



PÁGINAS SELECTAS DE LA CEPAL

Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos

Textos seleccionados 2008-2019

Leandro Reboiras (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

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.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps



La colección Páginas selectas de la CEPAL representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final "Documentos incluidos en esta compilación".

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Paulo Saad
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Los textos seleccionados en este volumen corresponden a documentos institucionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (informes anuales, documentos de conferencias y documentos de los períodos de sesiones) y a libros o documentos de los siguientes autores y editores: Laura Calvelo, Catarina Camarinhas, Alejandro I. Canales, Verónica Cano Christiny, Ignacio Carrasco, Gabriel Kattan Abusleme, Carmen Rosa de León Escribano, Fabiana Del Popolo, Lorena Fries Monleón, Juan A. Fuentes Knight, Lydia Rosa Gény, Francis Jones, Alicia Maguid, Carlos Maldonado Valera, Cristián Orrego Rivera, Jorge Martínez Pizarro, Rodrigo Martínez, Leandro Reboiras Finardi, Felipe Rivera Polo, Magdalena Soffia Contrucci y José Ignacio Suárez.

Se agradecen los comentarios sustantivos de Jorge Martínez Pizarro y los aportes de Paulo Saad y Zulma Sosa, que contribuyeron a enriquecer esta publicación.

LC/M.2019/4

ISBN: 978-92-1-047948-6 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2019
Todos los derechos reservados
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.19-00738

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

Prólogo	7
Introducción.....	9
Capítulo I Migración internacional, derechos humanos y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe	11
Introducción	12
I. Consideraciones básicas en torno a los vectores, desafíos y evolución reciente de la migración en América Latina y el Caribe.....	13
II. Brechas de inclusión según temporalidad: población local, migrantes antiguos y recientes.....	24
III. Migración internacional y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes en el Caribe.....	37
IV. La agenda futura de la migración internacional en la región.....	45
V. Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos.....	50
VI. El debate sobre las repercusiones de las remesas en el desarrollo.....	53
VII. El rol de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.....	59
VIII. El carácter interactivo de la migración y la globalización.....	61
Capítulo II Intensa movilidad internacional de la población: la dinámica migratoria regional	67
Introducción	68
I. Breve diagnóstico sobre la migración en la región.....	69
II. La migración intrarregional y transfronteriza en América Latina.....	71
III. Flujos y destinos migratorios novedosos en la región: la migración desde y hacia la República Bolivariana de Venezuela y la emigración desde Haití.....	86
Capítulo III Múltiples facetas de la migración internacional: algunas dimensiones sociodemográficas.....	91
Introducción	92
I. Factores de vulnerabilidad, desigualdad y necesidades de protección social	93
II. Niñez en el contexto de la migración internacional.....	101
III. Intersecciones entre migración y salud: las zonas de frontera como escenario de agudización de las vulnerabilidades.....	108
IV. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral	115
V. Acerca de la migración de reemplazo	132
VI. Migración internacional y envejecimiento demográfico: el caso de Costa Rica y Nicaragua	134
VII. Desafíos ante la vulnerabilidad de la migración de los países del norte de Centroamérica (NCA): vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	141

Capítulo IV

La medición de un fenómeno complejo:
los desafíos en materia de información145

Introducción146

I. La información migratoria147

II. Recomendaciones para la ronda censal de 2010:
la captación de la emigración.....157

Capítulo V

El marco de gobernanza regional para la migración: institucionalidad y políticas 161

Introducción162

I. Institucionalidad migratoria: panorama jurídico y organizacional163

II. Marcos institucionales y normativos de gobernanza177

III. Propuesta de hoja de ruta de la movilidad en el marco de la seguridad humana
para los países del norte de Centroamérica (NCA).....182

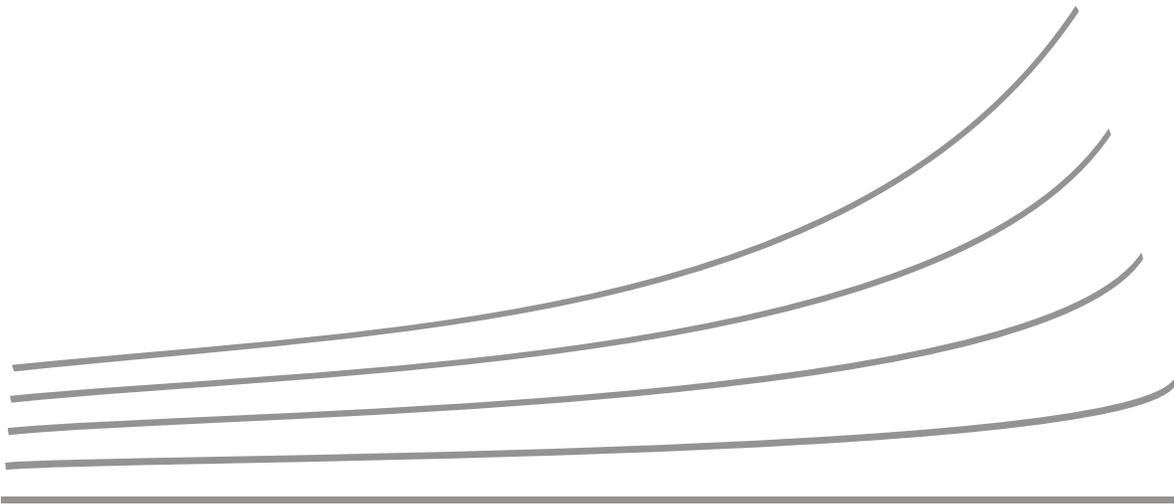
IV. La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional.....187

V. Aportes de la región a los debates por el Pacto Mundial
para una migración segura, ordenada y regular188

Bibliografía195

Documentos incluidos en esta compilación 206

Bibliografía adicional de la CEPAL sobre el tema.....207



Prólogo

La migración internacional ha sido constante en la historia de América Latina y el Caribe. Desde sus orígenes, los países de la región han sido escenario de grandes movimientos migratorios que contribuyeron decisivamente a la configuración de sus sociedades y a su desarrollo. Este hecho social ha tenido enorme incidencia en la conformación étnica y cultural, la modernización social y económica, la transición demográfica, los desplazamientos internos de la población y sus pautas de distribución territorial, la adopción de principios de ordenamiento jurídico y la institucionalidad democrática. Con las especificidades propias que le otorga un escenario mundial tan dinámico y complejo, la migración internacional contemporánea concita muchas inquietudes y también conlleva oportunidades y retos, especialmente en el ámbito de los actuales procesos de globalización. En particular, la migración internacional latinoamericana y caribeña ha adquirido dinámicas cada vez más complejas, manteniendo algunos rasgos y mostrando la emergencia de otros nuevos.

En las últimas dos décadas se ha gestado una enorme y creciente atención por la migración internacional, un hecho singular que caracteriza al escenario mundial contemporáneo. En cierto modo, el interés por el proceso migratorio mundial responde mucho más a las variadas dimensiones del proceso migratorio que al número estimado de personas migrantes, que representan un 3,5% de la población mundial según las cifras de la División de Población de las Naciones Unidas: 272 millones de personas, aproximadamente, de las cuales más de 40 millones son latinoamericanos y caribeños. La desprotección y vulnerabilidad de las y los migrantes, la particular necesidad de protección de niñas, niños y adolescentes migrantes, los flujos de remesas, la presencia de flujos mixtos de migrantes, el impacto de la migración en el envejecimiento demográfico y los marcos político-institucionales que permitan la gobernanza migratoria son tan solo algunas de esas dimensiones en las que América Latina y el Caribe ha tenido protagonismo.

La estrecha tríada migración, derechos humanos y desarrollo sostenible ha sido reconocida en los debates de la comunidad internacional, logro al cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido abonando en los últimos años con su vasto acervo de documentos, investigaciones y contribuciones sobre los temas migratorios. A escala mundial sobresalen dos diálogos de alto nivel organizados por las Naciones Unidas en 2006 y 2013, respectivamente, la existencia de una creciente coordinación entre todos sus órganos, fondos y organismos especializados, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —que incorpora objetivos y metas relacionados con la migración— y la reciente adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que, fundado en los principios y objetivos de dicha Agenda, reconoce plenamente la importancia de la dimensión regional de la migración internacional y la necesidad de cooperación.

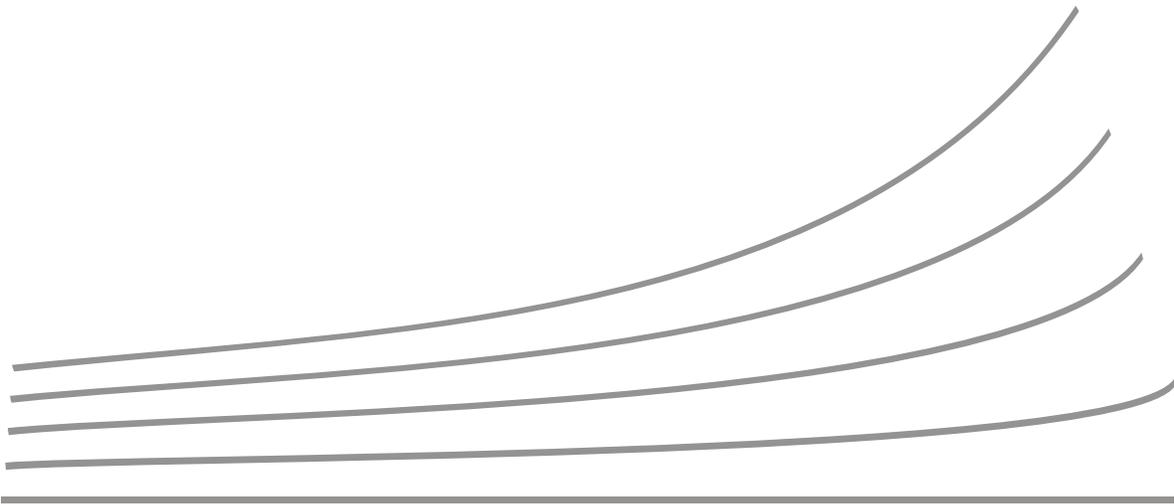
Tal como la CEPAL viene señalando, el fenómeno migratorio en la región se ha vuelto más complejo, como revelan, por ejemplo, los movimientos en Centroamérica y las insuficientes respuestas a los desafíos de los flujos mixtos, que incluyen niñas y niños migrantes no acompañados; la migración desde la República Bolivariana de Venezuela y las nuevas realidades que enfrentan los países receptores; la migración desde Haití y las discriminaciones que sufren sus migrantes y, como corolario, el cuadro de contrastantes realidades expresadas en el sinfín de adversidades que enfrentan muchas personas migrantes en sus travesías a lo largo de todo el ciclo migratorio.

La CEPAL ha sido pionera en el estudio y las propuestas de abordaje de la migración en políticas y acuerdos, destacando la validez de la tríada mencionada y acompañando el activo papel de la región en los debates mundiales. La propuesta de la CEPAL sobre el desarrollo y la igualdad solo puede basarse en la premisa de que la migración no es un problema ni conlleva amenazas, sino que se trata de un bien común que podría contribuir a la disminución de la desigualdad y a la reducción de las asimetrías en un mundo globalizado. Es en ese sentido que la Comisión colabora técnicamente con los países para un mejor conocimiento de los asuntos migratorios y la adopción de acuerdos, consensos y políticas migratorias. Más importante todavía, sus propuestas han contribuido al reconocimiento de la migración como una oportunidad para todos los países, comunidades y personas, y al análisis de las barreras que aún resta superar para concretar esa contribución.

Esta publicación se inscribe en la colección de Páginas Selectas de la CEPAL, que provee acceso digital a la información producida sobre el tema y que busca hacer un aporte a la reflexión sobre la migración, los derechos humanos y el desarrollo en América Latina y el Caribe. La selección que aquí se presenta incluye fragmentos de trabajos de la CEPAL entre 2008 y 2019. Se aborda la migración desde algunas de sus múltiples dimensiones, se presentan los temas más relevantes de la agenda migratoria regional y se incluyen los avances y desafíos en relación con el diseño e implementación de políticas para la gobernanza de la migración en la región.

Esperamos que los textos compilados en esta publicación contribuyan a una mejor comprensión de las estrechas interrelaciones entre migración, derechos humanos y desarrollo, fundados en la profunda convicción de que, a la hora de abordar los procesos sociales y económicos, los derechos humanos deben ser el eje de la estrategia que nos permita avanzar hacia el horizonte de la igualdad sin que nadie se quede atrás.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)



Introducción

En los cinco capítulos que componen este volumen se presenta una selección de textos destacados en que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reflexionado sobre las múltiples y complejas interrelaciones entre la migración internacional y el desarrollo sostenible, con los derechos humanos como eje transversal. Aparecen claramente expuestos los retos que plantea la agenda regional sobre migración en términos de inclusión de las personas migrantes, marcos institucionales y normativos para su protección, promoción de sus derechos, atención a los factores que agudizan las condiciones de vulnerabilidad a lo largo de todo el ciclo migratorio, y atención a las necesidades de grupos específicos —como niñas, niños y adolescentes, mujeres, poblaciones indígenas migrantes— entre otras preocupaciones cruciales de larga data y de reciente aparición.

Si bien los trabajos seleccionados corresponden al período comprendido entre 2008 y 2019, se incorpora un texto de 2002 que marcó un hito en el tratamiento del tema migratorio por parte de la CEPAL y que significó el ingreso definitivo de la migración internacional en las propuestas de la Comisión en materia de desarrollo. Fue en ocasión del vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL, celebrado en 2002 en Brasilia, que la migración internacional se incorporó de lleno en la agenda regional del desarrollo en un capítulo específico del documento *Globalización y desarrollo*¹. De allí la importancia de rescatarlo como una contribución seminal al acervo cepalino de reflexiones sobre la migración y el desarrollo en América Latina y el Caribe.

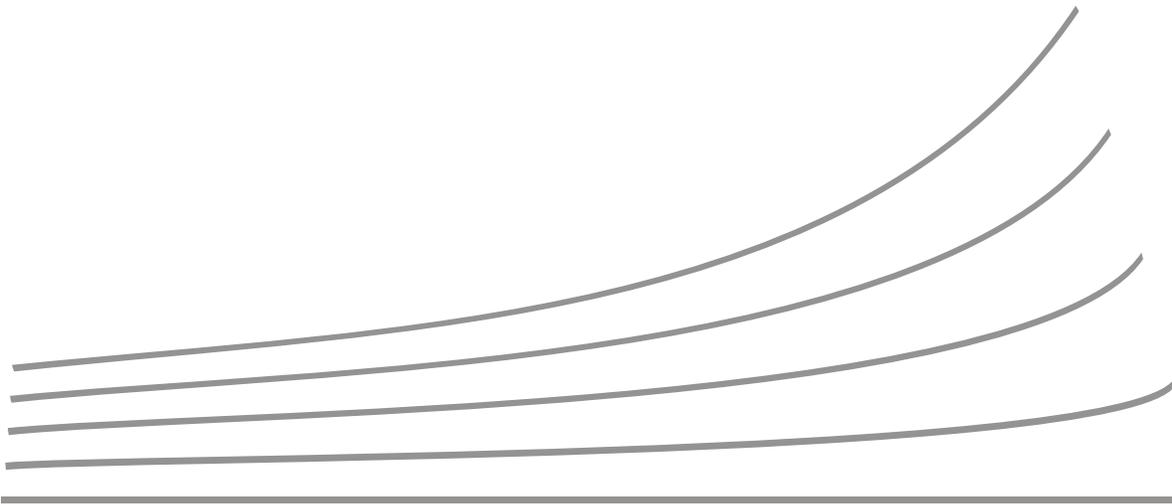
En el recorrido que se propone a los lectores es posible vislumbrar también el esfuerzo constante de la CEPAL por dar visibilidad a las problemáticas y preocupaciones profundamente ligadas a la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes. Se trata, sin duda, de una de las grandes contribuciones que la CEPAL ha venido haciendo para la elaboración de la agenda migratoria regional y mundial, que están indisolublemente ligadas al imperativo de la igualdad.

Los artículos fueron ordenados en torno a cinco grandes áreas temáticas estrechamente vinculadas entre sí. En el primer capítulo se realiza una aproximación conceptual a la migración internacional latinoamericana y caribeña, su semblanza, algunas discusiones sobre sus contribuciones al desarrollo, y los elementos que conforman la agenda regional sobre el tema. En el segundo capítulo se ofrece un análisis de carácter más cuantitativo, con la mirada puesta en los patrones y tendencias que dan forma a la dinámica migratoria regional, aspecto que en la actualidad se considera indispensable en el examen del panorama migratorio y que nutre los análisis sobre el tema. En el tercer capítulo se examinan algunas de las múltiples dimensiones sociodemográficas de la migración internacional

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago, 2002.

y sus vinculaciones con los derechos humanos y el desarrollo. El cuarto capítulo aborda una tarea fuertemente enraizada en el quehacer cepalino, esto es, el estudio de una dimensión de carácter más instrumental en términos de captación y medición de la migración, así como de análisis de los desafíos que plantea la labor cada vez más compleja de conceptualización y medición. El quinto y último capítulo examina un tema clave en el actual contexto de crisis e inestabilidad mundial: la elaboración de un marco institucional y normativo para la gobernanza de la migración fundado en el multilateralismo que alienta la CEPAL.

Por último, se pone a disposición de los lectores un listado de bibliografía relevante del vasto acervo de la CEPAL sobre los temas migratorios. En esos trabajos confluyen visiones profundamente humanitarias acerca de los procesos migratorios, que entrelazan posturas académicas, de la sociedad civil y de los gobiernos de la región en el período analizado.



Capítulo I

Migración internacional, derechos humanos y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Fuente:

I. C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf

II. I. Carrasco y J. Suárez (2018), *Serie Políticas Sociales No 231*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43947/1/S1800526_es.pdf

III. F. Jones, C. Camarinhas y L. Gény (2019), *Serie Studies and Perspectives No 76*
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44473/1/S1801148_en.pdf

IV. J. Martínez Pizarro, V. Cano Christiny y M. Soffia Contrucci (2014), *Serie Población y Desarrollo No 109*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/1/S1420586_es.pdf

V. J. Martínez Pizarro (Editor) (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35288/1/S1100998_es.pdf

VI. J. Martínez Pizarro (Editor) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2535/S2008126.pdf?sequence=1>

VII. CEPAL (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/1/S1801012_es.pdf

VIII. CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf

Introducción

En el capítulo I se ofrece una aproximación conceptual a la migración internacional en América Latina y el Caribe. Tras una primera semblanza sobre las características sociodemográficas y la inclusión sociolaboral de las poblaciones migrantes y sobre los antecedentes generales de la dinámica migratoria regional, se adentra en los vectores económicos y sociales de la migración, destacando su rol en la reproducción y transformación de la sociedad mundial.

La complejidad y especificidad del escenario migratorio caribeño se ve reflejado en un texto que presenta las tendencias recientes de la migración internacional en esa subregión, y que reflexiona sobre las interrelaciones entre migración y desarrollo, sobre los retos que plantea la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, y sobre los vínculos crecientes entre migración y cambio climático, un tema de enorme sensibilidad para los países del Caribe porque puede exacerbar vulnerabilidades preexistentes e incrementar los flujos migratorios de por sí influyentes en la dinámica de las poblaciones.

