva de la protección social, la resiliencia ante estos eventos, no solamente es una prioridad de la Agenda 2030 y su Meta 1.3, sino también de la protección social en los lugares de origen: como sistema de apoyo a los ingresos y de acceso a servicios públicos y básicos, las falencias en estos sistemas ante desastres son una prioridad compartida en todos los países de la región (Vargas Faulbaum, 2015).

La posibilidad de llevar a cabo un proyecto de vida libre de violencia y con un nivel básico de bienestar y seguridad en el país de origen es central en lo que se conoce como el derecho a no migrar, como parte de la incorporación de un enfoque de derechos humanos y que supone que los países debieran hacerse cargo de que las personas no emigren por situaciones de carencia o incumplimiento de derechos y, en definitiva, reconocer que merecen vivir en condiciones de paz y dignidad. Dicho enfoque debe alentar una visión emancipatoria y no solamente centradas en visiones instrumentales centradas en la regulación de la migración (control, gestión, gobernabilidad). Es necesario pensar la política migratoria desde el lugar de origen como “una política de los derechos humanos, y no con derechos humanos. [...] O más aún, la política del derecho a migrar, especialmente si se piensa en los países de la región que han reconocido la migración como derecho humano” (García, 2016, pág. 130). La noción del derecho a no migrar, como en la del derecho a hacerlo, descansa sobre el reconocimiento de que “un ser humano, no importa el lugar donde esté, resida o viva, es sujeto de derechos” (Muñoz, 2009, pág. 11).

El inicio de un proceso de migración supone siempre **costos**: el financiamiento del traslado y a veces trámites administrativos de salida o ingreso a otro país. Ese costo se sufraga mediante recursos propios, familiares o comunitarios, o bien a través del endeudamiento, lo que agrava muchas veces un estado de por sí precario. Otro riesgo es la exposición a abusos por parte de algún intermediario que facilita el desplazamiento (que puede ser legal o ilegal) o el financiamiento. Por lo tanto, otra fuente de vulnerabilidad, que inicia con la decisión voluntaria o no de migrar se vincula a las incertidumbres, riesgos y eventuales abusos (incluso dentro del territorio del país de origen) del viaje, sobre todo si comporta largas etapas de tránsito o se viaja sin oferta laboral concreta. Muchas veces es desde el abandono del lugar de residencia original que cobra relevancia un riesgo adicional: la pérdida y/o ruptura con el sistema de protección social del país de origen. En efecto, los accesos efectivos a muchos de los servicios de tales sistemas están asociados

administrativamente al lugar de residencia, de tal manera que el desplazamiento desde el primer momento genera un creciente riesgo de desconexión y pérdida de beneficios, en especial cuando la migración es irregular y no existen mecanismos universales de acceso en todo el territorio en el país de origen.

Finalmente, la separación familiar también tiene costos emocionales asociados, diferenciados además para hombres y mujeres, como, por ejemplo, cuando ellas dejan a sus hijos a cargo de un familiar o tercera persona para emigrar, muchas veces para desempeñarse en el ámbito del trabajo doméstico y de cuidado en otro país de forma remunerada. Estas complejas cadenas transnacionales de cuidados suponen intercambios remunerados y no remunerados de apoyos y cuidados, así como necesidades de cuidado de dependientes que quedan insatisfechas en el país de origen y a veces a costa de su bienestar y protección. Los sistemas de cuidado, componentes de la protección social, tienen implicancias para atender las necesidades de los dependientes en el país de origen para satisfacerlas cuando menos parcialmente. En el caso de niños y niñas que permanecen en su país de origen cuando sus padres han migrado, su exposición a diversos riesgos suele aumentar, como por ejemplo la violencia, la explotación laboral y sexual, la subalimentación, y la no asistencia escolar, entre otros (Cerruti y Binstock, 2010; Cerruti y Maguid, 2010).

D. Riesgos y vulnerabilidades durante el tránsito

El tránsito es una fase del ciclo migratorio con grandes riesgos, incluso desde el momento en que se deja el lugar de residencia original. La envergadura y diversidad de estos depende mucho de las condiciones y atributos individuales, del contexto territorial e institucional de los países por los que se transita hacia el lugar de destino, así como del carácter regular o irregular del proceso migratorio. Así, migran las personas, solas, acompañadas, en grupos familiares o en parejas, con lo que factores de vulnerabilidad y la desigualdad como la edad, el género, la pertenencia étnico-racial y el estatus socioeconómico de origen generan diversos tipos y grados de vulnerabilidad y riesgo. En efecto, las personas migrantes tienen todas las edades. Se desplazan, dejan sus hogares, barrios, ciudades y países motivados por la búsqueda de un trabajo, nuevos horizontes, la desesperación o la reunificación familiar. Llevan algunas pertenencias, poco o muchos recursos, sus diplomas y capital humano, su lengua y su cultura, su forma de vestir y de convivir con los demás. Cuando la decisión de migrar no es voluntaria, se ven compelidos a dejar su lugar de residencia y perder sus activos y medios de subsistencia.

La primera fuente de vulnerabilidad es la integridad física, la violación de derechos humanos y laborales fundamentales durante el trayecto hacia el país de destino y al atravesar las fronteras, en especial cuando el traslado es irregular. Sobresalen fenómenos de extorsión e incluso secuestro por parte de personas o grupos que abusan de su situación de desprotección, riesgos de abuso psicológico, maltrato físico, abuso sexual, particularmente en el caso de mujeres y los niños y niñas.

En el caso de estos últimos, cuando acompañan a sus padres, comparten los peligros de la travesía y son particularmente sensibles, con secuelas físicas y psicológicas. Sin embargo, los que se exponen a riesgos de mayor magnitud son quienes enfrentan la migración sin compañía de un adulto. Frente a esto, Martínez y Orrego (2016) señalan que es preciso que las políticas en el ámbito de la migración incorporen principios rectores que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño. La situación de niños no acompañados es especialmente crítica en la región de Centroamérica y México. Una de las causas de este tipo de desplazamientos es el descontrolado clima de violencia que impera en las regiones de origen. (Ver recuadro 2).

Recuadro 2

Menores extranjeros no acompañados (MENA) en el caso del triángulo norte/México rumbo a Estados Unidos

La migración de menores extranjeros no acompañados (MENA) en la región, se refiere a “todo menor de 18 años de edad extranjero que se encuentra separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo (ACNUR), así como aquellos que sean dejados solos tras su entrada a un país” (CEPAL, 2015). Se trata de una cuestión muy problemática que requiere de medidas urgentes en términos de la institucionalidad y de las políticas para mitigar su incremento en años recientes y para protegerlos en las distintas etapas del ciclo migratorio (Naciones Unidas, 2016; CEPAL, 2013). La situación en el triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) es especialmente preocupante (CEPAL, 2013; CEPAL, 2015), registrándose entre 2013 y 2017, 180.000 detenciones de niños no acompañados de estos países en la frontera suroeste de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Patrol, 2018). Si a la cifra anterior, se agregan los casos de niños mexicanos, la cantidad de detenciones asciende a 244 000. En particular, el caso de México destaca por carácter de país de origen, tránsito, destino y retorno de niños, niñas y adolescentes no acompañados. Según datos de la Secretaría de Gobernación, entre 2015 y 2017, el flujo de MENA provenientes de los países del triángulo norte registrados ante la Unidad de Política Migratoria de México fue de alrededor de 45.000 eventos (UPM, 2016).

Para comprender las vulnerabilidades de los MENA, es clave posicionarlos en un espectro analítico más amplio, considerando los riesgos y dificultades de las personas asociadas a la migración y a la niñez como fase del ciclo de vida. Así, en Ceriani, García y Gómez (2014) se plantea que, en el país de origen, los niños, niñas y adolescentes que permanecen en su país cuando uno o ambos padres han emigrado se encuentran expuestos a la falta de acceso a la protección social, a variaciones en el bienestar debido a las fluctuaciones en los ingresos del hogar y por el menor acceso a sistemas de protección y cuidado vía el empleo de sus padres. En el lugar de destino, los niños, niñas y adolescentes que residen con sus padres también se ven expuestos a una desprotección y a la vulneración de sus derechos, sobre todo cuando estos o sus padres se encuentran en situación irregular lo que puede mermar su acceso a servicios, en especial salud y educación (Naciones Unidas, 1990). Los niños, niñas y adolescentes retornados, suelen ser migrantes o nacidos en algún país de destino de padres migrantes y que vuelven al país de origen (Martínez y Orrego, 2016).

Vinculado con los vectores que motivan la migración, la evidencia da cuenta de la importancia que para los MENA resultan la búsqueda de trabajo, la reagrupación familiar, la necesidad de dejar atrás contextos de violencia doméstica y/o social (sobre todo en Centroamérica y México), las consecuencias de los desastres naturales y la condición de pobreza (Canales y Rojas, 2018; OIM, 2017). En este contexto, la OIM desarrolló la Iniciativa de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI), en la cual se realizó un diagnóstico y análisis de la situación de los MENA retornados a partir de una Encuesta de Movilidad Humana a padres o tutores que esperaban por el retorno de niños en centros de recepción en El Salvador, Guatemala y Honduras, “con el objetivo de lograr un mayor entendimiento de la población migrante y sus familias, para que sirva como apoyo a la gestión humanitaria, con especial énfasis en niñez y adolescente migrante no acompañada retornada” (OIM, 2017). La caracterización sociodemográfica estos, indica que un 71,4% son niños y un 28,6% niñas, con un promedio de edad de 15,5 años y 14,3, respectivamente. Se constató también un rezago escolar de entre 1 a 4 años entre quienes tenían 12 a 15 años de edad, y de 3 a 5 años entre los de 16 a 18 años. Es clave destacar que un 45% de los hogares a los que retornaban los NNA eran biparentales y monoparentales en un 25%. El promedio de edad cercano a los 18 años de edad, en conjunto con las características de composición del hogar puede estar indicando una motivación laboral en la migración de los NNA, que coincide con la estrategia de búsqueda de protección social privada por parte de los hogares a través de la recepción de ingresos futuros vía remesas. De hecho, en el análisis de las motivaciones se obtuvo una multicausalidad de aspectos vinculados con falta de protección social, tales como: búsqueda de mejores estándares de vida (36,7%), falta de empleo (33,5%), violencia e inseguridad (36,7%), reunificación familiar (21,9%). En relación con los marcos normativos y a la institucionalidad internacional y regional para proteger a los MENA es clave tener en consideración la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Naciones Unidas, 2016), así como el Consenso de Montevideo (CEPAL, 2013), en especial el compromiso 23 y el medida prioritaria 72, respectivamente, donde se plantea prestar particular atención en la protección de derechos humanos de los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados. Además, actualmente se realizan negociaciones en el marco del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, que entregará orientaciones clave sobre la problemática y necesidad de institucionalidad para la protección de la niñez migrante (Naciones Unidas, 2017). También, a nivel regional, destaca la IX Conferencia regional de Migración (CRM) celebrada en Guatemala, donde los Estados parte aprobaron los lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados en casos de repatriación, definiendo acciones en el marco del principio del interés superior del niño, la de reunificación familiar y el respeto a sus derechos (Martínez y Orrego, 2016).

Recuadro 2 (conclusión)

Varios estudios en torno a la legislación migratoria en Centroamérica y México constatan serias limitaciones en el desarrollo de una institucionalidad para la protección de los derechos de las personas migrantes. No obstante, cabe destacar las siguientes iniciativas a nivel normativo y jurídico: en El Salvador, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2009) (Naciones Unidas, 2014); en México, a partir de 2006 se fortalece la Estrategia de Prevención y Atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y en el año 2008 se instala la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes (Martínez y Orrego, 2016); en Guatemala, la ley de Protección a la Niñez Migrante no Acompañada Separada de su Familia, y el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes.

Finalmente, en términos del seguimiento del Consenso de Montevideo en relación con los MENA, es importante referirse al indicador F.6 (72.1 GO), donde se hace referencia a las posibles fuentes de información, y se especifican las desagregaciones estadísticas necesarias (CEPAL, 2015).

Fuente: A. Canales y M. Rojas (2018). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Serie Población y Desarrollo. En prensa; CEPAL (2015). Guía operacional para la Implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo; ____ (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo; Ceriani, P.; García, L. y Gómez, A. (2014), “Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe”, REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana, Brasilia, Brasilia DF, CSEM, año XXII, n 42, pág. 9-28; Guzmán, L (2014), Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México, México, D.F., Sin Fronteras IAP; Martínez, J. y C. Orrego (2016), Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile; Naciones Unidas (2017). Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración [Informe Sutherland]. Documento A/71/728. Disponible [en línea] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/728&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S.

La situación en el triángulo norte y México, a saber, territorios de tránsito para quienes migran hacia los Estados Unidos que, pese a reforzar sus políticas anti-migratorias, sigue siendo un importante polo de atracción, constituye un dramático ejemplo de lo anterior. Particularmente lo ha sido el caso de menores no acompañados que en años recientes han protagonizado intentos riesgosos de alcanzar los Estados Unidos. Verdadera crisis humanitaria, sus factores impulsores fueron la delincuencia y la elevada violencia junto a las dificultades económicas, muchas veces buscando alguna reunificación familiar y/o huir de contextos de violencia social (Olson, 2016, pág. 156). Lo anterior manifiesta el peso que tiene la presencia de un estado de derecho que garantice los derechos de las personas sin discriminación debido a que incluso en el caso de traslados irregulares la integridad y dignidad de las personas deberían ser garantizadas. No obstante, de acuerdo con información del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, entre 2007 y 2016 fueron deportados 2,5 millones de mexicanos y más de 800.000 migrantes del Triángulo del Norte Centroamericano. Estas cifras representan el 70% y el 23% del total de deportaciones en ese período, respectivamente (CEPAL, 2018, pág. 62).

La falta de información, como también el desconocimiento de la cultura y la lengua del país por el que se transita son otro factor de inseguridad. Este se potencia muchas veces con la inexistencia más o menos generalizada de políticas de acogida y atención a población migrante en tránsito. Estos riesgos son tanto más agudos cuanto más se alarga el periodo de tránsito.

Las barreras geográficas y el reforzamiento de las prácticas de control migratorio son un factor de incertidumbre y de riesgo. Más allá de las dificultades de desplazamiento a través de territorios agrestes y sin servicios, las dificultades para cruzar las fronteras y la posibilidad de arrestos y deportaciones cuando se carece de la documentación necesaria de suyo pueden generar abusos y violaciones de derechos. Ello es particularmente claro en la frontera México-Estados Unidos, pero también en los lindes de México y Centroamérica, donde el control migratorio y las deportaciones se han intensificado en los últimos años. Este punto es particularmente complejo en el caso de los niños que migran sin compañía de adultos, los que se encuentran en una particular situación de desprotección. Pero, además, esas dificultades pueden alargar e incluso “perennizar” la situación de tránsito, a veces incluso obligando a largas estadias en los países de tránsito o incluso creando la necesidad de permanecer indefinidamente en el país de traslado como país de destino. En estos casos surge un desafío adicional para las políticas sociales y de protección social en los países de tránsito. Esa situación precaria, por cierto, concierne a migrantes de terceros países que esperan una oportunidad para pasar al país originalmente pensado como de destino, como a los también a nacionales del

país y que no obstante se encuentran también alejados de sus comunidades de origen en los corredores migratorios y/o las zonas de frontera.

A lo anterior se suma una frecuente condición de precariedad y explotación laborales, cuando las personas migrantes participan en actividades informales para asegurar su sustento durante el tránsito. De nueva cuenta la condición irregular en dicha etapa supone un riesgo más elevado de explotación, e incluso de sufrir trata y violencia, sobre todo al alargarse dicha fase debido a las dificultades ya mencionadas.

Mención aparte merecen los migrantes que participan en los mercados laborales transfronterizos, en los que el tránsito no es una fase temporal, sino recurrente. Estos últimos procesos de migración en general son circulares, pues se desempeñan actividades laborales y productivas por un cierto plazo y/o de forma estacional, como en el caso de la frontera entre México y Guatemala, o en ciertas zonas fronterizas entre Haití y República Dominicana. Su especificidad descansa en que “las regiones fronterizas no son la simple línea divisoria que divide a un país de otro, sino que las regiones fronterizas están constituidas por el conjunto de interacciones sociales y económicas que se construyen alrededor o en adyacencia de esos límites” (Guillén López, 2016, pág. 81).

Dado que en estos casos los procesos migratorios responden a un mercado laboral transfronterizo se construyen “redes económicas, evidentemente laborales, además de otras complementariedades, como son los cambios demográficos y las redes sociales y culturales de progresivo arraigo e impacto en ambos lados de la frontera” (Ibid., pág.83). Desde el punto de vista del acceso a la protección social, estos casos plantean particularidades ligadas a las modalidades y posibilidades de acceder a dichos sistemas en el lugar de origen, el de destino y/o de forma simultánea, así como al nivel de informalidad laboral en uno u otro lado de la frontera.

En especial, debido a que por definición la participación laboral es estacional y por periodos cortos, mantener un vínculo estable con la protección social por esa vía aparece particularmente difícil, por lo que cobran importancia las acciones no contributivas de los sistemas de protección social, como eventualmente la presencia de acuerdos u acciones de protección social coordinadas en la zona fronteriza y/o para ciertas categorías o sectores de actividad. Como plantea un estudio reciente en el caso de las trabajadoras transfronterizas entre Haití y República Dominicana, en ausencia de políticas estatales de protección social y elevados niveles de precariedad, informalidad e inseguridad, las solidaridades familiares y comunitarias y las acciones de las organizaciones sociales sin fines de lucro son muchas veces el único vector para acceder a mecanismos informales de protección social, en especial seguridad jurídica y física, servicios de salud mínimos y acciones de apoyo nutricional (Lamaute-Brisson, 2017).

E. Inclusión y protección social en el país de destino

La migración tiene un costo social para personas, familias y comunidades, en el sentido de que “el desarraigo, las presiones por la aculturación, el choque de culturas y la construcción de nuevos hábitos e identidades personales y colectivas implican un proceso difícil que si bien puede resultar enriquecedor no está exento de conflictos y pérdidas” (Briceño Alvarez, 2010, pág. 22). Al arribar al lugar de destino (lo cual puede de sí constituir una extensión de la fase de tránsito hasta que se define un lugar de residencia permanente) las personas migrantes y sus familias enfrentan algunos desafíos ya conocidos al partir o en el tránsito, pero también algunos riesgos y dificultades adicionales, comenzando por el desconocimiento de la cultura, usos y costumbres y a veces la lengua en el país de destino. El primer desafío es regularizar la condición migratoria para poder instalarse y generar recursos e ingresos para subsistir (alimentación y vestuario) y eventualmente prosperar. En el caso de las personas migrantes en situación irregular, el rol de las redes familiares y comunitarias constituyen una fuente de apoyo y protección informal de gran importancia. Lo anterior depende de que existan redes solidarias y/o de reciprocidad, es decir, procesos previos de migración, de lo contrario el riesgo de sufrir explotación y/o trata puede ser mayor. Desde ese momento, el carácter y grado de universalidad de los sistemas de protección social se vuelven esenciales, particularmente en el caso de los familiares o dependientes de las personas migrantes, comenzando por los niños, niñas y adolescentes, y su posibilidad de acceder a

servicios básicos de cuidado, salud, educación (sobre todo en edad escolar), y nutrición entre otros, independientemente del estatus regular o irregular en el país de acogida. En muchos casos, los servicios públicos no están diseñados para recibir y prestar atención a las personas migrantes, estipulando por ejemplo la entrega de documentación o periodos de residencia mínimos para acceder a los servicios.

Si se carece de la documentación básica en el país de acogida, se enfrenta el riesgo de tener problemas legales, enfrentar procesos judiciales o administrativos, multas, a veces la deportación y, aparejado a ello, altas probabilidades de sufrir abusos y vejaciones. Pero, además, cuando no se cuenta con la documentación del país de origen (partidas de nacimiento, comprobantes de matrimonio y otros), esa falta de identidad jurídica aumenta el riesgo de caer en redes de abuso o de utilización de canales poco convencionales para acceder al trabajo, la justicia y los servicios públicos.

Las características del mercado laboral, de los sistemas de protección social y de la capacidad de las personas migrantes (reconocimiento de las competencias y formación laboral) de participar en ambos desempeñan un rol estructurante para la inclusión social en el lugar de destino. Como ya se ha mencionado, destacan como elementos comunes en los corredores migratorios de la región la creciente feminización de la migración laboral, la elevada frecuencia de la condición irregular, y la alta participación en la economía informal. Ahora bien, la condición regular en sí no conlleva la participación automática en el mercado laboral formal. En esta condición pueden encontrarse personas migrantes como por ejemplo solicitantes de asilo con permiso de residencia, pero sin permiso de trabajo, estudiantes migrantes jóvenes sin un permiso de trabajo (o bien con uno a tiempo parcial), dependientes de solicitantes principales de permiso de residencia sin trabajo, migrantes en situación regular con residencia y permiso de trabajo que no logran encontrar un trabajo formal en especial a causa de prácticas discriminatorias basadas en el género, el origen o el idioma, migrantes en situación regular cuyos empleadores (a veces ellos mismos) no desean pagar las contribuciones a la seguridad social e impuestos, o bien migrantes que trabajan por cuenta propia (OIT, 2016, pág. 72).

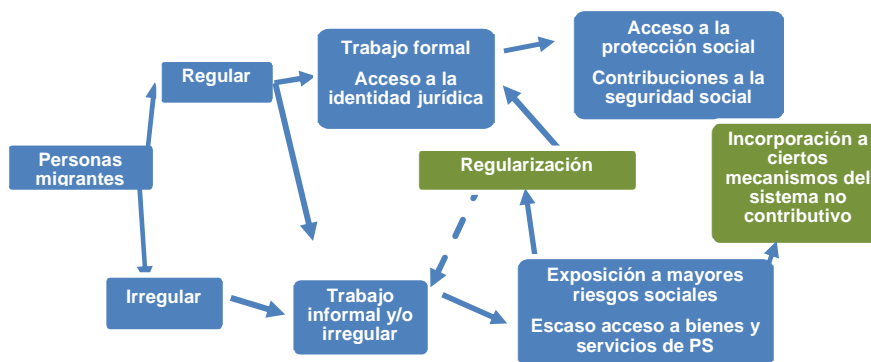
De esta manera, aun cuando en el largo plazo las personas migrantes (y sus familias) y los países de acogida se benefician, estas enfrentan mayores obstáculos para acceder al trabajo decente (CEPAL y OIT, 2017). Aunque en principio estarían menos expuestos a esto, los migrantes regulares no están exentos de esta situación; reciben remuneraciones bajas, se desempeñan en entornos de trabajo riesgosos, tienen mayores posibilidades de sufrir vejaciones que van desde el no pago de salarios y prestaciones, hasta el abuso verbal, físico y sexual, menor acceso a la protección social y, con frecuencia, sufren discriminación y xenofobia. Esto en parte se debe a que participan en sectores menos atractivos para los trabajadores locales como la agricultura, la construcción y actividades intensivas en mano de obra como el trabajo doméstico, la hotelería y el turismo, aunque cada contexto de destino puede tener características propias (OIT, 2016, pág. 73). Además, esa segmentación laboral en ciertos sectores tiende a reproducirse al llegar nuevas personas migrantes que utilizan las redes sociales a su disposición para vincularse al trabajo.

En lo relacionado con la discriminación, esta puede articularse con una multiplicidad de elementos como ser migrante proveniente de algún país hacia el cual existe mayor hostilidad, por tener alguna discapacidad, por ser indígena o afrodescendiente o por su género. En general la igualdad de trato con los nacionales es un desafío en sí y, cuando además no hay suficientes oportunidades de trabajo, aparece una polarización con los nacionales, lo que puede motivar un ambiente hostil y todavía más discriminatorio. En tal sentido es importante notar que los contextos laborales informales, con explotación y maltrato de personas migrantes peor remuneradas, por definición poco regulados o fiscalizados, generan mercados paralelos que funcionan sobre la base de incentivos adversos para el acceso al trabajo decente para el conjunto de las y los trabajadores. Finalmente, incluso cuando las personas migrantes están en situación regular, en algunos contextos las empresas tienen un límite legal en cuanto a la cantidad de extranjeros que pueden contratar, lo que puede constituir una barrera adicional para acceder a empleos formales.

En el diagrama 5 se ilustran dos posibles trayectorias de inserción laboral de una persona migrante en el país de destino. La primera, la deseable, se inaugura con un ingreso al país de manera regular lo que facilita el acceso tanto a la identidad jurídica como al mercado formal de trabajo. Esto representa beneficios tanto para el trabajador migrante y sus dependientes como para el país que lo

recibe, ya que por esta vía es posible acceder no sólo a la seguridad social que otorga el trabajo, sino que la persona migrante, con su trabajo, genera valor y contribuye y aporta al financiamiento de la seguridad social de ese país. El otro camino, el de la condición migratoria irregular, dificulta cuando no abiertamente impide, el acceso al trabajo formal y a los beneficios que este genera. En este caso el trabajador queda a expensas de aquellos mecanismos no contributivos de protección social a los que se le permita acceder en el país de destino y de decisiones políticas y normas que permitan su eventual regularización. Esta, sin embargo, por sí sola tampoco abre la puerta para acceder automáticamente al mercado de trabajo formal, pues, como se ha mencionado, las personas migrantes de suyo enfrentan discriminaciones y barreras específicas, incluso cuando están en situación regular.

Diagrama 5
Condición migratoria, trabajo y protección social en el país de destino



Fuente: Adaptado de Dehays, 2017.

Lo anterior demuestra la necesidad de considerar las acciones prioritarias de los sistemas de protección social en los distintos momentos del ciclo de vida de las personas migrantes y sus dependientes durante la infancia, la adolescencia, la juventud, la adultez y la vejez. En tales casos la consideración de un enfoque de derechos obliga a construir progresivamente mecanismos contributivos y no contributivos de acceso a la protección social, comenzando por los segmentos en situación de pobreza y vulnerabilidad social, entre los cuales destacan muchas de las personas migrantes.

Otra fuente de vulnerabilidad en el caso de las personas migrantes se relaciona con los vínculos previos con el sistema de protección social en el país de origen y las dificultades asociadas a la efectiva portabilidad de derechos y prestaciones de seguridad social. Una primera dificultad es la falta de conocimiento sobre la eventual existencia de convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social, así como de los procedimientos y requisitos administrativos (cuando existen) para operar tales convenios entre los países (Sabates Wheeler y Koettl, 2010). Un segundo desafío es la imposibilidad de ejercer en el país de destino de derechos adquiridos en el país de origen, porque no existen mecanismos o convenios para ello o, de nueva cuenta, por falta de información sobre los procedimientos y requisitos formales. Asimismo, cuando la persona migrante tiene acceso a la protección social contributiva en el país de destino, la mayoría de las veces no pueden beneficiarse los familiares que permanecieron en el país de origen. En el caso de migrantes que retornan, la falta de acceso a beneficios en especial pensionales acumulados largamente en el país de destino constituye una pérdida individual, pero si además concierne a un volumen considerable de personas, también termina representando una pérdida para el desarrollo de los propios países de origen. A nivel institucional, lo anterior plantea como desafíos las restricciones de financiamiento de los Estados para hacer efectiva la portabilidad de derechos, así como la baja prioridad en las propias instituciones de la seguridad social para implementar los convenios, cuando estos existen. El otro desafío es la falta o insuficiencia de mecanismos de coordinación entre los sistemas de seguridad social de los países origen, tránsito y destino. Se trata, en suma, de la falta de políticas y estrategias concretas orientadas a garantizar la portabilidad de derechos de protección social.

F. El retorno al país de origen a veces ajeno: rasgos y prioridades para la protección social

1. Caracterización

La migración de retorno es un patrón más que siempre coexistió con los de la inmigración y la emigración internacional⁵. La atención del mundo académico respecto al retorno en el contexto de la migración no es nueva, pues tiene su origen en la década de 1960. Sin embargo, fue en los años ochenta cuando se desarrolló un debate científico sobre el mismo y su impacto en los países de origen (Cassarino, 2013), y en la región volvió a los debates tras los coletazos de la crisis recesiva de fines de la década de 2000. En el debate público, por su parte, el retorno se ha instalado con mucha fuerza en años recientes y al examinar las iniciativas de los Estados se advierte que se trata de un campo abierto, cuyas raíces son antiguas y han formado parte habitual de las preocupaciones acerca de la migración.

La migración de retorno tomó mayor relevancia –al menos a nivel regional– luego de dos eventos específicos que, para efectos del análisis, han sido vistos como catalizadores de la emergencia de las iniciativas de gestión del retorno. El primero se inició con la crisis económica a fines de la década de 2000 en Estados Unidos y Europa, espacios de migración extra-regional. Así la decisión número 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 relativa a la Directiva de Retorno que “representa un instrumento legal de carácter coercitivo, ya que también sirve para definir los procedimientos de expulsión de inmigrantes extracomunitarios en situación administrativa irregular” (Cavalcanti, 2014, pág. 4). Por su parte, en la última década las políticas migratorias y el recurso a la deportación de migrantes irregulares se ha intensificado en Estados Unidos.

El retorno como concepto encierra más de una connotación y, más allá de las nociones con las cuales se interprete, ha sido objeto de variadas perspectivas, que van desde una visión radical que lo postula como el corolario de un fracaso de la experiencia migratoria (en especial si es forzado), hasta las nociones que conciben al retorno desde un punto de vista más dinámico, entendiéndolo como parte de un proceso mayor que, por un lado, puede representar el éxito de la experiencia migratoria (al cumplirse los objetivos planteados antes de migrar) y, por otro lado, como un subproceso del proceso migratorio que puede o no preceder a una nueva emigración (Orrego y Martínez Pizarro, 2015).