En el capítulo se abordan también los elementos que conforman la agenda migratoria regional y se repasan las profundas contribuciones de la migración en los países de destino y origen. En el primer caso, mediante la identificación de distintos niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta el papel de la migración en la reproducción social de los países de destino, particularmente en los Estados Unidos; en el segundo, poniendo el foco en el debate surgido acerca del efecto de las remesas en el desarrollo.

Por último, se reflexiona sobre el rol protagónico de la sociedad civil en la defensa de los derechos de las personas migrantes, y sobre los factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad en el contexto de la globalización. En este último caso, se trata de una contribución que marcó un hito en el análisis del tema migratorio por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y que introdujo de manera definitiva el tema de la migración en las propuestas cepalinas en materia de desarrollo.

Fuente C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*; Cap I, Sec.A y B, pp. 11-21.

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 de la migración y se presenta una breve descripción de sus vectores económicos y sociales, así como una caracterización 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

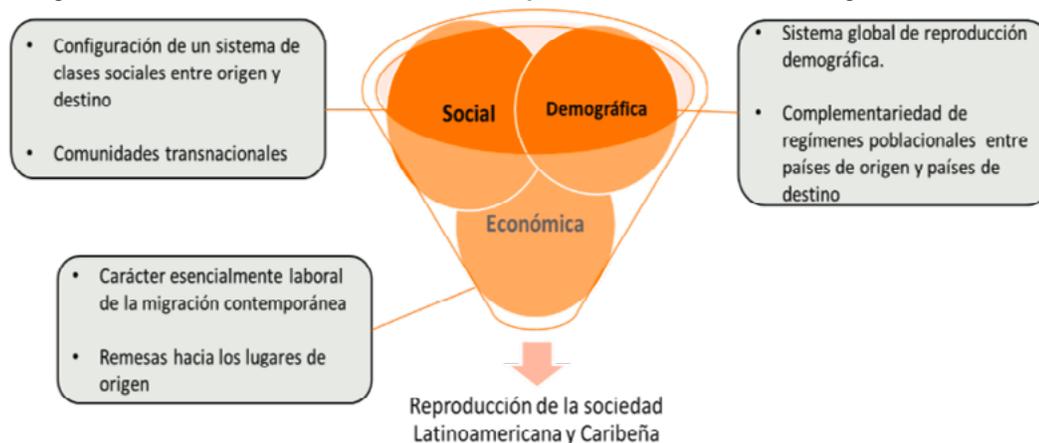
origen y, por el otro, contribuyen a disminuir el déficit de población económicamente activa de los países desarrollados del norte. Cabe destacar que este proceso histórico a nivel global muestra en la actualidad algunos matices propios en la región, con flujos ya no solo hacia los países desarrollados 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, p. 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 I.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.

■ Diagrama I.1

La migración internacional en el sistema de reproducción de la sociedad global



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 suscritos por países de la región. Como apunta Durand (2016), 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, p. 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 Zubieta (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 forzosos 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.

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, por ejemplo, al derecho de las personas migrantes a 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" (p. 2). Previa 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 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 hicieran. 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

A continuación 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

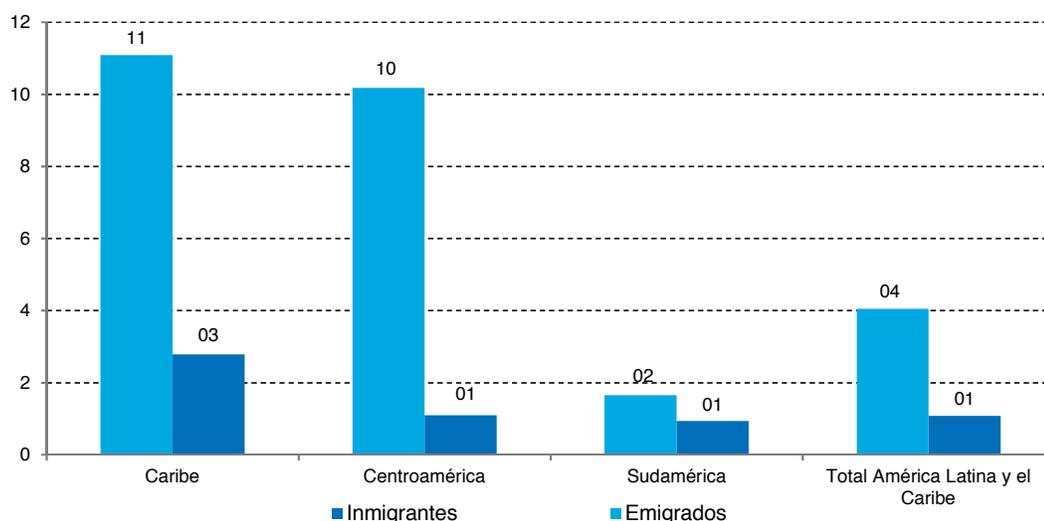
Los estudios del CELADE muestran que, como panorama general desde mediados de la década de 2000, se registró una disminución de los flujos de emigración extrarregional a los principales destinos y ello fue más marcado en la emigración mexicana hacia Estados Unidos y en la sudamericana hacia España. Si 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 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 I.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, 11,1% y 10,2% respectivamente, como muestra el mismo gráfico).

■ **Gráfico I.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.

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 3 millones, 1,3 millones 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 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 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 Brasil¹.

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

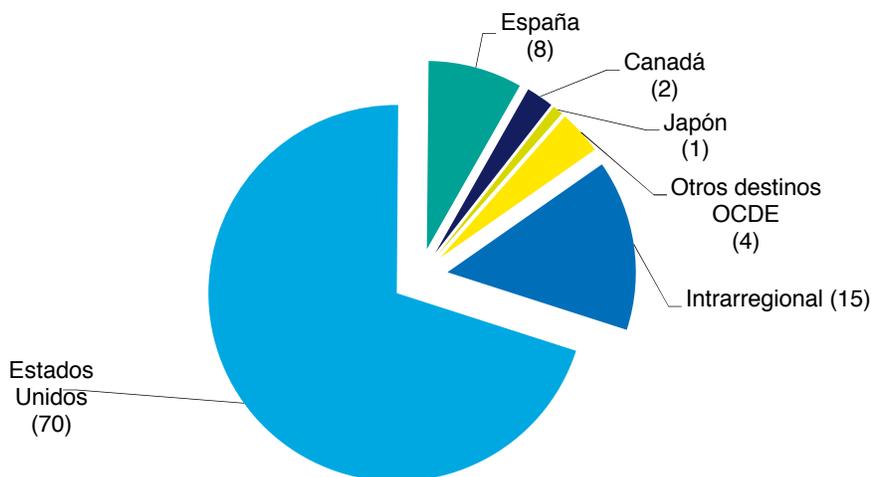
Los Estados Unidos son el principal destino de la emigración regional. Este patrón configura una tendencia de largo plazo. Alrededor del año 2010, este país concentraba casi tres cuartas partes de la población migrante latinoamericana y caribeña, pero con fuerte participación de la emigración mexicana. 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 I.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 comparte relevancia como destino con otros países y la propia región (véase el gráfico I.3).

¹ Véase [en línea] <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.

■ **Gráfico I.2**

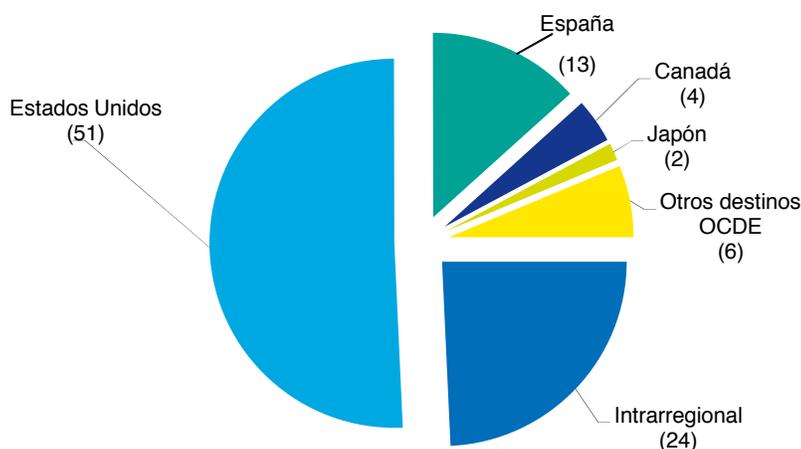
Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

■ **Gráfico I.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 OECD 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) ².

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

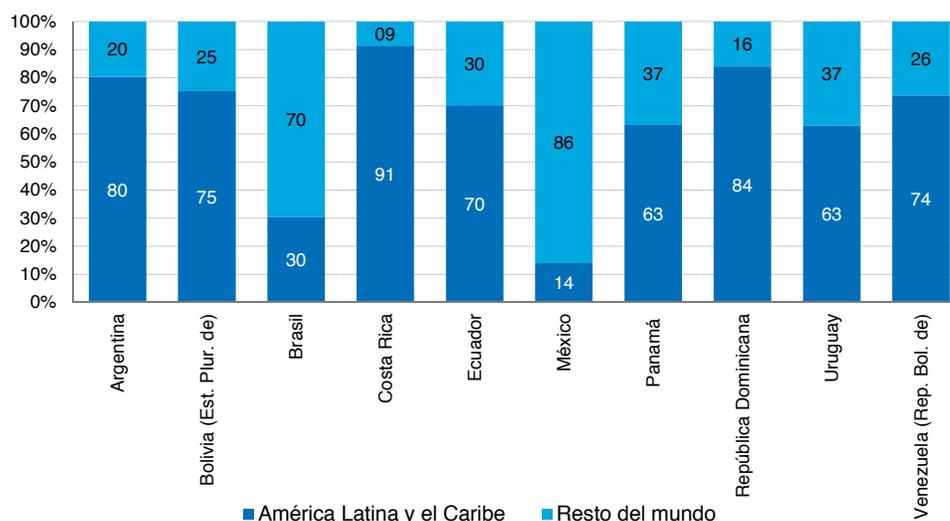
A nivel general, la información disponible pone en evidencia una reducción de los flujos de migrantes desde varios países hacia regiones distintas a América Latina y el Caribe. Varios factores confluyen en esta tendencia regresiva, pero el denominador común es el impacto de la crisis sobre los mercados 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 I.4).

■ Gráfico I.4

América Latina y el Caribe (países disponibles): porcentaje de la población inmigrante según procedencia, alrededor de 2010



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 intrarregionales. Aunque los stocks de migrantes provenientes de ultramar también mostraban un crecimiento en al menos 6 de los 10 países seleccionados (véase

el gráfico I.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 3,5%.

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 3,5%.

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 de 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 (véase el cuadro I.1).

■ Cuadro I.1

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

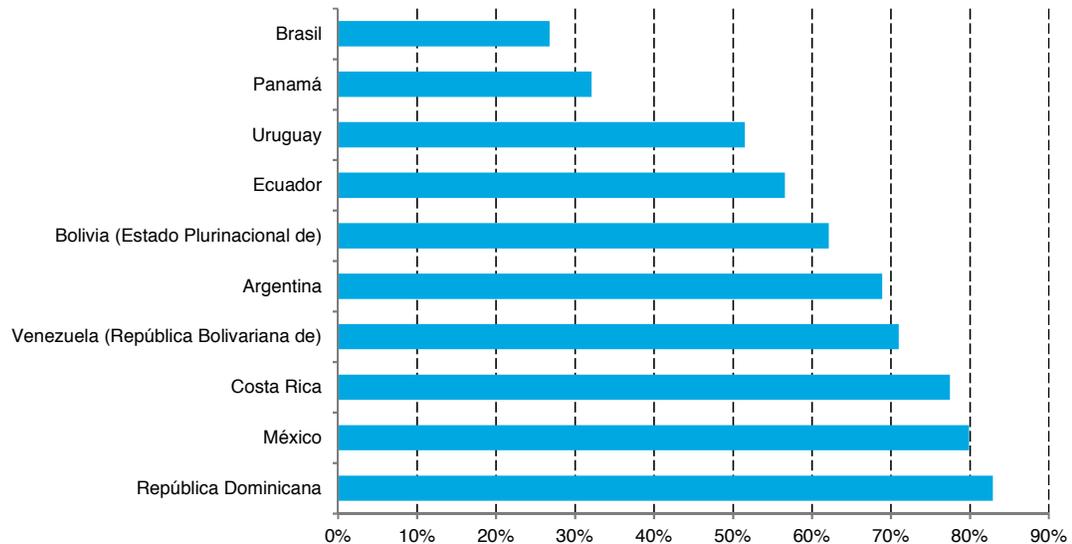
País de presencia	Principal país de inmigración	Stock alrededor de 2000	Stock alrededor de 2010	Variación porcentual
Argentina	Paraguay	322 962	550 713	70,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Argentina	27 094	38 165	40,9
Brasil	Portugal	213 203	137 972	-35,3
Costa Rica	Nicaragua	226 374	287 766	27,1
Ecuador	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 (véase el gráfico I.5).

■ **Gráfico I.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.

Fuente I. Carrasco y J. Suárez (2018), *Serie Políticas Sociales No 231*; Cap. III, pp. 21-33.

II. Brechas de inclusión según temporalidad: población local, migrantes antiguos y recientes

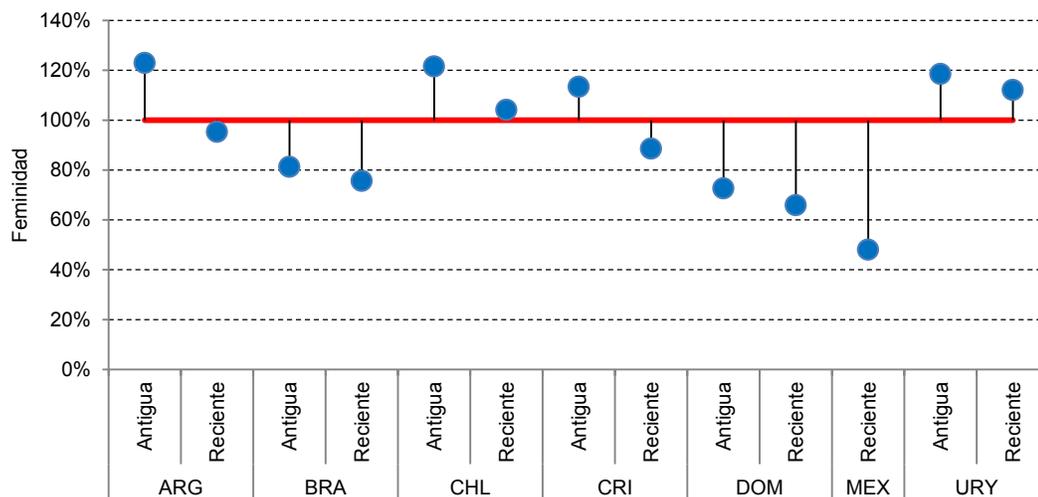
En esta sección se presentan las características sociodemográficas, de inclusión social y laboral de las personas migrantes según el tiempo de estadía en los respectivos países de destino. De manera transversal, se contrastan los perfiles de la migración antigua, la migración reciente y la población local en términos de sus características sociodemográficas, su inserción laboral e inclusión.

A. Características sociodemográficas

A continuación, se analizan algunas de las características sociodemográficas de las personas migrantes en relación con su composición por sexo, edad y nivel educativo. En el gráfico I.6 se detalla la composición de las poblaciones migrantes según sexo. Para ello, se hace uso del índice de feminidad que es el cociente entre el total de mujeres respecto al total de hombres, descrito en términos porcentuales. De este modo, un índice de feminidad sobre el cien por ciento señala que hay mayor número de mujeres que de hombres en una población, mientras que lo contrario ocurre cuando el índice de feminidad se sitúa bajo el cien por ciento. En el gráfico se aprecia cómo en la migración antigua existiría una leve mayor proporción de mujeres en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Por otra parte, una situación opuesta ocurre en el Brasil, la República Dominicana y México donde se observa una elevada proporción de migrantes hombres, confirmando un patrón presentado al analizar datos censales (Martínez, Cano y Soffia, 2014).

■ Gráfico I.6

América Latina (7 países): índice de feminidad según temporalidad de la migración. Población de 15 años y más. Alrededor de 2015
(En porcentajes con respecto al total de hombres)



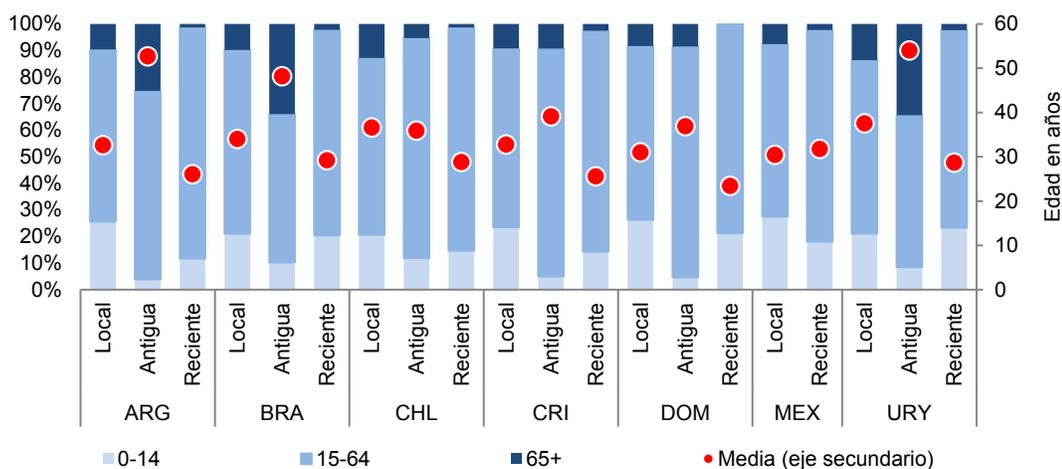
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En relación con la inmigración reciente se observa que nuevamente en el Brasil, la República Dominicana y México existe una migración principalmente masculina, llegando a haber 36% más hombres que mujeres para el caso mexicano. En el resto de los países la inmigración reciente tiene un comportamiento relativamente paritario en su composición según sexo.

En el gráfico I.7 se presenta información clave en términos de protección social. En primer lugar, se confirma la relevancia de la migración laboral en la población migrante en los países de destino, como fue constatado en OIT (2016b) y OIT-CEPAL (2017).

■ Gráfico I.7

América Latina (7 países): estructura de edades según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En el caso de la migración reciente se aprecia un patrón donde la proporción de población en edad de trabajar es relativamente mayor en comparación con los locales, existiendo una diferencia de entre 8 a 18 puntos porcentuales entre ambas. Para la migración antigua este patrón se mantiene, salvo para la Argentina, el Brasil y el Uruguay, donde la edad promedio en los migrantes antiguos ronda en torno a los 50 años. Tal y como se ha planteado en relación con la población local, la inclusión laboral contribuye a una protección social vía ingresos y acceso a la protección social contributiva (Cecchini y otros, 2015; Cecchini y Martínez, 2011; Tokman, 2006). De este modo, brindar las condiciones adecuadas para una inserción laboral de las personas migrantes activas económicamente es un aspecto clave para que los ingresos laborales sean una fuente efectiva de protección social para esta población.