El retorno, voluntario o forzado, representa un elemento constitutivo del proceso y proyecto migratorio de la gran mayoría de las personas migrantes. Asimismo, y en contraposición, la dimensión de retorno, a pesar de que representa un patrón migratorio de larga data, ha sido un aspecto relegado en los debates, estudios y examen empírico de los flujos migratorios (Pereira y Siqueira, 2013). A partir de ello y basándose en las definiciones dadas por Jáuregui (2014) una clasificación posible sobre la propensión a retornar consiste en cuatro grupos que se abordan en el recuadro 3.

Recuadro 3

Distintos grupos de migrantes según su propensión a retornar al país de origen

Grupo 1: baja propensión al retorno definitivo / Alto apego al lugar de nacimiento u origen.

Valoran la experiencia de emigración, sin embargo, valoran de igual forma el hecho de mantener un vínculo permanente con su lugar de nacimiento. En este tipo de migrante existe una probabilidad mayor de encontrar identidades duales o múltiples, forjadas sobre la base de un conjunto de mecanismos de identificación derivados tanto de la sociedad de origen como de destino. El tipo de identidad que la persona puede forjar lo transforma en un potencial portador de costumbres y tradiciones.

⁵ Basado en Orrego y Martínez Pizarro (2015).

Recuadro 3 (conclusión)

Grupo 2: alta propensión al retorno definitivo / Alto apego al lugar de nacimiento u origen.

Este tipo de retornados tienen más probabilidad de llegar a ser “agentes precursores de desarrollo en sus comunidades de origen” (Martínez y otros, 2014, pág. 30); ya que, en la mayoría de los casos, el proyecto migratorio considera el retorno como una opción válida y se concibe como permanente, por lo que el aporte que pueden hacer resultaría mayor, debido a la alta valoración del lugar de nacimiento. Este grupo de migrantes son quienes se encuentran más afectos a las iniciativas de los gobiernos que persiguen la sostenibilidad de la migración de retorno, que buscan asegurar las condiciones de vida adecuadas en el país de origen que puedan retenerlos.

Grupo 3: baja propensión al retorno definitivo / Bajo apego al lugar de nacimiento u origen.

Este tipo de migrantes valoran más la experiencia de emigración por sobre el hecho de permanecer o residir en su lugar de nacimiento. Su propósito es la permanente emigración, puesto que el vivir fuera lo consideran una mejor alternativa, aunque por factores externos tengan que permanecer en el lugar de nacimiento u origen.

Grupo 4: alta propensión al retorno definitivo / Bajo apego al lugar de nacimiento u origen.

Este grupo es más propenso a que el retorno se efectúe desde el país de destino hacia un país de tránsito o un tercer país, debido a que es altamente valorado retornar, pero ello no implica que sea necesariamente al lugar de nacimiento.

Fuente: Jauregui, 2014.

La migración de retorno como parte del fenómeno migratorio ha sido estudiada desde diversas disciplinas, en especial la economía, la sociología y la demografía, centrándose en los aspectos de orden económico, financiero, social o biográfico y determinando las motivaciones que pueden ser causales del retorno. Todas ellas presentan límites metodológicos. Las teorías provenientes de la economía intentan explicar el retorno desde una *matriz interpretativa bidimensional*, dentro de un espectro que va desde el fracaso hasta el éxito, lo que la hace muy reduccionista y centrada en un individuo cuyo principal determinante para el retorno es financiero o económico, lo que permite un análisis estructurado a un factor comparable a pesar de la diversidad de situaciones. La perspectiva sociológica presenta una debilidad en cuanto a que sitúa al individuo como dependiente de las fuerzas macro sociales o políticas. En este sentido, las aspiraciones, motivaciones o expectativas pueden quedar relegadas a las explicaciones de carácter estructural dentro de las cuales se inserta el individuo. Finalmente, en el caso de las teorías provenientes de la demografía, su principal debilidad radica en “reducir el acto de migrar a una necesidad del ciclo de vida” (Jauregui, 2014, pág. 76). En estos dos últimos casos, a pesar de ubicar motivaciones y procesos generales para explicar el retorno, las personas migrantes quedan relegados como agentes ante factores estructurales. Todas estas aproximaciones suelen relegar los complejos fenómenos de transaccionalidad que dan forma a las motivaciones de las personas migrantes.

En tal sentido, y desde diversas disciplinas, la perspectiva transnacional de la migración ofrece tal vez el marco de análisis más difundido (Martínez y otros, 2014) debido a que, entre otras razones, permite pensar el retorno en una época en que las migraciones están fuertemente marcadas por prácticas sociales transnacionales (Cavalcanti y Parella, 2013). Esta mirada, ofrece un marco interpretativo que provee de más elementos idóneos para explicar la diversidad de prácticas habituales de los migrantes, o buena parte de ellos, caracterizadas por el dinamismo y circularidad de los flujos migratorios. De todas formas, aun con lo importante que puede ser la dimensión transnacional, no puede eludirse la existencia del retorno forzado, en cuyo proceso las vulnerabilidades se acrecientan. Desde esta perspectiva, el individuo que retorna posee una identidad no sólo dual, sino que múltiple (Cavalcanti y Parella, 2013), construida en función del sentido de pertenencia a dos o más lugares simultáneamente. Estos autores proponen, como elemento sustancial de la perspectiva transnacional de la migración, la idea de “flujos poliédricos de personas, información y símbolos más allá de las fronteras nacionales” (Cavalcanti y Parella, 2013, pág. 10). Es decir, considerar los diferentes flujos migratorios entendiendo los movimientos de las personas, información y de símbolos en un contexto migratorio internacional, rompiendo con la dinámica bidimensional que asocia la idea de retorno hacia un punto desde donde se emigró y reemplazarla por una visión poliédrica, tridimensional. El recuadro 4 recoge algunas consideraciones en torno a las motivaciones individuales, subjetivas del retorno.

Recuadro 4

Determinantes y factores del retorno: la dimensión personal

El retorno es un proceso complejo, sujeto a causas relacionadas con diferentes dimensiones. Sin embargo, y atendiendo a la dimensión personal, a continuación, se mencionan algunos determinantes agrupados de la siguiente forma:

-Al menos en las tipologías que corresponden a tipos de retorno voluntario, podemos encontrar ciertos factores que pueden incidir en la decisión de retorno. En este sentido, la posibilidad de adaptación es un elemento fundamental al representar un factor decisivo y muchas veces condicionante de la experiencia de migración que impulsa la decisión de retorno o permanencia. Sin duda esta decisión está circunscrita a un proceso en el cual los factores contextuales son tan relevantes como los factores asociados a un plano personal o familiar.

Otro elemento para el análisis de las causas lo representa el objetivo que posee la persona en relación con su propia experiencia como migrante. En este contexto, si asumimos que el proceso migratorio está precedido por una decisión de migrar, esta decisión está cargada de expectativas que se traducen en objetivos, los que pueden cumplirse o no durante la experiencia en el país de destino. En cualquiera de los dos casos, tal hecho puede constituir un factor que puede incidir en un eventual retorno.

-El segundo grupo lo constituyen aquellos elementos que permiten concebir el retorno como un fenómeno natural, parte de ciertos hitos en la historia personal o familiar de la persona migrante. El hecho de estudiar fuera y luego retornar, el retorno por razones de la jubilación, el retorno por un evento familiar o comunitario, son, por ejemplo, algunos casos en los que el retorno es concebido como efecto de un hecho que de alguna forma afecta a la persona migrante y que le lleva a regresar al país de origen ^a.

-Atendiendo al hecho que gran parte de las causas que motivan un movimiento migratorio lo representan aquellas relacionadas con la búsqueda de mejores condiciones laborales. Podríamos decir que este tipo de retorno estaría inserto en una dinámica particular del mercado del trabajo en el cual se desenvuelve y no necesariamente es el trabajador que debe migrar para trabajar el que decide retornar.

-Es importante considerar la idea de cambiar la unidad de análisis desde el individuo a un nivel agregado que puede ser conyugal o familiar. En estos casos podemos encontrar una diversificación de las causas o factores que pueden inducir el retorno y que obligan a ampliar el análisis en función de aquellos que retornan luego de ser protagonistas de la decisión de retorno y aquellos que retornan en una condición de dependencia a tal decisión. Esto puede llevar a identificar motivos relacionados, sobre todo, con situaciones conyugales y de cuidado, dentro de los cuales caben por ejemplo el cuidado de un hijo que fue dejado con un familiar en sus comunidades de origen, problemas de convivencia, accidente de uno de los dos, o deportación de uno de los dos, entre otros.

Fuente: Martínez, 2014.

^a En el contexto de una comunidad rural andina con una alta concentración de población indígena, Chávez (1995) expone la forma en que ciertos hitos tales como el matrimonio, enfermedad o fallecimiento de algún miembro de la línea de parentesco de la persona migrante representan razones objetivas que conducen a tomar la decisión de retornar

El esquema clásico de la migración de retorno, con una mirada muy circunscrita a la perspectiva económica, identifica un país de origen y uno de destino, asumiendo que el retorno implica un movimiento unidireccional hacia el país de origen. Mientras que la perspectiva transnacional de la migración de retorno considera que estos movimientos no están limitados solamente a un país de origen o destino, sino que la diversidad de destinos u orígenes se amplía, incorporando un país de tránsito y un tercer país. Identifica a su vez nuevos actores con relación al esquema clásico de la migración de retorno, generando nuevos escenarios de retorno, así como diversas formas de vinculación y pertenencia a dos o más tiempos, espacios y sociedades. En conclusión, esta perspectiva es ilustradora del *campo social transnacional*, donde las personas, información y símbolos se mueven de forma circular a través de los países, dejando atrás la centralidad del Estado-Nación y fomentando la construcción de espacios sociales que traspasan las fronteras, no solo geográficas, sino culturales, sociales, políticas, religiosas entre otras (Basch, 1994).

2. Políticas y desafíos en torno a la migración de retorno

Las diversas iniciativas destinadas a regularizar, asistir, facilitar y hasta estimular el retorno de los emigrados nos son nuevas en los países de América Latina y el Caribe (Martínez y otros, 2014), las que se pueden interpretar como parte de las políticas de recuperación de la población emigrante (Mármora, 2002) o también como parte de la responsabilidad que tienen las instituciones a cargo de la gestión

migratoria respecto a brindar apoyo a cuyos emigrados que optan (o debieron acatar forzosamente decisiones de la autoridad) por el retorno.

Tradicionalmente se distinguen tres tipos de programas: los de retorno asistido, que ofrecen asistencia financiera e información a migrantes en situación de vulnerabilidad; los programas frente al retorno forzado, que buscan reponer derechos de los migrantes deportados, y los orientados al retorno circular, en los cuales se busca la recuperación de capital humano altamente calificado (Martínez y otros, 2014). Asimismo, estos programas, al igual que el conjunto de iniciativas más adelante descritas, pueden emanar desde diferentes actores entre los que se destacan: actores estatales, internacionales y locales (en este caso cobran especial relevancia las iniciativas que promueven el retorno en un contexto de migración interna).

De esto se desprende una primera conclusión general relacionada con la tensión que enfrentan las instituciones encargadas de la gestión migratoria respecto a promover la reinserción de las personas *exitosas* o promover asistencia de emergencia a aquellas personas que retornan en condición de vulnerabilidad.

En relación con algunos requisitos básicos, se observa que en algunos países se especifican ciertas condiciones, mientras que en otros no. Si bien es cierto, en aquellos que se especifican requisitos, el principal lo representa el hecho que la persona tenga la nacionalidad del país al cual retorna, mientras que en otros se relacionan con la temporalidad en el país de destino o en el país de origen. En el caso de Colombia y Ecuador, lo acotan a doce meses y con el complemento que la permanencia en el extranjero haya sido de forma ininterrumpida. Por su parte, Perú define dicha temporalidad en cinco años, referida a la permanencia tanto en el país de destino como en el país de origen.

Otro elemento que se desprende del análisis de las iniciativas corresponde a la alusión que se hace a las causas del retorno y a las expectativas que trae la persona una vez retornado. En el primer caso –en el relativo a las causas– en el caso de Ecuador se hace mención de que el retorno debe ser voluntario, mientras que en los otros países no se especifica. De la misma forma, en el caso de las expectativas que tiene la persona una vez retornado, se destaca el caso de Perú, que fomenta el retorno en aquellos casos en los que la persona presenta una voluntad manifiesta de dedicarse a actividades profesionales, oficio y/o empresariales.

La región se enfrenta hoy en día al gran desafío de tender a la convergencia en materia de gestión migratoria, que logre dar respuesta a los diversos desafíos que se han planteado en el ámbito de la definición de criterios homogéneos que permitan una visión relativamente consensuada de lo que implica ser migrante retornado. De igual forma, y atendiendo a una mirada intrarregional, el gran desafío lo constituye incrementar la capacidad de coordinación entre gobiernos y entre los diferentes actores que forman parte de la gestión migratoria, con el propósito de generar iniciativas complementarias (entre el gobierno central, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y sector privado) que promuevan el retorno tanto desde los países de origen como desde los de destino, de tránsito o terceros países. De esta forma, las iniciativas que apunten a gestionar la migración de retorno debieran considerar una acción integral que logre incluir componentes de asistencia y desarrollo, comprendiendo como elemento transversal los derechos de las personas por sobre el interés nacional o regional.

Finalmente, se observa que las iniciativas presentadas carecen de una consideración integral del retorno que aborde aspectos desde el país de origen y desde el país de destino, sino más bien, son los propios gobiernos los que diseñan las acciones mediante un criterio que se acota a los límites del Estado-Nación y a su *interés nacional*. En este contexto, Cavalcanti detecta un difícil encaje entre las políticas de retorno –pensadas desde una lógica nacional–, con las crecientes prácticas transnacionales de los migrantes, determinadas, en gran medida, por las dinámicas circulares y los sentidos de pertenencia a más de un lugar. Este argumento viene a reforzar la idea de relacionar dinámicas y prácticas con una gobernanza migratoria que opere desde una óptica transnacional por sobre una nacional.

3. Impactos posibles de la migración de retorno y protección social en los países de origen

El retorno, más allá de representar una movilidad de un punto a otro, tiene sus implicancias en el lugar al cual se retorna, no concluyendo el análisis en el momento en que la persona o familia arriba, sino que proyectándolo a la experiencia que ocurre posterior al retorno mismo. Esto representa un desafío para los gobiernos tanto centrales como locales, debido a que la gestión no debe reducirse a generar iniciativas para acompañar el proceso de retorno, sino más bien a acompañar y promover las posibles nuevas capacidades y conocimientos en la perspectiva del desarrollo local o del país.

Los contextos en los cuales los migrantes retornan son variados, y se relacionan no sólo con los elementos que constituyen las causas del retorno para cada uno de los casos, sino que más bien están ligadas al lugar y situación a la cual retornan. Destacan diversos elementos, como el territorio al cual se retorna (rural o urbano), si el dinero acumulado se inclina hacia una propensión al consumo, al ahorro o a la inversión, si se opta por el autoempleo o por un trabajo dependiente, entre otros. En cualquier caso, al momento del retorno, están en juego variables que se enmarcan en los procesos de reinserción social y laboral, por lo que, según Rivera (2013), el análisis podría ayudar a entender los efectos sobre:

- La probabilidad de conseguir un empleo en el mercado de trabajo local, las formas como opera el capital social, la escolaridad y, en general, las habilidades y destrezas adquiridas como migrante internacional.
- Las relaciones familiares y personales, el proceso de ajuste a otra dinámica social en un contexto que, sin duda, ha cambiado.
- La relación movilidad-establecimiento, es decir, el efecto que el retorno de los migrantes internacionales podría tener en contextos urbanos donde existe el pensamiento que tales efectos se diluyen, a diferencia de lo que puede pasar en un contexto más rural⁶.

Con relación al tercer punto, Chávez (1995), al relacionar migración de retorno y modernización, postula que los efectos que han provocado los retornos en contextos rurales indígenas están cambiando el perfil de dichas zonas hacia procesos de modernización que contrastan con las formas tradicionales de vida y trabajo. Esto es relevante para comprender los efectos de la migración de retorno y la forma en que los aprendizajes adquiridos y acarreados por los retornados pueden tener impactos diferenciados en el “disparejo y desigual proceso de modernización” (Chávez, 1995, pág. 59). En todo caso, actualmente, en los países del Triángulo Norte y México, las políticas migratorias de Estados Unidos de los últimos años se han traducido en la expulsión masiva de migrantes irregulares, generando numerosos desafíos para la reinserción en esos países. Como se apunta en el recuadro 5, al mismo han existido múltiples iniciativas para facilitar el retorno de nacionales emigrados.

Recuadro 5 **Políticas, normativas, programas y gestión de la migración de retorno desde los países de origen del migrante**

Las diversas iniciativas destinadas a regularizar, asistir, facilitar y hasta estimular el retorno de los emigrados nos son nuevas en los países de América Latina y el Caribe (Martínez y otros, 2014), las que se pueden interpretar como parte de las políticas de recuperación de la población emigrante (Mármora, 2002) o también como parte de la responsabilidad que tienen las instituciones a cargo de la gestión migratoria respecto a brindar apoyo a cuyos emigrados que optan (o deben optar) por el retorno.

⁶ El autor parte de la hipótesis de que, en México, el efecto de la migración internacional (y particularmente de los retornados) se diluye en el contexto urbano, y sólo se refleja de manera nítida en las localidades rurales, a través de cambios evidentes en los paisajes locales y las dinámicas comunitarias.

Recuadro 5 (conclusión)

Tradicionalmente se distinguen tres tipos de programas: los de retorno asistido, que ofrecen asistencia financiera e información a migrantes en situación de vulnerabilidad; los programas frente al retorno forzado, que buscan reponer derechos de los migrantes deportados, y los orientados al retorno circular, en los cuales se busca la recuperación de capital humano altamente calificado. Asimismo, estos programas, al igual que el conjunto de iniciativas más adelante descritas, pueden emanar desde diferentes actores entre los que se destacan: actores estatales, internacionales y locales (en este caso cobran especial relevancia las iniciativas que promueven el retorno en un contexto de migración interna).

De esto se desprende una primera conclusión general relacionada con la tensión que enfrentan las instituciones encargadas de la gestión migratoria respecto a promover la reinserción de las personas *exitosas* o promover asistencia de emergencia a aquellas personas que retornan en condición de vulnerabilidad.

En relación con los requisitos, se observa que en algunos países se especifican ciertas condiciones, mientras que en otros no. Si bien es cierto, en aquellos que se especifican requisitos, el principal lo representa el hecho que la persona tenga la nacionalidad del país al cual retorna, mientras que en otros se relacionan con la temporalidad en el país de destino o en el país de origen. En el caso de Colombia y Ecuador, lo acotan a doce meses y con el complemento que la permanencia en el extranjero haya sido de forma ininterrumpida. Por su parte, Perú define dicha temporalidad en cinco años, referida a la permanencia tanto en el país de destino como en el país de origen.

Otro elemento que se desprende del análisis de las iniciativas corresponde a la alusión que se hace a las causas del retorno y a las expectativas que trae la persona una vez retornado. En el primer caso –en lo relativo a las causas– en el caso de Ecuador se hace mención de que el retorno debe ser voluntario, mientras que en los otros países no se especifica. De la misma forma, en el caso de las expectativas que tiene la persona una vez retornado, se destaca el caso de Perú, que fomenta el retorno en aquellos casos en los que la persona presenta una voluntad manifiesta de dedicarse a actividades profesionales, oficio y/o empresariales.

La región se enfrenta hoy en día al gran desafío de tender a la convergencia en materia de gestión migratoria, que logre dar respuesta a los diversos desafíos que se han planteado en el ámbito de la definición de criterios homogéneos que permitan una visión relativamente consensuada de lo que implica ser migrante retornado. De igual forma, y atendiendo a una mirada intrarregional, el gran desafío lo constituye incrementar la capacidad de coordinación entre gobiernos y entre los diferentes actores que forman parte de la gestión migratoria, con el propósito de generar iniciativas complementarias (entre el gobierno central, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y sector privado) que promuevan el retorno tanto desde los países de origen como desde los de destino, de tránsito o terceros países. De esta forma, las iniciativas que apunten a gestionar la migración de retorno debieran considerar una acción integral que logre incluir componentes de asistencia y desarrollo, comprendiendo como elemento transversal los derechos de las personas por sobre el interés nacional o regional.

Finalmente, se observa que las iniciativas presentadas carecen de una consideración integral del retorno que aborde aspectos desde el país de origen y desde el país de destino, sino más bien, son los propios gobiernos los que diseñan las acciones mediante un criterio que se acota a los límites del Estado-Nación y a su *interés nacional*. En este contexto, Cavalcanti detecta un difícil encaje entre las políticas de retorno –pensadas desde una lógica nacional–, con las crecientes prácticas transnacionales de los migrantes, determinadas, en gran medida, por las dinámicas circulares y los sentidos de pertenencia a más de un lugar. Este argumento viene a reforzar la idea de relacionar dinámicas y prácticas con una gobernanza migratoria que opere desde una óptica transnacional por sobre una nacional.

Fuente: Cavalcanti (2014); Mármora, 2002 y Martínez y otros, 2014.

Desde el punto de vista de los sistemas de protección social, el término del proyecto migratorio puede ser, al igual que la partida, voluntario o forzado, lo que le imprime características y dificultades particulares. En el caso de retornos voluntarios, este puede suponer un proyecto más o menos estructurado en el que, por ejemplo, mediante remesas y/o inversiones puede haberse construido un patrimonio a lo largo del tiempo. También, el retorno puede responder a un intento infructuoso por haber logrado una estadía más larga bajo las condiciones esperadas, en cuyo caso el regreso representa una tentativa de reconstruir un proyecto (y medios) de vida en el país de origen. Finalmente, el retorno puede corresponder a una estadía temporal en el marco de un proyecto que contempla volver a migrar en el futuro.

En el caso de retornos involuntarios como cuando ocurre una repatriación de deportados, se plantea el desafío de una reinserción social, económica y familiar a veces abrupta, como en el caso de México y los países del Triángulo Norte ante las políticas migratorias de los Estados Unidos a partir de 2008, en donde “la fuerte interrelación entre el sistema judicial y el sistema de aplicación de la ley de inmigración para los no ciudadanos” ha tenido efectos devastadores (Alarcón, 2016, pág. 172). En estos casos los sistemas de protección social y los servicios públicos no necesariamente tienen contemplada esa posibilidad por lo que aparece la necesidad de regularizar el proceso de recepción, así como de construir algún grado de coordinación con el país de expulsión.

La definición de estrategias y políticas para hacer frente a este fenómeno supone acciones que van desde la defensa y orientación legal desde los consulados, hasta la puesta en marcha de programas de reinserción a los servicios públicos y sociales. Lo anterior depende del perfil de las personas retornadas. En el caso de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, por ejemplo, en México, “la diáspora de retorno es predominantemente joven y, en consecuencia, requiere de programas de reinserción educativa y laboral que aprovechen y potencialicen sus habilidades bilingües y biculturales” (Jacobo Suárez, 2016, pág. 216). Para ello se requieren diseñar programas especializados de regularización con el fin de tramitar el reconocimiento de comprobantes de identidad y de estudios realizados en extranjero, como también la eventual adaptación de los contenidos curriculares. El conjunto de servicios sociales, en especial, la salud y el cuidado, deben adaptarse ante la llegada a veces masiva de este segmento de población. De particular relevancia es la reinserción escolar de los niños, niñas y adolescentes, los cuales muchas veces carecen de documentación suficiente (o en el idioma del país de origen) para certificar sus estudios previos y, posteriormente, adaptarse a contenidos curriculares que muchas veces ya no corresponden ya a la lengua materna de aquellos. En México, por ejemplo, las Normas de Control escolar han debido adaptarse paulatinamente a esta realidad, por cierto, más frecuente en las zonas de repatriación de personas migrantes retornadas desde Estados Unidos. No obstante estos esfuerzos, la normativa en vigor sigue siendo un factor de no inserción o deserción escolar, al tiempo que se carecen todavía de estrategias sistémicas de enseñanza del Español y de convivencia escolar en grados más avanzados (Jacobo Suárez, 2016).

A nivel familiar y personal, el retorno supone, según el caso, la reunificación o separación de las familias, con graves consecuencias emocionales que requieren un apoyo psico-social raras veces disponible. Inaugura además complejos procesos administrativos y judiciales para la reasignación de la tutela de aquellos menores que quedan separados de sus padres a otros familiares o incluso a instituciones de acogida. En el caso de niños, niñas y adolescentes que retornan al país de origen de sus padres, pero para quienes dicho país es fundamentalmente ajeno, la gestión psico-social a nivel familiar y escolar es un gran desafío para lo cual se requiere desarrollar servicios profesionalizados de apoyo (IMUMI, 2014).

Asegurar la reinserción laboral formal acorde con la preparación y experiencia laboral adquiridas en el exterior constituye un segundo desafío con implicancias para la protección social. Pero volver al país de origen tiene dificultades propias, pues existe discriminación hacia quienes retornan y las condiciones de vida pueden ser muy distintas a aquellas de cuando se dejó el país de origen, toda vez que en casos como México y Centroamérica los retornados de manera involuntaria tienden a tener una escolaridad baja (CEPAL, 2018). Puede que la persona retornada no haya residido o trabajado antes en el país de origen. Por lo tanto, se necesita una mirada integral e institucional, involucrando a la sociedad civil (ONG, fundaciones y organismos internacionales), el mundo privado (sensibilización de las empresas) y los distintos niveles de gobierno (gobiernos estatales, federales y gobiernos municipales).

Otro aspecto central tiene que ver con la portabilidad de derechos y beneficios de protección social. Por un lado, están aquellos acumulados en el país de destino y que se pierden tras el retorno al país de origen. Fondos y derechos de pensiones pueden interrumpirse por la falta de mecanismos de exigibilidad transnacional, lo que constituye una pérdida de recursos y una fuente de vulnerabilidad para la obtención de ingresos, particularmente en la vejez.

Además, la reconexión con la protección social en el país de origen no es un proceso automático, sino que está mediado de nueva cuenta con el trabajo formal y con procedimientos y requisitos administrativos para los que la información no está disponible y que requiere tiempo y a veces recursos. Finalmente, las personas que retornan durante la fase laboral activa de la vida corren el riesgo de tener trayectorias laborales truncadas por la participación intermitente en varios sistemas de protección social, dificultando la consolidación o acumulación de beneficios en especial pensionales.

De nueva cuenta, en ausencia o por incumplimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales en esta materia y/o la falta de estrategias activas para implementarlos, las personas retornadas enfrentan una mayor incertidumbre. En efecto, la idea de portabilidad de derechos de protección social va más allá de la dimensión jurídico-normativa de la institucionalidad, e implica una subrogabilidad plena la que “requiere una colaboración entre las instituciones de seguridad social del país de origen y del país de acogida con el fin de garantizar una determinación conjunta de los niveles de prestación para un trabajador migrante en particular” (Sabates Wheeler y Koettl, 2010, pág. 132).

G. Transnacionalidad y protección social

1. Necesidades de protección social de las familias transnacionales

La transnacionalidad es una realidad desde el momento en que es posible mantener identidades múltiples en el sentido de contar y mantener vínculos culturales, familiares, económicos y emocionales con más de un país, de tal suerte que los “emigrantes mantienen a los familiares que permanecieron en su tierra, contribuyendo así a la reproducción del sistema cultural y social del lugar de salida, pero a causa de su propia experiencia migratoria redefinen sus elementos culturales y de identidad y logran introducir cambios profundos en los espacios sociales del lugar de llegada” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 41). Todo lo anterior ha sido potenciado por las nuevas tecnologías de la información y comunicación que permiten mantener contactos de manera cotidiana y más directa, a pesar de la distancia y con costos decrecientes de dichas tecnologías. Así, esa transnacionalidad marca un proceso “mediante el cual los transmigrantes, a diferencia de los migrantes tradicionales, construyen y mantienen relaciones sociales, económicas y políticas entre las sociedades de origen y los lugares de asentamiento, creando campos de interacción social” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 47). Este fenómeno, por cierto, no concierne solamente a los migrantes en situación precaria y/o irregular, sino que involucra también una transnacionalidad “desde arriba”, marcada por la circulación de migrantes altamente calificados a través de empresas transnacionales y otras redes⁷.

En rigor, la emigración produce una reasignación del sentido de identidad que logra trascender en muchos casos el plano territorial y geográfico para incorporar aspectos étnicos, nacionales o regionales. Sin duda, “las identidades también dependen del contexto sociopolítico en que viven los inmigrantes y de la definición y construcción social que realice la sociedad de llegada sobre los distintos grupos de inmigrantes. [...] A su vez, los propios inmigrantes suelen utilizar nuevas clasificaciones como forma de distanciarse de la imagen que se tiene de ellos en los lugares de destino, apelando por ejemplo al origen étnico o territorial” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 61). Entre los indicadores de un alto grado de transnacionalidad están la frecuencia en el envío de remesas y la presencia de familiares en el país de origen.

En tal sentido, la protección social, o más bien las tensiones entre la pertenencia o exclusión de los sistemas de protección social del país de origen, tránsito y destino, son uno de los escenarios complejos de esa transnacionalidad, y de las vicisitudes de las personas migrantes en su búsqueda de lograr cumplir con las funciones de la protección social para enfrentar riesgos e incertidumbres, asegurar el acceso a servicios básicos y asegurar un ingreso y un nivel mínimo de bienestar a lo largo del ciclo de vida.

Los descendientes de los migrantes no presentan una plena integración mediante matrimonios mixtos, movilidad social y acceso a la educación, la vivienda y el trabajo en las mismas condiciones que la población local. La formación, presencia y consolidación de comunidades étnicas en las ciudades que han recibido inmigrantes de distintos lugares del mundo impone una realidad traumática cuando involucra altos índices de pobreza, participación desigual en el mercado laboral, bajo nivel de escolaridad, agudos problemas de vivienda y, en general, una situación de exclusión reforzada por la estigmatización y la discriminación en el ámbito de la sociedad receptora que no es común a todos los inmigrantes (Martínez Pizarro, 2008).

2. Remesas y protección social

Dadas las restricciones de acceso a la protección social tanto en los países de origen y destino, las remesas internacionales constituyen una alternativa privada, familiar e informal para generar un flujo de recursos para los familiares en el país de origen con el objeto de tratar de garantizar un cierto nivel de bienestar y aseguramiento relativo. Las remesas muestran cuán importante es examinar la migración desde la óptica del desarrollo, que no hace más que recoger evidencias del pasado y sumarle aspiraciones y necesidades de inclusión y protección social del presente en un marco de sostenibilidad. Actualmente,

⁷ Se entiende por “transmigrante” aquellas personas migrantes que de manera activa mantienen una identidad múltiple y mixta, retomando prácticas, redes y valores tanto del país de origen como del país de destino.

la abrumadora mayoría de los migrantes residen en los Estados Unidos, el principal país receptor de la emigración de Centroamérica y México, con 78% de los emigrantes centroamericanos (3.13 millones) y 97% de los emigrantes mexicanos (12.1 millones) residiendo en dicho país en el 2015. Un número bastante menor en España. Cabe agregar que también destaca la dinámica de aumento, freno y recuperación migratoria, donde se ha evidenciado un fuerte incremento de la participación de migrantes menores de edad, acompañados y no acompañados, así como de mujeres, deportaciones y personas víctimas de trata, entre otros aspectos, tendencia que se manifiesta principalmente en el Triángulo Norte de Centroamérica. El panorama migratorio regional además se ha complejizado y en ello destaca, por ejemplo, el rápido incremento de la emigración de venezolanos, en especial hacia los Estados Unidos, México, España y otros países, como Brasil y Chile, al que le caracteriza también el fuerte crecimiento de la inmigración (Martínez Pizarro, 2018).

Pero cabe mencionar que “no se trata de un ingreso complementario, sino de un componente fundamental de los ingresos salariales de los hogares receptores y, por el otro, que, aunque adoptan la forma de una transferencia externa, no corresponden a un tipo de ahorro externo, sino a salarios generados a partir de la actividad laboral de los migrantes en los países de destino” (CEPAL, 2018, pág. 61). Su función principal consiste en asegurar la reproducción material, social y cultural de la familia. Como flujo de ingresos salariales, las remesas son altamente sensibles, a los vaivenes de la economía y el empleo en los países de destino, al volumen (creciente o no) de migrantes que se trasladan a economías más desarrolladas y, a nivel micro, a la continuidad (en general en el largo plazo) de los vínculos familiares transnacionales entre migrantes y sus cercanos. Por lo tanto, como flujo sujeto a cambios o reducciones súbitas, se trata de una fuente de incertidumbre para las familias receptoras, las cuales muchas veces sitúan el proyecto migratorio como estrategia de desarrollo y diversificación del riesgo.

Aun cuando se les otorgue a las remesas una importancia considerable para el desarrollo debido a su volumen y a que muchas veces los países receptores presentan altos niveles de pobreza y desigualdad, su rol no debe, ni puede reemplazar la responsabilidad social del Estado en esta materia. En tal sentido, “el discurso respecto de que los migrantes pueden y deben jugar un rol fundamental en el desarrollo de sus comunidades, se visualiza como un discurso político que tiende a reafirmar un modelo de desarrollo donde el Estado termina ocupando una función de coordinación y apoyo, más que de gestor e impulsor del desarrollo” (Stefoni, 2011, pág. 498). Así, es importante el rol de la política respecto a la protección de esa fuente de ingresos para las familias, procurando facilitar el acceso a estas, su uso para la constitución de un patrimonio familiar, y reducir los costos transnacionales y nacionales de su envío.

Mención aparte merecen las remesas colectivas, a saber un fondo de ahorro y uso colectivo que “da cuenta de las prácticas que lleva a cabo la comunidad migrante, sirviendo como medio para mantener permanentemente orientado el interés y el vínculo de los migrantes hacia su comunidad de origen, además de favorecer y fortalecer la recuperación de las identidades” (Moctezuma y Pérez, 2006, pág. 95, cit por (Stefoni, 2011, pág. 503)). Típicamente, estos flujos colectivos pueden tener fines sociales y comunitarios, de tipo productivo que buscan generar un retorno, o bien inversiones mixtas con fines productivos y comunitarios. Desde el punto de vista de la protección social este tipo de remesas pueden asumir funciones importantes pero complementarias a las del Estado y el mercado a nivel del mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades de origen y manifiestan una ciudadanía sustantiva y participativa.

3. Migración, protección social y las cadenas y redes transnacionales de cuidado

La migración supone ajustes familiares a nivel del cuidado de sus dependientes y de la organización y repartición del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado al interior de las familias. No obstante, este aspecto ha ido cobrando mayor importancia también debido a la creciente participación de las mujeres en las migraciones como sujetos activos y no solamente como acompañantes o cuidadoras. Por el contrario, la migración laboral en el caso de las mujeres genera complejas interacciones entre varios ejes estructurantes de la desigualdad, a saber, en especial, la condición de migrante, el género, la clase social, la pertenencia-étnico-racial y el territorio de origen y destino.

Mirado desde las fases del ciclo migratorio y las falencias de los sistemas de protección social, son de particular interés las cadenas o redes transnacionales de cuidado, a saber “el encadenamiento de cuidados entre familias de diferentes países como fruto de la migración. Es decir, al proceso que contribuye con el sostenimiento y reproducción de las sociedades, cuando mujeres procedentes de un determinado país migran a otro para trabajar como cuidadoras, al tiempo que dejan a sus hijas/os al cuidado de terceras personas —siendo generalmente otras mujeres de la propia familia—” (Martelotte, 2015, pág. 180). Por una parte, en el país de origen, y en especial en aquellos con menor desarrollo social, el cuidado suele seguir a cargo de las mujeres de las familias dada la ausencia de sistemas de cuidado incluso para el caso de las personas que participan en el trabajo formal. En tal contexto, la migración laboral de las mujeres suma una dificultad adicional para asegurar el cuidado de los dependientes en las familias que quedan en el país de origen, siendo mujeres de la misma familia quedando a cargo de asegurar tales labores o en su ausencia de diversas redes familiares o comunitarias. En el caso de los países que masivamente han sido origen de importantes flujos de migración, la urgencia de poner en marcha estrategias y sistemas de cuidado es evidente no solamente para avanzar en materia de igualdad de género, sino especialmente debido al volumen de familias transnacionales con necesidades insatisfechas de cuidado.

Pero, además, durante el tránsito, dentro de la necesidad de asegurar la protección de los derechos, dignidad y bienestar de las personas migrantes, se suma el problema del cuidado de aquellos dependientes que migran, en especial, como se ha mencionado en el caso de los menores no acompañados.

En los países de origen persiste el desafío de múltiples discriminaciones y dificultades, en especial para las mujeres migrantes (Cerruti y Binstock, 2010; Cerruti y Maguid, 2010). Estas últimas enfrentan, en primer lugar, mayores dificultades para generar simultáneamente cuidados e ingresos para el sostenimiento de sus dependientes en el lugar de destino. Más aún, cuando su estatus es irregular y los sistemas de protección social no están diseñados para garantizar el acceso al cuidado, lo cual limita las posibilidades de participar en el mercado laboral. Además, cuando la participación laboral de las mujeres migrantes ocurre, muchas veces esta participa de los fenómenos de segmentación laboral y de género, típicamente en el trabajo doméstico informal, en donde las condiciones de trabajo son precarias, mal remuneradas, sin acceso a mecanismos de protección social y muchas veces sin una inspección laboral que evite condiciones de explotación o abuso. Paradójicamente, este trabajo informal femenino a cargo de migrantes llena vacíos de los sistemas de cuidado en los países de destino, a su vez como respuesta de las familias para posibilitar la participación laboral de las mujeres originarias del país de destino.

A su vez, cuando tienen dependientes en el país de origen, las mujeres deben resolver su cuidado recurriendo a otros familiares, o bien comprando servicios de cuidado también informales y mal remunerados. Todo lo anterior muestra la importancia de que los sistemas de protección social construyan pilares de cuidado, tanto en los países de origen como de destino de los flujos migratorios, lo que sería un aporte central para el bienestar de los dependientes que requieren cuidados, como también para las mujeres independientemente de su estatus migratorio.

III. Institucionalidad migratoria: panorama jurídico y organizacional⁸

A. Dimensiones de la institucionalidad social migratoria: normativa-jurídica, organizacional, técnica-operativa y fiscal

Por definición, toda política pública está enmarcada en un marco institucional cuyas características desempeñan un rol central sobre su eficacia, eficiencia, capacidad de inclusión y de garantizar derechos. Como apuntan Martínez y Maldonado (en Martínez, 2017), una manera de caracterizar la institucionalidad en sectores específicos de la política pública consiste en analizar en la medida de lo posible cuatro dimensiones: la jurídico-normativa, la organizacional, la técnico-operativa y la de financiamiento.

La primera abarca el conjunto de instrumentos jurídicos tanto internacionales como nacionales que estructuran un sector específico de política. El conjunto de tratados, normas constitucionales, leyes generales y reglamentos entre otros fijan los objetivos y compromisos adquiridos por el Estado, en especial con respecto a la garantía de ciertos derechos. En el caso de las personas migrantes son de particular interés los tratados y Convenios internacionales generales sobre derechos humanos (DESC), así como aquellos centrados en los derechos de las personas migrantes en materia laboral, y portabilidad de derechos de seguridad social, entre otros. A nivel nacional sobersalen las legislaciones que regulan las políticas migratorias, en especial de regularización migratoria y laboral.

La dimensión organizacional abarca la estructura gubernamental, así como los mandatos y mecanismos de coordinación entre los diversos organismos. Supone una repartición de tareas y una estructura jerárquica, eventualmente con la identificación de una autoridad social a nivel general para el conjunto de las políticas sociales, o bien a nivel sectorial para lidiar con alguna problemática o segmento de población. En el caso de las personas migrantes sobresalen las instancias a cargo formalmente de este segmento. También son de importancia aquellas instancias de coordinación interinstitucional para la atención a las personas migrantes. Finalmente son relevantes aquellas instancia subministeriales que en distintas carteras ministeriales (por ejemplo trabajo, educación, salud o infancia) que tengan por mandato la atención de las personas migrantes.

La dimensión técnico-operativa se refiere al conjunto de herraminetas técnicas y de gestión a disposición de las instancias de gobierno. Desempeña un rol central en cuanto a las capacidades efectivas

⁸ El presente capítulo fue elaborado por Gabriel Kattan Abusleme y Carlos Maldonado Valera.

de implementar las políticas de manera eficaz. En el caso de las personas migrantes la disponibilidad de registros administrativos sofisticados o de información estadística sobre el perfil socio-demográfico de las personas migrantes son un insumo importante para la implementación adecuada de políticas.

Finalmente, la dimensión de financiamiento abarca el conjunto de recursos financieros movilizados por el Estado en un sector dado de política pública. Cabe mencionar que estas cuatro dimensiones son interdependientes, es decir, que todas requieren desarrollarse adecuadamente y consolidarse para mejorar los impactos efectivos de las políticas públicas. En el presente estudio, en la tercera parte de este documento se hará una descripción somera de la institucionalidad migratoria. No obstante, debido a la falta de información suficiente, el foco de este capítulo estará en las dos primeras dimensiones recién mencionadas.

Basado en ese marco de análisis a continuación se examinará la institucionalidad social de la región dedicada a las personas migrantes, su evolución en las últimas décadas, con el fin de dilucidar algunos desafíos institucionales comunes para garantizar el ejercicio de derechos de manera universal, atendiendo los problemas del conjunto de la población, incluyendo el segmento representado por las personas migrantes, frecuentemente relegado como objeto de las políticas públicas en general y de la protección social en particular. Ello con el objetivo de contribuir a la creación de espacios de integralidad e intersectorialidad que puedan responder a las múltiples necesidades y derechos de dicho segmento.

B. Institucionalidad migratoria: la dimensión jurídico-normativa

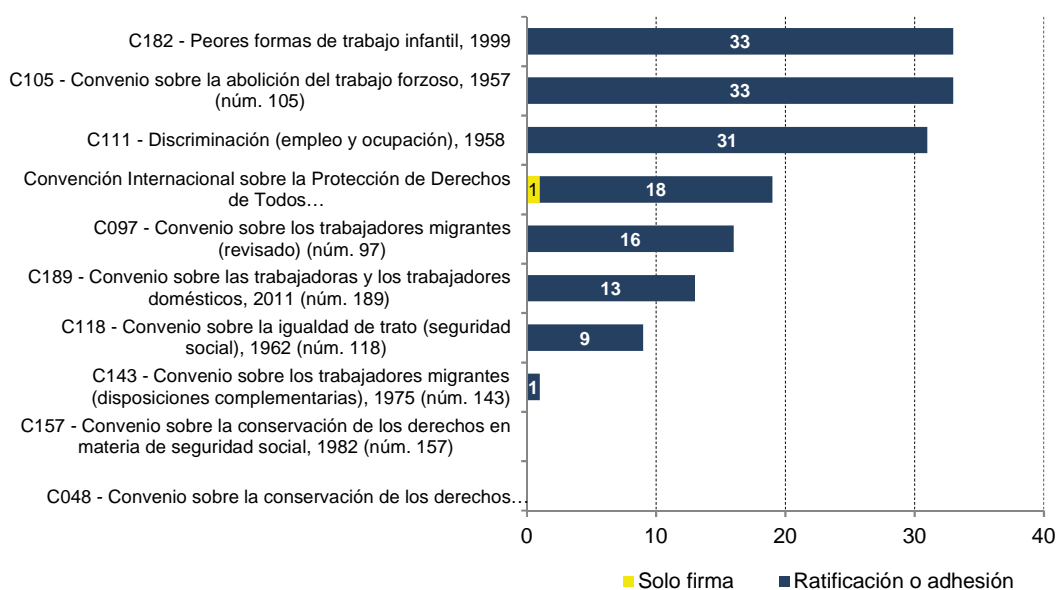
Entre los convenios o instrumentos internacionales es posible identificar y clasificar tres categorías: los de objeto más específico, dedicados a los derechos de los trabajadores migrantes; los llamados Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, que buscan promover la efectiva protección de todos los trabajadores a nivel general; y finalmente los instrumentos de Naciones Unidas consagrados a los derechos humanos. Entre los instrumentos específicos para las personas migrantes destacan el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (1949), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (1975) y la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

Entre los instrumentos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran consagrados los derechos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (C087/1948), el derecho de sindicación y negociación colectiva (C098/1949), la igualdad de remuneración (C100/1951), la abolición del trabajo forzoso (CC105/1957), a la no discriminación (C111/1958), edad mínima (C138/1973) y de las peores formas de trabajo (C182/1999). En cuanto a los instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos, se pueden identificar particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ambos suscritos en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1969 y 1988, respectivamente. Asimismo, entre los instrumentos internacionales que han servido de referente para las legislaciones nacionales se incluyen la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), en materia de igualdad de género, suscrita por 31 países de la región, o la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001), relativos a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el plano nacional, regional e internacional, firmados por 28 países⁹. Además, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, aprobado en 1994, durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, con la presencia de 31 países de la región, ha sido de gran valor para orientar las políticas

⁹ Aprobados, respectivamente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001. Véase [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> y http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/acconf189_12.pdf.

sociales y favorecer la adopción de un enfoque de derechos. Aunque algunos de estos instrumentos forman parte de acuerdos asumidos hace décadas en la región, es destacable su gran influencia como referentes para las políticas sociales y de protección social, sobre todo para este segmento poblacional particular. Como se muestra en el gráfico 6 de los 33 países de América Latina y el Caribe, 33 se han adherido (explícita o implícitamente) al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957 (núm. 105), 33 países lo han hecho para el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999 (núm. 182). En tanto, al Convenio sobre los trabajadores migrantes de 1975 (núm. 143) solo se han adherido 16 países. Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, cuenta con la ratificación o adhesión de 18 países y la firma de solo uno.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (33 países): firma y ratificación o adhesión de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales y de las personas migrantes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

Otros convenios de la OIT relacionados con la protección social han alcanzado un menor nivel de ratificación en la región; entre ellos destaca el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102), ratificado por solo 10 países, así como el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (Núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183), ambos ratificados por apenas 9 países. Con respecto a segmentos específicos de la población, 15 países de un total de 33 han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169). A su vez, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) ha tenido una expresiva adhesión en la región, donde cuenta con 13 de las 24 ratificaciones realizadas en todo el mundo. No obstante, 21 países de la región aún no lo han ratificado.

A nivel regional, es posible afirmar que los países muestran en general un alto nivel de ratificación de los convenios internacionales que hacen referencia a los derechos humanos de la totalidad de la población. No puede decirse lo mismo de instrumentos centrados en los derechos de segmentos específicos de población, en especial en el caso de las personas migrantes. Este relativo vacío requiere ser superado para complementar el marco jurídico-normativo internacional de los países de la región, y avanzar hacia la consolidación de un enfoque de derechos. En tal sentido, como se apunta en el recuadro 6, la adopción de compromisos e

instrumentos a nivel regional y subregional, en el marco de foros y acuerdos de integración y cooperación de América Latina y el Caribe es una tarea complementaria que debe continuar.

Recuadro 6 **Algunos ejemplos de acuerdos y marcos desarrollados a nivel regional y subregional en América Latina y el Caribe**

Paralelamente al desarrollo mundial y regional de instrumentos normativos internacionales para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población migrante, los acuerdos regionales y subregionales son espacios complementarios de importantes acuerdos y compromisos a nivel bilateral y multilateral. En los últimos 15 años, Sudamérica ha dado importantes pasos para establecer un régimen de libre movimiento, lo que se ha traducido en avances en materia de facilitación del ingreso y de la residencia regular de los nacionales de los países firmantes. En este sentido, pueden citarse los esfuerzos en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad Caribeña (CARICOM), y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en América Central.

El MERCOSUR actualmente incluye como Estados Partes a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) (en proceso de adhesión), Brasil, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela (suspendida temporalmente) y Uruguay y contempla como Estados Asociados a Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. En el año 2002 se adopta uno de los acuerdos más importantes hasta la fecha en materia de movilidad humana: el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR que entró en vigor el año 2009 y que tiene rango de instrumento internacional subregional. En virtud de este cualquiera de los países sudamericanos, miembros o asociados lo pueden implementar (con excepción de Guyana, Surinam y la República Bolivariana de Venezuela que no han integrado este acuerdo). Cabe destacar que paralelamente se han desarrollado instrumentos para la protección de las personas en tránsito con un enfoque de derechos bastante marcado, donde destaca el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Miembros, el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos y el Acuerdo para la Visa del MERCOSUR.

Para el caso de la Comunidad Andina (CAN) que incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú, además de los acuerdos de Cartagena o de Trujillo, una de las decisiones más destacables sería la decisión 545 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de 2003 denominada “Instrumento Andino de Migración Laboral”, la que tiene implicancias en materia de portabilidad de los derechos facilitando el acceso a los sistemas de seguridad social de los países firmantes por parte de los trabajadores migrantes, así como de igualdad de trato para ciertas categorías de trabajadores.

También es importante destacar que Centroamérica, ha implementado desde el año 2006, el Convenio Centroamericano de libre movilidad o CA-4, el cual, aun cuando dicho acuerdo no contempla la portabilidad de derechos de seguridad social, busca establecer la libre movilidad de personas entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En la Comunidad del Caribe (CARICOM) (compuesta por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tabago) destaca el Tratado de Chaguaramas, cuyo capítulo tercero busca establecer la libertad de movimiento de las personas. Paralelamente se ha desarrollado un CARIPASS, que busca facilitar los procesos de movilidad en la subregión estableciendo un documento de viaje especial para la comunidad caribeña.

En Centroamérica la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) desde 1990 reúne periódicamente a los responsables de los gobiernos centroamericanos para abordar todos los aspectos y dificultades relacionadas con la migración, con miras a definir líneas y criterios comunes de política migratoria.

Fuente: OIM, 2015.

Estos instrumentos internacionales, regionales y subregionales adquieren hoy un renovado impulso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que impone nuevos compromisos y desafíos a todos los países y a la institucionalidad de las políticas sociales a nivel nacional y regional. En efecto, la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible es actualmente el marco global que intenta articular en todos los niveles los esfuerzos para avanzar de manera armónica en los tres pilares del desarrollo sostenible: social, económico y medioambiental. La migración, problemática para países en desarrollo y desarrollados, es uno de los desafíos transversales a sus metas y objetivos. Estos se retoman en el recuadro 7, con énfasis en sus vínculos con la protección social.

Recuadro 7

Migración y protección social en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, es un marco internacional fundamental para la protección de las personas migrantes, puesto que constituye la hoja de ruta para los próximos 15 años. A través de 17 objetivos y 169 metas pone en el centro del desarrollo la dignidad y la igualdad de las personas. A continuación, se enlistan aquellas metas cuya relación tanto con la migración internacional como con la protección social es estrecha:

Metas específicas asociadas a la migración internacional:

- Meta 3.c. Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

- Meta 4.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

- Meta 3.8: Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, al acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

- Metas 5.2, 8.7 y 16.2. En conjunto plantean eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación laboral, sexual y de cualquier otro tipo.

- Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

- Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

- Meta 10.c. De aquí a 2030, reducir a menos de 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.

- Meta 16.9. Proporcionar acceso a identidad jurídica, en particular mediante el registro de nacimientos

- Meta 17.18. Aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria.

Metas específicas asociadas a la Protección social:

- Meta 1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

- Meta 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

- Meta 5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

- Meta 8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

- Meta 8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

- Meta 10.1. De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.

- Meta 10.2. De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

- Meta 10.4: Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad

- Meta 16.9. De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 2016b.

A pesar de su importancia, los compromisos internacionales no son suficientes para asegurar la adopción de marcos jurídicos internos sólidos. A continuación, se describen los avances jurídicos que se han identificado respecto a las normativas nacionales de los países.

1. Marcos normativos nacionales relacionados con la protección de la población migrante

Durante décadas, en la región, los marcos normativos han tenido un desarrollo marcado por una especialización cada vez mayor desde el punto de vista sectorial, de la mano de un mayor desarrollo y de agendas públicas más complejas. En materia social, históricamente los sectores principales fueron la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo. No obstante, la constante diversificación de la agenda social y los actores que participan en ella fueron surgiendo nuevas temáticas, en particular el desarrollo social y el bienestar de determinados segmentos de la población (género, infancia, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, afrodescendientes etc.) a la suscripción de instrumentos internacionales y leyes nacionales buscando garantizar un enfoque de derechos para su protección.

Conceptualmente, es posible distinguir dentro del ámbito social, segmentos de la población a lo largo del ciclo de vida (infancia, adolescencia, juventud y personas de edad), como también pueden distinguirse diversos colectivos transversales, entre los que sobresalen las mujeres como grupo de población mayoritario, pero históricamente discriminado, así como las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y las personas migrantes, donde este último también ha sido objeto de marginación y discriminación, consolidándose hoy como parte importante de la agenda social en la mayoría de los países.

Las personas migrantes, comparativamente han tenido menor visibilidad a nivel normativo, pese a que representan un serio y creciente desafío para el desarrollo de políticas públicas universales con un enfoque de derechos, que busque alcanzar un desarrollo integral de las sociedades garantizando así los derechos humanos a cada una de las personas en la región. El posicionamiento y la importancia de proteger ciertos colectivos o segmentos particulares, históricamente ha ido construyéndose de la mano de una agenda social, que constantemente se ve expuesta a los rápidos cambios y diversificación de la sociedad.

Luego de analizar 33 textos constitucionales de la región, es posible identificar que la garantía de derechos específica para las personas migrantes ha sido poco frecuente debido, en general, a la antigüedad de estos textos, en los cuales muchas veces no contemplan desafíos actualmente vigentes. En tan solo 7 casos (Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba, Ecuador, Haití, México, Panamá y la República Dominicana), se hace una mención explícita a la protección para las personas extranjeras y sus derechos sociales en igualdad de condiciones con la población nacional. Esta cifra aumenta a 17 casos, si se integran las constituciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, que mencionan una protección general, en la cual se proclama la protección de los derechos de la población extranjera al interior de las fronteras nacionales, sin discriminación y con igualdad de derechos, pero sin mención explícita de la garantía de derechos sociales específicos. Como una práctica destacable, es importante para el análisis el caso del texto constitucional del Ecuador, único caso que menciona explícitamente la protección de los derechos de las personas migrantes¹⁰.

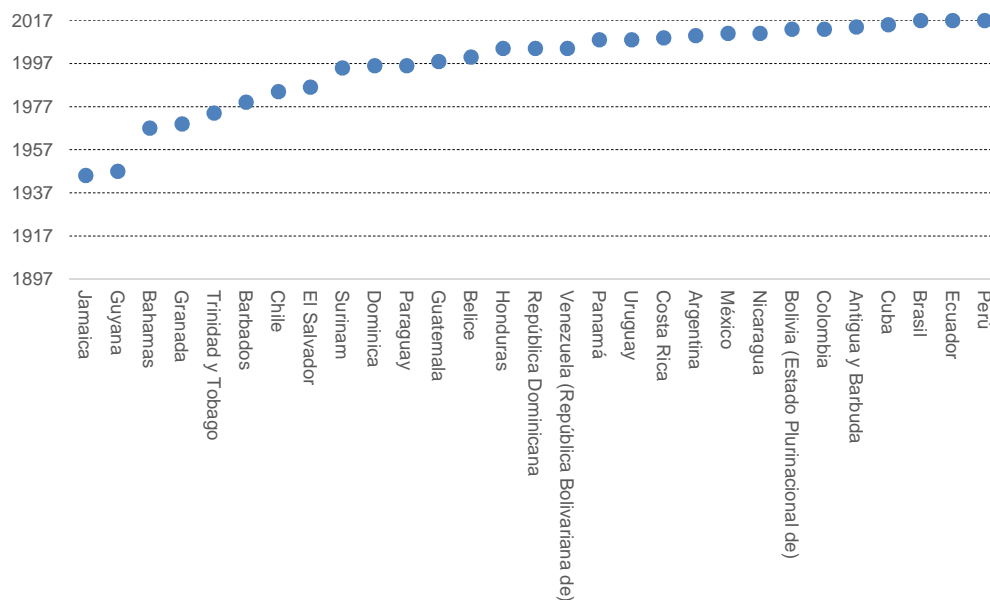
Con relación a las normativas nacionales, aumenta notoriamente la frecuencia con la que se identifican instrumentos para mejorar y promover la situación de este segmento de población. Como es posible apreciar en el gráfico 7, durante la década de los noventa 90, muchos de estos países actualizaron sus normativas para la regulación de la migración, lo que contribuyó a modernizar y actualizar los mecanismos vigentes. En general las legislaciones más antiguas realizan un abordaje de la migración desde una perspectiva centrada en la seguridad nacional y el control fronterizo¹¹ con el fin de limitar la entrada de determinados colectivos. Aunque no existe una correlación directa entre el año de promulgación de la ley y

¹⁰ El texto Constitucional del Ecuador menciona este derecho de la siguiente forma en su Artículo 416 “Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.”

¹¹ Las normas regulatorias de la migración, en sus inicios estaban enfocadas exclusivamente al control de la inmigración para proteger la seguridad y fronteras nacionales, con miras a políticas más restrictivas que inclusivas.

la garantía de derechos sociales se aprecia un cierto patrón, es decir que, a mayor antigüedad de la principal legislación nacional migratoria, es menos frecuente la mención o garantía de los derechos para las personas migrantes. Son los casos de Guyana (1947), Jamaica (1945), Bahamas (1967), Barbados (1979) o Chile (1984)¹². En cambio, en las leyes más recientes, es más frecuente la mención de derechos otorgados explícita y formalmente. Estos son los casos del Uruguay (2008), Costa Rica (2009), México (2011), Nicaragua (2011), Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Ecuador (2017) Perú (2017) y el Brasil (2017).

Gráfico 7
América Latina y el Caribe (29 países): año de promulgación de las principales legislaciones nacionales vigentes en materia de migración



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los textos constitucionales y una revisión de las principales legislaciones nacionales en materia social.

Para la identificación de las normas migratorias y su posterior análisis, se tomó como base, investigaciones previas de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), con sus Perfiles Migratorios, disponibles para una gran cantidad de países de América Latina y el Caribe; como también documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el conjunto de publicaciones producidas bajo el Proyecto de Cooperación Sur-Sur para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes en América Latina y el Caribe.

Se constata que, entre los 33 países de la región, 29¹³ contemplan al menos una normativa general (en su mayoría leyes, decretos y actos) que establecen el marco de acción mediante las cuales se desarrollan las políticas de integración de la población migrante y los niveles de acceso a los servicios públicos o incluso los mismos derechos asociados a los sectores de inclusión social (trabajo, seguridad social, salud pública, educación pública y vivienda). Como es observable en el cuadro 3, la figura que mayormente predomina en la región es la presencia de las Leyes de Migraciones (en 15 casos), que

¹² Cabe mencionar que la legislación nacional principal en materia migratoria puede ser antigua, pero la presencia de reglamentos, decretos y otros actos administrativos pueden también actualizar y modernizar los fundamentos de las políticas de migración y la garantía de derechos de este segmento, como en el caso de Chile.

¹³ De los 33 países fue posible acceder a la disponibilidad de información de 29 países y sus respectivos decretos y reglamentos. Los cuatro países de los que no se pudo encontrar información oficial y que quedaron excluidos del análisis fueron Haití, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

además de sentar las bases de la regulación del ingreso, tránsito, permanencia y salida de las personas del territorio del Estado, reglamenta las líneas políticas fundamentales para la protección y promoción de los derechos de los migrantes. También es muy común que estos instrumentos definan los espacios institucionales de coordinación y rectoría de la política migratoria. Para los casos de los países pertenecientes al Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tabago) es observable que la figura predominante es el Acto de Inmigración o de Extranjería (Immigration or Aliens Act), el cual tiene una jerarquía similar a las leyes de migración presentes en los demás países de la región. Y en los otros 4 casos restantes, estos presentan Reglamentos de Extranjería, Disposiciones Migratorias a través de Decretos, entre otros tipos.