En segundo lugar, desde una perspectiva de protección social y ciclo de vida, es importante dar cuenta de la importancia relativa de la población de niños de 0-14 años y de adultos mayores de 65 años³. Nótese que la proporción de niños de 0-14 años en la población local es mayor a la población migrante en todos los países de destino. No obstante, la proporción de este grupo de edad en la población migrante es considerable y varía en un rango de 12% a 23%, destacándose los casos del Brasil, la República Dominicana y el Uruguay con más de 20%. Para países como Chile y el Uruguay, ya más adentrados en la transición demográfica, los flujos migratorios con altas proporciones de niños pueden constituir un desafío debido al resurgimiento de necesidades de protección social de la población infantil.

En tercer lugar, con relación a los adultos mayores, se aprecia que la migración antigua se encuentra más envejecida en comparación con la población local en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, lo cual puede deberse al factor de migración histórica. Lo anterior da cuenta del desafío de identificar y asegurar la protección social a la población mayor a 65 años, que tanto en el Brasil

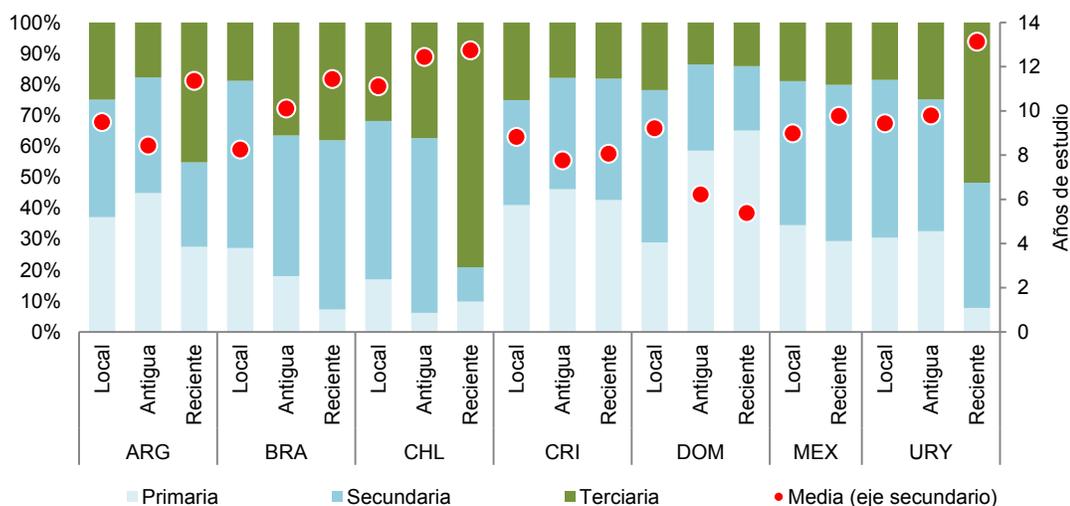
³ Es importante enfatizar que una caracterización etaria representativa del universo poblacional se debería hacer con datos censales. Además, y sobre todo porque se está trabajando con encuestas de hogares, las muestras de niños y adultos mayores no permiten representar su tamaño relativo en el universo poblacional.

como en el Uruguay llega a superar el 30% del total de personas pertenecientes al conjunto de migrantes antiguos.

La caracterización de los perfiles educativos de la población migrante antigua y reciente, así como su comparación con la población local, es un antecedente inicial para comprender los tipos de inserción laboral a describir en las secciones siguientes. Al revisar los niveles educativos entre las distintas poblaciones, se aprecian perfiles diferenciados según el país (véase el gráfico I.8).

■ Gráfico I.8

América Latina (7 países): niveles educativos (ciclos completos) según condición y temporalidad migratoria. Población de 18 años y más. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Mientras que en Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay habría una migración más calificada, en la República Dominicana se observa una situación opuesta, en especial para la migración reciente. Es importante destacar que para este último país, el grupo de mayor representación en la migración corresponde a haitianos, caracterizados por un menor nivel educativo. En Costa Rica y México se observa una situación con promedios similares en la cantidad de años de estudio entre la población local y las personas migrantes. Tabulaciones adicionales dieron cuenta de que no habría mayores diferencias en los niveles educativos entre las poblaciones de hombres y mujeres, con excepción de Costa Rica, donde se evidencia un menor nivel educativo alcanzado en las mujeres migrantes en contraste con la población local.

B. Inserción laboral

A continuación, se presenta un análisis de la inserción laboral de las personas. Para esto, se analizan los principales indicadores de participación laboral y ocupación, los sectores de actividad en los cuales se ocupan los migrantes y las diferencias según sexo.

Esta sección toma como punto de partida el documento OIT-CEPAL (2017), donde se describe un panorama de la inserción laboral de las personas migrantes en América Latina y el Caribe utilizando la ronda de censos del año 2010 y encuestas de hogares para Chile y el Paraguay. Los hallazgos sobre los niveles de empleo encontrados en este documento dan cuenta de que, en general, el desempleo es más bajo entre las personas migrantes en comparación con la población local. En Costa Rica y el Uruguay se encontraron tasas de desempleo más altas en la población inmigrante. Las brechas de sexo son también analizadas en esta publicación, dando cuenta que las tasas de desempleo son más elevadas entre las mujeres migrantes en contraste con los hombres migrantes. Además, se destaca que en tanto la tasa de desempleo de las mujeres inmigrantes es más elevada que las mujeres locales, no ocurre lo mismo entre hombres migrantes y locales, donde no existen mayores diferencias en materia de desempleo. En relación con el análisis del empleo por rama de actividad, en OIT-CEPAL (2017), se indica que entre las personas migrantes con menor nivel de educación formal, su inserción se concentra en rubros con ocupaciones menos calificadas. De este modo, para el año 2010 se encontrarían tres perfiles diferenciados de inserción. El primero aludiría a inserción en ocupaciones menos calificadas, con los ejemplos de la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana, donde los inmigrantes se ocuparían en mayor proporción en el servicio doméstico, la construcción y el sector agrario. Un segundo grupo sería México, donde habría una presencia importante de inmigrantes en ramas con un requerimiento de mayor nivel educativo. En Chile, por otro lado, se presentaría un escenario más diversificado en distintas ramas de actividad, lo cual también ha sido constado por estudios anteriores (Solimano y Tokman, 2006; Bellolio y Serra 2017).

Sobre la base de lo recién descrito para los censos de 2010, los análisis presentados a continuación profundizan en la comparación entre la población local de migrantes, incorporando además la distinción por migración reciente, a partir de las encuestas de hogares de la ronda de 2015.

Un primer análisis consiste en observar la Población en Edad de Trabajar (PET) y la Población Económicamente Activa (PEA) de los tres conjuntos de población analizados (véase el cuadro I.3). Es interesante destacar que la PEA es sistemáticamente igual o mayor en la población migrante en comparación con los locales, lo que da cuenta de la preponderancia de la migración laboral, tal y como ha sido constatado por publicaciones anteriores (OIT 2016b; OIT-CEPAL 2017). La PET sigue un patrón similar, con la excepción del Brasil y el Uruguay, donde la población migrante antigua, y por lo tanto más envejecida, se encuentra en menor proporción en edades productivas. Cabe destacar que, si bien esta tendencia se mantiene al distinguir por sexo, se presentan casos donde la PEA de las mujeres migrantes es menor a la población local. Por ejemplo, la situación de la República Dominicana muestra que mientras la PET de las mujeres es alta, la proporción de PEA disminuye considerablemente. Esto último puede estar dando cuenta de mujeres migrantes que no participan en el mercado laboral y que se dedican a trabajo doméstico no remunerado y al cuidado, como acompañantes de sus cónyuges hombres migrantes.

Las tasas de ocupación son muy similares o mayores entre la población migrante, tanto antigua como reciente, lo que entrega mayor evidencia sobre los altos niveles de ocupación de los trabajadores migrantes. Esto último no solo refleja que la proporción de ocupados es mayor entre las personas migrantes, sino que la proporción de población económicamente activa es también mayor, lo cual se traduce en una contribución directa a los mercados laborales y a la economía de los países de destino.

■ Cuadro I.3

América Latina (7 países): población económicamente activa (PEA), población en edad de trabajar (PET), tasa de ocupación y tasa de desempleo, según sexo. Alrededor de 2015
(En porcentajes)

País	Población	PET			PEA			Ocupados			Desempleados
		T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
ARG	Locales	64,9	64,9	64,9	60,1	72,5	48,9	56,0	68,2	45,0	7,0
	Antiguos	71,0	70,3	71,5	54,0	68,7	42,0	51,3	64,8	40,3	5,2
	Recientes	87,0	96,5	78,7	73,7	73,5	74,0	65,2	61,68*	68,87*	12,3
BRA	Locales	69,2	69,0	69,3	64,8	76,2	54,4	58,6	70,2	48,0	9,6
	Antiguos	55,8	59,5	51,3	54,8	67,8	38,8	52,6	65,5	36,8	4,1
	Recientes	77,4	78,4	76,1	80,2	91,6	65,1	67,7	84,2	45,83*	15,6
CHL	Locales	72,1	72,8	71,5	59,8	73,8	48,2	55,6	69,2	44,3	7,1
	Antiguos	82,8	79,1	86,2	73,6	83,6	65,3	69,6	79,6	61,4	5,4
	Recientes	84,1	83,8	84,4	82,4	93,1	72,2	76,7	87,8	66,2	6,9
CRI	Locales	67,3	67,0	67,7	59,1	73,6	45,6	54,1	68,3	40,9	8,5
	Antiguos	85,7	86,1	85,4	69,3	85,6	54,9	63,8	80,5	49,1	8,0
	Recientes	83,2	86,7	79,5	68,2	80,0	54,8	57,4	69,5	43,75*	15,4
DOM	Locales	65,4	64,2	66,5	59,6	74,0	46,3	55,9	71,1	41,8	6,3
	Antiguos	86,9	82,0	93,6	77,5	92,0	57,5	74,2	91,2	50,8	4,2
	Recientes	78,7	77,0	81,5	70,5	87,6	44,6	70,5	87,6	44,6*	0,0*
MEX	Locales	64,9	64,0	65,8	61,4	79,8	44,7	58,3	75,0	43,1	5,3
	Recientes	79,7	84,2	71,7	76,3	91,8	43,8	70,5	84,0	42,1	8,0
URY	Locales	65,3	66,5	64,2	65,1	74,5	56,5	60,2	69,8	51,5	7,5
	Antiguos	57,2	60,0	54,7	55,9	67,2	46,5	52,1	62,7	43,1	6,9
	Recientes	74,4	71,9	76,7	80,0	87,6	73,1	70,0	77,4	63,5	12,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

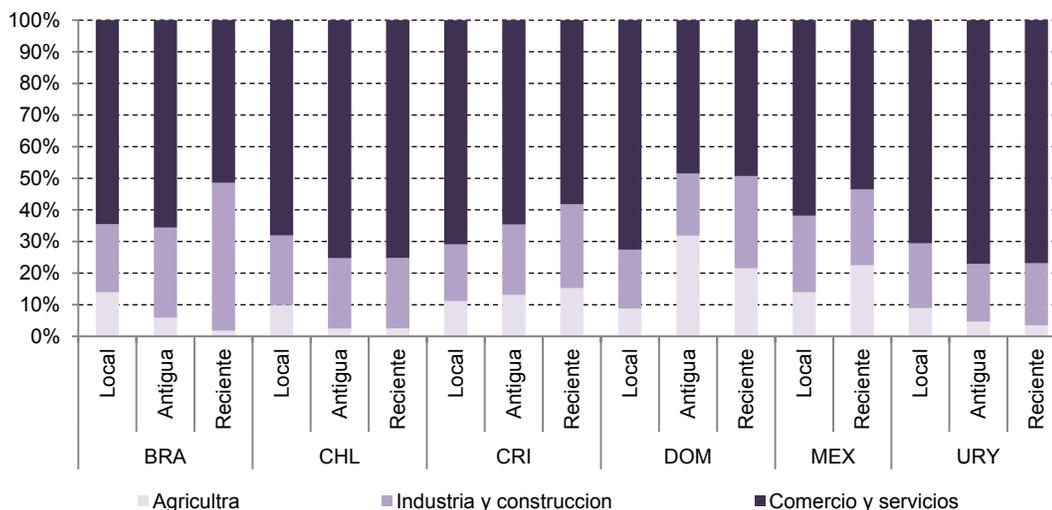
*Nota: Número de casos menor a 40.

Con respecto a las tasas de desempleo, éstas son recurrentemente menores en los migrantes antiguos en comparación con la población local, lo que es congruente con lo descrito en publicaciones en relación con el stock migratorio (OIT-CEPAL, 2017; OIT, 2016b). Lamentablemente, dada la baja cantidad de casos para la mayor parte de los países, no es posible distinguir según sexo en relación con el indicador de desempleo.

El gráfico I.9 permite analizar la estructura de ocupaciones según sector de actividad primaria, secundaria y terciaria. En todos los países, la inserción laboral de los migrantes, tanto antiguos como recientes, es principalmente en el sector de servicios.

■ Gráfico I.9

América Latina (6 países): ocupación según sectores de actividad, condición y procedencia migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Argentina sólo cuenta con información de zonas urbanas.

En un segundo nivel de análisis, cabe preguntarse si acaso la población migrante se ha insertado de manera similar a la población local. Ello puede observarse comparando las distribuciones en los distintos sectores de actividad de la población local, la migración antigua y reciente. Al observar el gráfico I.9, se aprecia que tanto en Chile como en el Uruguay habría una estructura similar en la inserción laboral según sectores de actividad (agricultura, industria y construcción, comercio y servicios) entre las tres poblaciones analizadas, mientras que en el resto de los países se presenta una situación más heterogénea. En los demás países, los perfiles de inserción laboral son diferentes entre la población local, migración antigua y reciente. Nótese cómo en el Brasil y Costa Rica el peso de la participación laboral en el sector de industria y construcción en la migración reciente es importante. Por otro lado, tanto en México como en la República Dominicana se aprecia una proporción de migrantes antiguos y recientes ocupados en agricultura relativamente mayor en comparación con la población local.

En el gráfico I.10 se presentan las diferencias en la proporción de ocupados urbanos en sectores de baja productividad⁴, el cual es relevante dado que estos empleos presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo, seguridad social, y por lo tanto puede ser utilizado como un proxy de informalidad laboral (CEPALSTAT). Cabe notar que existen múltiples formas de operacionalizar y estudiar la informalidad laboral, tal y como se plantea en Amarante y Arim (2015).

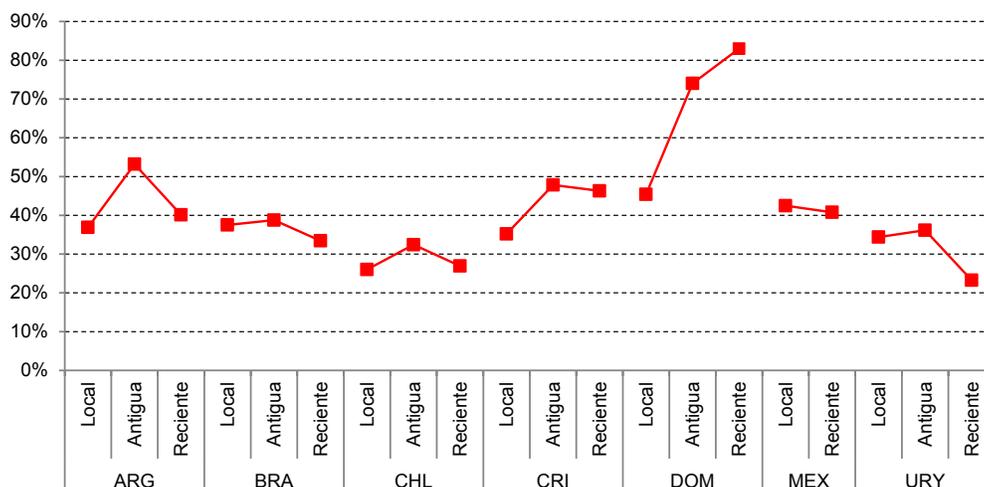
Al revisar el complemento del indicador, se aprecia que al igual que la población local, los trabajadores migrantes están ocupados mayoritariamente en sectores de media y alta productividad.

⁴ Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (no profesional ni técnico) que trabaja en empresas con hasta cinco empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) (CEPALSTAT). A diferencia de la definición tradicional de este indicador, en el presente documento los trabajadores en ocupaciones de carácter profesional y técnico no son consideradas parte de los sectores de baja productividad. Sin embargo, es importante destacar que este indicador puede presentar limitaciones en términos de considerar el empleo doméstico como ocupación de baja productividad, considerando su alta contribución en la economía del cuidado y la inserción laboral femenina.

También es importante dar cuenta que, con la excepción del Brasil, México y el Uruguay, los migrantes suelen tener una mayor representación en este sector, en comparación con las respectivas poblaciones locales. Por su parte, la República Dominicana exhibe la mayor brecha con casi 35 puntos porcentuales de diferencia entre locales y migrantes recientes.

■ Gráfico I.10

América Latina (7 países): ocupados en sectores de baja productividad, según condición y temporalidad de la migración. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

C. Inclusión según temporalidad

En esta sección se analiza la condición de inclusión en cada país comparando la población local con el conjunto de inmigrantes antiguos y recientes. Para ello se seleccionaron seis indicadores de inclusión, a saber: hacinamiento, servicios básicos, afiliación al sistema de salud, afiliación al sistema de pensiones, asistencia escolar de jóvenes y niños en edad escolar y tasa de desempleo. Los primeros dos indicadores consideran el hogar como unidad de análisis, mientras que el resto tiene como unidad a las personas, con sus respectivos filtros de edad y condición de actividad. La selección de indicadores se realizó considerando los aspectos de inclusión propuestas por CEPAL (2017a) en su análisis de la doble inclusión –social y laboral–, y otros elementos propuestos por Levitas y otros (2007), tales como la tasa de desempleo.

Para mostrar las diferencias entre las tres poblaciones seleccionadas se utilizan gráficos radiales, situando los distintos indicadores como parte del área total de un polígono donde cada vértice representa el máximo valor de cada indicador (100%), el cual corresponde a la ausencia de desempleo, ausencia de hacinamiento, cobertura de servicios básicos, acceso a la educación, afiliación al sistema de salud y afiliación al sistema de pensiones y, por lo tanto, mayor inclusión. De ese modo, un bajo porcentaje en un indicador en particular estará graficado como un punto cercano al centro de la figura, mientras que cuando se obtenga un alto porcentaje, éste se situará hacia el borde de ella⁵. Las diferencias de área que comprenden las uniones de valores de cada indicador en cada población reflejan las brechas de inclusión a partir de los indicadores seleccionados.

⁵ Cada indicador está ordenado en un sentido positivo, de forma que represente el porcentaje de personas que no presenta ausencia de inclusión en cada materia. Es decir, un alto porcentaje en “desempleo” o en “hacinamiento”, representa un alto porcentaje de personas empleadas y que habitan en un hogar sin situación de hacinamiento, respectivamente.