La existencia de al menos una normativa nacional dirigida a la población migrante, además de sugerir que los Gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de contar con una legislación adecuada para responder a las necesidades, las aspiraciones y las demandas de las personas migrantes; refleja también el consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender un tema que en muchos casos estaba ausente de la agenda pública hasta hace poco. La presencia de un instrumento de esta índole a nivel nacional favorece la estabilidad, la definición de criterios, la continuidad institucional y los recursos que se asignan a las políticas públicas de migración.

En cuanto al contenido, estos varían dependiendo del país de origen y el año de promulgación, ya que, por ejemplo, en países pertenecientes al Caribe como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana y Trinidad y Tabago, aún presentan legislaciones que fueron promulgadas durante el siglo XX¹⁴, con un enfoque principalmente de seguridad nacional, y en las cuales se establecen disposiciones para el ingreso o egreso del territorio nacional, mediante controles fronterizos, sin describir ni profundizar el proceso de integración que reciben los migrantes una vez ingresados al país y qué tipo de protección garantiza el Estado. Diferente situación es la de los textos de los países pertenecientes a América Latina en los cuales, si se observan los objetivos identificados en el cuadro 3, fue posible identificar un extendido compendio normativo el cual es liderado en 16 casos por una Ley General de Migración (Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela), en donde además de regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas entre las fronteras nacionales, también se establecen espacios institucionales, principios y directrices para la política pública dirigida a la población migrante. Estas leyes generales están acompañadas y complementadas por diversos decretos o leyes en las cuales se establecen diversas instituciones, la regulación del estatus de las personas refugiadas y de la trata y tráfico de personas, y otros delitos relacionados a este fenómeno. Otro punto importante por destacar es la concepción del migrante como una persona portadora de derechos y vinculada a deberes para con el Estado.

En consecuencia, es primordial que los países de la región reconozcan formal y concretamente a las personas migrantes como personas con derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Respecto a los derechos mencionados en las leyes nacionales principales, destacan, por un lado, libertades y derechos civiles básicos como la libertad movimiento, reunión, expresión, pensamiento y confesión, propiedad, a la justicia, y los derechos políticos en el sentido de poder criticar, evaluar, exigir y tener preferencias, entre otros. Por el otro, están los derechos económicos, sociales y culturales, entendido como la participación en el bienestar económico y social, y cuyas llaves maestras son el acceso a la protección social y al trabajo decente (Cabieses y otros, 2017).

¹⁴ Antigua y Barbuda y Guyana han presentado enmiendas en años posteriores (2016 y 2007, respectivamente), pero sin grandes avances en materia de protección social.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (29 países): principales instrumentos identificados para la regulación de la migración por país^a

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Antigua y Barbuda	1945	Acto	Acto de Inmigración y Pasaporte	No se dispone de información oficial.
	2016	Acto	Enmienda al Acto de Inmigración y Pasaporte	Amend the Immigration and Passport Act, 2014 No. 6 of 2014 and for incidental and connected purposes.
Argentina	2003	Ley N° 25.871	Ley de Migraciones	Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria.
	2006	Ley N° 26.165	Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado	Regular el proceso de concesión de estatus de refugiado y los derechos de los mismos.
	2008	Ley N° 26.364	Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas	Implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas.
	2010	Decreto N° 616	Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias	Reglamentar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros.
	2017	Decreto 70/2017	Modificación de las Leyes N° 25.871 y N° 346	Sustituyese la denominación del capítulo I del título II de la Ley N° 25.871 y su modificatoria por la siguiente: "de las categorías, requisitos y plazos de admisión". Modificación de las Leyes N° 25.871 y N° 346.
Bahamas	1967	Ley	Acto de Inmigración	No se dispone de información oficial.
Barbados	1979	Ley	Acto de Inmigración, Cap N° 190	No se dispone de información oficial.
Belice	2000	Ley	Acto de Inmigración, Cap N° 156	No se dispone de información oficial.
	2000	Ley	Acto de Extranjería, Cap N° 156	No se dispone de información oficial.
	2013	Ley	Acto de Tráfico de Personas (Prohibiciones)	Un acto para prohibir y prescribir castigos por tráfico de personas; Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2005	Decreto Supremo N° 28.329	Reglamentación y Procedimientos de la Comisión Nacional del Refugiado	Establecer la Comisión Nacional del Refugiado como un mecanismo permanente de calificación.
	2006	Ley N° 3325	Trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados	Establecer las penas para los que realicen o favorezcan el traslado o reclutamiento, privación de libertad, resguardo o recepción de seres humanos.
	2013	Ley N° 370	Ley de Migración	Regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras.

Cuadro 3 (continuación)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Brasil	1997	Ley N° 9.474	Ley de refugiados	Definir mecanismos de implementación del Estatuto de los Refugiados y crear la CONARE.
	2005	Ley N° 11.106	Plan Nacional contra la trata de personas	Luchar contra la trata de personas, responsabilizar a sus autores y garantizar la atención a las víctimas.
	2017	Ley N° 13.445	Ley de Migración	Dispone sobre los derechos y los deberes del migrante y del visitante, regula su entrada y estancia en el país y establece principios y directrices para las políticas públicas para el emigrante.
Chile ^{7b}	1975	Decreto Ley N° 1094, D. O	Norma sobre extranjeros	Regular el ingreso, la residencia, permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.
	1984	Decreto Ley N° 597	"Nuevo Reglamento de Extranjería" (1984)	Descentralización de funciones, incorporación de medios computacionales a la función de extranjería y las modificaciones introducidas al D.L. 1.094, de 1975, se hace necesario la dictación de un nuevo Reglamento de Extranjería.
	2010	Ley N° 20430	Ley de refugiados	Establecer disposiciones sobre protección de refugiados.
	2011	Ley N° 20507	Ley de Trata y Tráfico	Tipificar los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establecer normas para su prevención y más efectiva persecución.
Colombia	2004	Decreto N° 4000	Disposiciones migratorias (modificado por el Decreto 2.622 de 2009)	Dictar disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y otras en materia de migración.
	2005	Ley N° 985	Ley de trata	Luchar contra la trata de personas.
	2009	Decreto N° 2622	Modificaciones al Decreto 4000 de 2004	Tiene por objeto introducir modificaciones en el Decreto 4000 de 2004, así como dictar otras disposiciones generales aplicables en materia de migración.
	2009	Decreto N° 4503	Ley de refugiados	Modificar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y dictar normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado.
	2011	Ley N° 1465	Ley sobre nacionales en el exterior	Crear el Sistema Nacional de Migraciones, como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria.
	2013	Decreto N° 834	Decreto de disposiciones migratorias	Se establecen disposiciones en materia migratoria de la República.
Costa Rica	2009	Ley N° 8764	Ley General de Migración y Extranjería	Regular el ingreso de las personas costarricenses y extranjeras al territorio de la República, y el egreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país.

Cuadro 3 (continuación)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Cuba	1978	Ley 1312	Ley de Migración	Regular, en un solo cuerpo legal las disposiciones sobre migración a los efectos de facilitar su aplicación e interpretación.
	2015	Decreto N° 26	Reglamento de la Ley de Migración	Decreto no. 26 reglamento de la ley de migración, de 19 de julio de 1978, actualizado y concordado con el decreto N° 305 de 11 de octubre de 2012.
Dominica	1996	Ley	Acto de Inmigración y Regulaciones del Pasaporte, Capítulo 18:01	No se dispone de información.
Ecuador	1976	Ley N° 276	Ley de naturalización	Brindar estructura jurídica propia al procedimiento de naturalización de extranjeros.
	2006	Modificación Código Penal	Normativa sobre tráfico y trata de personas	
	2010	Codificación 2005-006	Ley de migración	Regular la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano.
	2017	Ley Orgánica de Movilidad Humana	Ley Orgánica de Movilidad Humana	Regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados con las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes y sus familiares.
El Salvador	1958	Decreto N° 2772	Ley de Migración	Organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio de la República, mediante el examen y calificación de sus documentos; el estudio de los problemas que este movimiento origine y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país.
	1986	Decreto N° 299	Ley de Extranjería	No se dispone de información oficial.
	1993	Decreto Ley N° 670	Reforma a la Ley de Migración	Reformar la ley de migración.
Granada	1969	Ley	Acto N° 26, Cap. 145	No se dispone de información oficial.

Cuadro 3 (continuación)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Guatemala	1998	Decreto N° 95-98	Ley de Migración	Garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo.
	1999	Acuerdo Gubernativo N° 529-99	Acuerdo Gubernativo 529-99	Reglamento de la ley de migración.
	1999	Acuerdo Gubernativo N° 732-99	Ley del Organismo Ejecutivo	Reformas al Reglamento de la Ley de Migración. Establece entre otras cosas, los cobros por residencia, pasaportes y visas.
	2001	Acuerdo Gubernativo N° 383-2001	Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiados en el Territorio del Estado de Guatemala.	Reglamenta la protección y determinación del estatuto de refugiados en el territorio del Estado de Guatemala.
	2010	Decreto N° 10	Reforma a la Ley de Migración	Reformar la Ley de Migración.
Guyana	1947	Ley	Acto de Inmigración, Cap. 14:02	No se dispone de información oficial.
	2007	Ley	Enmienda al Acto de Inmigración de 1947	Enmendar el Acto de Inmigración de 1947.
Honduras	2004	Decreto N° 208	"Ley de Migración y Extranjería	Regular la política migratoria del Estado, la entrada o salida de personas nacionales y extranjeras, la permanencia de estas últimas en territorio hondureño y la emisión de los documentos migratorios.
Jamaica	1945	Ley	Acto de las Restricciones Inmigratorias (Ciudadanos de la Commonwealth)	No se dispone de información oficial.
	1946	Ley	Acto de Extranjería	No se dispone de información oficial.
México	2011	Decreto de Ley	Ley de Migración	Regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.
	2012	Decreto	Reglamento de la Ley de Migración	Se expide el reglamento de la ley de migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del reglamento de la ley general de población y del reglamento de la ley de asociaciones religiosas y culto público.
Nicaragua	2011	Ley N° 761	Ley General de Migración y Extranjería	Regular el ingreso de las personas nacionales y extranjeras al territorio de la República de Nicaragua, y el regreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política de la República de Nicaragua, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y los acuerdos de integración regional debidamente aprobados.
	2012	Decreto N° 31-2012	Reglamento a la ley no. 761, ley general de migración y extranjería	Establecer las Normas, Disposiciones Generales y Específicas para la aplicación de la Ley No. 761, "Ley General de Migración y Extranjería", publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 125 y 126 del 06 y 07 de Julio del 2011, que en adelante será denominada la Ley.

Cuadro 3 (continuación)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Panamá	2008	Decreto de Ley N° 3	Ley de Creación del Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras Disposiciones	Regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, la estadia de estos últimos en el territorio nacional; establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización, y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria.
	2016	Decreto Ejecutivo N° 167	Ley de establecimiento del Procedimiento de Regularización Migratoria General	Se establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General y se deroga el Decreto Ejecutivo N° 547 del 25 de julio de 2012.
Paraguay	1996	Ley N° 978	Ley de migración	Regular la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley.
	2002	Ley N° 1.938	Ley General sobre refugiados	Modificar el Código Penal de Paraguay (capítulos IV, V y VI).
	2003	Decreto N° 210	Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	Regular la situación de los refugiados.
	2009	Ley N° 3958	Ley que modifica la Ley N°227/93 y la Ley de Migraciones de 1996	Modifica y amplía la Ley N° 227/93 “que crea la Secretaria de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales”; y modifica la Ley N° 978/96 “de Migraciones”.
Perú	2002	Ley N° 27.840	Ley de Asilo	Regular la institución de Asilo de acuerdo con la Constitución y a los Acuerdos Internacionales.
	2002	Ley N° 27891	Ley del Refugiado	Regular el ingreso, el reconocimiento y las relaciones del Estado Peruano con el refugiado, de conformidad a los instrumentos Internacionales.
	2005	Ley N° 28182	Ley de Incentivos Migratorios	Promover el retorno de los peruanos del extranjero para dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales., Establecer incentivos y acciones que propicien su regreso para contribuir a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria.
	2007	Ley N° 28.950	Ley contra la trata de personas y el trafico ilícito de migrantes	Luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
	2010	Ley N° 29.495	Ley de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior	Constituir un espacio de diálogo y cooperación con la Oficina Consular de su Jurisdicción, apoyar las tareas de protección a los connacionales y procurar la mejor vinculación de los connacionales con la problemática peruana.
	2011	D. S N°: 067-2011-PCM	Formaliza la Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)”	Coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria en el Perú.
	2017	Decreto Legislativo N° 1350	Decreto Legislativo de Migraciones	Regular el ingreso, la permanencia y la salida de extranjeros además de regular la emisión de documentos de viajes para nacionales y extranjeros. Como además contribuir a la integración de los migrantes y garantizar sus derechos.

Cuadro 3 (conclusión)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
República Dominicana	2004	Ley N° 285-04	Ley General de Migración	Ordena y regula los flujos migratorios en el territorio nacional, tanto en lo referente a la entrada, la permanencia y la salida, como a la inmigración, la migración y el retorno de los nacionales.
	2011	Decreto N° 631-11	Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración	Ha sido dictado para la aplicación efectiva de la Ley General de Migración de la República Dominicana, N° 285-04, del 15 de agosto de 2004.
Surinam	1991	Acto	Acto de Extranjería	No se dispone de información oficial.
	1995	Decreto del Estado N° 85	Decreto de Extranjería	No se dispone de información oficial.
Trinidad y Tobago	1974	Ley	Acto de Inmigración y Regulaciones, Cap. 18:01	No se dispone de información oficial.
Uruguay	2004	Ley N° 18.076	Estatuto del refugiado	Establecer el derecho al refugio.
	2008	Ley N° 18250	Ley de Migraciones	Reconocer como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole.
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	Gaceta Oficial N° 37.296	Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas, asilados o asiladas.	Regular la materia sobre Refugio y Asilo, de acuerdo con los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los instrumentos internacionales, así como las actuaciones de los órganos y funcionarios de los Poderes Públicos encargados de su cumplimiento.
	2004	Ley N° 37944	Ley de Extranjería y Migración	Regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros, así como sus derechos y obligaciones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países, hasta diciembre de 2016.

^a Todas las normativas presentes en el cuadro son las identificadas a través de la información oficial disponible. Es importante destacar que para cada país existen variados decretos u otros tipos de normas que complementan y profundizan por temas sectoriales, protegiendo las áreas de salud, educación, trabajo, seguridad social y vivienda, entre otras.

^b En abril de 2018 el gobierno de Chile elaboró indicaciones a un anteproyecto de ley con la introducción de nuevos visados y sostuvo resoluciones administrativas para adelantarlas, además de un proceso general de regularización.

No obstante, los vínculos o desajustes de la legislación migratoria principal con respecto a los marcos jurídico-normativos internacionales con respecto a los derechos de las personas migrantes, mucho queda por explorar, comenzando por otras normas sectoriales en esa materia, en especial las normativas del trabajo, educación, vivienda o salud, debido a su trascendencia para el acceso a la protección social. En el caso de los países federales, las normativas estatales también tienen gran relevancia, como puede apreciarse en el caso de la Ciudad de México y su reciente constitución política, la cual en materia migratoria posee la ambición de avanzar en la adopción de un enfoque de derechos que incluye a las personas migrantes (ver recuadro 8).

Recuadro 8

Las personas migrantes en la Constitución de la Ciudad de México (2017)

Recientemente la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México elaboró una nueva Constitución política que ha entrado en vigor, más allá de la actualización en curso de los reglamentos y normativas que de esta derivan. En materia migratoria, su artículo 20 es notable en el sentido de declarar la urbe como una ciudad global, con vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo. Además de llamar a la adopción de medidas para prevenir la migración forzosa y llama al congreso de la ciudad a armonizar su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales para su cumplimiento de las y los habitantes de la Ciudad. Más específicamente, en el inciso 5 de dicho artículo se plantea que “El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia”.

Fuente: Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Ver [en línea] <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

C. Características organizacionales y autoridad social en materia migratoria

En esta sección se presentan tres elementos fundamentales desde el punto de vista organizacional. Por una parte, se describen múltiples órganos o foros intergubernamentales regionales y subregionales que han asumido un creciente protagonismo en la región, contribuyendo así a definir las prioridades y desafíos compartidos en este ámbito. Por otra parte, se abordan las principales instituciones que conforman la estructura organizacional nacional de la política orientada a las personas migrantes de los países de América Latina en la actualidad.

1. Instancias y foros internacionales y regionales dedicados a la migración internacional en América Latina y el Caribe

A nivel intergubernamental son destacables diversos esfuerzos en la región durante la última década para promover espacios de cooperación y discusión, en torno a la migración. Actualmente, el proceso más importante es la negociación de un Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. Las negociaciones en curso apuntan a numerosos compromisos de gran relevancia para la garantía de derechos de las personas migrantes, en especial en lo relativo al acceso a la protección social como puede apreciarse en el recuadro 9.

Recuadro 9

La protección social y el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

El Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular previsto para firmarse en 2018 luego de largas negociaciones es fruto de un largo proceso asociado al compromiso colectivo por mejorar la cooperación en el campo de la migración Internacional, ya que se reconoce que esta es una fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en el mundo globalizado. Uno de los temas transversales concierne a las discusiones acerca de la protección social, visto desde el enfoque de derechos, la inclusión social y la regularización migratoria como componente de las políticas públicas. Otro de los grandes asuntos es su seguimiento y la creación de nuevas institucionalidades en las Naciones Unidas.

Recuadro 9 (conclusión)

El Pacto cuenta con 23 objetivos, guiados por los principios de la importancia de cada persona, la cooperación internacional, la soberanía nacional, el imperio de la ley y el debido proceso, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la perspectiva de género y el interés superior del niño. Sus relaciones con la Agenda 2030 son estrechas y más aun con las propuestas que han surgido desde América Latina y el Caribe. Los 23 objetivos están ordenados para cumplir el orden del ciclo migratorio. En este sentido, sus relaciones con la protección social deberán examinarse con detenimiento en los próximos años. A continuación, se resumen dichos objetivos con base en cinco grandes temas, organizados de modo preliminar.

Política pública	Acceso a protección social y a servicios	Regularización	Soberanía y seguridad de las personas migrantes	Inclusión social
(1) Recolectar y utilizar datos precisos y desagregados como base para políticas basadas en evidencia.	(4) Proveer a todos los migrantes de pruebas de identidad legal, identificación adecuada y documentación.	(2) Minimizar los factores adversos y estructurales que compelen a las personas a dejar su país de origen.	(8) Salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados para migrantes desaparecidos.	(16) Empoderar a migrantes y sociedades para ejecutar una inclusión y cohesión social integral.
(3) Proveer información adecuada y oportuna en todas las etapas de la migración.	(14) Extender protección consular, asistencia y cooperación a lo largo del ciclo migratorio.	(5) Mejorar la disponibilidad y flexibilidad de los caminos de la migración regular.	(9) Fortalecer la respuesta transnacional al tráfico de migrantes.	(17) Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en hechos para moldear la percepción de la migración.
(23) Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas globales para una migración segura, ordenada y regular.	(15) Proveer acceso a servicios básicos para migrantes.	(6) Facilitar reclutamiento justo, ético y las condiciones que aseguren el trabajo decente.	(10) Prevenir y combatir la trata de personas en el contexto de migración internacional.	(18) Invertir en el desarrollo de habilidades y facilitar el reconocimiento de estas, las calificaciones y competencias.
	(20) Promover las transferencias de remesas de forma más rápida, barata y segura, y contribuir a la inclusión financiera de los migrantes.	(7) Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.	(11) Gestionar las fronteras de una forma integrada, segura y coordinada.	(19) Crear condiciones para la contribución de migrantes y diásporas al desarrollo sostenible en todos los países.
	(22) Establecer mecanismos para la portabilidad de los beneficios de seguridad social y beneficios ganados.	(12) Fortalecer la certeza y las capacidades de anticipación en los procesos migratorios.	(13) Utilizar la detención de migrantes solo como una medida de último recurso y trabajar hacia alternativas.	(21) Cooperar en la facilitación del retorno sustentable, la readmisión y la reintegración.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Draft rev 2”, del 28 de mayo de 2018.

También a nivel regional y subregional se han multiplicado las instancias (como conferencias, foros y consejos), donde se aborda el fenómeno de las migraciones en la región, buscando a través del intercambio de experiencias institucionales análisis y desarrollo de proyectos, de normas y/o generando consensos y principios, sobre todo declarativos. Por lo tanto, los foros intergubernamentales constituyen un espacio organizacional cada vez más importante en el área social, posibilitando la búsqueda de consensos a través de la cooperación, con el potencial futuro de una agenda social regional. Estos foros permiten el intercambio y discusión sobre objetivos, instrumentos y experiencias, lo que constituye una gran herramienta de complementación de los instrumentos internacionales.

En esta sección se presenta una clasificación de los diversos foros intergubernamentales a nivel mundial, regional y subregional, otorgando así un análisis del panorama, con el principal objetivo de contribuir a su estudio y entendimiento.

A nivel regional existe una gran variedad de foros vigentes para la promoción y protección de las personas migrantes, lo cual demuestra que la relevancia alcanzada por el tema, y la necesidad de generar espacios de profundización y compromiso con este colectivo es cada vez mayor.

De esta manera, de los nueve foros identificados, es posible distinguir tres tipos de foros en términos de su vinculación entre los Estados miembros. Cuatro de ellos están vinculados con organismos de las Naciones Unidas: la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional, la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el abordaje de grandes movimientos de refugiados y migrantes, la Reunión Anual Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia sobre Hambre, Pobreza y Migración.

En segundo lugar, se ubican los foros de países que aspiran a tener una representatividad regional o cuasi regional, tal como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con su Reunión sobre Migraciones; la Organización de los Estados Americanos, con su Cumbre de las Américas, y la Organización de Estados Iberoamericanos, su Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y su Conferencia Iberoamericana sobre Migración.

En tercer lugar, se identifican los foros donde sus miembros responden a una vocación de integración subregional, como lo es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con su Foro Especializado Migratorio, o la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). En este último caso destaca la Agenda Regional de Protección Social e Inclusión Productiva (2018) recientemente aprobada por las principales instancias ministeriales sociales del SICA, y que contiene cuatro líneas para la gestión integral de la migración internacional con enfoque de derechos.

Estas instancias intergubernamentales son una herramienta para adecuar a las realidades regionales a los mandatos internacionales y posicionarse al respecto, así como para coordinar esfuerzos entre los países para el intercambio de experiencias y para mejorar las políticas sociales y su institucionalidad.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: foros intergubernamentales que consideran a la migración como eje temático, según el tipo de instancia a la que están vinculados, 2016

A. Organismos de las Naciones Unidas				
Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Órgano Subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe	2013	Bienal	Instancia de seguimiento de mandatos
Organización Internacional para las Migraciones	Reunión Anual Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)	2007	Anual	Instancia de debate
Secretaría Técnica de la Organización Internacional para las Migraciones	Conferencia Suramericana sobre Migraciones	2000	Anual	Instancia de análisis y propuestas
Secretaría Técnica de la Organización Internacional para las Migraciones	Conferencia Regional sobre Migración	1996	Anual	Instancia de debate

B. Foros intergubernamentales regionales

Institución	Foro	Fecha de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Reunión sobre Migraciones	2012	Anual	Instancia de debate
Organización de los Estados Americanos	Cumbre de las Américas	1994	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de seguimiento de mandatos
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo	2000	Bienal a partir de 2015; antes sin periodicidad fija.	Instancia de debate

C. Foros intergubernamentales subregionales

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Foro Especializado Migratorio	2004	Anual	Instancia de seguimiento de mandatos
Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) en el marco del SICA y la Organización Internacional para las Migraciones	Comisión Centroamericana de Directores de Migración – OCAM	1990	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de análisis, propuestas, acuerdos y seguimiento de mandatos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos organismos.

a) Las agendas sociales de algunos foros intergubernamentales

En el caso de los foros intergubernamentales con ejes temáticos en materia migratoria, es interesante analizar lineamientos y objetivos de sus agendas, para identificar posibles complementariedades entre ellas y a qué compromisos se adhieren sus miembros. Para abordar este tema, se presenta un cuadro con los principales contenidos de las agendas de cinco de esos foros¹⁵. Como se observa en el cuadro 5, la gran mayoría de ellos tienen como orientación principal un enfoque de derechos, en los cuales se reafirma la importancia de la protección y desarrollo social de las personas migrantes, tomando como marco analítico, el fortalecimiento de la institucionalidad.

En términos generales, existe bastante complementariedad entre las agendas de estos foros, donde es posible identificar que se orientan principalmente en la generación de políticas efectivas para atender este fenómeno desde un enfoque de derechos, por lo que requiere ser abordado a través de políticas sociales integrales. Es positivo destacar que regionalmente la concepción de que los procesos de integración pueden contribuir a una mayor igualdad e inclusión social. Algunos de estos foros también han dado origen en la discusión a temas tan importantes como la seguridad alimentaria y nutricional, como también la inclusión de un enfoque de género, en las políticas de atención de las mujeres, niñas y adolescentes migrantes de los países de la región.

¹⁵ Se consideran únicamente aquellos foros donde existe algún tipo de documentación, plan de acción, mandatos u otros, que permita determinar los ejes temáticos de las agendas y precisar en qué ámbitos se han establecido compromisos y metas. No se consideran los foros constituidos como espacios de debate.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe: principales ejes temáticos de algunos foros
intergubernamentales dedicados a la migración

Foros intergubernamentales	Ejes temáticos seleccionados ^a
Conferencia sobre Hambre, Pobreza y Migración: conclusiones y recomendaciones del Programa Mundial de Alimentos	Políticas efectivas para atender el fenómeno migratorio; alza de los precios de los alimentos; cambio climático.
Conferencia Suramericana sobre Migración de a cargo de la Secretaría Técnica de la Organización Internacional para las Migraciones	Fortalecimiento de la gestión migratoria; gestión fronteriza; derechos de los migrantes; información migratoria.
Conferencia Regional sobre Migración a cargo de la Secretaría Técnica de la Organización Internacional para las Migraciones	Proteger los derechos humanos de las personas migrantes. Crear red de leyes migratorias coherentes. Reducción de la pobreza; reforzar los vínculos entre migración y desarrollo.
Foro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo de la Secretaría General Iberoamericana	Promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales; desarrollo e integración regional; fortalecimiento de la información migratoria; difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.
Reunión sobre Migraciones de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Avanzar en políticas integrales que favorezcan una migración ordenada, segura y regular; avanzar en la actualización de la normativa migratoria interna; incluir el enfoque de género en las políticas de atención de las mujeres, niñas y adolescentes migrantes de los países de la región.
Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) a cargo de la Secretaría Técnica de la Organización Internacional para las Migraciones	Legislación, sistemas de información, derechos humanos, seguridad, infraestructura, documentación, cooperación, trabajo, procedimientos y políticas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos organismos.

^a Los diversos foros pueden presentar diversos ejes temáticos, sobre todo dependiendo del año en el cual se efectuó la reunión, por lo que los ejes temáticos fueron seleccionados dependiendo de la información oficial disponible de cada organismo.

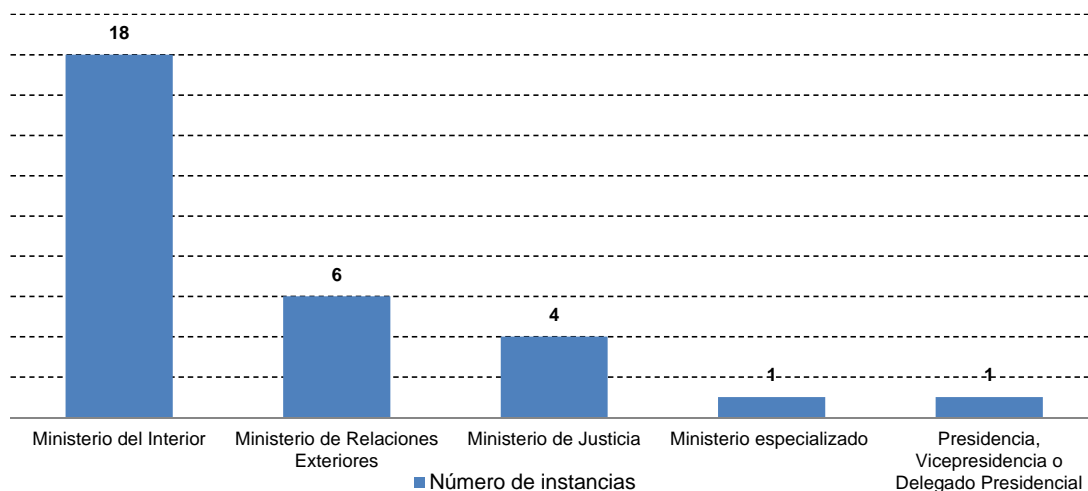
2. Las áreas nacionales responsables del diseño y definición de políticas para la población migrante

a) Los ministerios y secretarías a cargo de la población migrante

Para identificar las entidades rectoras para la población migrante, se ha tratado de identificar a la instancia que tiene su rectoría formalmente otorgada por un instrumento legal, o ante su ausencia, si tiene a cargo la definición de políticas migratorias. Para el caso de la inmigración, dado el rol regulatorio asumido históricamente de control migratorio, existe un cierto patrón común, donde gran parte de los cuerpos normativos definen claramente qué áreas gubernamentales tienen estas áreas designadas. En el caso de la emigración, las estrategias nacionales y su situación institucional han tenido un desarrollo desigual, con variaciones según cada experiencia nacional, pudiendo encontrar países con un desarrollo importante, mientras en otros tiende a ser un componente de la estrategia migratoria nacional sin diferencias institucionales.

Como se muestra en el gráfico 8 y cuadro 6, el tipo de autoridad que coordina o ejerce la rectoría en la mayoría de los casos es el Ministerio del Interior (18 países) seguido del Ministerio de Relaciones Exteriores (6 países) y en menor frecuencia el Ministerio de Justicia (4 países). También se identificó un caso en que la Presidencia del gobierno (Barbados) asume dicha función, y otro caso en que existe un Ministerio especializado en materia migratoria. Aunque no hay correlación entre el tipo de organismo que coordina y la cantidad de derechos otorgados a los inmigrantes, es posible destacar que persiste la idea de preservar la seguridad interior del Estado como prioridad ante las migraciones, lo que se evidencia en el tipo de organismo al que se le atribuye la potestad de regir estos procesos.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe (30 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las personas migrantes
(En número de países)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de institucionalidad social de CEPAL: <https://dds.cepal.org/bdips/seg81.php>.

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (30 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas migrantes

País	Organismo especializado en migración	Tipo de autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Antigua y Barbuda	Department of Immigration	Ministry of Foreign Affairs, International Trade and Immigration
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerios del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Bahamas	Department of Immigration	Minister of Foreign Affairs & Immigration
Barbados	Barbados Immigration Department	Prime Minister's Office
Belice	Department of Immigration and Nationality Services	Ministry of Immigration
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobierno
Brasil ^a	Departamento de Migraciones	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Chile	Departamento de Extranjería y Migración	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Colombia	Migración Colombia	Ministerio de Relaciones Exteriores
Costa Rica	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación y Policía
Cuba	Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería	Ministerio del Interior
Commonwealth of Dominica	Immigration Division	Ministry of Justice, Immigration and National Security
Ecuador	Comandancia General de Policía/Dirección nacional de Migración	Ministerio de Gobernación y Policía
El Salvador	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Granada	Ministry of Legal Affairs	Ministry of Legal Affairs

Cuadro 6 (conclusión)

País	Organismo especializado en migración	Tipo de autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Guatemala	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobernación
Guyana	Ministry of Foreign Affairs	Ministry of Foreign Affairs
Haití	Direction de l'Immigration et de l'Émigration (DIE)	Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Territoriales et de la Défense Nationale
Honduras	Dirección General de Migración y Extranjería	Secretaría de Gobernación y Justicia
Jamaica	Passport, Immigration and Citizenship Agency (PICA)	Ministry of National Security
México	Instituto Nacional de Migración	Secretaría de Gobernación
Nicaragua	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación
Panamá	Servicio Nacional de Migración Panamá	Ministerio de Gobierno y Justicia
Paraguay	Dirección General de Migraciones	Ministerio del Interior
Perú	Superintendencia Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior
República Dominicana	Dirección General de Migración y Extranjería	Secretaría de Estado de Interior y Policía
Suriname	Ministerie van buitenlandse zaken	Ministerio de Relaciones Exteriores
Trinidad y Tabago	Immigration Division	Ministry of National Security
Uruguay	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Nacional de Migración	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos organismos.

^a Para el caso de Brasil, la administración de la migración es administrada también en parte por el Ministerio de Trabajo y Empleo.

D. Instancias intersectoriales a cargo de coordinar las políticas para la población migrante

En la región se le ha otorgado gradualmente mayor importancia a las instancias que entregan un espacio de coordinación intersectorial entre diversas entidades gubernamentales y de la sociedad civil, lo cual afirma la importancia de comprender las soluciones como mecanismos integrales que promuevan los derechos de este segmento en las diversas temáticas específicas (pobreza, protección social, salud, trabajo, cuidado, discriminación, género y otras).

Por lo general las entidades colegiadas intersectoriales, se constituyen como gabinetes o consejos para la migración, compuestos normalmente por los ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, encabezados por el Presidente, un Vicepresidente o un ministro designado como coordinador, con una secretaría técnica colegiada o radicada en el área de planificación.

Entre los 33 países de la región sobre los que se dispone de información oficial, las entidades colegiadas están presentes en 15 casos. Diez fueron creados después de 2000, lo que habla de lo reciente de este tema dentro de la institucionalidad en la región. Más que un modelo único o alternativo representan una instancia complementaria, donde la coordinación, planificación, discusión y ejecución sobre la política pública se distribuye entre las distintas reparticiones del Estado (véase el cuadro 7). Los Ministerios del Interior (gobernación o equivalentes) cumplen esa función en seis casos. En cinco casos, estos consejos o gabinetes están coordinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Para los otros casos, esta autoridad se diversifica en otros Ministerios, tales como un Viceministerio en el caso

de El Salvador (dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores), el Ministerio del Trabajo en el caso del Brasil o el Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo en Haití¹⁶.

Respecto a la variedad de autoridades que conforman estas instancias de coordinación es importante destacar su diversidad sectorial, nivel jerárquico y grado de autonomía. Su propósito principal es la coordinación, pero queda patente que hay mucho por avanzar en la construcción de instancias con un fuerte poder de liderazgo, y una definición más clara de los mandatos, recursos y capacidades de coordinación interinstitucional. También importa en qué medida su entidad coordinadora tiene interiorizado desde el punto de vista normativo un enfoque de derechos o solamente de seguridad nacional y control fronterizo. Desde el punto de vista de la inclusión social en dichas instancias las entidades relacionadas con la protección social y el trabajo decente deberían desempeñar un papel central (trabajo, salud, educación y formación, entre otros).

¹⁶ En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no se obtuvo información oficial sobre la composición de la instancia en cuestión.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (15 países): principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de la protección y atención a las personas migrantes
(En número de instituciones)

País ^a	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones y otros participantes
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Nacional de Migración ^b	1976	N.D	N.D
Brasil	Consejo Nacional de Inmigración	1980	Ministerio del Trabajo	Abogacía General de la Unión; La Agencia Brasileña de Inteligencia; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, Comisión Nacional para Población y Desarrollo; Defensoría Pública de la Unión; Instituto Migraciones y Derechos Humanos; Ministerio de Desarrollo Social y Agrario; Ministerio de Derechos Humanos; Y en el caso de las mujeres. Organización Internacional del Trabajo; Organización Internacional para las Migraciones, Policía Federal; Secretaría de Políticas Públicas de Empleo y la Secretaría de Previsión.
Chile	Consejo Nacional de Política Migratoria	2014	Ministerio del Interior y de Seguridad Pública	Secretaría General de la Presidencia, y los Ministerios del Exterior, Educación, Justicia, Trabajo, Salud, Desarrollo Social, y del Servicio Nacional de la Mujer.
Costa Rica	Consejo Nacional de Migración	1952	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministro(a) Ministerio de Gobernación y Policía. Ministro(a) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Ministro(a) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministro(a) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Ministro(a) Ministerio de Salud. Ministro(a) Ministerio de Educación. Director(a) Dirección General de Migración y Extranjería Presidente(a) Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo. Presidente(a) Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes.

Cuadro 7 (continuación)

País ^a	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones y otros participantes
Colombia	Comisión Nacional Intersectorial de Migración	2003	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado; el Ministro de Defensa Nacional, o su delegado; el Ministro de la Protección Social, o su delegado; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado; el Director del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS", o su delegado; el Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado; el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior "ICFES", o su delegado; el Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "ICETEX", o su delegado; y el Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Costa Rica	Consejo Nacional de Migración	1952	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministro(a) Ministerio de Gobernación y Policía. Ministro(a) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Ministro(a) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministro(a) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Ministro(a) Ministerio de Salud. Ministro(a) Ministerio de Educación. Director(a) Dirección General de Migración y Extranjería Presidente(a) Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo. Presidente(a) Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes.
El Salvador	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia	2011	Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior	Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior. b) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. c) Ministerio de Salud. d) Ministerio de Educación. e) Ministerio de Economía. f) Ministerio de Agricultura y Ganadería. g) Ministerio de Turismo. h) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería. i) Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. j) Procuraduría General de la República. k) Registro Nacional de Personas Naturales. Representantes no gubernamentales: l) Tres representantes de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior. m) Un representante de las organizaciones no gubernamentales debidamente inscritas en El Salvador, interesadas y relacionadas con la materia. n) Un representante de las universidades privadas. o) Un representante de la Universidad de El Salvador. p) Un representante de las asociaciones de la pequeña y mediana empresa.

Cuadro 7 (continuación)

País a	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones y otros participantes
Guatemala	Consejo Nacional de Atención al Migrante	2007	Ministerio de Relaciones Exteriores	El Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo Preside; b) Un diputado electo por el Pleno del Congreso de la República, de una terna propuesta por la Comisión de Migrantes de este Organismo; e) El Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); d) El Procurador Adjunto de los Derechos Humanos, a cargo de la atención a los derechos humanos de los migrantes; e) El Viceministro de Economía a cargo de la política económica exterior de Guatemala; f) El Viceministro de Trabajo y Previsión Social a cargo de la atención a los trabajadores guatemaltecos en el extranjero; g) El Gerente General del Banco de Guatemala; y, h) El Secretario Ejecutivo del CONAMIGUA, quien participará con voz pero sin voto y, también será el Secretario de dicho Consejo.
Haití	Office Nationale de la Migration	1995	Ministère des Affaires Sociales et du Travail	Conseil d'administration composé des représentants du Premier Ministre, du Ministère des Affaires Étrangères, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère des Haïtiens Vivant à l'Étranger et du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
México	Consejo Consultivo de Política Migratoria	2012	Secretaría de Gobernación	El Consejo estará integrado por: I. El Secretario de Gobernación; II. El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; III. El Comisionado del Instituto Nacional de Migración; IV. El Titular de la Unidad de Política Migratoria; V. Subsecretarios o su equivalente, de las siguientes dependencias: a) Secretaría de Relaciones Exteriores, y b) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; VI. El Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; VII. El Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores; VIII. El Presidente de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados; IX. El Presidente y un integrante de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores u órgano equivalente; X. El Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; XI. El Presidente del Consejo Ciudadano del Instituto; XII. Los representantes de dos organizaciones de la sociedad civil, y XIII. Dos académicos o expertos en el tema migratorio

Cuadro 7 (continuación)

País ^a	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones y otros participantes
Nicaragua	Consejo Nacional de Migración y Extranjería	2011	Ministerio de Gobernación	1) Ministra o Ministro, Viceministra o Viceministro de Gobernación, quien lo presidirá; 2) Directora o Director, Subdirectora o Subdirector General de Migración y Extranjería quien estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo; 3) Ministra o Ministro de Relaciones Exteriores o su representante; 4) Ministra o Ministro del Trabajo o su representante; 5) La persona a cargo de la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nicaragüense de Turismo o su representante; 6) Diputado o Diputada de la Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional; 7) Procurador o Procuradora General de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos o el Subprocurador o Subprocuradora General; y 8) Ministra o Ministro, Viceministra o Viceministro de la Familia, Adolescencia y Niñez.
Panamá	Consejo Consultivo de Migración	2008	Ministerio de Gobierno y Justicia	El Ministro de Gobierno y Justicia, quien lo presidirá. 2. El Ministro de Relaciones Exteriores. 3. El Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral. 4. El Ministro de Comercio e Industrias. 5. El Ministro de Economía y Finanzas. 6. El Presidente del Tribunal Electoral. 7. El Gerente General del Instituto Panameño de Turismo. 8. El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. 9. El Director General del Servicio Nacional de Migración, quien desempeñará las funciones de secretario, con derecho a voz
Perú	Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria”	2011	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores, que la presidirá. - Presidencia del Consejo de Ministros. - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. - Ministerio del Interior. - Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN). - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). NORMAS LEGALES El Peruano Lima, miércoles 27 de julio de 2011 447325 - Oficina de Normalización Previsional (ONP). - Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). - Ministerio de Educación. - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. - Ministerio de la Producción. - Ministerio de Justicia. - Instituto Nacional Penitenciario (INPE). - Ministerio Público. - Ministerio de Salud. - Seguro Social de Salud (ESSALUD). - Seguro Integral de Salud (SIS). - Fondo MIVIVIENDA S.A. - Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).

Cuadro 7 (conclusión)

País ^a	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones y otros participantes
República Dominicana	Consejo Nacional de Migración	2004	Secretaría de Estado de Interior y Policía	El Secretario de Estado de Interior y Policía. 2. El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores. 3. El Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas. 4. El Secretario de Estado de Trabajo. 5. El Secretario de Estado de Turismo. 6. El Secretario de Estado de Obras Públicas. 7. El Secretario de Estado de Salud Pública. 8. El Secretario de Estado de Agricultura. 9. El Juez Presidente de la Junta Central Electoral 10. El Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado. 11. El Presidente de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Diputados
Uruguay	Junta Nacional de Migración	2008	Ministerio de Relaciones Exteriores	Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Ministerio de Desarrollo Social.
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Nacional de Migración	2004	Ministro con competencia en materia de extranjería y migración	Ministerios con competencia en relaciones exteriores, defensa, educación, pesca, agricultura, ganadería, producción, comercio y trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre institucionalidad social de CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/seg81.php>

^a En el caso de México, la Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012) también establecen un Consejo Ciudadano Consultivo conformado por trece representantes de organizaciones vinculadas a la migración, la niñez, la academia y el empresariado.

^b No se dispone de información oficial reciente que dé cuenta de la continuidad o periodicidad de las actividades de dicho Consejo, como tampoco de algún acto o norma que lo haya disuelto.

1. Implementación, seguimiento y monitoreo de acuerdos y convenios

La implementación, seguimiento y monitoreo activos responden al propósito de mantener al día los avances en los compromisos adquiridos por los Estados que han suscrito los acuerdos, con miras a su eficiente aplicación y obtener los resultados esperados, lo que incluye tomar decisiones sobre ajustes y mejoras en el proceso de implementación y puesta en práctica. Como se ha mencionado, la voluntad política de implementar y financiar efectivamente dichos convenios, en especial en materia de portabilidad de derechos de seguridad social, es una condición indispensable. Además, es necesario generar información pertinente y específica en la forma de indicadores lo que eventualmente puede implicar hacer ajustes organizacionales y de recursos técnicos y humanos en las instituciones dedicadas al tema. La oportunidad, actualidad y confiabilidad de la información son aspectos clave para un buen monitoreo del bienestar de las personas migrantes.

Una manera de comenzar un seguimiento aproximativo a este tema consiste en definir indicadores sobre derechos humanos los que pueden definirse como “información específica sobre el estado o las condiciones de un objeto, acontecimiento, actividad o resultado” (Ceriani, 2015, pág. 7). La virtud de los indicadores descansa en la posibilidad que estos ofrecen para evaluar y realizar la promoción e implementación de los derechos humanos.

En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo de indicadores de derechos humanos aplicado a las personas migrantes. Se utilizan las tres categorías de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Se utilizan tres derechos de gran visibilidad en el caso de los migrantes: el derecho al trabajo decente, el derecho del migrante a la salud, y el derecho del migrante a la educación (ver cuadro 8).

De acuerdo con Naciones Unidas (2012) los indicadores estructurales permiten captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas de acuerdo con sus obligaciones de derechos humanos. Por su parte, los indicadores de proceso buscan medir en los esfuerzos que los Estados garantes se encuentran realizando para convertir los compromisos en resultados. Finalmente, los indicadores de resultados buscan capturar los logros individuales y colectivos que dan cuenta del disfrute de los derechos humanos en un contexto determinado (Naciones Unidas, 2012, pág. 40).

Cuadro 8
Ejemplos de indicadores sobre derechos humanos sobre los migrantes

Derecho	Indicadores estructurales/de proceso/de resultados
Derecho del migrante a un trabajo decente	Existencia de un programa de trabajo decente a nivel nacional, en que se consideren específicamente las dificultades que enfrentan los trabajadores migrantes. Número de programas encaminados a facilitar el acceso de migrantes al mercado de trabajo. Tasa de empleo y tasa de desempleo de los trabajadores migrantes, en comparación con los nacionales.
Derecho del migrante a la salud	Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes con respecto al derecho al goce del más alto estándar asequible de salud física y mental, ratificados por el Estado. Número/proporción de decisiones judiciales sobre el derecho a la salud de los migrantes. Tasa de acceso de los migrantes a cada centro de salud pública, en relación con los nacionales.

Cuadro 8 (conclusión)

Derecho	Indicadores estructurales/de proceso/de resultados
Derecho del migrante a la educación	<p>Leyes que establezcan explícitamente el derecho a la educación obligatoria para todos los migrantes, sea cual fuere su situación de migración o residencia, en términos de igualdad con el de los nacionales.</p> <p>Proporción de quejas recibidas sobre restricciones del derecho de los migrantes a la educación, y número de decisiones judiciales sobre el derecho de los migrantes a la educación.</p> <p>Relación entre el número de niños migrantes que abandonan tempranamente el colegio y el de los niños nacionales en igual situación.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. Dehays (2017), P. Ceriani y otros (2015). Indicadores de derechos humanos para migrantes y sus familias. Documento de Trabajo N° 5, Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés).

En suma, a nivel nacional, pueden resumirse cinco grandes desafíos. El primero es adecuar los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales e implementarlos efectivamente, mediante los arreglos organizacionales, las herramientas técnico-operativas y de gestión, así como con los recursos de financiamiento suficientes. Para ello el seguimiento y monitoreo activos son una tarea que recae sobre los propios gobiernos, la sociedad civil y los foros y organismos internacionales.

Un segundo desafío se relaciona con lograr una coordinación intersectorial efectiva a nivel central que redunde en estrategias sistémicas y nacionales en torno a la inclusión social de las personas migrantes y el respeto de sus derechos. En tercer lugar, se encuentra el logro de una efectiva coordinación vertical (territorial) entre los diferentes niveles de gobierno. Esto sigue siendo un reto, toda vez que es en el ámbito local en donde se juega la inclusión y el acceso al trabajo, a los servicios sociales y a la protección social.

Un cuarto asunto es definir el espacio de colaboración y complementariedad entre institucionalidad pública y sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel central en el apoyo directo a las personas migrantes y contribuyen sobremanera a darles voz a los colectivos de migrantes ante las autoridades. Pero no por ello pueden sustituir el papel y garantías que deben proveer los gobiernos, sino más bien conectar a las personas migrantes con las políticas y servicios disponibles para el conjunto de la población. Finalmente, como se ha insistido a lo largo de este trabajo, está el desafío de que la institucionalidad logre identificar y atender las necesidades, vulnerabilidades y derechos en los distintos momentos o etapas del ciclo de la migración, según las especificidades de cada caso nacional.

IV. Recomendaciones de política y desafíos para la protección social

La migración internacional dentro, entre y hacia América Latina y el Caribe requiere respuestas de largo plazo por parte de las políticas públicas y su institucionalidad. En el caso específico de los sistemas de protección social, la atención a las personas migrantes termina beneficiando a las poblaciones locales, pues la migración supone que estos deben adaptarse a dinámicas de transnacionalidad en cuanto a las vulnerabilidades, los riesgos, las necesidades y los derechos de las personas. El gran desafío entonces es que estos sistemas se ven confrontados a poblaciones móviles, la mayoría de las instituciones en los países receptores están atadas a Estados específicos y están diseñados para atender únicamente a poblaciones sedentarias, cuando las “necesidades de protección social de las poblaciones móviles se extienden más allá de las fronteras del Estado-nación porque los migrantes mantienen responsabilidades *aquí y allá*” (Serra Mingot y Mazzucato, 2016, pág. 14). No obstante, en ausencia de estrategias y políticas nacionales para enfrentar este desafío suelen quedar al frente y con muchas limitaciones familias transnacionales muy vulnerables y escasos recursos, así como “las organizaciones de la sociedad civil y algunos gobiernos locales [que han] sustituyen la falta de políticas gubernamentales, prestando atención jurídica, social e incluso médica a los extranjeros residentes (...) que lo necesitan” (de las Heras, 2016, pág. 11).

En este documento se ha tratado de analizar y visibilizar las vulnerabilidades y riesgos más importantes en las distintas etapas del ciclo de la migración y del ciclo de vida de las personas migrantes, con el fin de identificar medidas y estrategias relevantes en los diferentes y muy diversos escenarios migratorios de la región, y con el objetivo de que las personas migrantes sean un segmento de población sistemáticamente considerado por los sistemas de protección social. En ningún caso se trata de que las personas migrantes compitan con los nativos, sino que todas las poblaciones se vean beneficiadas en función de la titularidad de derechos. A continuación, se describen algunos instrumentos de protección social de especial trascendencia para las personas migrantes, agrupados según el tipo de estrategia y etapa del ciclo de la migración.

A. Algunos instrumentos de la protección social en el ciclo migratorio

Desde el punto de vista de la institucionalidad migratoria en la región se han registrado algunos avances en los últimos años, como también en la construcción de sistemas de cuidados y de protección social. Sin embargo, en el caso de los sistemas de protección social, y en el caso específico de la población migrante quedan todavía enormes desafíos institucionales y de cobertura.

A la luz de esta evolución, la CEPAL ha planteado la idea de avanzar hacia sistemas de protección social de carácter universal, promoviendo la integración de los componentes contributivos, los no contributivos, la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado, como base necesaria para avanzar de una vez hacia una inclusión social y la garantía de derechos (CEPAL, 2017b, pág. 161)

Es necesario, entonces, contar con un marco jurídico normativo integral, que reconozca a las personas migrantes como titulares de derechos humanos y civiles, sin distinción con la población nacional, en cuanto a sus libertades individuales, sus derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos, asegurando un bienestar económico y acceso a la de seguridad social. Las entidades formales del Estado debieran así abogar por una política migratoria intersectorial e inclusiva, con un enfoque de derechos que garantice un acceso formal a los servicios sociales en iguales condiciones que a la población local, que asiente su estabilidad y fortaleza en instrumentos legales, explicitando este enfoque para todas las personas que habitan en el territorio nacional. La implementación de acciones enfocadas en reducir las desigualdades sociales debe ser el camino trazado para lograr un sistema accesible y equitativo para todas las personas, con especial consideración a grupos socialmente vulnerables.

La complejidad de avanzar en esa dirección es considerable dado que en la mayoría de los países de la región la protección social tampoco es universal para los ciudadanos no migrantes. Las estrategias de ampliación de cobertura deben considerar a un conjunto heterogéneo de población. Un asunto de particular dificultad es el caso particular de los migrantes irregulares: ¿Cabe pensar y financiar esquemas universales abiertos a todas las personas independientemente de su estatus migratorio, o bien se requiere primero una acción de regularización o formalización que les provea una identidad jurídica básica? Mucho depende de qué componentes específicos de la protección social se hace referencia, siendo más evidente, por ejemplo, la importancia de garantizar el acceso a la educación básica y la salud de forma universal en el caso del conjunto de la población infantil y otros segmentos vulnerables a la pobreza. Por ello, más adelante se señalan algunos ámbitos de acción prioritaria. No obstante, lo anterior, dado el panorama de la institucionalidad en materia migratoria es esencial construir espacios de intersectorialidad en donde las complejas problemáticas que aquejan a las personas migrantes puedan ser abordadas. Como se vio en la sección anterior han surgido en varios países instancias o consejos en materia migratoria, un primer paso en esa dirección que requiere ser consolidado y profundizado.

Más allá de estas orientaciones estructurales, siguiendo a (Sabates Wheeler y Koettl, 2010; Sabates Wheeler y Waite, 2003), pueden distinguirse varios tipos de instrumentos concretos de la protección social según sus objetivos y efectos (cuadro 9). En primer lugar, destacan las medidas de **promoción activa** que buscan mejorar los ingresos y las capacidades de las personas. Conciernen por ejemplo las políticas del mercado laboral en los países de destino, las cuales se orientan a asegurar el trabajo decente para el conjunto de la población incluyendo a la población migrante, regulando el acceso y calidad del empleo, las condiciones laborales, así como el combate a la discriminación. Vinculado con lo anterior, estos instrumentos velan tanto por el acceso igualitario a los servicios sociales en general, como por iniciativas en que las personas migrantes requieran de un apoyo específico, tales como el acceso a la vivienda y apoyos para facilitar el traslado. Nótese que en este marco los instrumentos de apoyo al traslado están presentes a lo largo de todo el ciclo migratorio.

En segundo lugar, están los instrumentos de protección social con un carácter transformador debido a que modifican el poder relativo de negociación de las personas ante la discriminación y el abuso. De particular importancia son los marcos jurídico-normativos de los países y su aplicación efectiva. De ahí la importancia de

los convenios internacionales para la protección de las personas migrantes, y las campañas de concientización sobre los derechos y aportes asociados a la migración. En tercer lugar, los instrumentos preventivos de la protección social ayudan a evitar las desventajas y privaciones ocasionadas por diversos riesgos y vulnerabilidades, y refieren a diversas modalidades de aseguramiento, tanto de orden público, como privado. Finalmente, están los instrumentos de protección que buscan aliviar las privaciones cuando ya han ocurrido. Un ejemplo son los subsidios en ámbitos como la educación o la vivienda, para las personas migrantes quienes pueden requerir de este apoyo extra para proteger estos derechos. Las campañas informativas y la asesoría legal son instrumentos que también son ampliamente utilizados en las distintas etapas del ciclo migratorio, los cuales contribuyen a favorecer una migración informada, segura, ordenada y regular. En el cuadro 9 es posible apreciar algunos ejemplos de estos instrumentos de acuerdo con su relevancia en cada etapa del ciclo migratorio, tales como el apoyo al derecho a sindicalización de los trabajadores migrantes en el país de destino, siendo un ejemplo de cómo los países pueden requerir modificar su institucionalidad con tal de poder implementar efectivamente acuerdos como el Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990, pág. 3). Desde luego, algunos instrumentos son relevantes en todas las etapas del ciclo migratorio, como las políticas de mercado laboral tendientes a fomentar el trabajo decente, como también la adaptación de los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales fijados con el fin de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en el capítulo anterior.

Cuadro 9

Algunos instrumentos de protección social relevantes para las personas migrantes, en las distintas etapas del ciclo de la migración

Estrategias e instrumentos de protección social	Ciclo de la migración			
	Origen	Tránsito	Destino	Retorno
Promoción				
Políticas de mercado laboral: trabajo decente; condiciones laborales; informalidad.				
Servicios sociales orientados a personas migrantes				
Apoyos en especie y subsidios para la vivienda				
Apoyos en especie y subsidios durante el traslado				
Esquemas de desarrollo local en el país de origen				
Transformativa				
Adecuación de la normativa migratoria				
Campañas de concientización				
Sindicalización				
Convenciones internacionales para la protección de migrantes				
Acuerdos bilaterales entre países emisores y receptores de migrantes				
Marcos regulatorios para el empleo establecidos por países de origen en relación con sus nacionales en el extranjero				
Sensibilización en relación con los riesgos asociados con la migración, tales como HIV/SIDA, trata y tráfico, migración irregular				
Acceso a sistemas de protección social para migrantes retornados				
Acceso a sistemas de protección social a población vulnerable				
Preventiva				
Medidas gubernamentales para favorecer la migración regular en el país de destino				
Seguros para migrantes internacionales en países de destino provistos por países de origen				
Iniciativas de aseguramiento para migrantes retornados				
Protectora				
Subsidios: educación, emprendimiento, salud, vivienda				
Campañas informativas				
Asesoría legal y apoyo consular				
Asesoramiento para migrantes internacionales y retornados				
Albergues para migrantes internacionales vulnerables				

Fuente: Adaptado de Sabates Wheeler y Waite, 2003.

B. Ámbitos de atención prioritaria

Tras haber mirado las principales necesidades, riesgos y necesidades de las personas en las diferentes etapas del ciclo de la migración, así como diversos instrumentos de la protección social, y sin menoscabo de las dificultades y limitaciones preexistentes de los sistemas de protección social de la mayoría de los países, pueden identificarse algunos ámbitos prioritarios para la acción pública. Estos se derivan del análisis, como también de las discusiones de los talleres y seminarios internacionales que se han celebrado al alero del proyecto en el que se enmarca esta publicación. Tales ámbitos de atención prioritaria son identificables, pues constituyen aspectos sensibles para el bienestar de los migrantes y su capacidad relativa de negociación ante actos discriminatorios y violación de derechos, y en buena medida vinculados con las acciones de la protección social¹⁷. Se trata del acceso a la identidad jurídica, acceso al trabajo decente, acceso a la salud y salud sexual y reproductiva, acceso a la educación, acceso a la vivienda, acceso a los servicios de cuidado e inclusión financiera.

1. Acceso a la identidad jurídica

La Agenda 2030 recoge esta prioridad con la meta 16.9 “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”. El registro de nacimiento de un niño o una niña es la constancia oficial de su existencia y reconocimiento ante la ley. La identidad es un derecho humano consagrado en varios instrumentos internacionales, tales como: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966), La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Cuando un niño no es inscrito este derecho está siendo vulnerado, la no inscripción imposibilita la participación social, la posterior inclusión en la vida económica, así como el acceso a la educación, a la salud y al cuidado, entre otros satisfactores esenciales.

Aunque en los últimos años ha habido avances con relación al registro universal, oportuno y gratuito, en América Latina y el Caribe persiste un número elevado de subregistro de nacimientos. De acuerdo con estimaciones de UNICEF (2011), alrededor de 1 de cada 10 niños y niñas menores de 5 años no están registrados, lo que representa unos 6,5 millones de personas sin certificado de nacimiento. Existe una estrecha relación entre el acceso a la identidad y las políticas de inclusión social que buscan combatir la discriminación y permitan que las personas disfruten de sus derechos sociales, económicos, civiles y culturales.

La gratuidad de los trámites es un aspecto importante, ya que contribuye a la universalidad y a la oportunidad, precisamente porque desvanece las barreras de entrada para aquellas personas que carecen de recursos. En cuanto a la oportunidad, el registro debería hacerse inmediatamente después del nacimiento o bien en los plazos que la ley establezca. Sin embargo, hay grupos de población que son especialmente vulnerables al riesgo de no estar registrados y, por lo tanto, de ejercer el derecho a la identidad; entre otros, los pertenecientes a poblaciones pobres y marginadas como los indígenas, personas afrodescendientes y los hijos de inmigrantes. En este último caso, suele ocurrir que los padres inmigrantes en situación irregular no registran a sus hijos a pesar de que tienen el derecho a ser registrados y a adquirir la nacionalidad del lugar de destino, sobre todo por las consecuencias a ser detectados y sancionados por las autoridades de migración (UNICEF, 2011, pág.7 y siguientes).