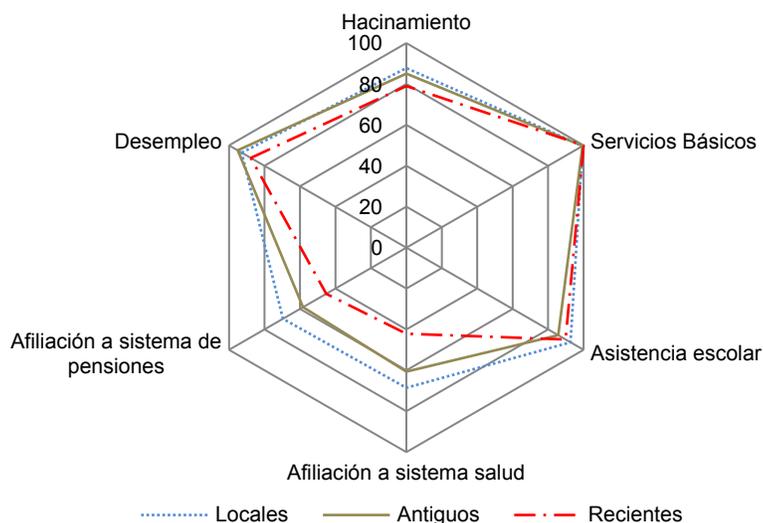
Al analizar los distintos países puede notarse que la población local está más incluida en contraste con los conjuntos de inmigrantes. No obstante, existe una importante heterogeneidad en la intensidad de las brechas entre grupos para los distintos países. Por un lado, se tiene al Brasil y al Uruguay con un escenario de bastante paridad, con brechas menores entre locales y el conjunto de inmigrantes. Un caso muy diferente ocurre en países como la República Dominicana y Costa Rica, donde se encuentran grandes diferencias entre los conjuntos de migrantes y entre migrantes y locales.

De igual modo, a nivel de indicadores, se aprecia que afiliación al sistema de salud, acceso a la educación y hacinamiento se perfilan como los que presentan mayores brechas en los países, mientras que empleo y servicios básicos (con la excepción del caso de la República Dominicana) presentan menores diferencias. Como ha sido destacado en las secciones anteriores, en términos de ocupación no existirían grandes diferencias entre migrantes y locales, lo cual permite apoyar la hipótesis de migración laboral para la región (OIT, 2016b; OIT-CEPAL, 2017). Sin embargo, esta relativa invarianza en las tasas de ocupación viene acompañada de un trasfondo desigual en la calidad del empleo y acceso a ocupaciones de mayor calificación. A continuación, se presenta un análisis de la inclusión social por país para detallar sus particularidades y esbozar posibles desafíos.

Para el caso argentino (véase el gráfico I.11), se aprecia una situación de inclusión relativamente pareja entre las distintas poblaciones en la mayoría de los indicadores. Las mayores diferencias ocurren en afiliación al sistema de salud y afiliación al sistema de pensiones, donde, en el caso del primero, la población local presenta una inclusión 11 puntos porcentuales mayor que los migrantes antiguos, y 25 en comparación con los migrantes recientes. En salud se exhibe también un escenario similar a las brechas de pensiones, siendo los migrantes recientes los menos incluidos, seguidos por los antiguos. Al mismo tiempo, tanto los migrantes como locales presentan casi la misma tasa de desempleo. Sin embargo, cabe señalar que esta relativa paridad de empleabilidad va acompañada por una mayor representación en sectores de baja productividad por parte de los migrantes, con relación a los locales. Asimismo, hay que recordar que los datos disponibles para la Argentina comprenden sólo a los habitantes de zonas urbanas, por lo que estos resultados deben tomarse con cautela, especialmente en indicadores como hacinamiento y servicios básicos que son sensibles a la zona geográfica.

■ **Gráfico I.11**

Argentina: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015

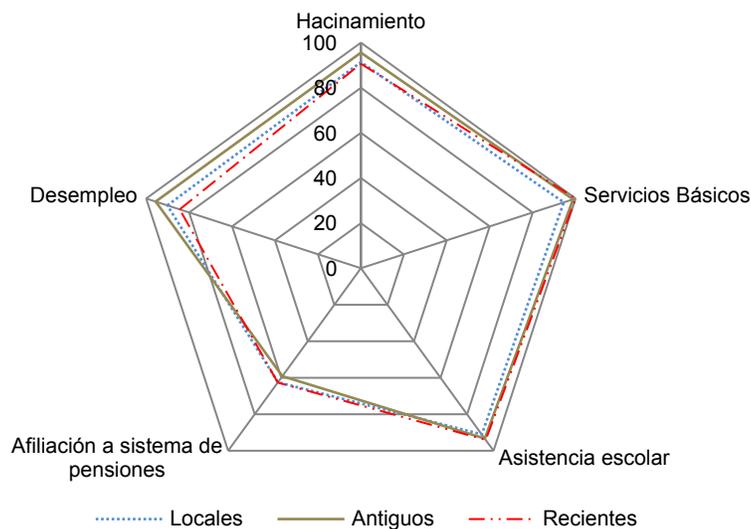


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El Brasil (véase el gráfico I.12) muestra un caso interesante de bajas brechas entre poblaciones. Las diferencias en inclusión para este país se concentran en la tasa de empleo, donde los inmigrantes antiguos son los más empleados, seguidos por la población local y por el conjunto de inmigrantes recientes. Es posible que la mayor empleabilidad de los migrantes antiguos se deba a su mayor nivel educacional en comparación con los locales, permitiéndoles ser más competitivos a la hora de buscar empleo. Por otro lado, el Brasil es uno de los países seleccionados con menores brechas en el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad, por lo que es de suponer que habría un buen nivel de incorporación laboral de los migrantes de acuerdo a su nivel educacional, lo que podría potenciar su tasa de empleo. Si bien la encuesta de hogares del Brasil incluye un módulo sobre migración, es importante ser cauteloso en relación con estos datos, ya que por lo reciente de los flujos o su distribución geográfica, es posible que la encuesta no esté capturando población inmigrante importante en ciudades tales como Manaus, Caxias do Sul, Porto Velho y Roraima, entre otros, donde estudios basados en registros administrativos y encuestas dan cuenta de una cantidad importante de inmigrantes, sobre todo haitianos y venezolanos (OIM 2014b; Simões y otros, 2017).

■ **Gráfico I.12**

Brasil: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



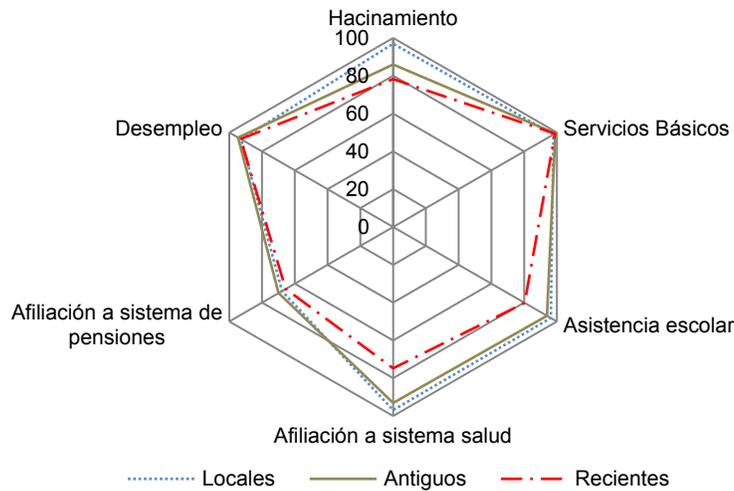
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En 2014 se realizó una encuesta a 340 inmigrantes haitianos residiendo en distintas ciudades brasileñas, de los cuales un 22,9% declaró no estar satisfechos con su estadía en el país, siendo los bajos salarios percibidos una de las razones más recurrentes. Otro estudio realizado en el Brasil analiza la inmigración venezolana reciente en el departamento de Roraima dando cuenta que si bien se caracterizan por un nivel educativo alto, más del 50% de los encuestados recibirían menos del salario mínimo (Simões y otros, 2017).

En Chile, las mayores brechas de inclusión entre la población local y las personas migrantes se presentan principalmente en tres indicadores: hacinaamiento, afiliación al sistema de salud y asistencia escolar, siendo los inmigrantes recientes los más afectados. Lo anterior llama la atención, puesto que el conjunto de migrantes muestra un mayor nivel educativo que los locales, en promedio. En ese sentido, es probable que la brecha esté relacionada con aspectos de formalidad y calidad del trabajo, que tal como se planteó anteriormente, mejoran a medida que transcurren los años de residencia en el país. De hecho, al comparar la población local y la migración reciente, las brechas en estos indicadores alcanzan cerca de veinte puntos porcentuales (véase el gráfico I.13).

■ Gráfico I.13

Chile: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los migrantes antiguos se encuentran en paridad en relación con los locales en la mayoría de los indicadores. No obstante, presentan una diferencia de 11 puntos porcentuales en hacinaamiento con respecto a los locales, lo que da cuenta de la vivienda como un desafío para buena parte de los migrantes en Chile. Esta desigualdad en términos de vivienda puede estar asociada a un menor acceso a beneficios de protección social, como el subsidio a la vivienda, y a brechas de participación en el mercado inmobiliario. Cabe destacar que en el año 2014 se anuló la obligación que exigía antigüedad mínima de 5 años corridos una vez obtenido el certificado de permanencia definitiva para postular a subsidios habitacionales. Con ello, se facilita el acceso a vivienda de esta población (Sandoval, 2017). Los efectos de esta medida no podrán verse con las nuevas rondas de las encuestas de hogares y otras fuentes de información posteriores al 2014.

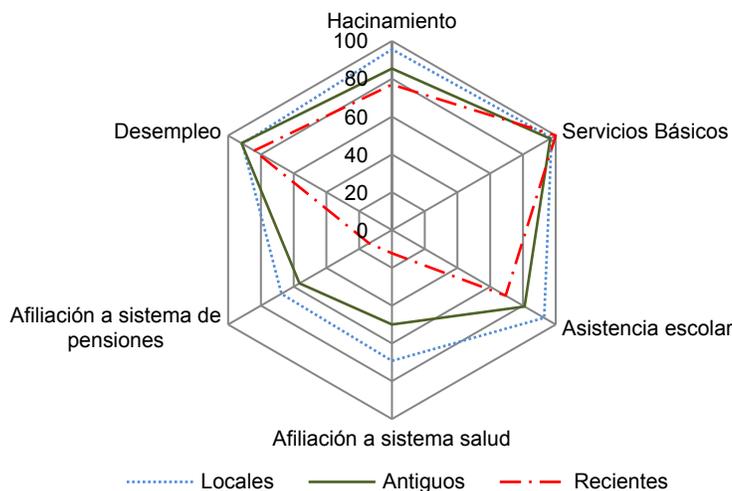
En relación a las brechas de afiliación al sistema de salud, es pertinente destacar el estudio de Agar y Saffie (2010), donde dan cuenta que las personas migrantes enfrentarían variadas dificultades para acceder tanto al seguro estatal como al privado, debido principalmente a complejidades administrativas.

En Costa Rica (véase el gráfico I.14) se aprecian diferencias importantes entre la población local y los inmigrantes. Los locales se encuentran mejor posicionados en términos de inclusión que los migrantes antiguos, quienes a su vez presentan una situación bastante mejor que los recientes. Estos poseen niveles de afiliación muy bajos, pese a tener un mayor nivel educacional que los migrantes antiguos, y una tasa de ocupación en sectores de baja productividad muy similar. Esto último implica un desafío importante para contar con una institucionalidad migratoria que facilite la inserción laboral en los primeros años de llegada. Para los migrantes antiguos, las principales diferencias de protección social se dan en afiliación al sistema de salud, afiliación al sistema de pensiones y asistencia a la educación.

El hacinaamiento es también un problema relevante, especialmente para los migrantes recientes, quienes muestran una diferencia de más de 20 puntos porcentuales respecto a los locales. Sin embargo, la mayor disparidad se observa entre locales y recientes, con profundas brechas de afiliación en salud y pensiones, con casi cincuenta puntos porcentuales menos que la población local.

■ **Gráfico I.14**

Costa Rica: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

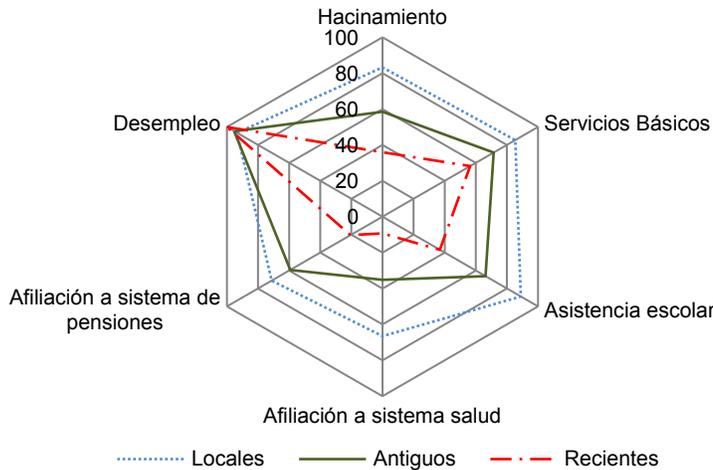
Los resultados del proyecto Políticas Públicas, Migración y Desarrollo (IPPM) en Costa Rica (OCDE, 2017c), en el que se realizaron análisis cuantitativos y cualitativos, también dan cuenta de un panorama donde los inmigrantes quedan rezagados en cuanto a escolarización y acceso a programas educativos basados en ayudas económicas. Además, se plantea como una preocupación común que las personas migrantes tengan menor cobertura en protección social y atención sanitaria. “Una preocupación común es que los inmigrantes sean usuarios netos de los servicios sanitarios y de protección social. Los hallazgos de la encuesta de IPPM en Costa Rica muestran poca evidencia de ello. Los hogares con inmigrantes tienden a beneficiarse menos de las transferencias sociales del gobierno que los hogares sin inmigrantes, y los inmigrantes son menos propensos a visitar los centros sanitarios. Además, es menos probable que los inmigrantes tengan contratos laborales formales, o que se beneficien de las prestaciones de protección social, salud y pensiones” (p. 17).

Un panorama de gran disparidad se observa también en la República Dominicana (véase el gráfico I.15), donde los inmigrantes, en su gran mayoría haitianos hombres de bajo nivel educacional, exhiben profundas diferencias respecto de los locales en todos los indicadores de inclusión, excepto en la tasa de desempleo, donde se encuentran en paridad con el resto de los dominicanos. No obstante, la calidad del empleo al que acceden los migrantes es más baja en comparación con la población local, ya que el país posee una alta brecha de ocupación en sectores de baja productividad entre migrantes y locales.

La situación de inclusión, especialmente para los migrantes recientes, es altamente preocupante, con diferencias en relación con los locales de casi 50 puntos porcentuales en pensiones y 45 puntos en salud. De la misma manera, el 75% de los inmigrantes recientes vive en condiciones de hacinamiento, habiendo una proporción importante de niños menores de 15 años de edad. Por otro lado, los migrantes antiguos se encuentran levemente más incluidos que los recientes, pero mantienen diferencias considerables en comparación con la población local. Estas diferencias se presentan especialmente en indicadores de protección social, pero también en condiciones de la vivienda, como servicios básicos y hacinamiento.

■ **Gráfico I.15**

República Dominicana: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015

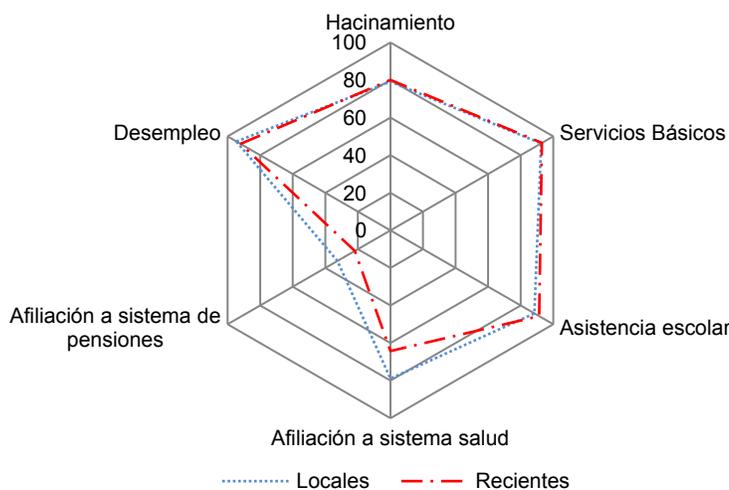


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El proyecto IPPMD también incluyó a República Dominicana en su análisis (OCDE, 2017b), obteniendo resultados que convergen con los encontrados con el análisis de las encuestas de hogares realizado en el presente documento. Entre los hallazgos con relación a inclusión y acceso a protección social, cabe destacar la menor asistencia escolar y recepción de beneficios de programas educativos de los jóvenes pertenecientes a hogares inmigrantes en comparación con la población local. Los hogares inmigrantes también tienen “menos probabilidades de recibir transferencias sociales públicas... beneficios de protección social, de salud y de jubilación” (OCDE, 2017b, p. 18).

■ **Gráfico I.16**

México: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

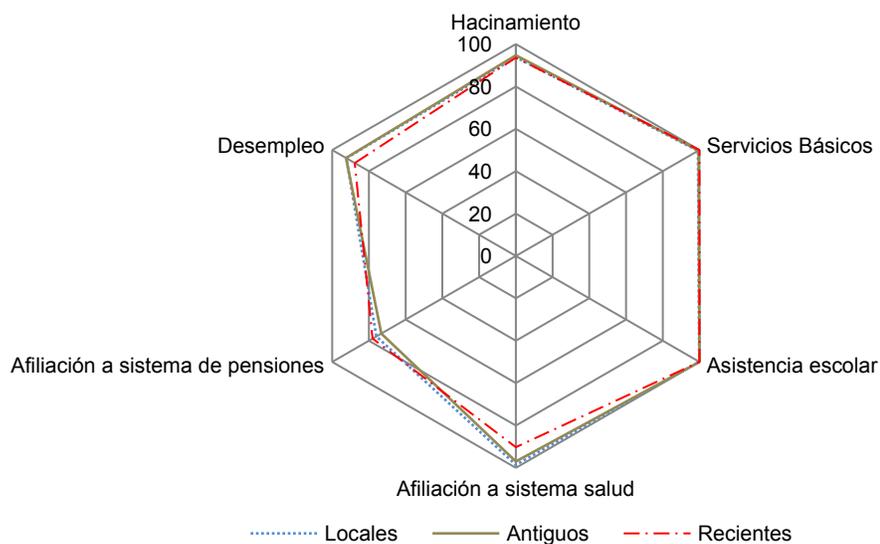
Para el caso de México (véase el gráfico I.16), las fuentes de datos utilizadas sólo permiten identificar a migrantes recientes, de los cuales el 86% proviene de Estados Unidos, lo cual lo vuelve un caso muy especial dado que gran parte de sus migrantes son retornados del país vecino. Este componente de migración de retorno de la inmigración en México también ha sido constatado en la publicación de OIT-CEPAL (2017), donde se plantea que “...aparentemente, este hecho es resultado de una migración de retorno de personas nacidas en los Estados Unidos en el seno de familias de origen mexicano que posteriormente han regresado a su país de origen” (p. 20). Con una preponderancia masculina, los migrantes mexicanos se encuentran en condiciones similares en términos de los indicadores de empleo y vivienda, pero manifiestan diferencias relevantes con los locales en indicadores de protección social, especialmente en afiliación al sistema de salud y pensiones.