La ausencia de registro y, por consiguiente, la carencia de documentación se traduce en una serie de desventajas como verse forzados a abandonar el país o la condición de apátrida -sin nacionalidad-, pero, sobre todo, al no contar con certificado de nacimiento o documentación de inmigración al día los migrantes irregulares se ven impedidos de disfrutar de sus derechos humanos comprometiendo su desarrollo futuro. En efecto, el certificado de nacimiento sigue siendo un requisito para acceder a un conjunto de prestaciones sociales, como inscribirse en la escuela y en los servicios de

¹⁷ Estos aspectos fueron mencionados reiteradamente en los seminarios y reuniones de expertos, cuya síntesis se encuentra en el anexo I.

salud. Lo preocupante es que, al considerarse un requisito, en la práctica se convierte en un factor de exclusión. Puede que en algunos países la intención universalista en la educación no impida a los hijos de padres inmigrantes en condición irregular matricularse en una escuela, pero una vez finalizada la primaria corren el riesgo de no recibir el certificado que acredita sus estudios, truncando la etapa educativa siguiente. En relación con el acceso a la salud, en muchos casos solo podrán aspirar a atenciones de emergencia lo que representa una severa limitación a sus posibilidades de desarrollo. Asimismo, el carecer de una identificación le impedirá ejercer su derecho cívico y votar en las elecciones, tener propiedades, entre otras desventajas y casos flagrantes de vulneración de derechos.

Por eso, el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene contemplado: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”. Asimismo, se especifica el acceso universal a la identidad en la Meta 16.9: “Para 2030, proporcionar identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimiento” (TAP Network, 2016).

En este objetivo se está reconociendo que la identidad oficial tiene un doble beneficio: por un lado, permite a una persona participar -interactuar- con los gobiernos al disponer de ciudadanía y, por la otra, otorga la capacidad a un gobierno para planificar y presupuestar los servicios básicos de manera efectiva. Ampliar y facilitar las vías para la regularización, y adaptarlas al perfil de las personas migrantes son por tanto cruciales para ampliar el abanico de políticas (y en especial las de protección social), sin necesidad de estatutos o excepciones con respecto al conjunto de la población.

2. Acceso al trabajo decente

El trabajo constituye un eje central de análisis del binomio migración y protección social. En primer lugar, porque una de las principales motivaciones de las personas que migran es precisamente la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, vale decir, trabajos mejor remunerados, más estables y con posibilidades de crecimiento. Incluso si esto no fuera la motivación principal del proyecto migratorio, el trabajo es la vía principal por la que se adquieren derechos sociales y acceso a múltiples servicios en el país de destino. También, el trabajo y la calidad del mismo determinan en gran medida la inserción del migrante en el lugar de destino: si la persona trabaja, recibe una remuneración, cotiza al sistema de seguridad social, posee un seguro médico y obtiene entonces una cobertura que protege a sus dependientes. El trabajo formal otorga derechos y es una vía expedita de inclusión social.

Por otro lado, el acceso al trabajo interactúa con las regulaciones locales de entrada y permanencia en el lugar de destino. Contar con un contrato de trabajo es para algunos países de la región condición necesaria para permanecer en el país de manera regular, a menos que el propósito del ingreso al país sea distinto al de trabajar, vale decir, como acompañante, estudiante u otra condición distinta a la laboral.

Sin embargo, como ya hemos señalado, la mayoría de los mercados de trabajo de los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de informalidad: en 2015 se estimaba que cuando se considera todo el universo de trabajadores ocupados, la informalidad en América Latina llega al 47,7% (CEPAL y OIT, 2015, pág. 18). La consecuencia más preocupante de esto es la precariedad del empleo donde predomina la falta de acceso a prestaciones y a la seguridad social. Esta circunstancia que afecta a millones de migrantes suele estar asociada a la irregularidad migratoria, y al abuso de los empleadores que actúan con libertad ante la inexistencia o inoperancia de los sistemas de inspección laboral.

Siendo la informalidad una realidad muy extendida, un desafío ineludible es precisamente mejorar la legislación con el fin de incorporar a los trabajadores migrantes informales ampliando la cobertura, junto con sensibilizar a los empleadores para que tomen en cuenta los derechos de los trabajadores migrantes (OIT, 2014). En este sentido, la incorporación de la temática de las condiciones de trabajo de las personas migrantes en la agenda de las organizaciones sindicales es una tarea que luce necesaria con miras a mejorar la inserción de la población inmigrante y estimular a su vez un rol más activo de la inspección laboral en este tema. El efecto en la reducción de los abusos por parte de los empleadores puede ser significativa. También, por la vía del trabajo se abren canales de comunicación

entre países para la coordinación de sistemas de seguridad social, incluido el componente contributivo que puede ser compartido por la vía del acuerdo y la coordinación. A partir de aquí se inaugura la posibilidad de que la portabilidad de derechos para los migrantes sea una realidad.

Pero además, ante las tensiones que puede generar la migración en los mercados laborales debido a la presencia de nichos informales (o incluso formales) en donde las remuneraciones y condiciones de trabajo son peores, la necesidad de una inspección laboral que garantice en todos los casos condiciones de trabajo decente contribuye a cambiar las prácticas de los empleadores, pues “la discriminación contra los migrantes en términos de derechos sociales y laborales también hace que los migrantes resulten más baratos para los empleadores a costa de los trabajadores locales”¹⁸.

El derecho a niveles dignos de ingreso está en sintonía con el trabajo decente y permite además asegurar el bienestar de las personas dependientes de los migrantes. A futuro, ante las dinámicas demográficas mundiales y la búsqueda de una migración laboral regulada y en condiciones de trabajo decente, hay amplios espacios de negociación para avanzar en el largo plazo, como se apunta en el recuadro 10, con ejemplos de iniciativas que buscan fomentar alianzas que beneficien no solamente a las personas migrantes, sino también a las posibilidades de desarrollo de los países de origen y destino.

Recuadro 10
Acuerdos para una migración basada en calificaciones solicitadas en los países de destino
(Global Skill Partnerships)

El envejecimiento sostenido de los países desarrollados trae consigo múltiples desafíos de política pública, especialmente en la temática de cuidados. En la medida en que la proporción de adultos mayores aumenta, crece también la demanda por mayores servicios de cuidado para atender a esta población que posee necesidades de salud especiales debido a su edad (OECD, 2011). Sin embargo, la baja sostenida de la natalidad junto con una disminución de la proporción de población en edad de trabajar hace que la oferta de profesionales dedicados al cuidado sea escasa (De La Maisonneuve y Oliveira Martins, 2013).

En ese contexto, la migración calificada desde países en vías desarrollo hacia países de destino ha sido un elemento importante para suplir parte de esta demanda. Los bajos costos de formación de la mano de obra calificada, junto a un perfil demográfico comparativamente más joven, perfila a los profesionales de países en vías de desarrollo como buenos candidatos para ejercer su labor en el mundo desarrollado (Zaiceva y Zimmermann, 2014). Sin embargo, se ha propuesto que la migración de mano de obra calificada puede suponer una pérdida para el país de origen, ya que este pierde personas calificadas que podrían prestar servicios profesionales en sus países, contribuyendo así a su desarrollo (Grignon y otros, 2012). Como apunta Clemens (2014) es posible una migración calificada que beneficie tanto al país expulsor como al receptor para el caso específico de la migración relacionada con el cuidado de personas enfermas o de edad.

Considerando los costos de la formación y los beneficios del desempeño profesional, Clemens propone un modelo de acuerdo entre los Estados –*Global Skill Partnership*– que funciona sobre la base del sistema de formación en enfermería tanto en países de origen como de destino. En esa propuesta, el estado receptor subsidia la formación de aquellas personas que decidan seguir una carrera profesional en sus países de origen mientras, al mismo tiempo, ofrecen cubrir parte de la formación de aquellos interesados en trabajar en el país receptor por un período de tiempo acordado. El interesado que opta por migrar y termina su último año de estudios en el país de destino, recibiendo un entrenamiento adaptado a las necesidades de los empleadores de dicho país. Este se beneficia al reducir su escasez de profesionales y al aminorar los costos públicos de educación de un enfermero formado en su país que es superior al costo de formación del país de origen. En el siguiente cuadro se exponen los beneficios del acuerdo señalados por el autor.

¹⁸ (Sabates Wheeler y Koettl, 2010, pág. 153).

Recuadro 10 (conclusión)

Cuadro Beneficios del “Global Skill Partnership”	
Actor	Beneficio
<i>País de destino</i>	Trabajadores para ocupaciones con escasez Menores costos públicos en formación
<i>Empleador en destino</i>	Trabajadores personalmente formados Reucción de costos de formación Reclutamiento facilitado en origen
<i>Migrantes</i>	Empleo profesional Formación de calidad internacional Acceso para estudiantes provenientes de bajos ingresos Aumento sustantivo en ingresos
<i>País de origen</i>	Formación subsidiada para profesionales que deciden quedarse Mayor oferta de profesionales en origen Ausencia de pérdida fiscal por migración de graduados Fortalecimiento de instituciones formadoras Remesas de graduados emigrantes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Clemens (2014).

Uno de los atractivos del *Global Skill Partnership* es que, a diferencia de otras opciones, este respeta la voluntad de cada persona de migrar, facilitando su proceso y desarrollo, mientras al mismo tiempo se aumenta la cantidad de profesionales en el país de origen por medio de la disminución del costo de los programas. Aquellos estudiantes que opten por el camino de desarrollo profesional en sus países de origen obtendrán una educación subsidiada a cambio de comprometerse a desempeñarse en el país por un cierto período. De aquel modo, la migración de profesionales no presentaría una pérdida fiscal para el país, sino que más bien se beneficiaría de ella al contribuir a una mayor oferta de profesionales, fortaleciendo a las instituciones educativas que se adscriban al programa, y aumentando los ingresos del país a partir de las remesas enviadas por los migrantes desde el extranjero.

No obstante, el buen funcionamiento de este tipo de acuerdos supone una serie de desafíos. La coordinación entre las instituciones educacionales y de formación y los estados es necesaria para diseñar programas de formación que ofrezcan vías compatibles de desarrollo. De igual forma, el reconocimiento de estudios y habilidades de los interesados de por parte del país receptor es necesaria para certificar la calidad de la enseñanza y definir las prioridades de la formación en el país de destino. Por último, y a partir de la experiencia internacional en casos similares, es necesario robustecer los mecanismos de financiamiento de ese tipo de programas, lo cual presenta un desafío importante de organización entre los países (Clemens, 2014).

Fuente: Elaborado sobre la base de Clemens, M. (2014), *Global Skill Partnership: A Proposal for Technical Training in a Mobile World*. CGD Policy Paper 40. Washington DC: Center for Global Development; De La Maisonneuve, C. and J. Oliveira Martins (2013), *Public spending on health and long-term care: a new set of projections*, OECD Economic Policy Papers No. 6, Paris; Grignon, M. Yaw, Owusu-Ansah y Sweetman, Arthur (2012), *The International Migration of Health Professionals*. IZA discussion Paper 6517, Institute for the Study of Labor (IZA); OECD (2011) *Health Reform: Meeting the Challenges of ageing and multiple morbidities*, OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122314>; Zaiceva, A. y Klaus Zimmermann (2014), *Migration and the Demographic Shift*. IZA discussion Paper 8743, Institute for the Study of Labor (IZA).

3. Acceso a la salud general y salud sexual y reproductiva

Es frecuente advertir que las personas que migran muestran una particular vulnerabilidad en su salud, debido a los desajustes emocionales que supone dejar el lugar de origen, los cambios de alimentación o las dificultades para alimentarse adecuadamente, la incertidumbre de la travesía entre otras circunstancias. La salud es un aspecto sensible sobre todo para mujeres, niños y niñas en todas las etapas del ciclo migratorio. Del mismo modo, existen amenazas en el camino que atentan contra la salud y la

integridad física de los migrantes, particularmente en el caso de traslados inhumanos en condiciones climáticas difíciles y/o por territorios hostiles. Esta necesidad está incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la meta 5.6, que busca “asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen” (CEPAL, 2016).

Existen grupos de migrantes que merecen ser considerados como una prioridad por el sistema de salud del país anfitrión. En primer lugar, los niños y las niñas no acompañados, quienes en busca de la reunificación familiar o de otro adulto, se exponen a abusos y a un deterioro de su salud debido a la subalimentación, lo que es especialmente preocupante dado el proceso de desarrollo físico que aún están viviendo.

La salud sexual y reproductiva es también una necesidad para muchas niñas, niños y adolescentes que son objeto de abuso sexual, por lo que deben ser atendidos con medidas preventivas con el fin de evitar embarazos tempranos no deseados.

Más allá de estos casos extremos, la salud es un derecho humano esencial que debe ser garantizado a todo evento a las personas migrantes, máxime cuando la vida está en riesgo. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el traslado de un país a otro conlleva un riesgo de salud pública por lo que las políticas de inmunización para las personas migrantes constituyen una prevención de males mayores.

4. Acceso a la educación

Los niños, niñas y adolescentes en edad escolar cuya experiencia migratoria ha sido irregular y riesgosa, sea sin compañía o como parte de una travesía en compañía de su familia o de otro adulto suelen comprometer la continuidad de sus estudios. El acceso al sistema educativo del país de acogida ha venido ampliándose junto con la apertura hacia el universalismo de la educación básica o primaria. Este ámbito debería ser uno en donde el acceso universal debería resultar menos controversial, en términos del derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes independientemente de cualquier otra consideración, por los beneficios presentes en términos de inclusión y adaptación social al país de destino, y a las ventajas futuras en términos de productividad a través gracias a la generación de mayores capacidades en las nuevas generaciones. La educación habilita para participar con ciertas capacidades en el mercado de trabajo, pero su acceso también proporciona a las personas migrantes un canal de integración social. Cumple en ese sentido esa doble función.

Asimismo, los trabajadores migrantes no deberían ver limitadas sus posibilidades de capacitarse con el fin de facilitar su ingreso al mundo del trabajo, particularmente, al trabajo decente. Esto también aplica para los migrantes que habiéndose formado en sus países de origen necesitan convalidar estudios para mejorar su inserción al trabajo. Es frecuente la existencia de barreras y deficiencias institucionales (procesos lentos y engorrosos) para el reconocimiento de estudios. Los convenios multilaterales en materia educativa facilitan este proceso, que puede llegar a ser decisivo para el bienestar de las personas y sus dependientes.

La meta 4.1. de los ODS se orienta en el sentido de garantizar educación para todos los niños y niñas, al señalar que: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” (CEPAL, 2017).

5. Acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda está provisto por el mercado con participación del Estado mediante diversos apoyos y construcción de viviendas sociales. El efecto que la migración puede tener sobre el mercado inmobiliario (venta y arriendo de viviendas), depende del volumen de inmigrantes en primer lugar, del poder adquisitivo de estos, y de su condición migratoria, en el entendido de que en situación de irregularidad merma la capacidad de negociación y de denunciar abusos. La vivienda para un migrante es una necesidad que no se puede postergar, incluso en casos en que en el lugar de destino cuente con

redes de familiares o amigos que les den alojamiento. También, la vivienda puede llegar a convertirse en el gran proyecto familiar o individual de mediano y largo plazo en el país de destino.

Sin embargo, es más frecuente que quien llega a un país no invierta inmediatamente en un patrimonio y busque alquilar algo ajustado a sus necesidades y recursos económicos. En este proceso las personas migrantes se pueden encontrar con algunas dificultades, como el hacinamiento, la discriminación y el sobreprecio. Es altamente probable que ante una migración precaria (con bajos recursos, con acceso al mercado informal de baja calificación y por ende de bajo ingreso) la calidad del alojamiento a la que el inmigrante tenga acceso también sea baja y esté signada por abusos. En efecto, una estrategia a la que se recurre con frecuencia es un alto nivel de hacinamiento y/o el subarriendo en condiciones desventajosas.

Por eso el acceso a una vivienda digna es una de las principales necesidades de las personas migrantes, puesto que su relación con el bienestar, la salud y la seguridad de sus dependientes es muy estrecha. De una buena vivienda, entendida por la calidad de sus materiales, el espacio y la ubicación, depende además el acceso a servicios urbanos básicos, como agua potable electricidad, eliminación de excretas, entre otros.

El acceso a subsidios habitacionales o créditos hipotecarios que permitan al inmigrante iniciar el camino hacia la casa propia es la vía para garantizar el derecho a la vivienda. Este es un ejemplo más de que la protección social no admite diferencias de nacionalidades, sino garantías de derechos.

6. Acceso a servicios de cuidado

El cuidado es un servicio esencial para la reproducción humana. En su provisión descansa buena parte de la reproducción biológica y social de la humanidad. Su importancia es reconocida en la Agenda de Desarrollo Sostenible con la meta 5.4. “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

Las necesidades asociadas al cuidado están estrechamente relacionadas a momentos particulares del ciclo de vida: la infancia y la tercera y cuarta edad, principalmente. Asimismo, hay varios factores que posicionan al cuidado como una de las necesidades sociales, familiares, e individuales cuya importancia aumenta a mayor velocidad. Desde la perspectiva de la protección social ha sido visto como un asunto privado, puesto que son los miembros de la familia (esencialmente las mujeres) quienes lo realizan de manera no remunerada.

Referirse al cuidado como objeto de protección social obliga a tomar en cuenta no sólo a las personas que requieren ser cuidadas, sino también a quienes procuran ese servicio, es decir, a los cuidadores. Es en este último aspecto en que la fuerza de trabajo migrante femenina adquiere un rol relevante, ya que muchas mujeres migrantes (también hombres, pero en menor proporción) se han especializado en estas labores muchas veces de manera precaria e informal y se han conformado nichos laborales segmentados. En estas “cadenas globales de cuidado”, integradas por mujeres migrantes que cumplen con ese rol, se transfieren tareas de cuidado desde los hogares de los países de origen a los hogares en el país anfitrión, dando lugar a la formación de familias transnacionales, lo que implica que la maternidad se ejerce a distancia, y que en el país de origen donde no existen sistemas de cuidado deben cubrirse las necesidades insatisfechas de cuidado por otras vías, comenzando por las redes familiares y comunitarias, o bien adquiriendo en el mercado local servicios de cuidado, de nueva cuenta casi siempre realizadas por mujeres, de forma mal remunerada y precaria. En América Latina el empleo en el sector del cuidado representa entre 5% y 10% del empleo total. (Sojo, 2017: 206).

En cuanto a la vulnerabilidad de las personas migrantes, es imprescindible seguir insistiendo en los riesgos que enfrentan niños, niñas, adolescentes y mujeres en las travesías migratorias, y en la medida de lo posible, poner en marcha dispositivos preventivos principalmente en salud, educación y alimentación. Para ello es preciso buscar fórmulas más eficaces para garantizarles una vida más segura, libre de violencia y de malos tratos que atenten contra su dignidad. En ello, la producción de información

oportuna y de calidad sobre flujos y características de los migrantes es fundamental, pues con ello se podrá dar orientación a la toma de decisiones en materia migratoria.

7. Inclusión financiera

En países donde el nivel de bancarización es bajo el acceso al sistema financiero se torna difícil para las personas migrantes. De hecho, también es difícil para una parte de los nativos acceder al sistema bancario, lo que supone una barrera estructural no menor. Esta variable puede afectar de manera importante el bienestar de todo el grupo familiar. Si no es posible acceder a créditos, ahorrar para atender la necesidad de enviar remesas a sus lugares de origen, se está en una gran desventaja. Por lo general, el primer requisito para bancarizarse es contar con la documentación migratoria al día, de manera que aquellos migrantes que permanecen en condición irregular no podrán acceder al sistema financiero. Esto afecta las posibilidades para iniciar un emprendimiento o acumular recursos con miras a obtener un patrimonio, lo que podría ser la fuente de ingresos y activos para la familia.

Muchos migrantes están en condiciones de hacer aportes al proceso productivo generando una actividad económica, abriendo fuentes de empleo y pagando impuestos. Sin embargo, al dificultarse el acceso al sistema financiero eso difícilmente puede materializarse. De allí la importancia de considerar a los migrantes en su potencial de contribuir a la economía del país anfitrión.

C. Desafíos institucionales en torno a la migración y la transnacionalidad

1. Coordinación bilateral y multilateral

Debido al alto porcentaje de inmigrantes que se ocupan en la economía informal, el nivel de desprotección social de los mismos también suele ser alto. En efecto “en los países con fuertes flujos migratorios, los inmigrantes perciben ingresos medios más bajos que los de los nativos, presentan elevados niveles de informalidad laboral y tienen niveles de cobertura de seguridad social significativamente más bajos que los ocupados nativos” (CEPAL y OIT, 2017, pág. 26)¹⁹. Para hacer frente a esta situación que viven muchos inmigrantes en la región, los gobiernos de los países de destino pueden ajustar sus legislaciones para regular y ampliar los beneficios a los que ellos tienen derecho. Asimismo, los gobiernos pueden suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales con el fin de dar continuidad a las coberturas que la persona migrante tenía en su país de origen. En este sentido, “no se intercambian dineros, sino que más bien se reconocen periodos de afiliación o de cotización que permitan al migrante poder cumplir con los requisitos necesarios para tener derecho a una prestación” (Arellano, 2013: 120). Los convenios bilaterales de seguridad social persiguen dos propósitos: 1) ayudar a mantener la continuidad de la cobertura en la seguridad social para los trabajadores que han dividido su vida laboral en dos países, permitiéndole acceder a una prestación en ambos países; 2) eliminar la doble contribución a la seguridad social, que es el caso de un trabajador de un país que se desempeña en otro. Al respecto, como se retoma más adelante, el Convenio de la Organización Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es un instrumento cuya implementación activa y efectiva es sumamente relevante al interior del ámbito iberoamericano.

Por otro lado, la protección social para migrantes internacionales consta de cuatro componentes: a) acceso a la protección social formal en los países de origen y destino; b) subrogabilidad de los derechos

¹⁹ Por ejemplo, en esta publicación se documenta que en la Argentina en 2011 un 67,4% de los inmigrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de informalidad laboral, frente a un 41,7% de los trabajadores no migrantes y un 41,8% de los migrantes internos, que en Costa Rica el 29% de todos los trabajadores migrantes y el 32% de las trabajadoras migrantes estarían en la economía informal, al tiempo que en la República Dominicana, en el año 2012 el 83,6% de los trabajadores migrantes haitianos del sector agrario trabajaban de manera informal, mientras que en la construcción esta tasa alcanzó un 91% (CEPAL y OIT, 2017, pág. 26).

adquiridos a la seguridad social entre los países de origen y destino; c) condiciones del mercado de trabajo para los migrantes en el país de acogida y proceso de reclutamiento de los migrantes en los países de origen, y; d) acceso a las redes formales e informales para apoyar a los migrantes y sus familiares.

2. Portabilidad de derechos de protección social de las y los trabajadores migrantes

La portabilidad de derechos es todavía una faceta poco visible de los fenómenos de transaccionalidad asociados a la migración. No obstante, junto a las personas y los recursos (remesas) que vienen y van, a futuro las prestaciones, beneficios y acceso a servicios adquiridos en el país de origen o de destino deberían ir incorporándose a esos flujos transnacionales. En efecto, la portabilidad remite a la situación que viven muchos trabajadores migrantes, quienes estando en el país de destino trabajaron y cotizaron en el sistema de seguridad social, pero que cuando deciden regresar a su país de origen esos derechos no les son reconocidos. Así la migración se convierte en un suceso que desprotege al migrante y a su familia, y una pérdida para quien de otra forma tiene legítimo derecho a retornar a su país de origen. La portabilidad de derechos supone un desafío no menor para los países con flujos importantes de inmigrantes, ya que no solo deben adecuarse los marcos legales sino crear la institucionalidad para darle vida.

Los convenios entre países, de manera bilateral o multilateral, y su implementación efectiva mediante estrategias activas son la vía para materializar el rescate de estos derechos. Un instrumento creado para tal efecto es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Este instrumento al incluir a los países de América Latina, más España y Portugal, se presenta como una solución de largo plazo para los migrantes pertenecientes a dicho espacio, en la medida que responde adecuadamente a las necesidades de una migración intrarregional e interregional de gran dinamismo y en franco aumento, en el primer caso.

La V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social de los Países de Iberoamérica celebrada en Sevilla, España, en el año 2005 y la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile en 2007, son dos antecedentes directos de este instrumento elaborado a la medida de Iberoamérica que protege a millones de trabajadores migrantes en el ámbito de las prestaciones económicas²⁰. Asimismo, es considerado como una solución de largo plazo a la seguridad social de los migrantes de la región (Arellano, 2013, pág. 123).

La principal virtud de este Convenio es buscar la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones como una forma de garantizar la seguridad económica en la vejez. A la fecha ha sido ratificado por 12 países: España, Portugal, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. A la fecha, 11 de estos países han suscrito el Acuerdo de Aplicación. Un aspecto a destacar del Convenio es que coordina, pero no modifica, las legislaciones nacionales, al tiempo que implica un acuerdo entre Estados con modelos de seguridad social muy distintos unos de otros.

A nivel regional, en el marco de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, el Consenso de Montevideo de 2013 incluye la medida prioritaria número 69 que plantea “Promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes” (CEPAL-CELADE, 2013, pág. 26). Como se ha mencionado, el paso de la portabilidad formal a la “subrogabilidad” o exigibilidad concreta requiere de estrategias y políticas activas para materializar el acceso a los beneficios, prestaciones, servicios y, en suma, a los derechos adquiridos por parte de las personas migrantes.

²⁰ Véase [en línea] www.oiss.org.

V. Algunos comentarios finales

En este trabajo, y en especial la sección anterior, se han presentado diversos instrumentos de protección social, así como áreas de intervención prioritaria para atender las necesidades, riesgos y vulnerabilidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo migratorio. Sin la ambición de agotar la temática, sino solo hacer un aporte más a esta discusión, el espíritu de este ejercicio es sugerir líneas de acción política que puedan adaptarse a la peculiar y heterogénea realidad migratoria de los países de América latina y el Caribe, apuntando tanto a acciones a nivel de los sistemas de protección social, como también de la institucionalidad en los países. Desde esa base, cabe resaltar tres mensajes a manera de conclusión.

El primero es que la atención a las personas migrantes está llamada a convertirse en parte permanente de la agenda pública de todos los países de la región. No se trata de una fase transitoria o un momento de crisis que requiere solamente algunas medidas pasajeras o de urgencia, es parte importante de la gobernanza migratoria. Muchas problemáticas entrelazan formas clásicas y emergentes de discriminación hacia personas de nacionalidades diferentes, que afectan a la niñez, tienen anclajes en el género, se relacionan con la xenofobia y con el racismo, todo lo cual resulta un imperativo para la protección social. En efecto, el análisis aquí desarrollado a lo largo de las distintas etapas del ciclo de la migración revela que todos los países se verán interpelados, de una u otra forma, a la necesidad de asegurar la inclusión, el bienestar y los derechos de las personas migrantes. Encarar estas situaciones con políticas de estado coadyuvará a desplegar condiciones para la realización del potencial de la migración en el bienestar individual y colectivo.

El segundo mensaje es que, en el camino hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la migración tiene una presencia transversal, otorgándole una importancia y dimensión globales. De hecho, los contenidos sociales de la Agenda 2030 (el “pilar social” de dicha agenda) contemplan, además de la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades y el combate a la discriminación, la universalización del acceso a la salud, a la educación, al agua y saneamiento, a la energía y a los servicios básicos, entre otros. Desde el punto de vista de la protección social destaca la meta I.3 en torno a la ampliación y universalización de los sistemas de protección social en el marco del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”). Desde esa perspectiva, en todos los contextos la incorporación de las personas migrantes a la protección social y a los servicios básicos mencionados forma parte de los compromisos globales y de largo plazo con el desarrollo sostenible, y requerirán políticas y estrategias específicas.

Cabe mencionar que la problemática en torno al acceso de las personas migrantes a la protección social y al trabajo decente no solamente son claves como mecanismos de inclusión social, sino que son parte del compromiso más amplio y global con respecto a la garantía y goce efectivo de los derechos

humanos, un anhelo que no es nuevo en América Latina y el Caribe. Se espera que el Pacto Mundial sobre la Migración en el marco de las Naciones Unidas (hoy en proceso de negociación) contribuya a esa tarea amplia de la gobernanza de la migración.

Como ha planteado el Secretario General de las Naciones Unidas, dicho Pacto constituye una gran oportunidad para romper mitos perniciosos sobre la migración y en cambio establecer una visión común que beneficie a todas las partes involucradas. Al respecto, identifica tres prioridades: i) reconocer y reforzar los beneficios de la migración, que con tanta frecuencia se ignoran en el debate público; ii) lograr que los Estados fortalezcan el estado de derecho dando un impulso a la forma de tratar y proteger a los migrantes, en beneficio de sus economías, sus sociedades y los propios migrantes; iii) proteger a los migrantes vulnerables y restablecer la integridad del régimen de protección de los refugiados de conformidad con el derecho internacional, puesto que los movimientos no regulados de masas en circunstancias desesperadas son inaceptables y alimentan la sensación de que las fronteras están amenazadas y los Gobiernos no las controlan. En sus palabras: “La migración no debería significar sufrimiento. En efecto, los migrantes aceptan empleos que no puede cubrir la fuerza de trabajo local, de modo que impulsan la actividad económica. Muchos son innovadores y emprendedores. Casi la mitad de todos los migrantes son mujeres que buscan una vida mejor y oportunidades de empleo. [...] El desafío fundamental es aprovechar al máximo los beneficios de esta forma de migración ordenada y productiva y acabar con los abusos y los prejuicios que hacen que una minoría de migrantes vivan un infierno” (Guterres, 2018).

Finalmente, en el debate público de la migración contemporánea debe hacerse ver que los beneficios que traerá la extensión de la protección social a todas las personas migrantes sin distinción alguna de su origen, género, edad o estatus legal, son antes que nada una ganancia para las poblaciones locales en su conjunto, pues contribuyen a la inclusión social, a la creación de condiciones afines a la convivencia y a la democracia, legitimando y coadyuvando a los esfuerzos de encarar los flancos de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Más aun, como se planteó en varias secciones del documento, la incorporación a la protección social de las personas migrantes, un segmento de población hasta ahora poco priorizado por las políticas y estrategias vigentes, es parte del avance hacia la consecución de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y su principio de “no dejar a nadie atrás”, y en particular compromete a los países a garantizar en sus territorios y sin discriminaciones el acceso universal a la justicia, la identidad jurídica, la educación, la salud, la protección social, al trabajo decente, la energía, el agua y saneamiento (entre otros elementos), prioridades que en este trabajo se ha tratado de enfatizar.

Bibliografía

- Alarcón, R. (2016), “El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos”, *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Ciudad de México, Universidad de Guadalajara - Miguel Angel Porrúa.
- Arriagada, I. (2005), “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, *serie Seminarios y Conferencias*, No. 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- Basch, L., Glick S., Nina y Szanton Blanc, Cristina (1994), *Naciones sin consolidar. Proyectos transnacionales, predicamentos postcoloniales y Estados-nación desterritorializados*, Pensilvania: Gordon y Breach Science Publishers.
- Briceño Alvarez, Jacqueline (ed.) (2010), *Migración y seguridad social en América Latina*, México, CIES - OIM - OIT -OEA.
- Cabieses, B., Bernal, M., y McIntyre, A. M. (2017), La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas.
- Canales, A. y Rojas, M. (2018), Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Serie Población y Desarrollo. En prensa.
- Canales, A. y M. L. Rojas (2017), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago de Chile, CEPAL, OIM.
- Canales, A. (2016), “La migración en la reproducción de la sociedad. Elementos para una teoría de las migraciones”, *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Ciudad de México, Universidad de Guadalajara - Miguel Angel Porrúa.
- Cassarino, Jean Pierre (2013), “Teorizando sobre la migración de retorno: un abordaje conceptual revisitado sobre migrantes de retorno”, en *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasilia, vol. 21, n°4, julio/diciembre, pág. 21-54.
- Cavalcanti, Leonardo (2014), “Políticas de retorno y circularidad. Un acercamiento al caso brasileño”, ponencia presentada en el VI Congreso ALAP - Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Perú, 12-15 de agosto de 2014.
- _____ (2013), “Teorizando sobre la migración de retorno: un abordaje conceptual revisitado sobre migrantes de retorno”, en *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasilia, vol. 21, n°4, julio/diciembre, pág. 21-54.
- Chávez, A. (1995), “Migración de Retorno y Modernización”, en *Debate Agrario*, Lima, n 21, pág. 59-84.
- Cecchini, S. (2016), Protección social con enfoque de derechos humanos para la América Latina del siglo XXI. OPERA, 18, pp. 11-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.03>.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Robles, C. (2014), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “Informe final de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular” (LC/TS.2018/15), Santiago, Naciones Unidas, pág. Santiago, febrero.
- _____ (2017a), “Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo” (LC/DDS.2/3/-*), Santiago, CEPAL, octubre.
- _____ (2017b), “Panorama Social de América Latina 2016” (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2016a), “La matriz de la desigualdad social en América Latina” (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- _____ (2016b), “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para todos” (LC/G.2681), Santiago, Naciones Unidas, julio.
- _____ (2015), “Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe” (LC. L/4056(CDS.1/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- _____ (2015), Guía operacional para la Implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- _____ (2013), Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. (LC/L.3697), Santiago, Naciones Unidas, agosto.
- _____ (2012), “Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social” (LC/G.2539), Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, pág. 266, julio.
- CEPAL y OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo) (2017), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe 2017. La migración laboral en América Latina” (LC/TS.2017/30), Santiago, Naciones Unidas, mayo.
- Ceriani, P.; García, L. y Gómez, A. (2014), “Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe”, REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana, Brasilia, Brasilia DF, CSEM, año XXII, n 42, pág. 9-28.
- Cerruti, M. y B. Georgina (2010), “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, *Serie Políticas Sociales*, No. 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Cerruti, M. y A. Maguid (2010), “Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España”, *Serie Políticas Sociales*, No. 163 (LC/L.3239-P), Santiago, CEPAL, agosto.
- de las Heras, M. J. (2016), “Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile”, Santiago, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Pontificia Católica de Chile, noviembre.
- Dehays, J. (2017), “Migración y protección social en América Latina y el Caribe: enfoques, tipologías y desafíos de política”.
- Durand, J. (2016), “El subsistema migratorio mesoamericano”, *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Düvell, F. (2008), Clandestine Migration in Europe. *Social Science Information*, 47 (4): pág. 479-497.
- García, L. (2016), “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, No. 88, septiembre.
- Guillén López, T. (2016), “Frontera México-Guatemala: mercado laboral y nueva dimensión regional”, *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Guterres, A. (2018), “Hacia un nuevo pacto mundial sobre la migración”, Nueva York, Naciones Unidas, noviembre.
- Guzmán, L (2014), Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México, México, D.F., Sin Fronteras IAP.
- Heredia Zubieta, C. (2016), *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- IMUMI (Instituto para las Mujeres en la Migración) (2014), “Guía para las familias transnacionales. Procesos de custodia y trámites de identidad para madres y padres retornados a México”, Ciudad de México, IMUMI, febrero.
- Jacobo Suárez, M. (2016), “Migración de retorno y políticas de reintegración al sistema educativo mexicano”, *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Jáuregui, J. (2014), “Una aproximación a las definiciones, tipologías y marcos teóricos de la migración de retorno”, en *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, vol. 19, n 1084.
- Kumari Rigaud y otros (2018), *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank.

- Lamaute-Brisson, N. (2017), “Cartographie des services de protection et de promotion sociales, de protection des droits de la personne pour les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle dans trois sites frontaliers (Ouanaminthe, Belladère, Ganthier)”, Port-au Prince, Oxfam.
- Mármora, L. (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: OIM-Paidós.
- Martelotte, L. (2015), “Cadenas globales de cuidado: entre la reproducción y la autonomía. Análisis de las migrantes peruanas en Argentina”, *Argumentos*, Publicación del Instituto Gino Germani, No. 17, julio.
- Martínez Pizarro, J. (2018), “Migración en Chile, parte del proceso de intercambios del siglo XXI”, Instituto Católico Chileno de Migración, marzo.
- _____ (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, serie Población y Desarrollo (LC/L.4164), Santiago, CEPAL, marzo.
- _____ (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas”, serie Población y Desarrollo, No. 95 (LC/L.3250-P), Santiago, CEPAL –CELADE–UNFPA, octubre.
- _____ (2008), “América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo”, Libros de la CEPAL, No. 97 (LC/G.2358-P), Santiago, CEPAL, septiembre.
- Martínez, J., Cano, V. y Soffia, M. (2014), “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos de agenda”, en *Serie Población y Desarrollo* de Chile: CELADE, n 102.
- Martínez Pizarro, J.; L. Reboiras y M. Soffia (2009), “Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional”, serie *Población y Desarrollo*, N 89 (LC/L.3164-P), Santiago, CEPAL.
- Martínez, R. (2017), “Institucionalidad social en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, No. 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, CEPAL, agosto.
- Mazzucato, V. y D. Shans (2011), “Transnational families and the well-being of children: conceptual and methodological challenges”, *Journal of Marriage and the Family*, vol. 73, No. 4, agosto.
- Mejía, W. (2017), *Panorama de la migración internacional en el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, OIM.
- Morales Gamboa, A. (2016), “Migraciones laborales y la integración en los mercados de trabajo regionales”, *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Muñoz, J. (2009), “Migración, derechos humanos y ciudadanía universal”, *Diálogos Migrantes*, No. 2.
- Naciones Unidas (2017), Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración [Informe Sutherland]. Documento A/71/728. Disponible [en línea] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/728&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S.
- _____ (2016), Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Documento A/RES/71/1. Disponible [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/1>.
- _____ (2014), Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de El Salvador, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW) (CMW/C/SLV/CO/2). Disponible [en línea] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=Sp&CountryID=55.
- _____ (1990), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Nueva York, 18 de diciembre de 1990, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2220, No. 4739.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016), *International Migration Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2017), *Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada Retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica*. Guatemala 2016. Volumen I y II.
- _____ (2017b), *Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada Retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica*. El Salvador 2016. Volumen I y II.
- _____ (2017c), *Niñez y Adolescencia Migrante No Acompañada Retornada en el Triángulo Norte de Centroamérica*. Honduras 2016. Volumen I y II.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), “La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región”, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, agosto.
- Olson, E. (2016), *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Orrego, C. y J. Martínez Pizarro (2015), “Retorno en la migración: una mirada a sus múltiples facetas”, en Fernando Lozano Ascencio y Jorge Martínez Pizarro (eds.), *Retorno en los procesos migratorios de América latina. Conceptos, debates, evidencias*, Serie Investigaciones, Rio de Janeiro, N°16, pág. 25-53.

- Pellegrino, A. (2003), “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”, *serie Población y Desarrollo*, No. 35 (LC/L.1871-P), Santiago, CEPAL - CELADE, marzo.
- Pereira, S. y S. Siqueira (2013), “Migración, retorno y circularidad: evidencia de Europa y Estados Unidos”, en *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasilia, vol. 21, n°4, julio/diciembre, pág.117-138.
- Rivero, P. (2016), “Migración de retorno: notas en torno a una investigación sobre retorno argentino, 2008-2017”, en *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, N°3, pág. 153-162.
- Rodríguez Chávez, E. (2016), “La inmigración en México a inicios del siglo XXI”, en *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*, México: INM / DGE Ediciones, pp. 89-132.
- Saad, P., Martínez Pizarro, J., y Reboiras Finardi, L. (2012), “La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional-Principales conclusiones, mensajes y recomendaciones del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sexto tramo) sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: maximización de los beneficios para el desarrollo y minimización de los impactos negativos”, *Notas de Población*, 95, pág. 41-64.
- Sabates Wheeler, R. y J. Koettl (2010), “Protección social para los migrantes: los desafíos de la prestación en el contexto del cambio en los flujos migratorios”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63.
- Sabates Wheeler, R.I y M. Waite (2003), “Migration and Social Protection: A concept paper”, *Working Paper*, No. T2, Sussex, Institute of Development Studies, diciembre.
- Salas, R. (2013), “Actividades productivas y migración internacional de retorno: los panaderos de San Miguel Coatlán, Oaxaca”, en *Desacatos*, México DF., núm. 41, enero-abril, pág. 107-122.
- Serra Mingot, E. y V. Mazzucato (2016), “Mobile populations in immobile welfare states: a typology of institutions providing social welfare and protection within a mobility framework”, *The European Journal of Development Research*.
- Stefoni, C. (2017), *Panorama de la migración internacional en América del Sur*, Santiago de Chile, CEPAL, OIM.
- _____ (2011), “Migración, remesas y desarrollo. Estado del arte de la discusión y perspectivas”, *Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 10, No. 30.
- Sunkel, G. (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, No. 120 (LC/L.2530-P/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas, pág. 66, abril.
- Ullmann, H., C. Maldonado Valera y M. Nieves Rico (2014), “Families in Latin America: changes, poverty and access to social protection”, *International Journal of Sociology of the Family*, vol. 40, No. 2, octubre.
- Unidad de Política Migratoria (UPM) (2016), *Menores migrantes en México. Extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por Estados Unidos*.
- U.S. Customs and Border Patrol (2018), Véase [en línea] <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/usbp-sw-border-apprehensions>
- Anderson, B. (2010). Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, employment and society*, 24(2), 300-317.
- Vargas Faulbaum, L. H. (2015), “Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres” (LC/G.2644-P), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, eds. Simone Cecchini y otros, Santiago de Chile, CEPAL.
- Herrera Mosquera G., M. I. Moncayo, y A. Escobar García (2017), *Perfil Migratorio del Ecuador*, 2011.
- Spencer, S. y V. Hughes (2015), *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). University of Oxford.
- Trigueros, C. y B. Fernández (2010), “Retorno voluntario de inmigrantes”, en *Revista andaluza de relaciones laborales*, n° 23, pág. 137-158.

Anexo

A. Sistematización de las reuniones sostenidas en el marco del proyecto

1. A modo de antecedentes

Estas notas se basan en las reuniones realizadas en el marco del proyecto “Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ 2016-2018. Entre las diversas actividades desarrolladas a lo largo de este proyecto (consultorías, levantamiento de información y procesos de asistencia técnica), la División de Desarrollo Social y la División de Población-CELADE de la CEPAL implementaron una serie de encuentros de expertos, académicos, personas de la sociedad civil y representantes de países y gobiernos de la región con el objetivo de discutir y analizar los aspectos más relevantes sobre los avances y desafíos que la migración supone a las políticas de protección social de los países.

En el año 2017 se realizaron las siguientes reuniones y seminarios:

- **“Conversatorio de migración y protección social”**, realizado en Santiago en el mes de enero [en línea] <https://www.giz-cepal.cl/files/2017.01.20%20Nota%20t%C3%A9cnica%20y%20Agencia%20Conversatorio%20Migraci%C3%B3n.pdf>. Esta primera reunión realizada se organizó en Santiago, con la intención de analizar la migración desde la experiencia chilena, con énfasis en las discriminaciones relacionadas con el género y la pertenencia étnico-racial.
- **Reunión de expertos “Migración y protección social en América Latina: hacia un marco de análisis”**, realizado en San Salvador en abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-migracion-proteccion-social-america-latina-un-marco-analisis>. El Salvador fue escogido por ser parte del Triángulo Norte, territorio foco de importantes desplazamientos migratorios hacia el sur y hacia el norte, principalmente México y Estados Unidos, así como escenario de retorno de personas migrantes con importantes consecuencias.
- **Reunión de expertos “Migración y protección social: realidades y desafíos desde México”**, realizada en Ciudad de México, en julio [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-migracion-proteccion-social-realidades-desafios-mexico>. México mereció ser abordado no solo como un caso particular en tanto país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios, sino además debido a su trascendencia en el contexto de las políticas migratorias estadounidenses y la consiguiente expulsión masiva de personas migrantes.
- El Seminario Internacional “Protección social e institucionalidad: desafíos presentes y futuros para la inclusión en América Latina y el Caribe”, realizada en Santiago en agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-proteccion-social-institucionalidad-desafios-presentes-futuros-la>. Este seminario incluyó dos mesas sobre el tema específico de migración y protección social. Los nombres y adscripción institucional de los participantes de estas reuniones constan al final del anexo.

A continuación, se exponen algunos de los elementos que estaban a la base de las convocatorias a las reuniones llevadas a cabo durante el año 2017.

Los movimientos migratorios en la región de América Latina y el Caribe son un fenómeno social y económico complejo, de gran dinamismo y magnitud, común a todos los países de la región. En el siglo XX los patrones dominantes fueron la migración extrarregional, la inmigración histórica de ultramar, los intercambios intrarregionales y la migración de retorno. En la actualidad, se observan importantes flujos heterogéneos de norte a sur, de sur a norte, intrapaís y transfronterizos, configurándose, además, nuevos corredores migratorios. Según los datos disponibles de las rondas censales de 2010, hay cerca de 30 millones de latinoamericanos viviendo fuera de sus países de origen

(Martínez y Orrego, 2016)²¹. Los motivos que llevan a las personas a desplazarse, voluntaria o forzosamente, de ida o de retorno, son conocidos y, entre ellos se pueden mencionar, la desigualdad social, la falta de oportunidades, la violencia social y/o política y los desastres ambientales²². Hoy por hoy, todos los países, en mayor o menor medida, reciben, expulsan o son territorios de tránsito.

Los desplazamientos de personas en diversos flujos migratorios, considerando que los migrantes contribuyen al desarrollo tanto de las sociedades de origen como las de destino y/o tránsito, imponen grandes desafíos a la política pública de los países.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, donde se pone a las personas en el centro, se promueve un modelo de desarrollo sostenible y se hace un llamado a “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo.

Si bien, en comparación con años anteriores, en la región se observa una recuperación en términos de crecimiento, el desafío de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible se hace más difícil. En particular, será necesario implementar iniciativas en los ámbitos de recaudación, redistribución, fortalecimiento de la institucionalidad e innovación en materia de políticas públicas en el ámbito social (CEPAL, 2018)²³. En particular los ODS que atañen directamente a la población migrante son el 1, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 13, 16 y 17²⁴.

Además de ello, en el documento La matriz de la desigualdad en América Latina y el Caribe, la CEPAL plantea que, “los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, lo que da lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad o discriminación que interactúan de forma simultánea o acumulándose a lo largo del tiempo. La confluencia de múltiples desigualdades y discriminaciones caracteriza a los “núcleos duros” de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión social y hace que persistan y se reproduzcan” (CEPAL, 2016, pág. 6). En este marco, se requiere profundizar de qué manera los distintos ejes de la desigualdad se presentan en la población migrante, particularmente cargada por los factores étnico-raciales, de género, de ciclo de vida y de territorio, entre otros, que abonan a la reproducción de brechas en ámbitos centrales del desarrollo social y del ejercicio de los derechos, como son el trabajo decente, el acceso a ingresos y recursos productivos (así como inclusión financiera), la protección social, la salud, la educación y espacios de participación democrática, entre otros.

Las realidades nacionales son heterogéneas y conllevan desafíos propios, tanto por las características de los movimientos migratorios en o desde su territorio como por sus avances en materia de políticas migratorias, de derechos humanos y de desarrollo y protección social. En ello, es dable destacar situaciones marcadas por la condición de país emisor, receptor, de tránsito y/o de retorno, con distintos orígenes y destinos de migración, y con las diversas características socioculturales, demográficas y económicas de quienes migran. También se identifican proyectos migratorios y personas que se encuentran en distintas etapas de este “ciclo de vida de la migración”, que no involucra solamente a la persona que migra, sino al conjunto de su familia y comunidad, tanto de origen como de destino.

Los migrantes, en tanto nacionales de otros países que llegan a un territorio, imponen pensar de qué manera se asumen los objetivos de la protección social; vale decir: proteger y asegurar el ingreso de las personas a lo largo del ciclo de vida, identificar la demanda insatisfecha de acceso a los servicios

²¹ J. Martínez y C. Orrego, “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, serie Población y desarrollo, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²² En este proyecto se ha puesto énfasis en los movimientos migratorios de las personas que se ven expuestas a riesgos y desafíos importantes para la protección social. No estamos considerando las migraciones laborales de altos cargos ni los aventureros. Nos fijamos en quienes migran porque tienen necesidad de generar mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3), Santiago, 2018.

²⁴ Para ver los objetivos en detalle, están disponibles en <http://rosanjose.iom.int/site/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>.

sociales y garantizar vías de acceso a estos, promoviendo el trabajo decente como vía de acceso a la seguridad social (Martínez y Cecchini, 2011)²⁵. Las personas migrantes no sólo son usuarios de la protección social en los países de tránsito o destino, sino que aportantes por la vía de las contribuciones a la seguridad social, el pago de impuestos y las remesas.

Importa destacar que estas instancias de reunión de expertos y representantes de gobiernos permitieron un intercambio de información y la posibilidad de iniciar o continuar un diálogo entre partes que no siempre comparten espacios. Asimismo, todo lo planteado en estas reuniones es fruto de años de investigación y experiencia que debiera articularse para, en consecuencia, prever actuaciones frente a emergencias o crisis y diseñar políticas pertinentes mediante la participación de todas las instancias vinculadas al tema de la migración, generando sinergias y propuestas. Un elemento que rodeó el desarrollo de las reuniones fue la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de expertos y expertas en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura ordenada y regular, que se realizó en Santiago a fines del mes de agosto de 2018.

B. El ciclo de la migración: riesgos y propuestas

1. El punto de partida: el origen

Migran las personas, solas, acompañadas, en grupos familiares o en parejas. De todas las edades. Se desplazan, dejan sus hogares, barrios, ciudades y países motivados por la búsqueda de un trabajo, nuevos horizontes, la desesperación o la reunificación familiar. Llevan sus cosas, poco o mucho dinero, sus diplomas y aprendizajes, su lengua, su manera de cocinar, su forma de vestir, sus vidas. La decisión de migrar no siempre es voluntaria, a veces se ven compelidos a dejar su territorio porque un huracán o la sequía destruyó sus medios de subsistencia, porque deben escapar de las extorsiones de algún grupo, por la violencia social, porque han sido deportados, porque desean reunirse con su familia y/o porque allá –en otro lugar– hay una promesa de una vida mejor. Si no para siempre, al menos por un tiempo.

En todas las reuniones se habló desde una perspectiva de que las personas tienen el derecho de desplazarse donde lo deseen, y es desde esa perspectiva que se plantea cómo los países, de manera unilateral o en modelos compartidos con otros, se hacen cargo –o no– de velar por el cumplimiento de sus derechos y su inclusión social. Sin embargo, un elemento interesante puesto sobre la mesa fue el denominado “derecho a no migrar”; vale decir, que los países debieran hacerse cargo de que las personas no emigren por situaciones de carencia o incumplimiento de derechos y, en definitiva, reconocer que merecen vivir en condiciones de paz y dignidad.

Ahora bien, ya decididos a migrar, según se destacó en las reuniones, las personas enfrentan diversos riesgos, los que pueden darse por separado o en conjunto:

- Costo económico del viaje, los trámites administrativos de salida e ingreso a otro país (puede hacerse uso de los recursos propios o familiares existentes o endeudarse), lo que se agrava debido a que, en general, quien migra es un trabajador en estado de precariedad.
- Exposición a abusos por parte de algún intermediario que facilita el desplazamiento (que puede ser legal o ilegal).
- La separación familiar y los costos emocionales asociados; por ejemplo, el de las mujeres que dejan a sus hijos a cargo de un familiar para irse como trabajadoras domésticas a otro país.
- Incertidumbre del viaje, sobre todo si tiene etapas de tránsito o se viaja sin oferta laboral concreta.

²⁵ Véase S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, 2011.

Propuestas:

En las reuniones se mencionó que, conociendo las motivaciones de las personas para migrar, los países debieran apuntar a la reducción de las causas: la violencia, las tasas de pobreza y la inseguridad.

a) El tránsito

En las reuniones realizadas apareció que México y los países del Triángulo Norte son territorios de tránsito para quienes migran hacia los Estados Unidos que, pese a reforzar sus políticas antimigratorias, sigue siendo un importante polo de atracción. En esa medida, los riesgos planteados por los participantes de las reuniones se reúnen en torno a las siguientes menciones:

- Extorsión por parte de personas o grupos que abusan de su situación de desprotección.
- Deportación si no se cuenta con la documentación necesaria; este punto es particularmente complejo en el caso de los niños que migran sin compañía de adultos, los que se encuentran en una particular situación de desprotección.
- Riesgos de abuso y maltrato, abuso sexual, particularmente las mujeres y los niños y niñas.
- Desconocimiento de la cultura y lengua del país al que se va.
- Un gran número se ve expuesto a violaciones de derechos humanos y derechos laborales fundamentales durante el trayecto al país de destino y al atravesar las fronteras.
- Inexistencia más o menos generalizada de políticas de acogida y atención a población migrante en tránsito.

Propuestas:

En tránsito, sobre todo si son detenidas, se propone que las personas tengan acceso a la prestación de servicios de protección. Por ejemplo, debieran crearse redes de albergues y acceso a atención de salud, alimentación e identificación. En general, en México se menciona que la atención de las personas en esta condición suele estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil o instituciones religiosas. En el caso de Guanajuato quienes reciben y atienden a los migrantes en tránsito son la Secretaría de Salud, el Instituto del migrante guanajuatense, la Cruz Roja y las casas solidarias.

En el caso de quienes serán retornados, se propone que las estaciones migratorias y albergues sean mejor acondicionadas para que permitan que las personas en tránsito permanezcan más tiempo allí.

La niñez migrante fue objeto de gran atención en las reuniones, en tanto representa una doble exposición a la vulnerabilidad, en cuanto niños y en cuanto migrantes. Según información entregada en la reunión, los niños migran para buscar mejores estándares de vida a causa de la violencia y la inseguridad, para reunirse con su familia o debido a desastres naturales. Por lo que debieran implementarse medidas especiales en términos de acogida con un enfoque psicosocial, protección frente a abusos, otorgamiento de identificación, derecho al asilo, acceso a educación y salud y garantizar que no sean separados de sus familias y que no sean devueltos por la fuerza.

Un ejemplo es el caso de México, donde se propone fortalecer las Procuradurías de Derechos de Niños, niñas y adolescentes para conocer si en el proceso de retorno asistido se está tomando en cuenta el derecho superior del niño, y fortalecerse los sistemas de protección integral desde la óptica interinstitucional y atacar las causas subyacentes por las cuales migran los niños, niñas y adolescentes.

b) El destino

El fin del viaje. Al arribar se enfrentan algunos desafíos ya conocidos al partir o en el tránsito y otros nuevos. A partir de lo destacado en las reuniones, en un primer momento, las personas que llegan deben regular su situación migratoria para poder instalarse y tener donde vivir, así como disponer de recursos para subsistir (alimentación y vestuario). De ahí en adelante, se agregan el acceso al mercado

laboral en condiciones de trabajo decente, atención de salud, a educación –sobre todo si tienen hijos en edad escolar–, a reconocimiento de su certificación laboral y acceso a la justicia.

- Si se viaja sin la documentación necesaria para ingresar, se enfrenta el riesgo de deportación. Al mismo tiempo, si las personas no cuentan con la documentación de su país de origen (partidas de nacimiento y otros), aumenta el riesgo de caer en redes de abuso o de utilización de canales poco convencionales para acceder a servicios.
- Servicios públicos no preparados para recibir y prestar atención a los migrantes.
- Desconocimiento de la cultura y de la lengua del país de destino.
- Discriminación, lo que puede articularse con una multiplicidad de elementos: ser migrante proveniente de algún país en particular, por tener alguna discapacidad, por ser indígena o por ser mujer, entre otros.
- Falta de conocimiento sobre la existencia de convenios y dificultades administrativas para operar los convenios entre los países.
- Necesidades específicas de los distintos momentos del ciclo de vida: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.
- Imposibilidad de ejercer en destino los derechos adquiridos del país de origen, pues no son portables. Tampoco pueden hacerlo los familiares que permanecieron cuando el familiar migrante tiene acceso a esta en el país de destino.
- Alto costo de envío de remesas.
- El concepto de hogar transnacional, en tanto los migrantes desarrollan diversas estrategias para continuar siendo “familia” a la distancia.

Particularmente relacionados con el trabajo y los derechos asociados a este, los riesgos a relevar son:

- Limitación de oportunidades de trabajo en el país de destino por desplazarse en el marco de una red social que se desempeña en un área específica de ocupación y que define las posibilidades de inserción (por ejemplo, mis conocidos trabajan en tareas domésticas y de cuidado y esas son mis opciones).
- Las empresas tienen límite de cantidad de extranjeros que se pueden contratar.
- No aplicación de la legislación en materia de seguridad social en el extranjero.
- Empleo irregular, atípico o informal y exposición a abusos, pues no hay igualdad de trato con los nacionales (la figura del contratista o intermediario que abusa).
- Enfrentar un contexto donde no haya suficientes oportunidades de trabajo, lo que ubica a los migrantes como una competencia para los nacionales.

A nivel institucional se plantean los siguientes riesgos:

- Restricciones de financiamiento de los estados y baja prioridad de las instituciones para implementar los convenios.
- Falta o insuficiencia de mecanismos de coordinación entre los sistemas de seguridad social en el país de destino.

Propuestas:

La mayor cantidad de propuestas relativas a los desafíos a asumir durante las etapas del ciclo migratorio plantadas durante las reuniones, aludieron al destino. Con el primer objetivo de apoyar a los migrantes para que su experiencia migratoria sea exitosa y su inserción no sea deficiente, y frente a los diversos riesgos y desafíos que enfrentan una vez arriban a los países de destino, los ámbitos en los que deben desarrollarse acciones para acoger sus necesidades son varios:

- Empleo y seguridad social.

Contar con un marco normativo que establezca el principio de igualdad de trato, la mantención de derechos adquiridos, el suministro de servicios y la aplicación de legislación aplicable según el caso. Desde la OIT se señala el Convenio 102 con criterios mínimos para los regímenes de seguridad social; el Convenio 143 con la recomendación 151 en que se anexa un modelo de acuerdo bilateral de seguridad social entre países y el Convenio 189 sobre trabajadores domésticos y la recomendación 167 que presenta un modelo de convenio internacional en seguridad social. A nivel regional, se destaca el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Es importante reconocer y convalidar los títulos profesionales o técnicos como instrumento para fomentar la reinserción laboral de los migrantes.

Entre las opciones para proteger a los migrantes están ratificar los convenios y recomendaciones existentes e incorporarlos a la legislación nacional; negociar convenios de seguridad social a nivel bilateral o multilateral y armonizar las políticas entre países; negociación de acuerdos bilaterales que incluyan la portabilidad de derechos relacionados con la seguridad social; fondos o programas de seguridad social específicos para expatriados y procesos de diálogo social para promoverlos.

En consonancia con la ausencia generalizada de datos específicos sobre diversos aspectos de la migración, debieran realizarse estudios de mercado laboral en países de destino y de la inserción de los migrantes.

Además, la inspectoría laboral debe evaluar el cumplimiento de la norma, pero no solo en el mercado formal, espacio común de inserción laboral de las personas migrantes.

Desde un enfoque tripartito, involucrar a los diferentes actores del mundo del trabajo, ministerios, sindicatos y organizaciones de empleadores, pues son aliados para trabajar sobre la formalización de la economía y de los empleos, sobre todo en una región caracterizada por la informalidad.