Una situación a explorar para el caso mexicano es la del rol de la migración circular⁶ entre los migrantes recientes que provienen de Estados Unidos. Los niveles similares de empleo a la población local, combinados con un menor acceso a protección social, dan cuenta de la necesidad de asegurar estos derechos a esta población cuya incorporación socioeconómica se produce tanto en origen como destino. Adicionalmente, México, como país de tránsito tanto de adultos como de niños no acompañados, da cuenta de un escenario migratorio particularmente complejo que amerita ser tratado con mayor profundidad.

Por último, el Uruguay (véase el gráfico I.17) muestra un escenario más paritario en comparación con los países seleccionados para analizar la inclusión. Se aprecian brechas menores de inclusión que se resumen en una diferencia de menos de cinco puntos porcentuales en afiliación al sistema de salud por parte de los migrantes recientes con relación a locales y antiguos.

■ Gráfico I.17

Uruguay: indicadores de inclusión según condición y temporalidad migratoria. Alrededor de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

⁶ Migración circular refiere a las múltiples migraciones, considerando al menos más de una experiencia de emigración y retorno. Es decir, apunta a la circulación desde origen a uno o más destinos de manera repetida por estadias de duración variable (Castles y Ozkul, 2014; Wickramasekara, 2011).

Fuente F. Jones, C. Camarinhas y L. Gény (2019), *Serie Studies and Perspectives No 76*; Cap. IV, pp. 57-63.

III. Migración internacional y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes en el Caribe

La gestión de la migración internacional es de especial relevancia para los países del Caribe que, en relación con su tamaño, reciben grandes corrientes de emigrantes, así como de migrantes en tránsito, inmigrantes y migrantes de retorno. Un compromiso fundamental asumido en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, evitando toda forma de criminalización de la migración y garantizando el acceso a los servicios sociales básicos, de educación y de salud. Entre otros compromisos, se incluyen asistir y proteger a las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración calificada; entre ellos, aquellos relacionados con las remesas y la seguridad social. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo también hace referencia a una serie de principios importantes: el diálogo y la cooperación internacional entre los países de origen, tránsito y destino; el cumplimiento de los principios de coherencia y reciprocidad; la afirmación de los intereses de los países latinoamericanos y caribeños, y la necesidad de prestarles especial atención a las personas más vulnerables; entre ellas, las menores de edad no acompañadas, las que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzadamente buscando asilo.

La cooperación internacional en materia de migración tiene lugar a través de diferentes foros y marcos. Este año puede volverse una especie de hito con respecto a la cooperación internacional para la migración, puesto que se prevé aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Este será el primer acuerdo intergubernamental, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que contemplará la migración en todas sus dimensiones. Se prevé que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se adoptará en una Conferencia Intergubernamental en diciembre de 2018.

En 2014, los Estados miembros de la región adoptaron la Declaración y Plan de Acción del Brasil, un marco regional que tiene como fin abordar las nuevas tendencias de desplazamiento y erradicar la apatridia para 2024. El capítulo quinto de la Declaración y Plan de Acción del Brasil aborda los desafíos particulares que afronta el Caribe y destaca la importancia de la protección de las personas migrantes en el mar, en particular durante los procedimientos de interceptación, desembarco y retorno, así como de la legislación y los acuerdos marítimos. En este capítulo, también se reconoce que los recursos financieros, técnicos, humanos y materiales son insuficientes para brindar una respuesta adecuada y se subraya la importancia de la colaboración subregional para la gestión eficiente de la migración mixta.

Posteriormente, se constituyó el foro Consultas Migratorias del Caribe, un espacio destinado al intercambio de información y cooperación en materia de migración, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En 2016 y 2017, en las reuniones se abordó la gestión de las fronteras, el intercambio y la recolección de datos y la protección de las personas refugiadas. También existe la plataforma en línea Caribbean Platform for Migration Governance, que brinda recursos y contribuye a la creación de redes. En el futuro, estas reuniones deberían facilitar en gran medida la implementación del Pacto Mundial.

A. Tendencias recientes de la migración internacional

Aunque la emigración ha disminuido en cierta medida durante la última década, las tasas de migrantes que salen del Caribe se mantienen altas. Los Estados Unidos y el Canadá continúan siendo los destinos más comunes de las personas migrantes caribeñas. En 2015, el 86% de la población emigrante de los países caribeños fue a los Estados Unidos o al Canadá. La cantidad total de emigrantes en el

año fue de 83.000 en 2010 y disminuyó a 77.000 en 2015⁷. De este modo, ha persistido la tendencia que se observa desde la crisis financiera de 2008. De 2007 a 2015, la corriente de emigrantes a los Estados Unidos y el Canadá disminuyó de 74.000 a 67.000, debido a un conjunto de factores económicos y políticas de inmigración.

En el cuadro I.4, se brindan estimaciones de la cantidad de personas que migraron hacia los países americanos y los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (hacia los que se dirige la inmensa mayoría de las personas migrantes) según el país de nacionalidad. Aunque las tasas de emigración se han mantenido altas en los últimos años, algunos países han experimentado disminuciones en la salida de migrantes, como es el caso de Dominica, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En la mayoría de los casos, el principal destino fueron los Estados Unidos, aunque el destino más popular de las personas migrantes de San Vicente y las Granadinas fue el Canadá, y el de las provenientes de Suriname, Francia, seguido de cerca por los Países Bajos.

■ Cuadro I.4

Cantidad de migrantes a países americanos y de la OCDE según país de nacionalidad
(En cantidad de personas)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antigua y Barbuda	600	653	723	667	724	673
Bahamas	2 348	2 372	2 269	2 397	2 595	2 734
Barbados	1 499	1 564	1 622	1 421	1 426	1 498
Belize	1 772	1 565	1 615	1 934	1 719	1 615
Dominica	1 267	1 107	1 004	1 030	1 064	776
Granada	1 364	1 266	1 296	1 324	1 156	1 041
Guyana	11 325	11 090	9 738	9 503	9 831	8 597
Jamaica	44 099	45 964	44 763	45 556	46 875	46 937
Saint Kitts y Nevis	567	556	551	530	586	538
Santa Lucía	2 562	2 581	2 664	2 260	2 281	2 106
San Vicente y las Granadinas	2 674	2 546	2 328	2 014	1 869	1 657
Suriname	2 092	2 223	2 173	1 975	1 864	1 802
Trinidad y Tabago	10 624	9 804	10 130	9 522	8 591	7 518
Total	82 793	83 291	80 876	80 133	80 581	77 492

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), *Migración internacional en las Américas: cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, Washington, D.C., 2017

Dado el gran tamaño de las comunidades de emigrantes fuera de la región, las remesas constituyen una importante fuente de ingresos para muchos países caribeños. Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas que los países caribeños recibieron fueron equivalentes al 5,6% del PIB en 2015 y se han mantenido en un nivel más o menos similar desde 2000, con cierta variación vinculada a las situaciones económicas de los respectivos países.

Los países que reciben las remesas más elevadas en relación con el PIB son Jamaica (16,6%), Dominica (10,5%), Guyana (9,5%) y San Vicente y las Granadinas (5,5%). En otros países sobre los que se disponía de información, la cifra fue menor que el 5%; por ejemplo, del 0,7% en Trinidad y Tabago.

No se puede acceder tan fácilmente a las estadísticas de las corrientes de inmigración. Sin embargo, las estimaciones de la población de migrantes en los países caribeños indican que está aumentando más rápidamente que la población no nacida en el extranjero. Aproximadamente el 8,7% de la población caribeña se constituía de migrantes en 2017, en comparación con el 8,3% en 2010

⁷ De los 13 países que aparecen en el cuadro I.4.

y el 6,8% en 2000 (véase el cuadro 6). En algunos territorios de ultramar, la mayoría de la población ha nacido en el extranjero. Este es el caso en las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y San Martín. Las personas migrantes representan el 28% de la población en Antigua y Barbuda, el 16% en las Bahamas y Belice, el 12% en Barbados, el 4% en Trinidad y Tabago, el 2% en Guyana y el 1% en Jamaica.

■ Cuadro I.5

Población de migrantes internacionales según el país

(En cantidad de personas y porcentajes)

	Cantidad de personas			Porcentaje de la población total		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
Anguila	4,063	5,103	5,579	36.7	37.1	37.4
Antigua y Barbuda	23,071	26,412	28,646	27.6	27.9	28.1
Aruba	30,104	34,327	36,356	33.1	33.8	34.5
Bahamas	36,454	54,736	61,806	12.2	15.2	15.6
Barbados	28,424	32,825	34,660	10.5	11.7	12.1
Belice	36,488	46,360	59,998	14.8	14.4	16.0
Islas Vírgenes Británicas	12,958	17,074	19,959	62.8	62.7	64.0
Islas Caimán	19,253	24,057	24,355	46.2	43.3	39.6
Curaçao	..	34,627	38,396	..	23.5	23.9
Dominica	3,723	5,765	6,782	5.3	8.1	9.2
Granada	6,825	6,980	7,124	6.7	6.7	6.6
Guadalupea	83,188	94,942	99,350	19.6	21.1	22.1
Guyana	8,610	13,126	15,530	1.1	1.8	2.0
Jamaica	24,952	23,677	23,332	0.9	0.8	0.8
Martinica	54,492	59,575	61,579	14.1	15.1	16.0
Montserrat	1,211	1,277	1,364	24.4	25.8	26.3
Saint Kitts y Nevis	5,871	7,245	7,587	12.9	14.1	13.7
Santa Lucía	9,868	12,100	12,889	6.3	7.0	7.2
San Vicente y las Granadinas	4,307	4,485	4,595	4.0	4.1	4.2
San Martín (Países Bajos)	..	26,200	28,260	..	79.1	70.4
Suriname	27,506	39,713	47,699	5.8	7.5	8.5
Trinidad y Tabago	41,753	48,226	50,214	3.3	3.6	3.7
Islas Turcas y Caicos	9,015	17,216	24,534	47.8	55.5	69.2
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	56,611	56,684	56,745	52.1	53.4	54.1
El Caribe	528,747	692,732	757,339	6.8	8.3	8.7

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017), Nueva York, 2017.

^a Incluidos San Bartolomé y San Martín (Francia).

B. Migración y desarrollo

Debido a las elevadas tasas de emigración, los Estados caribeños enfrentan el gran desafío de la pérdida continua de capital humano, que afecta a los sectores de la salud y la educación, entre otros.

En consecuencia, a la política migratoria le debe atañer cómo abordar dicha pérdida de trabajadores calificados —con contramedidas que alienten a las personas a quedarse en el Caribe, por ejemplo— y cómo aprovechar los beneficios vinculados con las diásporas, las remesas o la migración de retorno, entre otros. La política migratoria también se centra en combatir la migración irregular, a la vez que se protegen los derechos humanos de todas las personas migrantes irregulares y, en particular, de las víctimas de trata. Por otro lado, también se debe dar respuesta a los movimientos migratorios causados por desastres, situaciones de emergencia y el cambio climático.

El Gobierno de Jamaica ha delineado una política nacional y plan de acción sobre migración internacional y desarrollo que busca aprovechar al máximo los efectos de la migración en el desarrollo y que se publicó como un libro blanco en abril de 2017. Existe una gran diáspora jamaicana, similar en tamaño a la población actual de Jamaica, y es probable que la tasa de emigración se mantenga. Algunas de las medidas que se aplicarán en el corto a mediano plazo incluyen la reducción en los costos de las remesas, los acuerdos internacionales que facilitan la migración laboral, la regulación de las instancias relacionadas con las contrataciones, los acuerdos bilaterales que aseguran la portabilidad y la transferibilidad de las pensiones y los incentivos para que la diáspora realice inversiones en Jamaica, entre otras (OEA, 2017).

Ha habido un gran interés en las estrategias para que la diáspora participe en el desarrollo nacional; por ejemplo, por medio de inversiones, el comercio o la repatriación de trabajadores calificados (véase Banco Mundial, 2013 y 2016). Recientemente, varios países han delineado estrategias o políticas en torno a las diásporas. Por ejemplo, San Vicente y las Granadinas trazó su política en 2013. La unidad encargada de atender los asuntos relacionados con la diáspora, en el ámbito de la Oficina del Primer Ministro, busca desarrollar asociaciones mutuamente beneficiosas entre profesionales y empresas de la diáspora y organizaciones públicas, privadas y voluntarias en el país. Jamaica y Santa Lucía también han delineado políticas sobre las diásporas. La política del Gobierno de Jamaica reconoce, además, el papel que puede desempeñar en la defensa de la diáspora para que se protejan sus derechos en los países receptores. En 2017, el Gobierno de Suriname, con el apoyo de la OIM, creó un sitio para recolectar información sobre las habilidades, las experiencias y los intereses de los miembros de la diáspora surinamesa. Saint Kitts y Nevis celebrará su primera conferencia sobre diásporas en 2018. Las políticas en torno a las diásporas también pueden abordar cuestiones relacionadas con la ciudadanía, como la gestión del voto desde territorios de ultramar o la coordinación de la ayuda brindada a la diáspora para responder a desastres y emergencias.

Los Gobiernos caribeños también juegan un papel importante en la protección de los derechos de los y las emigrantes en los países receptores. Las personas que migraron desde el Caribe al Reino Unido durante el período de posguerra se han visto afectadas, en los últimos años, por cambios en la legislación británica que han vuelto más difícil para las personas migrantes trabajar, encontrar vivienda, recibir asistencia médica y reclamar beneficios. Estas leyes apuntaban, en un principio, a los y las migrantes irregulares, pero también tuvieron un impacto sobre las personas migrantes regulares, debido a que se les requería que presentaran la documentación probatoria de su condición de una manera que no siempre les resultaba posible cumplimentar. En la Reunión de Jefes de Gobierno del Commonwealth celebrada en Londres, en abril de 2018, numerosos Gobiernos caribeños elevaron protestas en nombre de sus compatriotas, muchos de los cuales habían estado en el Reino Unido durante 40 o 50 años, y se obtuvieron ciertas concesiones, lo que demuestra que los foros internacionales son esenciales para la gestión de la migración.

Cuando las personas migrantes se desplazan entre países, su derecho a la seguridad social puede verse afectado, ya sea porque las contribuciones que han hecho en un país no se reconocen en el otro o porque las prestaciones no pueden trasladarse. En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, los Estados miembros acordaron promover la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales en torno a la seguridad social para resolver estas cuestiones y facilitar

así la migración laboral. El Acuerdo de Seguridad Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se ha mantenido vigente desde 1997 y comprende a todos los miembros plenos de la Comunidad, con excepción de Haití y Suriname. Con dicho acuerdo, se busca proteger el derecho a las prestaciones de los ciudadanos de la CARICOM y brindar igualdad de trato cuando se muevan de un país de la Comunidad a otro. También existe un acuerdo de reciprocidad de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) que comprende prestaciones a corto plazo que se hallan fuera del alcance del acuerdo de la CARICOM, aunque no todos los miembros de la OECO firmaron el acuerdo.

Nueve países caribeños tienen acuerdos bilaterales en materia de seguridad social con el Canadá y tres con el Reino Unido, pero ninguno con los Estados Unidos. Las personas migrantes que se desplazan entre países que no tienen acuerdos bilaterales aún pueden acceder a los respectivos sistemas de seguridad social; sin embargo, ya que no existe un reconocimiento mutuo, no se da la portabilidad de derechos adquiridos de un sistema a otro, lo que conlleva, por lo general, una pérdida de protección. Los acuerdos bilaterales abordan este problema y determinan las condiciones en las que las prestaciones de seguridad social pueden pagarse desde un país a los beneficiarios en otro. Si se celebran nuevos acuerdos bilaterales, podría aumentar la protección social de las personas migrantes.

Conjuntamente, estos acuerdos —la mayoría de los cuales data de las décadas de 1980 y 1990— desempeñan un papel fundamental en el aumento de la portabilidad de los derechos de seguridad social adquiridos. La implementación del Acuerdo de Seguridad Social de la CARICOM se dificulta debido a las diferentes reglas de cada sistema de seguridad social nacional, y su aplicación podría mejorarse en cierta medida. Dado que la libertad de movimiento en el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM no se aplica plenamente, la cantidad de personas migrantes que efectivamente transfirieron derechos adquiridos ha sido relativamente baja.

C. La protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

Existen desafíos particulares cuando se trata de la protección de las personas refugiadas y migrantes vulnerables que se trasladan por mar. La cantidad de migrantes irregulares en el Caribe que se traslada por mar ha aumentado de forma ininterrumpida a través de los años, y los informes de incidentes marítimos a menudo implican a migrantes de origen cubano o haitiano. Es necesaria la cooperación regional para poner en práctica procedimientos justos y eficientes que garanticen el trato humano de los y las migrantes irregulares que se trasladan por mar y la prevención de la devolución⁸, así como también el acceso a procedimientos justos y eficientes. Este asunto fue considerado una prioridad por los Estados miembros participantes de las Consultas Migratorias del Caribe y, en la reunión de 2017 en las Bahamas, los países compartieron información sobre el trabajo realizado en dicha área.

Trinidad y Tabago ha estado recibiendo cada vez más migrantes durante los últimos años, incluida una gran cantidad de solicitantes de asilo y refugiados desde principios de 2017. Las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Trinidad y Tabago llegan de siete países principales —Cuba, la República Bolivariana de Venezuela, Siria, Bangladesh, Jamaica, Colombia y Nigeria—, constituyendo un conjunto de refugiados tanto regionales como extrarregionales (Nakhid y Welch, 2017). Al igual que la mayoría de los países caribeños, Trinidad y Tabago no cuenta con una legislación sobre refugiados, pero en 2014 adoptó una Política Nacional para los Asuntos de los Refugiados y los Solicitantes de Asilo. Dicha política preveía el desarrollo gradual de un mecanismo de determinación de la condición de refugiado y el traslado de la responsabilidad del procedimiento del ACNUR al Gobierno de Trinidad y Tabago. Posibilitó el desarrollo de capacidades, la adopción

⁸ Retorno forzoso de las personas refugiadas y las solicitantes de asilo a un país donde son propensas a ser víctimas de persecución.

de procedimientos operativos estándares, la promulgación de leyes y la creación de la Unidad de Refugiados dentro de la División de Inmigración (Gobierno de Trinidad y Tabago, 2016). En abril de 2018, varios ciudadanos venezolanos fueron deportados, entre los que se incluían solicitantes de asilo registrados e individuos que habían declarado su intención de solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado (ACNUR, 2018). El ACNUR continúa trabajando con el Gobierno de Trinidad y Tabago para fortalecer la aplicación de su política de asilo.

La posición geográfica de las Bahamas explica su propensión a recibir grandes corrientes de migración mixta. En 2016, más de 1.400 personas fueron interceptadas en más de 65 incidentes marítimos cerca de las Bahamas (ACNUR, 2017). Al igual que en Trinidad y Tabago, se necesita tanto una legislación sobre refugiados como un marco regulatorio que proteja a las personas solicitantes de asilo y a las refugiadas para garantizar la protección frente a la devolución. Belice recibe a migrantes (incluidos refugiados) de El Salvador, Honduras y Guatemala, debido a la violencia y a factores socioeconómicos, y existen comunidades de refugiados a lo largo de Belice. Esto llevó al Gobierno de Belice a restablecer su Departamento de Refugiados en 2016 y a comenzar a desarrollar sistemas para la protección de los y las inmigrantes.

Se creó un mecanismo regional para el traslado de refugiados para facilitar el reasentamiento. Por medio de este mecanismo, las personas refugiadas son trasladadas de islas aisladas a Trinidad y Tabago para un proceso de entrevistas y reasentamiento antes de su traslado a un tercer país para el reasentamiento. El mecanismo funcionó como prueba piloto para hasta 20 casos en el primer año.

Los países caribeños reciben una corriente constante de deportados que necesitan asistencia y ayuda una vez que regresan a sus países de origen, de modo que puedan llegar a ser autosuficientes. Las personas migrantes que experimentan el retorno forzoso son a menudo estigmatizadas como criminales, lo que dificulta su reintegración y lleva usualmente a su marginación. En Jamaica, en 2017, se desarrolló e implementó un Plan Nacional de Acción para contribuir a la reintegración y la rehabilitación de los y las migrantes de retorno involuntario. El Gobierno de Jamaica ha buscado mitigar los efectos adversos de la migración de retorno involuntario brindando asistencia, por ejemplo, a través de la provisión de viviendas temporales. Otro grupo de factores amenaza a las personas migrantes que regresan a Jamaica de manera voluntaria. Son vulnerables al delito, ya que comúnmente se presume que poseen bienes de valor. Ha habido muchos casos de migrantes de retorno que han sido atacados y, en algunos casos, asesinados.

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes constituyen una preocupación para el Caribe, aunque no se cuenta con estadísticas sistemáticas de la magnitud del problema. Varios países caribeños han constituido fuerzas nacionales encargadas de combatir la trata y han hecho progresos significativos en el fortalecimiento de sus marcos legales e institucionales para luchar contra el delito e identificar y asistir a las víctimas de trata. Sin embargo, los Estados que identifican a las víctimas de la trata de personas pueden ponerlas en mayor peligro si las obligan a regresar a sus países de origen sin haber considerado sus necesidades de protección y los riesgos a los que se podrían enfrentar una vez que regresen. Algunas víctimas de la trata de personas pueden reunir los requisitos para solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado u otras formas de protección. Las víctimas de trata tienen el derecho a ser informadas sobre sus opciones legales, y se necesitan mecanismos que posibiliten la derivación de las víctimas que requieren protección internacional.

En la región, son comunes los casos de las personas migrantes, incluidas las muy vulnerables, que son abandonadas por traficantes en lugares de alto riesgo. Muy a menudo, estas personas sufren heridas, e incluso algunas mueren. Últimamente, los y las migrantes corren un mayor riesgo de encontrarse en situaciones semejantes a las del tráfico ilícito y se están volviendo, con mayor frecuencia, víctimas de numerosos delitos, como violaciones, extorsiones y secuestros. Las personas migrantes y sus familias raramente denuncian estos delitos. Además, una gran cantidad de delitos están a menudo relacionados con el tráfico ilícito de personas —trata de personas, falsificación de

identidad, corrupción y blanqueo de dinero—, lo que crea sistemas de gobernanza en la sombra que socavan el estado de derecho. Esta situación llama a una mayor cooperación internacional (OIM, 2016).

Se han hecho avances significativos en el Caribe en la lucha contra la trata de personas, incluida la formación de unidades policiales especializadas y el establecimiento de protocolos de asistencia que contemplan múltiples sectores, prácticas óptimas y estándares mínimos. Muchos países ahora cuentan con leyes antitrata, como es el caso de Antigua y Barbuda, Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. En 2018, se creó una red regional caribeña antitrata con el respaldo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la OIM. Se trata de un foro para promover la cooperación, el intercambio de información y las mejores prácticas.

En 2016, los bahameños votaron “no” en un referendo sobre igualdad de género en materia de ciudadanía en la legislación bahameña. Las enmiendas propuestas —respaldadas por el Gobierno— habrían fortalecido las medidas de protección contra la discriminación por razón de género. El resultado mantuvo la desigualdad en las leyes bahameñas, en virtud de las cuales las mujeres y los hombres traspasan la ciudadanía a sus hijos y cónyuges de maneras diferentes. El resultado puso en riesgo el derecho de ciudadanía de las familias y, en particular, de los niños nacidos fuera de las Bahamas de padres bahameños, a la vez que aumentó el riesgo de separación de las familias con diversas nacionalidades. Se estima que una cantidad indeterminada de personas de ascendencia haitiana nacidas en las Bahamas es apátrida, ya que no pueden adquirir la nacionalidad bahameña ni la haitiana debido a barreras administrativas (ACNUR, 2017).

D. El clima y la migración

En septiembre de 2017, numerosas islas caribeñas vieron cómo los huracanes Irma, José y María ocasionaban desplazamientos tanto internos como a través de fronteras. Los países afectados fueron Anguila, Antigua y Barbuda, las Bahamas, Dominica, Saint Kitts y Nevis, San Martín, las Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas. En las islas más afectadas, los desastres provocaron daños considerables en las viviendas, los comercios y la infraestructura. Los Gobiernos y organismos internacionales de socorro brindaron, además de otros tipos de asistencia humanitaria, refugios para las personas que habían perdido sus viviendas. El huracán Irma dañó el 90% de todas las estructuras de la isla de Barbuda y produjo una evacuación total. Aproximadamente 1.500 personas fueron evacuadas a Antigua. El Gobierno gestionó la recepción y el registro de los evacuados y les facilitó alojamiento, alimento y asistencia psicológica. Seis meses más tarde, solo el 22% de los antiguos habitantes de Barbuda había regresado. Antigua también les dio la bienvenida a los dominicanos que debieron desplazarse tras el huracán María, a la vez que Guyana y Sant Kitts y Nevis también recibieron a personas desplazadas. La respuesta a los desastres naturales implica la colaboración de muchas organizaciones, y la coordinación y la colaboración son cruciales (OIM, 2017).

Se espera que el cambio climático a largo plazo también produzca corrientes migratorias. El incremento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos aumenta las probabilidades de que ocurran emergencias humanitarias relacionadas con el clima y los consiguientes desplazamientos de población. La subida del nivel del mar puede volver inhabitables las zonas costeras bajas, y los efectos en las condiciones de vida, la salud pública, la seguridad alimentaria y la disponibilidad del agua pueden exacerbar las vulnerabilidades preexistentes y fomentar la migración (OIM, 2014). La Comisión de la Organización de Estados del Caribe Oriental está trabajando en propuestas para crear redes de protección social, que abordan la migración causada por el cambio climático y el desarrollo de protocolos nacionales ante desastres naturales.

E. Conclusiones

Durante los últimos cinco años, ha habido progresos significativos en materia de cooperación internacional para la migración en el Caribe. La participación de los Estados caribeños en la adopción de la Declaración y Plan de Acción del Brasil, en diciembre de 2014, llevó a la creación de las Consultas Migratorias del Caribe. Estas, junto con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, constituyen progresos formidables que brindarán marcos para el diálogo y la cooperación internacional en materia de migración.

La protección de las personas refugiadas, las solicitantes de asilo y de otros migrantes vulnerables ha sido foco de atención en las Consultas Migratorias del Caribe. Aunque la mayoría de los países ha promulgado leyes para combatir la trata de personas, se debe seguir trabajando en la materia a nivel nacional y regional. La legislación sobre protección de refugiados y asilo es exigua en muchos países, y los asuntos relacionados con las personas refugiadas y las solicitantes de asilo se resuelven con el uso de políticas y procedimientos operativos que no protegen adecuadamente los derechos de los y las migrantes. Los países deberían considerar la introducción de nueva legislación sobre protección de las personas refugiadas y las solicitantes de asilo. Por lo general, no se protegen de manera adecuada los derechos de los y las migrantes. Por ejemplo, el acceso a los servicios básicos de educación y salud, por lo general, no se garantiza, sin importar la condición de la persona migrante.

La gestión de la migración calificada es un reto permanente, ya que la continua pérdida de trabajadores calificados socava el progreso en la educación, la salud y muchos otros sectores (CEPAL, 2018). Además de las medidas diseñadas para ofrecer carreras laborales más atractivas a la ciudadanía caribeña, debería también considerarse hasta qué punto la inmigración calificada puede mitigar los efectos de la emigración calificada. Por otra parte, varios países han implementado medidas para comenzar a aprovechar los beneficios de las relaciones con las diásporas, las cuales se deben seguir aplicando.

Fuente J. Martínez Pizarro, V. Cano Christiny y M. Soffia Contrucci (2014), *Serie Población y Desarrollo No 109*; Cap. IV, Sec. C, pp. 46-50.

IV. La agenda futura de la migración internacional en la región

En un mundo globalizado y con importantes asimetrías, y en países donde la desigualdad social es estructural, como los de América Latina y el Caribe, la migración internacional ocupa en la actualidad un lugar prominente en las agendas de muy diversa índole. Por eso, la prioridad debería centrarse en una construcción adecuada del discurso sobre el derecho a no migrar, en concordancia con las premisas incumplidas de protección de todas las personas migrantes. En ese contexto, existen varios ámbitos de acción para los próximos años. De manera ilustrativa, se señalan algunos temas de interés cuyo abordaje pudiera dar seguimiento activo a propuestas surgidas en foros intergubernamentales, por ejemplo, en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas, en la sociedad civil y entre las organizaciones de migrantes.

En este sentido, puede consignarse lo acordado por los gobiernos de los países de la región en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que fue aprobado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, desarrollada en Montevideo, Uruguay, entre el 12 y el 15 de agosto de 2013. Entre otros puntos, en su acápite 66 se señala que los países acuerdan: “Garantizar la plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, incluidas las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post-2015”. A su vez, en el acápite siguiente se acuerda: “Brindar asistencia y protección a las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, especialmente a aquellos grupos en condición de vulnerabilidad, respetando cabalmente sus derechos y de acuerdo con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, destacando la necesidad de brindarles una atención integral en aquellos países de tránsito y destino” (CEPAL, 2013). Aunque está por evaluarse el seguimiento que lleva implícito el conjunto de compromisos establecidos, la visión regional queda bien reflejada y es preciso exigir su cumplimiento (véase también el recuadro I.1).

Por otra parte, en la Resolución surgida del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en 2013, los Estados y gobiernos participantes adoptaron una posición que cabe examinar detenidamente (Naciones Unidas, 2013). Como si se tratase de los prolegómenos de una inflexión o del abatimiento del paradigma de la seguridad, los Estados han suscrito compromisos generales sobre la base de principios por los que durante años algunas organizaciones internacionales, académicos y activistas defensores de los derechos humanos han venido luchando en la región. Por ejemplo, en el documento se pone énfasis en las contribuciones que realizan las personas migrantes a los países de origen, tránsito y destino, en la necesidad de protección de sus derechos humanos y en la compleja relación y las sinergias mundiales, regionales y nacionales entre la migración y el desarrollo. Los asuntos relativos a los derechos humanos constituyen uno de los temas centrales de la declaración, y el que amerita los compromisos más enfáticos. Así es como los signatarios del documento reafirman la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes con independencia de su estatus migratorio, y condenan enérgicamente los actos, manifestaciones y expresiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia en su contra. También reconocen la situación de vulnerabilidad de algunos grupos específicos dentro de la población migrante: las mujeres y niñas, los niños en general y los adolescentes y jóvenes, para los que se recomienda una consideración particular en las políticas, las leyes, las instituciones y los programas nacionales. Además se reafirma el compromiso de prevenir y combatir la trata de

personas, proteger a las víctimas, prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y protegerlos de la explotación y otros abusos.

Para hacer frente a estas situaciones, en la mencionada Resolución los Estados y gobiernos que asistieron a este encuentro abogan por la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y por la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, que reconozca las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en esta materia, evitando recurrir a medidas que pudieran exacerbar la vulnerabilidad de los migrantes. El texto de la declaración contiene también una consideración específica respecto de la situación de los migrantes abandonados a su suerte en situaciones vulnerables. En ese sentido, se solicita a la comunidad internacional realizar esfuerzos coordinados para prestarles asistencia y apoyo y facilitarles el retorno voluntario a sus países de origen, cuando proceda. En varios pasajes del documento se alude a la importancia y la necesidad de lograr una migración segura, ordenada y regular, con pleno respeto de los derechos humanos. Para lograrlo, se apela una vez más a la cooperación internacional, y se alienta a los Estados a favorecer los programas de movilidad, especialmente de mano de obra, y a ratificar instrumentos internacionales. Se hace un reconocimiento explícito de la complejidad de la migración y, en esa línea, se pide una mejor comprensión de los patrones migratorios entre las regiones y dentro de ellas. De manera coherente con este planteo, en otro fragmento se pone de relieve una vez más la necesidad de contar con datos estadísticos fiables sobre la migración internacional, que además podrán servir como una base empírica sólida para la formulación de políticas.

La sociedad civil también tiene un espacio relevante en la Declaración. Se destaca la necesidad de profundizar su interacción con los gobiernos para encontrar respuestas a los desafíos y oportunidades que plantea la migración internacional, y se reconoce su contribución a la promoción del bienestar de los migrantes y la necesidad de su integración a las sociedades. En el documento se mencionan otros temas de importancia, como la necesidad de examinar las repercusiones de la migración de personas altamente calificadas en los países en desarrollo. Las remesas no estuvieron ausentes de las preocupaciones de los Estados Miembros: se alude a la necesidad de promover condiciones para que se transfieran de forma más rápida, segura y a menor costo.

¿Qué puede analizarse críticamente de esta resolución de las Naciones Unidas hasta ahora? Ya se ha señalado que las conclusiones del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013 son alentadoras porque reconocen situaciones que antes no estuvieron presentes en las preocupaciones de la comunidad internacional, en particular por la porfía de muchos países desarrollados receptores para reconocer la importancia y las contribuciones de la inmigración en sus sociedades y, todavía más, por el soslayamiento permanente de la vulneración de derechos en múltiples frentes, la criminalización de la migración irregular y la xenofobia que ha sido tan característica en ellos.

Con todo, en el documento no se mencionan acciones concretas ni plazos, mecanismos y metas para llevarlas a cabo, lo que plantea una indefinición crucial, habida cuenta de las urgencias, desafíos por venir y de la existencia muchos compromisos incumplidos en otras iniciativas del soft law.

Por otra parte, en el documento parece ubicarse a los países receptores, de tránsito y de origen con las mismas responsabilidades respecto de las problemáticas de la migración irregular, la trata y la xenofobia, cuestión que resulta claramente discutible desde una perspectiva de gobernanza y es justamente una de las condiciones negativas para un genuino diálogo con resultados en el corto plazo.

Las dos consideraciones anteriores empalman con una tercera, que fluye casi naturalmente. La resolución no menciona directamente las situaciones más agudas de vulneración de derechos, que son las que afectan a personas migrando desde el sur al norte global, y elude el llamado directo a la ratificación y el cumplimiento irrestricto de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los principales países receptores.

Todos estos temas deberán examinarse permanentemente, a partir de la plataforma que brinda la resolución descrita. Los enfoques de género, generacional, de derechos y étnico parecen confluir en el análisis de una realidad que se tornará más compleja en los próximos años.

Desde una mirada más empírica y crítica, la agenda regional futura debe resolver las situaciones pendientes más acuciantes. Estas tienen relación con la necesidad de protección de muchas personas migrantes, que se ha exacerbado con la crisis (Martínez Pizarro, Reboiras Finardi y Soffia Contrucci, 2009). La vulnerabilidad de quienes han sufrido las mayores adversidades por la pérdida de empleos, salarios y patrimonios en los países desarrollados es una preocupación latente en la región, a lo que se suma la discriminación histórica, la criminalización de la migración irregular (y con ello, de todos los migrantes), la segregación y las prácticas laborales abusivas. Por otra parte, la imposición de barreras a la migración permanente y el sentido extremadamente utilitarista implícito en la promoción de la movilidad temporal en los países desarrollados solo han favorecido la migración irregular, facilitando así la práctica de detenciones y expulsiones que van a contracorriente con las tendencias de incremento de la movilidad observadas antes de la crisis.

La vulnerabilidad de muchas personas migrantes que se produce durante las travesías, la inserción y el retorno, por factores de discriminación de diverso tipo, exige poner especial atención a la situación de niñas y niños no acompañados, las mujeres en general, los jóvenes, los trabajadores de menores calificaciones, los indígenas y las personas afrodescendientes, muchos de quienes se ven impelidos a emplear los canales irregulares para migrar o, simplemente, son forzados a desplazarse.

Un ejemplo de aguda vulnerabilidad es la persistente segregación de las mujeres migrantes en el mundo laboral, sobre todo en el caso de quienes se insertan en el sector del cuidado y del servicio doméstico. Esta es una de las actividades donde suelen observarse mayores niveles de informalidad, incluso entre las propias trabajadoras nacionales. Otro factor de vulnerabilidad de las mujeres migrantes tiene que ver con el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Se constata que en la región existen muchas restricciones para las mujeres migrantes en este sentido, lo que se acentúa en las zonas fronterizas y exacerba los factores de desventaja.

De cara al presente, y como preocupación de futuro, la situación de los jóvenes y adolescentes migrantes reclama una atención preferente en los diagnósticos sobre la migración internacional, que involucre una distinción más clara de su participación, así como sus propias percepciones y demandas. Un auspicio más enfático para el avance de los acuerdos de integración regional puede ser una medida de especial interés en esta línea, especialmente respecto del cumplimiento de sus protocolos a través de iniciativas que favorezcan la movilidad de los jóvenes y les reconozcan sus derechos, de modo que aquella sea un instrumento de capacitación y adquisición genuina de aprendizajes en la transición hacia la adultez y minimice la discriminación y las desventajas que enfrenta un gran número de ellos en los sistemas educativos y el mercado laboral.

Además es especialmente preocupante la situación de quienes buscan refugio —en particular de aquellos a quienes se les rechaza la solicitud de asilo— y quienes son víctimas de trata (Martínez Pizarro, Reboiras Finardi y Soffia Contrucci, 2010). En el caso de los desplazamientos forzados, la región debe preparar una institucionalidad humanitaria y mitigadora para hacer frente a quienes puedan sufrir las consecuencias del cambio climático, de desastres por causa de fenómenos naturales y de la violencia social. El estado actual de la investigación sobre este tipo de desplazamiento es embrionario en la región y todo lleva a reconocer un campo de intensa discusión para normativas y políticas en el que podría cobrar cuerpo la adopción de instrumentos internacionales específicos de protección. A esto se agregan las necesidades de otros grupos como la niñez migrante, los pueblos indígenas y afrodescendientes y las víctimas de trata y tráfico, por lo que el cuadro actual revela una complejidad creciente que demanda respuestas urgentes y la configuración de una agenda actualizada de interés regional en la que jueguen un papel prominente los Estados y la sociedad civil.