- Ministerio de Trabajo: necesidades de observar, conocer y analizar los mercados laborales, tanto nacionales como regionales y locales; rol fundamental de la inspección laboral (condiciones de trabajo, erradicación del trabajo infantil y trabajo forzoso; seguridad social).
- Sindicatos: campañas de información sobre derechos para trabajadores migrantes; cabildeo para impulsar ratificación convenios; protección de los derechos de todos los trabajadores (incluidos los migrantes), lo que protege también a los trabajadores nacionales previniendo el dumping social.
- Empleadores: crucial involucrarlos para lograr respeto de los derechos de los trabajadores; importante para ellos tener buena reputación para atraer al mejor talento de manera sostenible.

Con relación a la portabilidad de derechos, y en un marco de alta demanda de servicios y pocos recursos, se plantea la elaboración y cumplimiento de convenios binacionales y multinacionales en que las personas llevan consigo los derechos sociales que les corresponden desde su país de origen a aquel al que migran. Esto es importante también en el caso de los ahorros previsionales realizados en el país de destino. Además, se sugiere la posibilidad de transitar desde políticas de protección social no contributiva a políticas de fomento productivo donde los migrantes sean sujetos de empleabilidad y microcrédito. Sería relevante discutir cuáles son los servicios que podrían transnacionalizarse, en tanto lo que predomina hasta ahora son soluciones nacionales a problemas que van más allá de las fronteras de los territorios.

- Promover la inserción en las redes de las diásporas, lo que entrega elementos de reconocimiento social y cultural que facilitan la integración de las personas.
- Promover un cambio de actitud por parte de la sociedad receptora hacia la población inmigrante que permita convivir en el respeto y la aceptación de las diferencias.
- Educar, formar y capacitar a los funcionarios de servicios públicos en todos los niveles (local, nacional, estadual y nacional) para una atención respetuosa, informada y dentro de los márgenes de la ley, alejada del racismo y sus negativas consecuencias.

Recuadro A.1 **Trabajo migrante en México**

En el caso de México como receptor de trabajadores migrantes, el país se regula por la Ley Federal de Trabajo y la Ley de Migración de 2011, y hay instancias para proteger el trabajo (inspectorías a nivel federal y local), aunque no funcionan del todo. A partir de un fallo de la Corte Suprema de 2008, los trabajadores migrantes tienen los mismos derechos que lo nacionales y la Ley de Migración se simplificaron las condiciones de estancia con efecto en las condiciones para trabajar y se incorporó a trabajadores fronterizos y visitantes locales y regionales; residentes temporales y residentes permanentes (con o sin autorización para trabajar). En 2012, la Ley de trabajo digno y decente indicó que en toda empresa o establecimiento debía emplearse por lo menos un 90% de trabajadores mexicanos y temporalmente a extranjeros en ciertas especialidades, pero no permite a los trabajadores extranjeros formar parte de los sindicatos.

Respecto al trabajo transfronterizo con Guatemala, que suele presentar condiciones de precariedad y vulnerabilidad, se aludió a la existencia desde 2014 de un padrón binacional de reclutadores, un observatorio y talleres de formación. Esto debiera incluir a trabajadores informales, pero no hay certeza si se ha hecho algo. Se destaca la necesidad de erradicar el trabajo infantil y estudiar los mercados laborales transfronterizos en particular sobre la articulación y las cadenas de valor asociadas.

Inserción laboral en Alemania

El acceso al mercado laboral es central para la inclusión de las personas en el territorio de destino. Desde el Ministerio del Trabajo alemán se señaló que en Alemania se puede trabajar luego de 3 meses de estadía en el país, si es que no hay nacionales o ciudadanos de la Unión Europea solicitando trabajo. Se plantea que los gobiernos y ministerios deben hallar la forma de incluir a las personas solicitantes de refugio y migrantes dentro de las leyes existentes en un marco de acuerdos tripartitos y condiciones de trabajo decente donde puedan aportar con sus conocimientos y habilidades. Para ello es clave facilitar información y orientación sobre empleo en los países de origen; crear alianzas internacionales de formación; apoyar el cumplimiento de normas de salud y seguridad en las cadenas de suministro globales; garantizar derechos laborales y proteger y promover entornos de trabajo seguros para todos; dar acceso a la enseñanza de idiomas; mejorar la inclusión social a través de cursos de integración y reconocer y validar estudios y habilidades.

Acceso a la salud en Chile

Por ejemplo, en Chile, hay brechas reales de acceso en el ámbito de la salud. En el año 2013, entre las personas que vivían en condiciones de hacinamiento crítico, había 10% de inmigrantes y 1% de chilenos; en el caso de los niños entre 0 y 14 años sin previsión de salud: 12,3% inmigrantes y 1,2% chilenos. Si bien el país ha ratificado casi todos los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y salud, y existen algunos programas enfocados a población migrante con el objetivo de otorgar igualdad de acceso y de resultados en salud, existen desafíos pendientes. Entre ellos puede mencionarse el desconocimiento en migrantes y funcionarios, complejidad de los trámites, limitado funcionamiento y registros de calidad e interoperabilidad, ausencia de coordinación intra e interinstitucional, carencia de monitoreo y vigilancia y dificultad de implementación real de normativas. Un ejemplo concreto es el Plan Inicial de atención a migrantes de la I. Municipalidad de Santiago y Programa de estudio en Salud de la Universidad del Desarrollo (como puente de acogida a migrantes que llevan menos de un año en Chile para entregar información en deberes y derechos y orientarlos).

Salvadoreños en el exterior

Según datos entregados en la reunión sostenida allí, un 30% de su población vive en el exterior. Esa población es percibida, desde el gobierno como parte de la nación salvadoreña que desempeña un rol fundamental en el desarrollo productivo del país y cuyos derechos deben ser respetados a lo largo de todo el ciclo de la migración. Con relación a esta población y la que retorna, en particular en un contexto de expulsión desde Estados Unidos, es que se han desarrollado políticas de protección y fortalecimiento en el marco de las acciones implementadas por el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior.

Los consulados salvadoreños tienen tres áreas específicas de trabajo: servicios consulares, temas de protección y derechos humanos y la vinculación de los salvadoreños con sus comunidades de origen para que, entre otros temas, puedan participar en temas de inversión y desarrollo en materia de retorno. Las necesidades que se busca satisfacer y el plan de acción creado en concordancia se recogieron directamente con los emigrados.

Fuente: elaboración propia sobre la base de presentaciones realizadas en seminarios del proyecto.

c) El retorno

Planteado en todas las reuniones, se indicó que al país de origen se vuelve después de un tiempo indefinido y el término del proyecto migratorio puede ser, al igual que la partida, voluntario o forzado, lo que le imprime características particulares y no lo exime de grandes dificultades. Se vuelve para quedarse o, quizás, para volver a partir. En las reuniones hubo un especial enfoque en los países del Triángulo Norte y México, en tanto las políticas migratorias de Estados Unidos están impactando

fuertemente en los procesos de retorno de nacionales de esos países. En la región hay países donde solo existen programas de migración temporal, otros donde ni siquiera se pudo ingresar y también hay retornos después de mucho tiempo y de una experiencia positiva. Y volver al país de origen tiene dificultades: existe discriminación hacia el que retorna y las condiciones de vida pueden ser muy distintas a aquellas de cuando se dejó el territorio, donde existen importantes déficits de las políticas sociales para la población local.

Entre los desafíos sugeridos por los participantes que es necesario reconocer para la población retornada figuran los siguientes:

- Los retornados vuelven en condiciones disímiles, por lo que se requiere definir medidas de inclusión y reincorporación económica, social y cultural diferenciadas en el proceso de recepción. En el caso de la repatriación de deportados, se señala la importancia de regularizar el proceso de recepción, ojalá con algún grado de coordinación con el país de expulsión en un enfoque binacional o transnacional (por ej., en el caso de México, con Estados Unidos, donde El “factor Trump” generó que el gobierno mexicano acelerara la aprobación de leyes y avanzara en materia migratoria).
- Debe considerarse asesoría legal y hacer uso de todas las instancias (mediante consulados u organizaciones de la sociedad civil). Un ejemplo es el programa Somos Mexicanos.
- Asegurar reinserción laboral acorde con la preparación y experiencia laboral adquirida en el exterior con enfoque binacional y transnacional y sensibilizar a las empresas para que incorporen este valor.
- Facilitar procesos de recuperación y traslado de pertenencias.
- Reconocer los derechos de los retornados jubilados.
- Se necesita una mirada integral e institucional, desde la sociedad civil (ONG, fundaciones y organismos internacionales), el mundo privado y político (gobiernos estatales, federales y gobiernos municipales).
- Reconocer el tema de la biculturalidad o incluso la triculturalidad, de los jóvenes que retornan.

C. Otros desafíos

1. Institucionalidad

En todas las reuniones se relevó, de una manera u otra el tema que para proteger los derechos de las personas debe existir una institucionalidad que vele por ello; esto es, un marco jurídico normativo integral que reconozca a las personas migrantes como personas con derechos humanos y civiles iguales a la población nacional y les asegure un mínimo de bienestar económico y de seguridad social en las distintas etapas del ciclo migratorio y que posibilite procesos migratorios seguros para las personas mediante la protección consular, mediante políticas y programas que aseguren el cumplimiento de sus derechos.

La institucionalidad dirigida a la población migrante se aboca a dos grandes grupos: los ciudadanos del país en el exterior (emigrantes), que suelen ser atendidos mediante los consulados, y los inmigrantes. Independientemente de la variaciones observadas en cuanto al tipo de entidad y objetivos presentados para promover el desarrollo de integración de la población migrante, en particular los inmigrantes de otros países, las acciones son coordinadas en su gran mayoría por el Ministerio del Interior o de Relaciones Exteriores, con enfoque de seguridad nacional y regulación migratoria y no una que considere la implementación de políticas o programas que garanticen las condiciones para que los migrantes puedan desarrollar sus proyectos de vida²⁶. Sin embargo, hay ejemplos particulares, como que

²⁶ Véase G. Kattan, “Institucionalidad migratoria: dimensión normativa, organizacional y técnico-operativa”, 2018. Documento no publicado.

en el Brasil el Ministerio del Trabajo es un actor importante de la institucionalidad para los migrantes, junto con el Ministerio de Interior y Relaciones Exteriores, y en El Salvador existe un Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, que vela por las condiciones de vida de los emigrantes y se ocupa de los procesos de retorno.

Además, es necesario que la institucionalidad en los países sea reconocida y coherente con los desafíos regionales y cuente con entidades que tengan un rol coordinador y de transversalización y articulación de iniciativas para dinamizar procesos y lograr políticas adecuadas en los diversos niveles gubernamentales, incluido el nivel local –o municipal– donde las personas llevan a cabo la vida cotidiana.

En términos jurídico-normativos en la región se observan avances en los países, pero hay una baja ratificación de convenios y las materias de protección y seguridad social no son vinculantes. En el caso de los países emisores de migrantes, se plantea que no existen sistemas de reciprocidad y bilateralidad suficientemente desarrollados –en el caso de emigración y migración– como para prestar los servicios requeridos y, aun cuando esos acuerdos existan, la implementación en el ámbito técnico-operativo, siendo fundamental, es compleja y muestra debilidades para su ejecución. En ello también influyen las barreras culturales y lingüísticas, tanto de las personas migrantes como de los funcionarios que las atienden en los servicios públicos. Otro problema identificado en las reuniones fue que se carece de metas de largo plazo y una visión integral y multidimensional y, además, la participación democrática y la alineación de políticas sectoriales se perciben deficientes.

Tal y como se planteó en las reuniones, entre los retos siguen al debe la necesidad de trascender el ámbito nacional, y, por lo tanto, se debe buscar consensos buscando evitar la subordinación de las políticas migratorias a las prioridades en materia de seguridad e intereses económicos nacionales e internacionales, fortaleciendo los mecanismos necesarios para impulsar acuerdos de reconocimiento y ratificación a escala regional y, en palabras de una participante, lograr imprimirle un sello latinoamericano en el marco mayor del Pacto Mundial.

Por último, es fundamental incorporar la dimensión del seguimiento y monitoreo de la creación y cumplimiento de los acuerdos según indicadores de derechos humanos.

Recuadro A.2 **Institucionalidad para la migración en México y en Chile**

Por ejemplo, en México hay avances en el nivel legislativo (Ley de Migración de 2011), pero los procesos de aplicación y traducción de estos en la práctica presentan deficiencias importantes, lo que plantea la relevancia de las estrategias de implementación en los reglamentos, pues esto impide el acceso de las personas migrantes a los programas y servicios sociales. Junto con ello se planteó que es necesario contar con recursos económicos e intención política.

Desde una perspectiva de atender las necesidades de sus ciudadanos en el exterior, México cuenta con una red de acciones de protocolo consular, en vinculación estrecha con el trabajo de Cancillería, en los Estados Unidos (*Miconsulmex*), como la *Ventanilla de Atención Integral para la Mujer*, el *Protocolo de atención consular para víctimas de violencia de género* (ONU mujeres) y el *Protocolo para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados* (UNICEF), así como un *Protocolo binacional para personas en situación de trata*. Existe una red de atención, denominada “Casa México” en distintas ciudades de los países de destino de los migrantes mexicanos donde se apoyan sus necesidades (por ejemplo, expedición de copias certificadas de identidad e información en materia migratoria). Esto es a nivel de las entidades federativas, donde se atiende a los migrantes desde los estados, creando sinergias con el trabajo de cancillería.

Por su parte, la legislación chilena es de 1975, creada en un momento en que Chile no era un destino apreciado y la migración era numéricamente escasa. Esta situación es radicalmente distinta hoy, cuando este país se ha vuelto eminentemente receptor y la llegada de inmigrantes de otros países ha implicado discutir la normativa vigente en varios aspectos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de presentaciones realizadas en seminarios del proyecto.

a) Rol de las organizaciones migrantes y de la sociedad civil

En las reuniones realizadas en El Salvador y en México se enfatizó la necesidad de crear acuerdos subregionales y regionales que incorporen a la sociedad civil, donde los marcos institucionales vigentes y en proceso puedan ser fortalecidos en una estrategia conjunta, potenciando también la cooperación sur-sur. Esto porque, como ya se mencionó, la sociedad civil tiene un rol clave en la respuesta a situaciones de emergencia humanitaria que viven los migrantes (en particular, deportados, niños que viajan sin compañía u otros). Es clave que las agrupaciones de los propios migrantes, como redes diaspóricas, sean parte de la construcción de diagnósticos y propuestas para desarrollar sistemas más atinentes de protección para las personas que migran, así como realizar auditoría social de la aplicación efectiva de leyes, normas y circulares. Fortalecer la capacidad de agencia, dar voz, cumplir con el derecho a la participación de los migrantes es parte sustancial del logro –o no– de estas acciones.

b) Estigma, discriminación y rechazo

Como fue destacado por los participantes en todas las reuniones, la población migrante está cargada de estigmas y prejuicios que se traducen en limitaciones a su inclusión y plena participación en las sociedades a las que llegan. En palabras de una participante: “es notoria la contradicción entre el libre tránsito de los capitales y las dificultades que enfrentan las personas para transitar de un territorio a otro”.

Durante el transcurso de las reuniones se planteó en algunas oportunidades que los países suelen no tener los mismos parámetros de consideración con los inmigrantes que con los ciudadanos del propio país en el exterior. La exigencia del cumplimiento de derechos no es necesariamente recíproca. Hay preocupación por las condiciones del emigrante, pero se mira en menos a los que llegan desde otros países (dependiendo de los países, también) o zonas del propio país, pues implican mayores costos o, lo que es aún más chocante: “no mejoran la raza”. Se da, entonces, una competencia entre “ellos y nosotros”, sea como sea que se entienda los locales y los extranjeros.

El rechazo al otro, que viene de otro país, habla otra lengua o tiene una cultura distinta implica un riesgo de discriminación que afecta en todas las fases del ciclo, particularmente en países donde los migrantes son muy visibles, como es el caso de los negros en Chile, país que se ha vuelto receptor reciente de población afrodescendiente desde Haití, Colombia, Ecuador y República Dominicana y que significa la negritud como una característica muy distante de lo “chileno” y, por ello, adquiere valor de “peligroso”. También se da el caso, como en México, donde los migrantes de países del Triángulo Norte son tildados de narcotraficantes, o se asocian a las pandillas y son objeto de malos tratos y discriminación al llegar. Por lo tanto, a nivel de la percepción ciudadana, se requiere educar en el valor y el respeto de quienes vienen de otros territorios. Por otro lado, el caso de Estados Unidos es particular, pues el racismo ya no se plantea como un tema con la población afro, sino también con los latinos, quienes están ocupando los niveles más bajos de las ocupaciones. Además, no hay consenso acerca de los beneficios de la migración laboral para los países de destino, siendo positivamente reconocida en caso de mano de obra calificada.

En las diversas etapas del ciclo de la migración, es fundamental luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de la que son objeto las personas que migran, pues estas actitudes y percepciones son obstáculos no siempre tomados en consideración para el desarrollo de políticas públicas basadas en derechos. Para ello se requiere educar y formar en la tolerancia, el respeto y el reconocimiento del valor de todas las personas

c) Contar con datos

Saber quiénes son, precisar y desagregar los datos de las personas y grupos que migran, sus características, sexo, etnia, edad y nivel educativo, entre otros) y sus proyectos migratorios en cada una de las etapas (origen, tránsito, destino y/o retorno) fue un tema abordado en todas las reuniones realizadas y desde diversos puntos de vista y aproximaciones.

En términos generales, se considera que la información disponible no da cuenta con precisión de una realidad, por lo demás, muy cambiante y, por lo tanto, probablemente subregistrada. Los censos,

fuentes habituales de datos sobre migración, no logran ilustrar lo que ocurre entre decenios, pues representan periodos muy amplios de tiempo. Entre las propuestas para dimensionar diversos elementos asociados a la migración se mencionó el uso de las diversas encuestas existentes (de hogares, de demografía y salud), así como distintos registros administrativos²⁷. Idealmente, se querría hacer uso de todas las diversas fuentes posibles de información de modo de conocer cómo se expresan cuantitativamente los movimientos de las personas entre países –y también al interior de ellos– y su inclusión/exclusión de la protección social, para luego operacionalizarlos en sistemas integrales de información pormenorizada y construir políticas públicas acordes.

d) Remesas

En general, en las reuniones se señaló la existencia de un discurso pro-remesas en un marco de crítica a la migración. Cumplirían, en opinión de algunos participantes, una función subsidiaria de acceso a la protección social –un flujo privado de recursos– en el sentido que, ante las fallas del Estado, las familias asumen el peso de garantizar de manera privada el acceso a un nivel básico de ingreso y consumo.

Las remesas son un elemento fundamental en el ciclo de la migración, pues los emigrantes envían regularmente un monto de sus ingresos a sus familiares u hogares en los países de origen.

Si bien los montos son variables y dependen de muchos factores, el punto común planteado es que las remesas son fruto del trabajo (que no siempre es trabajo decente) y del ahorro en otras áreas de la vida (por ejemplo, se relaciona con el hacinamiento, en tanto se reducen los gastos) y que el costo de envío es considerado demasiado alto, lo que necesariamente debe reducirse.

Con relación al uso de las remesas, se plantearon dos ideas centrales: que las familias en países de origen las utilizan para adquirir artículos suntuarios y/o mejorar sus condiciones de vida (aun cuando los montos sean bajos). Un ejemplo fue que en países del Triángulo Norte esos recursos han permitido cambiar la agricultura por la ganadería, con consecuencias en la seguridad alimentaria de las poblaciones.

En una vinculación con el tema de la inclusión financiera, se sugirió que debiera reorientarse el uso productivo de estas, existir educación sobre estrategias de inversión de las remesas (por ejemplo, financiamiento de educación y/o programas de formación para estudiantes jóvenes) y relación con programas de acceso a crédito.

e) Un ejemplo puntual: el cuidado y el trabajo doméstico remunerado

El tema de las cadenas de cuidado y la migración fue planteado en las reuniones desarrolladas en Santiago. En un contexto de envejecimiento de la población, cambios en la composición de los hogares y aumento de la participación laboral femenina, es evidente que el cuidado de niños, enfermos y viejos se hace acuciante. En la región, mayoritariamente, la provisión de cuidados es cubierta por las familias y el mercado, y con una cada vez mayor presencia de trabajadoras domésticas migrantes. Si a lo anterior se le suma que el trabajo doméstico y de cuidado es considerado un trabajo de segunda categoría con menos protección y acceso a derechos, que las mujeres que migran para desempeñar estas tareas suelen hacerlo motivadas por diversas situaciones de dificultad en sus países de origen (falta de trabajo o pobreza, entre otras), lo que se observa es un mercado laboral bastante desprotegido y expuesto a riesgos de todo tipo que funciona mediante redes informales en y desde países que se van “especializando” en este trabajo (por ej. paraguayas en la Argentina, o peruanas y dominicanas en Chile).

Las vulnerabilidades que se observan en el origen aluden particularmente a los costos de la separación de sus familias; en el tránsito hay riesgos de todo tipo (estafas, abusos y violencia); a la llegada se enfrenta el desconocimiento de la cultura del lugar y las barreras lingüísticas, ser víctima de abusos y discriminaciones o aislamiento, entre otros. Sería necesario precisar y mejorar las políticas específicas en relación con las mujeres migrantes que llegan a los países a trabajar en el área del cuidado: diseñar políticas migratorias vinculadas con políticas laborales, velar por el cumplimiento de los derechos y actuar en relación con las agencias privadas de empleo, donde no hay injerencia del Estado.

²⁷ Al respecto, se puede señalar que en la División de Desarrollo Social se está llevando a cabo un ejercicio de levantamiento de información sobre inclusión y exclusión de personas migrantes a partir de las encuestas de hogares en siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Haití, República dominicana y el Uruguay). Véase estudio “Inmigración en países de destino de América Latina y el Caribe” de I. Carrasco y J.I. Suárez, 2018 (documento no publicado).

Cuadro A.1
Participantes de las reuniones sostenidas

Participante	Institución y país
Adriana Velásquez	Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), El Salvador
Albaluz Solorzano	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, PACSES, El Salvador
Alberto Henríquez	Subsecretario Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, STPP
Alejandro Canales	Profesor investigador, Universidad de Guadalajara, México
Ally Alvarenga	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Alma García	Consultora Internacional, Nicaragua
Álvaro Caballeros	Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala
Amalia Palma	División de Desarrollo Social, CEPAL
Ana Solórzano	Directora de Atención al Migrante, Dirección General de Migración y Extranjería, El Salvador
André Saramago	Consultor, FAO
Andrés Solimano	Consultor internacional
Aquiles Magaña	Secretario Ejecutivo, CONMIGRANTES, El Salvador
Azalia Díaz	DPE/ Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Báltica Cabieses	Universidad del Desarrollo, Chile
Brisa Ceccam	GIZ
Byron Sosa	Dirección General de Migración y Extranjería, El Salvador
Carlos Heredia	Profesor Investigador Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México
Carlos Kroll	División de Desarrollo Social, CEPAL
Carlos Maldonado	Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL
Carlos Sáenz	Director de Coordinación de Gobierno, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Christopher Gascón	Representante OIM, México
Claudia Sandoval	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Claudia Silva	Jefa Sección Estudios, Departamento de Extranjería y Migración, Chile
Cristian Doña	Investigador Universidad Diego Portales, Chile
Cristián Orrego	Asesor Departamento de Extranjería y Migración, Chile
Cynthia Mora	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Costa Rica
Cynthia Sampaio	OIT Brasil
Daniel Tacher	Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, El Salvador
Daniel Vega	Profesor Universidad de Guanajuato, México
Daniela Huneus	Asistente de Ciencias Sociales, CEPAL
David Morales	Oficial de información Coordinador, Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI), El Salvador
Denisse Velásquez	Coordinadora de Programas, OIM México
Duval Fernandes	Pontificas Universidades Catolica de Minas Gerais, Brasil
Eduardo Stein	Ex Vicepresidente de Guatemala
Eduardo Thayer	Investigador
Ericka Castellón	Dirección General de Migración y Extranjería, El Salvador
Eunice Rendón	Coordinadora Iniciativa Agenda Migrante, México
Fabienne Venet	Directora General, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, México
Fernando Lozano	Profesor, CRIM UNAM, México
Fernando Soto	Representante en México, FAO
Francesco Carella	Especialista en migración internacional, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Costa Rica
Francisco Alba	Investigador COLMEX, México

Cuadro A.1 (continuación)

Participante	Institución y país
Francisco Placencia	Iniciativa Ciudadana, México
Francisco Villarreal	CEPAL México
Gabriel Kattan	División de Desarrollo Social, CEPAL
Gaspar Rivera Salgado	Profesor, Universidad de California Los Ángeles
Héctor Antonio Rodríguez	Director General de Migración y Extranjería, El Salvador
Heidi Ullmann	Oficial de Desarrollo Social, CEPAL
Hugo Beteta	Director, CEPAL México
Humberto Soto	Oficial Asuntos Sociales, CEPAL México
Ignacio Carrasco	División de Desarrollo Social, CEPAL
Ignacio Silva	Consultor OIT
Jesús Valencia	STPP/DPE, el Salvador
Jimmy Vásquez	UNICEF El Salvador
Jorge Bravo	Naciones Unidas
Jorge Dehays	Consultor CEPAL
Jorge Martínez	CELADE División de Población, CEPAL
Jorge Peraza,	Organización Internacional de la Migraciones (OIM), El Salvador
Jorge Schiavon	Investigador CIDE, México
José Samaniego	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Panamá
José Sieber Luz	Oficial Principal de Protección, ACNUR México
José Tessada	Investigador Pontificia Universidad Católica, Chile
Juan Carlos Mendoza	Director Ejecutivo, Instituto de los Mexicanos en el Exterior
Juan Meléndez	Director Programas Estratégicos, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Juan Pablo Labat	Director Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay
Karen Zavaleta	Instituto Nacional Migración, México
Karla Gallo	UNICEF México
Laís Abramo	Directora, División de Desarrollo Social, CEPAL
Laura Barrios	Directora de Diseño y Planificación de la Dirección General de Políticas Sociales de la Secretaría de Acción Social (SAS), Paraguay
Lauro Bocchi	Vicepresidente Ejecutivo, INCAMI, Chile
Leandro Reboiras	CELADE División de Población, CEPAL
Leticia Calderón	Investigadora, Instituto Mora, México
Liduvina Magarín	Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior, Gobierno de El Salvador
Liliana Jiménez	Instituto Mexicano de Seguridad Social, México
Lourdes Rosas	UNICEF México
Luis Beduschi	FAO, Chile
Magdalena Rendic	División de Asuntos de Género CEPAL
Manfred Haebig	GIZ
Manuel Novoa	Coordinador Prevención de la Violencia juvenil en Centroamérica (PREVENIR) Agencia de la GIZ, El Salvador
Marcela Cerrutti	Centro de Estudios de Población, Argentina
Marcela Correa	Servicio Jesuita a Migrantes, Chile
Margarita Baires	PACSES, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
María Castro	CEPAL México
María de la Paz Yánes	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), El Salvador

Cuadro A.1 (conclusión)

Participante	Institución y país
María Elena Valenzuela	Consultora internacional
María Emilia Tijoux	Investigadora Universidad de Chile
Mario Pino	Fundación Friedrich Ebert, Chile
Marta Rangel	Consultora, División de Desarrollo Social, CEPAL
Martha Gonzalez	Especialista STPP, El Salvador
Martha Rojas	ECOSUR, México
Matilde Chávez	Directora Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), República Dominicana
Miguel Peromingo	Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS), Alemania
Nicole Bidegain	División de Asuntos de Género CEPAL
Nidia de Rodríguez	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Norma Posada	STPP DCI, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Pablo Casalf	Oficial a Cargo OIT, Chile
Pablo Yanes	CEPAL, México
Patricia de Ramírez	STPP GAF, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Patricia Roa	Oficial de Programación OIT, Chile
Paula Orsini	Dirección de Programas Estratégicos, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Paulino Delgado Valle	STPP G.G., Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Paulo Saad	CELADE División de Población, CEPAL
Pedro Hernández	Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile
Pedro Medrano	Ex Secretario General Adjunto Naciones Unidas
Rodrigo Martínez	Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL
Rodrigo Sandoval	Director Departamento de Extranjería y Migración, Gobierno de Chile
Rolando Alas	STPP PACSES, El Salvador
Rolando Sierra Fonseca	Director FLACSO, Honduras
Salvador Berumen	Director General Adjunto, Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, México
Silvia Olego	Asesora, Misión OIM, Chile
Simone Reperger	Representante de la Fundación Friedrich Ebert, Chile
Solange Sanches	Fundación Friedrich Ebert, Chile
Susana L. Casablanca	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, El Salvador
Virginia Rodas	Proyecto Guate te incluye, Fundación AVINA, Guatemala
Walter Mejia	Consultor internacional, Colombia
Ximena Erazo	Fundación Henry Dunant, Chile
Yamile Cabrera	Oficina de Atención al Migrante, Municipalidad de Quilicura, Chile

Fuente: Bases de datos de asistentes a seminarios del proyecto.

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

La migración es un proceso inseparable de la historia de todas las sociedades, y América Latina y el Caribe no es una excepción. Algunos de los principales rasgos y desafíos sociales, económicos, culturales y políticos de la región difícilmente pueden entenderse sin referencia a la compleja dinámica de las migraciones, intra- y extrarregionales.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, mediante políticas planificadas y bien gestionadas. También hace un llamado a la ampliación y universalización progresivas de los sistemas de protección social, para atender las necesidades de los distintos segmentos de la población, un desafío pendiente en el caso de las personas migrantes.

En este documento se analizan los desafíos fundamentales de la migración internacional en la región, en especial para alcanzar sistemas de protección social universales que abarquen a todos los grupos de población, incluidas las personas migrantes. Para ello, se propone una mirada centrada en los riesgos, vulnerabilidades y necesidades más apremiantes de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración: en el país de origen, durante el tránsito hacia el lugar de destino, en el país de acogida y, eventualmente, en el retorno (voluntario o forzoso) al país de origen.