En relación a los desafíos que plantea la movilidad indígena a través de las fronteras, es muy posible que en los próximos años la migración forzada de comunidades indígenas se haga más recurrente y adquiera mayor intensidad debido al proceso de reprimarización económica experimentado en varios países de América Latina. El auge de las industrias extractivas ha provocado la destrucción de hábitats naturales en la región y el desplazamiento de poblaciones nativas. En este campo es necesario redoblar los esfuerzos y recursos para la investigación sobre estos desplazamientos motivados por los efectos ambientales de las industrias extractivas, y por la presión y la violencia que ejercen algunas empresas y grupos paraestatales contra las comunidades en las zonas afectadas (CEPAL, 2014)

■ Recuadro I.1

El Consenso de Montevideo: la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

“Teniendo en cuenta que los derechos humanos de las personas migrantes constituyen una prioridad en todas las iniciativas en torno a la cooperación sobre migración y que las preocupaciones acerca de la protección de los migrantes son compartidas por la comunidad internacional y exigen tener inclusión en todas las agendas de cooperación,

Teniendo en cuenta también que en la región la población migrante alcanza un significativo número de alrededor de 30 millones de personas en la actualidad y que las personas migrantes realizan importantes contribuciones a sus países y a los países de destino,

Preocupados por el impacto de la crisis económica en las condiciones de vida de las personas migrantes y la creciente complejidad de la migración, tanto en las travesías, el cruce de fronteras y la inserción de las personas migrantes, así como durante el tránsito y el retorno a sus países,

Expresando inquietud por la evidente y sistemática violación de los derechos humanos que sufren las personas migrantes debido al racismo, la xenofobia y la homofobia, así como por la falta de garantías del debido proceso, y por las problemáticas específicas que afectan a distintos grupos, en cuanto a discriminación, abuso, trata de personas, explotación y violencia, particularmente las mujeres, las niñas, los niños y los y las adolescentes,

Considerando que el pleno ejercicio de las personas migrantes de sus derechos humanos y el acceso a los servicios públicos básicos, en particular de educación y salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva, no deben depender de su condición migratoria,

Habida cuenta de que el proceso de desarrollo económico a escala mundial genera desigualdades y asimetrías que producen, a la vez, la disponibilidad de mano de obra dispuesta a trabajar por salarios mínimos y en condiciones precarias, y la demanda de condiciones altamente flexibles para extraer su fuerza productiva sin respetar sus derechos humanos, en particular, cuando se trata de personas provenientes de economías menos desarrolladas o en situación de mayor pobreza,

Reconociendo los consensos alcanzados en la Conferencia Regional sobre Migración y en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, así como en la primera reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en materia de gobernanza de las migraciones internacionales, y en otros foros y espacios subregionales, que asumen enfoques asociados a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, el tratamiento integral de los procesos migratorios y la especial atención de las víctimas de trata, reafirmando el compromiso de redoblar los esfuerzos para encarar los desafíos y oportunidades que plantea la migración para los países de origen, tránsito y destino, bajo un enfoque de derechos humanos, de promoción del desarrollo y de responsabilidad compartida.

Recuadro I.1 (conclusión)

Considerando que el papel relevante que el trabajo de las personas migrantes tiene en el crecimiento económico no ha sido suficientemente reconocido y no se ha refrendado con la expansión del reconocimiento de sus derechos humanos, incluidos sus derechos laborales y de sus familiares,

Acuerdan:

66. Garantizar la plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, incluidas las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post-2015;

67. Brindar asistencia y protección a las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, especialmente a aquellos grupos en condición de vulnerabilidad, respetando cabalmente sus derechos y de acuerdo con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, destacando la necesidad de brindarles una atención integral en aquellos países de tránsito y destino;

68. Elaborar estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, entre ellos, aquellos derivados de las remesas y de la migración calificada en sectores de alta demanda, así como la participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado;

69. Promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes;

70. Incorporar principios de coherencia y reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que enfrentan los emigrantes de los países de la región, abarcando a todas las etapas del proceso migratorio,

71. Alcanzar resultados concretos a través del diálogo y la cooperación internacional sobre migración, derechos humanos y desarrollo, en los espacios existentes dentro de la región y en los que se vinculan con otras regiones del mundo, en particular Norteamérica y la Unión Europea, desde una perspectiva que reduzca las asimetrías existentes en este ámbito y que afirme los intereses de los países latinoamericanos y caribeños;

72. Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio;

73. Dar prioridad, en cada país, al fortalecimiento de los canales de coordinación intersectorial y, entre los países, al reforzamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independiente de su condición migratoria, con una perspectiva basada de género;

74. Fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular, de modo de generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, y salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes;

75. Promover que el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, a celebrarse en Nueva York, el 3 y 4 de octubre de 2013, tenga como resultado la adopción de un documento consensuado de conclusiones y, en tal sentido, someter a las deliberaciones la oportunidad de impulsar los contenidos y directrices de una convención internacional sobre migraciones".

Fuente: [En línea] http://www.eclac.cl/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf.

Fuente J. Martínez Pizarro (Editor) (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe*; Cap. IV, Sec. D, pp. 324-328.

V. Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos*

La relación migración-desarrollo ocupa un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos, agencias internacionales e instituciones supranacionales, si bien las remesas han sido el tema hegemónico en todo el debate, lo que lo ha afectado decisivamente. Frente a las miradas y análisis que sobrevalúan el peso de los Estados nacionales en la dinámica de la migración internacional, la globalización plantea una ruptura con esa forma de observación de las sociedades. Con la globalización, la sociedad se ve atravesada por un sistema de redes y relaciones de interconexión local-global, así como por procesos, actores y fuerzas sociales translocales y transnacionales.

En este contexto, no cabe duda que la relación migración-desarrollo debe también ser pensada y analizada en términos globales. Desde esta perspectiva, es posible identificar distintos niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta el papel de la migración en la reproducción social. Los tres más significativos tienen que ver con: (a) las transferencias demográficas (la migración como reproducción demográfica); (b) las transferencias económicas (la reproducción desde la economía: migración, trabajo y remesas); y (c) la migración como reproducción social (transferencias sociales y culturales).

En el primer caso identificamos al menos tres formas en que la inmigración latinoamericana ha contribuido a la reproducción demográfica en los Estados Unidos:

- Una contribución directa, y que se manifiesta en su aporte para mantener el crecimiento demográfico. Entre 2000 y 2008 los inmigrantes latinoamericanos aportaron más del 20% del crecimiento total de la población.
- Considerando su composición etárea, la inmigración latinoamericana contribuye a llenar el vacío de población en edades activas que es generado por el envejecimiento demográfico del país del norte.
- Los inmigrantes también contribuyen a través de su propia descendencia compensando la reducción de la natalidad que afecta a los demás grupos étnicos en ese país. Actualmente, en los Estados Unidos la población de origen latinoamericano contribuye con el 25% de los nacimientos; en otras palabras, uno de cada cuatro nuevos americanos es un hijo de origen latinoamericano.

El efecto conjunto de dichas contribuciones ya es posible observarlo en la transformación de la composición étnico-migratoria que ha afectado en las últimas décadas a la población estadounidense. Si para 1970 la población de origen latino representaba menos del 5% de la población del país, en la actualidad esta proporción se ha triplicado, alcanzando al 14,6%. Este grupo étnico muestra además tasas más altas de fecundidad y un mayor crecimiento en las edades reproductivas. Ambos factores se combinan y refuerzan mutuamente, derivando en un mayor volumen de nacimientos y descendencia.

En cuanto a las contribuciones en el ámbito de la reproducción de la economía, podemos identificar dos formas en que la inmigración latinoamericana ha contribuido a su dinámica.

Por un lado, los inmigrantes latinoamericanos aportaron entre 2000 y 2008, prácticamente un tercio del crecimiento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos, a lo que hay que agregar otro 16% correspondiente al aporte de los nativos de origen latinoamericano. Entre los hombres este aporte es aún más significativo. Los inmigrantes latinoamericanos contribuyeron con más del 40% del crecimiento de la fuerza de trabajo masculina, a lo que hay que agregar otro 16% correspondiente a nativos de origen latinoamericano.

* Autor: Alejandro Canales.

Este aporte se explica, en gran medida, por el envejecimiento demográfico de la población nativa no latinoamericana, y que se expresa en un lento crecimiento de la población económicamente activa que no logra generar la fuerza de trabajo nativa suficiente como para llenar los nuevos puestos de trabajo que genera la dinámica económica de los Estados Unidos. Entre 2000 y 2008 la economía norteamericana generó más de 1,3 millones de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, en igual periodo la fuerza de trabajo nativa (no latinoamericana) solo pudo cubrir un tercio de estos nuevos trabajos.

Estos datos muestran que la inmigración latinoamericana, lejos de generar un desplazamiento de mano de obra nativa, más bien contribuye a llenar los vacíos y déficits de fuerza de trabajo que está dejando el declive demográfico de la población nativa de ese país.

Por otro lado, y vinculado a lo anterior, este aporte de la inmigración latinoamericana a la fuerza de trabajo y a mantener la dinámica del mercado laboral se manifiesta también en un aporte importante en la generación del PIB, y en particular, en el crecimiento económico de los Estados Unidos en la última década. Entre 2000 y 2007 los inmigrantes latinoamericanos contribuyeron con casi el 17% del crecimiento del PIB, proporción que más que duplica la contribución que habían hecho en la segunda mitad de los noventa.

En cuanto a las contribuciones a la reproducción social, las podemos evaluar con base en la inserción laboral de migrantes latinoamericanos. Aun cuando los datos muestran que la mayor contribución de los inmigrantes de la región se produce en sectores de menor dinamismo y en ocupaciones poco calificadas, ello no significa que su aporte sea despreciable, especialmente cuando se analiza el papel de los inmigrantes latinoamericanos en actividades y ocupaciones que son de vital importancia para la reproducción social de la población estadounidense.

Los inmigrantes latinoamericanos tienden a concentrarse en determinados sectores económicos y ocupaciones. Tal el caso de los hombres en la construcción y los servicios personales, y en el de las mujeres en los servicios sociales y servicios personales (especialmente como trabajadoras domésticas y en el cuidado de personas).

Este patrón de inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos se refleja también en el grado de dependencia que muestran determinadas actividades y ocupaciones respecto a la provisión de fuerza de trabajo migrante. Ahora bien, se trata de ocupaciones directamente vinculadas a la reproducción social de la población.

Alrededor del 23% de los trabajos de limpieza y mantenimiento son realizados por inmigrantes latinoamericanos, ya sea hombre o mujer. Asimismo, los inmigrantes latinoamericanos hombres contribuyen con casi el 20% de los trabajos dedicados a la preparación de alimentos, a la vez que las inmigrantes latinoamericanas mujeres contribuyen con más del 12% del servicio doméstico femenino.

Estas múltiples y profundas contribuciones de la inmigración latinoamericana indican la existencia de una fuerte interdependencia entre la inmigración y la reproducción social, económica y demográfica en los Estados Unidos. Esta interdependencia, sin embargo, plantea también un gran dilema social y político, el cual lo podemos sintetizar de la siguiente forma.

El envejecimiento y la declinación demográfica hacen que actualmente tanto la dinámica económica de los Estados Unidos como la reproducción social de su población dependan directamente de los aportes que hace la inmigración latinoamericana y, en general, la proveniente de los países del Tercer Mundo. Sin embargo, el mismo envejecimiento y declinación demográfica, propician que esta inmigración derive en una profunda transformación de la composición étnica de la población norteamericana⁹.

⁹ El caso actual de las ciudades de Los Ángeles y de Miami son una clara muestra de lo que estamos afirmando. En ambas ciudades la tradicional primacía demográfica de los angloamericanos prácticamente se ha diluido ante el influjo de la inmigración mexicana y latinoamericana. De esta forma, hoy en día los angloamericanos son una minoría étnica en ambas ciudades.

En este marco, podemos entender la profundidad y trascendencia histórica del dilema que enfrentaría actualmente los Estados Unidos: o bien se asegura el proceso de reproducción demográfica con base en la adopción de una política de apertura y tolerancia a la inmigración —que conlleva, sin embargo, una transformación étnica y cultural de su población—, o bien adopta una política radical de control y freno a la inmigración masiva —con las derivaciones éticas que ello significaría—, pero a riesgo de entrar en un proceso de insustentabilidad demográfica que pone en riesgo no solo la estabilidad poblacional, sino también económica y social de este país.

Se trata de un dilema de naturaleza demográfica pero que tiene decisivas implicaciones económicas, sociales y políticas. Su importancia radica en los impactos que tendría una reducción de la población activa sobre el desarrollo de las fuerzas productivas y económicas del país. En otras palabras, de no mantenerse esta inmigración y transformación étnica de la población, la misma economía, junto con la demografía de los Estados Unidos, se verían seriamente comprometidas.

Para asegurar su reproducción social, actual y futura, la sociedad norteamericana debe abrirse a la posibilidad no solo de constituirse en una sociedad multicultural, sino a una en donde la composición actual de mayorías y minorías sociales y étnicas pudiera trastocarse radicalmente.

Fuente J. Martínez Pizarro (Editor) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*; Cap. III, Sec. A, pp. 193-202.

VI. El debate sobre las repercusiones de las remesas en el desarrollo

En las últimas décadas, los estudios sobre los efectos económicos de la emigración y las remesas se han basado en dos grandes enfoques: uno de tipo estructuralista, que fue el predominante desde la década de 1970 hasta mediados de los años ochenta, y otro funcionalista que tuvo su apogeo desde la decadencia del primero hasta fines de los años noventa (Jones, 1995). Una tercera perspectiva es la de los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo, que han elaborado su propia lectura de este fenómeno. Asimismo, en años recientes ha surgido un cuarto enfoque que se plantea desde una perspectiva crítica de los anteriores.

A. Migración y remesas en los años setenta y ochenta: el enfoque estructuralista

Los primeros estudios de índole estructuralista surgieron a fines de los años setenta y principios de los ochenta, a partir de investigaciones de campo y estudios de casos en la región occidental de México, y se orientaron a examinar los efectos económicos y sociales de la emigración y de las remesas en las comunidades de origen. Según este enfoque, los procesos migratorios eran negativos para la economía y la estructura social (Mines, 1981; Reichert, 1981 y 1982; Wiest, 1984), por cuanto la emigración de la fuerza de trabajo local respondía a una estrategia de mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes y sus familias que contribuía a generar una situación de dependencia de los recursos obtenidos en el extranjero y a agudizar los efectos distorsionadores de la modernización en las comunidades locales. De esta forma, se creaba un círculo vicioso que perpetuaba las condiciones de atraso estructural de los lugares de origen y retroalimentaba el proceso migratorio, relegando a esas localidades a la condición de simples exportadoras de fuerza de trabajo.

Se concluyó que la emigración y las remesas creaban una serie de distorsiones estructurales que se reflejaban, entre otros aspectos, en la exacerbación “[d]el conflicto social, las diferencias económicas y la inflación de precios, y fomentaba[n] un círculo vicioso por el que la emigración generaba una mayor emigración” (Binford, 2002, p. 117). Si bien las remesas permitían elevar el nivel de vida y de consumo de la población, para mantenerlos era necesario recurrir constantemente a la movilidad del capital humano, ya que en las comunidades no había fuentes de ingreso alternativas equiparables a las remesas. Reichert (1981) se refirió a esta situación de dependencia de las comunidades respecto de la migración y las remesas como síndrome de la migración.

Producto de la migración se establecía un circuito cerrado que, al reproducir la diferenciación social y económica, distorsionaba la economía local y deterioraba las estructuras sociales tradicionales. Al respecto, Mines (1981) encontró que en México las remesas se destinaban usualmente al consumo y rara vez a la inversión productiva; lo mismo concluyó la CEPAL en los estudios nacionales realizados a comienzos de los años noventa en Centroamérica. Esto contribuía a exacerbar la desigualdad social, provocando un alza de los precios de la tierra y la concentración de su propiedad, una escasez de mano de obra local y, en general, una disminución de la productividad laboral. Por otra parte, la CEPAL reconoció que las remesas eran una variable macroeconómica y un mecanismo de apoyo a la supervivencia de las familias en situación de extrema pobreza que contribuía a reorganizar el presupuesto familiar (CEPAL, 1988).

Los principales beneficiarios del aumento del consumo no eran los habitantes de las comunidades, sino los fabricantes y comerciantes de las zonas urbanas que les suministraban los bienes (Wiest, 1984). Además, la mayor parte de las remesas se destinaba a gastos “improductivos” —vivienda, bienes de consumo, fiestas y gastos suntuarios—, lo que reducía sustancialmente sus efectos positivos para el desarrollo. Puesto que se utilizaban principalmente para el consumo de bienes y servicios no producidos en la comunidad, sus efectos multiplicadores se filtraban hacia las zonas urbanas, si no directamente a la economía internacional mediante la compra de bienes importados.

B. Migración y remesas en los años noventa: la crítica funcionalista

El enfoque funcionalista data de fines de los años ochenta y se difundió ampliamente como una nueva perspectiva general de análisis. Además, su surgimiento coincidió con los programas de ajuste estructural y las reformas económicas aplicadas en la mayoría de los países de la región, vinculados al mismo tiempo al incremento de las corrientes de remesas.

De acuerdo con esta mirada, el interés principal se desplazó hacia la posibilidad de que la emigración y las remesas pudieran contribuir a superar la situación de atraso y estancamiento de las comunidades receptoras. Se señaló que en los estudios anteriores se había presentado a la emigración, injustamente, como la causa principal de los desequilibrios económicos y de las distorsiones sociales que afectaban a las comunidades de origen.

Bajo el prisma funcionalista, la emigración y las remesas, adecuadamente encauzadas, promueven el desarrollo al menos de tres formas complementarias:

- El papel de las remesas en la inversión productiva. En algunos estudios se ha señalado que las remesas son una fuente importante de financiamiento de las inversiones productivas, especialmente en el ámbito rural, y se analizan las características de este fenómeno. Al respecto, destacan la fabricación de calzado en San Francisco del Rincón, Guanajuato (Durand, 1994), y la producción de melocotones en Jerez, Zacatecas (Jones, 1995). En ambos casos, se documentó la forma en que las remesas habían suministrado los fondos necesarios para desarrollar industrias dinámicas e insertas en los circuitos económicos regionales. Junto con estos estudios de casos, también se han desarrollado modelos econométricos basados en encuestas del ámbito supralocal en que se muestra cómo las remesas permiten capitalizar un porcentaje apreciable de empresas (Massey y Parrado, 1998): a partir de la información del Mexican Migration Project, se estimó que gracias a estos envíos de dinero se capitalizó más del 20% de las empresas de diversas comunidades de alta emigración del occidente de México.
- Efectos multiplicados de las remesas. Las externalidades positivas no solo se crearían en el ámbito de las inversiones productivas, sino también en el de los gastos de consumo financiados mediante las remesas, que al incrementar la demanda de bienes y servicios contribuirían a impulsar la economía nacional (Durand, Parrado y Massey, 1996 o Stahl y Arnold, 1986, en el caso de los países asiáticos). En este sentido, sobre la base de modelos macroeconómicos de contabilidad social se han realizado estimaciones orientadas a medir con mayor exactitud las repercusiones de las remesas en la economía nacional. Adelman y Taylor (1990) calcularon que su efecto multiplicador en la economía mexicana era del 2,9%. A partir de este dato, Durand, Parrado y Massey (1996) estimaron que los 2.200 millones de dólares que ingresaron a México en 1990 como remesas habrían generado 6.500 millones de

dólares adicionales en actividad económica, lo que equivale al 10% del valor de los bienes fabricados y al 3% del PIB. A nivel local, este efecto sería aun mayor¹⁰.

- Remesas y desigualdad social. Se busca destacar que, dadas sus características, las remesas constituyen un mecanismo ideal para reducir las desigualdades sociales y económicas, ya que se canalizarían directamente a quienes las necesitan sin pasar por filtros de favoritismo o burocráticos que pudieran desviarlas (Durand, 1994 y Durand, Parrado y Massey, 1996). Por su parte, Jones (1998) sostuvo que las desigualdades se incrementan en un primer momento, cuando son pocas las familias incorporadas a las corrientes migratorias, pero que suelen reducirse a medida que se amplía la emigración al interior de una comunidad determinada. Desde una perspectiva macroeconómica, otros autores han aplicado modelos probabilísticos para estimar los efectos específicos de las remesas en la distribución del ingreso a nivel regional y nacional (Taylor, 1992; Djajić, 1998). En este caso, los resultados no han sido del todo concluyentes: en México, por ejemplo, pese a su magnitud, a nivel nacional las remesas representan menos del 3% del ingreso de los hogares, lo cual minimiza sus repercusiones en la distribución del ingreso. En los países centroamericanos y del Caribe, aunque el volumen de envíos de dinero es menor, en 2003 representaron más del 10% del PIB en El Salvador, Honduras y Nicaragua (FMI, Balance of Payments Yearbook). En los pequeños Estados insulares del Caribe, el porcentaje fue mayor (Bascom, 1991 y Barham y Boucher, 1998)¹¹. Sin embargo, en países grandes como México, el papel de las remesas sí parece ser significativo a nivel regional y local y, en general, puede afirmarse que contribuyen a reducir las desigualdades. En el caso del occidente mexicano, Canales (2002) estimó que mejoran la distribución del ingreso entre un 5% y un 15%, dependiendo del indicador usado para medir la desigualdad económica.

Estos argumentos sugieren que la migración internacional no representa necesariamente un drenaje de recursos de la economía y que las remesas pueden configurar una forma de ahorro de los migrantes que, en muchos casos, constituye una importante fuente de capital productivo y una fuerza dinámica en la promoción de la actividad empresarial, la creación de negocios y el crecimiento económico, al menos en los ámbitos local y regional (Durand, 1994; Massey y Parrado, 1998; Jones, 1998).

C. Remesas y desarrollo: las propuestas de los organismos internacionales

Los organismos oficiales de ayuda para el desarrollo han aumentado progresivamente su interés por el tema de las remesas por numerosos motivos. El principal argumento a favor obedece a una visión positiva sobre sus posibles efectos en el desarrollo de los países de origen de la emigración. En la cumbre de 2004 del G8, realizada en Sea Island, se prestó especial atención a las remesas como opción a explorar frente a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural, la volatilidad del crecimiento económico y el comportamiento errático del intercambio comercial, que no han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de los países en desarrollo. Al respecto, se adujo que estos envíos de dinero, junto con el capital social de los pobres —redes

¹⁰ El principal inconveniente de este tipo de modelo econométrico es la calidad de la información que se requiere para el diseño de la matriz de contabilidad social. Al respecto, véanse Yúnez-Naude y Taylor (1999) y Zárate (2003).

¹¹ A lo largo de los años, la región del Caribe ha recibido un monto creciente de remesas que aumentó de cerca de 400 millones de dólares anuales a comienzos de la década de 1990 a aproximadamente 4 mil millones en 2002. De 1998 a 2003, las corrientes de remesas representaron en promedio un 6% del PIB de la región, y en la actualidad sobrepasan los flujos de inversión extranjera directa (IED) y la ayuda oficial para el desarrollo. Existe bastante variación entre los países; por ejemplo, Haití es el que recibe más remesas (equivalentes al 14% del PIB) y Trinidad y Tabago el que recibe menos (cerca del 1% del PIB). Véase [en línea] <http://web.worldbank.org>.

sociales y trabajo familiar, entre otros—, son recursos que, bien aprovechados, les permitirían superar la situación de vulnerabilidad.

Los elementos estratégicos de esta perspectiva concuerdan con las prioridades políticas de esos organismos y se han extendido a los países en desarrollo. Puede observarse que muchos de los gobiernos de la región, junto con el Banco Mundial, el FMI y en especial el BID, han subrayado la necesidad de orientar las remesas hacia la creación de pequeñas y medianas empresas (Ratha, 2003) y hacia otros usos que promuevan la formación de capital productivo y humano (véase el recuadro I.2).

El nuevo marco de relaciones económicas así concebido posibilitaría el desarrollo de capacidad de los pobres, hasta ahora coartado por el control estatal de la economía y la persistencia de las redes de clientelismo que perpetuarían su situación de pobreza. Los partidarios de esta visión subrayan que la persistencia de estructuras tradicionales patriarcales y religiosas, así como los regímenes políticos dictatoriales, también obstaculizan el desarrollo al limitar los derechos y libertades individuales. Los cambios que se pretende introducir no son solo económicos, sino que dejan traslucir el fortalecimiento de una institucionalidad funcional al crecimiento económico.

El objetivo principal apunta a que también los pobres saquen provecho del nuevo entorno competitivo, utilizando los recursos de que disponen. Sobre la base de medidas tales como la promoción del empoderamiento¹², el autoempleo y el aprovechamiento del capital social de los pobres, los gobiernos han logrado articular sus objetivos con los propiciados por las instancias internacionales que resultan funcionales y no contradictorios, explicando así su amplia difusión y acogida. En definitiva, según esta visión los pobres pueden ser los protagonistas del proceso de desarrollo en tanto cuenten con los recursos necesarios para hacerlo —entre ellos las remesas— y los usen correctamente.

■ Recuadro I.2

El BID y las remesas

Desde comienzos del siglo XXI, el BID, a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), cuenta con un conjunto de proyectos —las remesas como instrumento de desarrollo— destinado a incrementar la corriente de remesas hacia la región, promoviendo la reducción de los costos de envío y buscando favorecer los efectos de estos recursos en el desarrollo de los países de la región.

Los proyectos apuntan a liberar el potencial de desarrollo que encierran las remesas mediante el perfeccionamiento de los marcos normativos, la promoción del ahorro popular y el estímulo de las instituciones microfinancieras para que amplíen la oferta de servicios a las personas y familias antes excluidas de los sistemas y mecanismos conexos. Se trata de un apoyo a la creación de fondos de inversión destinados a aprovechar el capital de los emigrantes en la formación de nuevas empresas y otras aplicaciones innovadoras. Además, se identifica la necesidad de promover la educación financiera y fomentar los efectos positivos de las remesas al ofrecer más opciones de inversión a las familias y comunidades receptoras. Para esos efectos, el BID ha realizado estudios y auspiciado seminarios sobre el tema, además de financiar proyectos que permitan aumentar la competencia y disminuir así los costos de envío del dinero.

Desde su creación, el FOMIN ha financiado cerca de 500 proyectos. En el caso específico de las remesas, en la página web del BID se informa sobre los proyectos aprobados. El FOMIN otorga ayuda financiera hasta un máximo de 2 millones de dólares y exige a las contrapartes locales que asuman al menos el 30% del costo total del proyecto. Entre ellas se cuentan instituciones del sector público y privado, organizaciones de emigrantes, instituciones microfinancieras, entidades de crédito y cooperativas.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Las remesas como instrumento de desarrollo. Directrices para propuestas de nuevos proyectos, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), 2001.

¹² En el contexto de una estrategia social, el empoderamiento se concibe como “un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles” (Durstun, 2000, p. 33).

Además del potencial que representan las remesas para las familias y comunidades de los migrantes, los organismos oficiales destacan su gran importancia para el equilibrio macroeconómico de los países de origen. Se constata que, en comparación con otras fuentes tradicionales de recursos del exterior, estos envíos de dinero muestran una mayor estabilidad. Incluso se incrementan en épocas de crisis económica o períodos caracterizados por la fuga de los capitales extranjeros y la reducción del ahorro nacional (Ratha, 2003), tal como sucedió en Ecuador a partir de 1999 y en Argentina después de 2001.

Otro efecto beneficioso de las corrientes de remesas es su contribución al desarrollo del sector financiero del país receptor. Por una parte, las familias que las reciben por intermedio de una de estas entidades pueden convertirse en clientes y optar por otros productos tales como cuentas de ahorro y créditos; por la otra, aportan un ingreso relevante y estable a sectores financieros usualmente poco desarrollados, lo que promueve su expansión, y pueden destinarse a la inversión inmobiliaria. Es por ello que las instituciones financieras han empezado a mostrar un gran interés por las remesas. Es el caso de algunos bancos y cajas de ahorro de países occidentales que han establecido acuerdos con sus contrapartes de los países que tienen más población migrante, lo que se traduce en una mayor agilidad y seguridad de los envíos y en una reducción de los costos de transferencia. En parte, esta estrategia busca que el giro de remesas facilite la “bancarización” de los emigrantes en los países de destino.

D. Una visión crítica desde América Latina

En los últimos años ha surgido una nueva perspectiva en el análisis de las relaciones entre remesas y desarrollo, que cuestiona el supuesto de que las primeras se han convertido en un elemento estratégico del segundo y que tengan la potencialidad de aliviar la pobreza. Esta conclusión sería inapropiada e incompleta si se considera solamente que las evidencias empíricas muestran que el fuerte aumento de las remesas en los años noventa no logró revertir las tendencias de la pobreza en América Latina y el Caribe. Así, se ha planteado una serie de interrogantes relacionadas con los enfoques, propuestas y debates imperantes, señalándose las deficiencias conceptuales y metodológicas y criticándose sus hipótesis y modelos de análisis, los cuales no han sido debidamente comprobados (Binford, 2002).

En respuesta a los enfoques estructuralistas de los años setenta y ochenta, se ha señalado que el síndrome de la migración supone una falsa formulación del fenómeno. El hecho de que la emigración y las remesas sean el único recurso al que pueden recurrir las comunidades para mejorar sus condiciones de vida, refleja la falta de alternativas de empleo y de oportunidades económicas. Centrando la argumentación en el caso de México, se afirma que en esta situación estructural la emigración no constituye una especie de adicción que cada vez va atacando y afectando a más familias y comunidades locales, sino que la continuidad y persistencia del fenómeno migratorio reflejaría los factores estructurales que lo originan, a saber, la falta de empleo, los bajos salarios, la escasa inversión productiva y el bajo crecimiento económico.

En lo que toca a la perspectiva funcionalista, se ha planteado que la importancia de las remesas como recursos de inversión se debe a la virtual ausencia de otras fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas de la inversión productiva. La falta de las primeras obedece al abandono por parte del Estado de las políticas de bienestar, subsidios, apoyo crediticio y fomento de la pequeña y mediana empresa. A su vez la carencia de fuentes de financiamiento privado indica que las entidades reguladas por el mercado —bancos, financieras, grupos empresariales y otras— no financian proyectos productivos locales principalmente porque se trata de iniciativas de bajo nivel de rentabilidad y alto nivel de riesgo (Canales, 2002).

Las remesas no son en caso alguno la solución al abandono del Estado y a la inactividad del sector privado, sino su consecuencia (Canales, 2002). En este contexto, lo relevante no es el potencial que representan como fuente de financiamiento de proyectos productivos e infraestructura social, sino el hecho de que, en varios casos, sean la única disponible. Por eso, es un error considerar que las remesas podrían reemplazar el papel y las responsabilidades que tienen el Estado —a través de sus instituciones— y el mercado —a través de sus agentes— en el desarrollo local y regional. En resumen, este nuevo enfoque crítico plantea que la falta de crecimiento no se resuelve mediante la emigración, sino aplicando políticas de desarrollo, inclusión social y fomento de la inversión a partir de fuentes estatales, privadas o mixtas.

Se postula que las remesas no son una forma de ahorro ni una fuente de recursos para la inversión productiva, sino un fondo salarial que se destina sobre todo al consumo y la reproducción material del hogar (Canales, 2002), y que es muy baja la proporción de ellas que se utiliza en proyectos productivos (Canales, 2002; CEPAL, 2002). Si se considera que la emigración de latinoamericanos y caribeños es básicamente un fenómeno de índole laboral, no cabe duda que los ingresos obtenidos por los migrantes representan un fondo que contribuye a mejorar las condiciones de vida de las familias de los emigrantes y a contrarrestar el empobrecimiento provocado por las crisis económicas recurrentes y los efectos de las políticas de ajuste estructural. La diferencia respecto de otros ingresos familiares radica en que, en el caso de los migrantes, este salario se canaliza hacia las familias en forma de “transferencias internacionales”. De acuerdo con la nomenclatura contable, estas corresponden a un ahorro externo de los migrantes, aunque no tienen los usos ni las propiedades que se le atribuyen al ahorro personal o familiar (Canales, 2004).

Si bien se trata de una corriente monetaria de considerable magnitud, sus efectos multiplicadores dependen de una serie de factores. Por una parte, las remesas están integradas al ingreso de los hogares desde hace varias décadas, forman parte de la economía local y regional como cualquier otro ingreso y, contrariamente a lo que se supone en muchos de los estudios sobre el tema, los efectos multiplicadores no son atribuibles al total de las remesas, sino solo a su incremento anual (Arroyo y Berumen, 2002). Por la otra, corresponden a una multiplicidad de envíos de pequeñas cantidades de dinero¹³.

Cuando las remesas se destinan a proyectos de inversión, tienen escaso efecto multiplicador, puesto que por lo general se trata de pequeños establecimientos económicos de alcance local y marginalmente regional, de baja generación de empleo y bajo monto de la inversión. En síntesis, se ubican más en el plano de las estrategias de supervivencia familiar que en el de las dinámicas del mercado.

En los últimos años han cobrado especial importancia las remesas colectivas, que son donaciones enviadas por agrupaciones de migrantes que pertenecen a una misma comunidad de origen (home town associations) para obras de infraestructura y bienestar social. Aunque representan solo una pequeña fracción del total, debido a su naturaleza inciden directamente en el desarrollo y el bienestar de las comunidades de origen y se caracterizan como recursos de calidad (CEPAL, 2002). En algunas localidades mexicanas como Zacatecas, Michoacán o Guanajuato, constituyen una importante fuente de financiamiento de inversión productiva e infraestructura social, especialmente ante la falta de recursos públicos y las crisis recurrentes del sector privado (García Zamora, 2001). Del análisis de este tipo de remesas se deduce que tienen un carácter más de paliativo de las insuficiencias del Estado que de impulsor del desarrollo, tal como se adelantó en algunos estudios exploratorios en Centroamérica a fines de los años noventa (CEPAL, 1999). No obstante, se trata de un fenómeno —necesariamente limitado— que trasciende sus posibles efectos directos, ya que permite sostener a las comunidades transnacionales y dinamizar las comunidades de origen al introducir nuevos actores —como ser los clubes de latinoamericanos en Estados Unidos— y liderazgos (Alarcón, 2003; Moctezuma, 1999).

¹³ Según datos del Banco de México, los 16.600 millones de dólares contabilizados en 2004 como remesas se canalizaron a través de 50,9 millones de transferencias por un promedio de sólo 327 dólares cada una. A partir de fuentes diferentes, Corona (2001) estimó que en 1997 la transferencia media fue de 250 dólares. Independientemente de las diferencias entre estas estimaciones, lo relevante es que ambas muestran que los montos enviados son reducidos.

Fuente CEPAL (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*; Cap. III, Sec. F, recuadro III.3 pp. 168-169.

VII. El rol de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes

Diversas organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave y potencialmente sinérgico con el de los Gobiernos en cada espacio nacional y en sus agrupaciones regionales y subregionales, en materia de la defensa de las personas migrantes. Hay muchos ejemplos que se pueden mencionar.

En Centroamérica es muy relevante el trabajo en red. Las primeras iniciativas se establecieron en 1996, con la conformación de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM). La Red actúa abogando por los derechos humanos con equidad de género, por el respecto de la dignidad de las personas migrantes y la no discriminación, entre otros aspectos dirigidos a contar con políticas públicas adecuadas al derecho internacional. Las organizaciones de la sociedad civil de la región, igualmente, participan en otras iniciativas en las que también concurren dependencias de gobierno y organismos internacionales, como el Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas. Entre las redes nacionales, se pueden destacar varias. El Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH) surgió en 1997 como iniciativa de la Pastoral de Movilidad Humana, que convocó a representantes del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), de la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG) y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), y actualmente tiene entre sus objetivos ser un espacio de reflexión, investigación, diálogo, consulta, propuesta e incidencia en las políticas públicas nacionales e internacionales relativas al fenómeno migratorio, sobre la base del respeto a los derechos humanos. La Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), constituida en 1999 y conformada actualmente por organizaciones de la sociedad civil y algunas dependencias estatales, busca incidir en la formulación de las políticas públicas en materia migratoria nacional e internacional. Igualmente, el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria para Guatemala, conformado por más de 30 organizaciones no gubernamentales y otros integrantes de Guatemala, los Estados Unidos y México, está comprometido por su misión y visión en el tema migratorio y constituye una plataforma común para el diálogo, el análisis y el desarrollo de acciones conjuntas de servicio, investigación, formación, información e incidencia política.

La Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (MENAMIRD) es un espacio de articulación que agrupa a 29 instituciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de la migración (tanto emigración como inmigración). Junto con organizaciones de los demás países que forman parte de la Conferencia Regional sobre Migración, pertenece a la RROCM. Lo singular de esta mesa es que está conformada, entre otros tipos de entidades, por asociaciones de migrantes y refugiados, entidades académicas, organizaciones feministas y de derechos humanos y representaciones de distintas iglesias¹⁴.

En México, la capacidad de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil ha cobrado relevancia a través de agrupaciones como el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), el Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) y otras que, desde hace años, han ido creando espacios de incidencia en la política migratoria mexicana. El incremento de la violencia y la violación de los derechos humanos de las personas migrantes que denuncian estas organizaciones ha redundado en su participación activa en instancias ciudadanas de las entidades gubernamentales, en las que han hecho frente a numerosas restricciones y limitaciones de recursos.

En América del Sur las organizaciones de la sociedad civil han ido creando una plataforma importante en la incidencia y en el trabajo directo que realizan con la población migrante. Su estrategia

¹⁴ Véase [en línea] <http://mnm-rd.blogspot.com.co>.

de red les está permitiendo tener una opinión decisiva en la denuncia y en la formulación de normas y políticas, y es visible su papel en las propuestas para el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Por ejemplo, es relevante la acción organizada del bloque latinoamericano respecto de dicho Pacto, en cuyas propuestas se ha enfatizado la necesidad de garantizar el acceso y el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria o sus orígenes. Esta garantía de los derechos también se refiere al acceso a la justicia de las personas migrantes que han sido víctimas de delitos durante su trayecto migratorio, situación particularmente complicada debido al ambiente de xenofobia y tolerancia de comportamientos contrarios a la ley.

Los Gobiernos de la región pueden aprovechar mejor estas capacidades, en aspectos que van desde el monitoreo que estas organizaciones pueden realizar respecto de las políticas y los acuerdos, hasta el levantamiento de información y la elaboración de estudios y propuestas, como resultado del trabajo directo que efectúan con la población migrante. En este sentido, la gobernanza migratoria debe contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las diversas instancias de toma de decisiones, más allá de una apuesta consultiva¹⁵.

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Canales y M. Rojas, “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica: Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, serie Población y Desarrollo, N° 124, Santiago, CEPAL, 2018, en prensa; W. Mejía, “Panorama de la migración internacional en el Caribe: documento elaborado en el marco 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”, serie Población y Desarrollo, N° 122 (LC/TS.2018/28), Santiago, CEPAL, 2018, y C. Stefoni, “Panorama de la migración internacional en América del Sur: documento elaborado en el marco 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”, serie Población y Desarrollo, N° 123 (LC/TS.2018/32), Santiago, CEPAL, 2018.

Fuente CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*; Cap. VIII, Sec. I, pp. 245-250.

VIII. El carácter interactivo de la migración y la globalización

A. Factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad

La complejidad de la migración internacional actual de la población de América Latina y el Caribe estriba en la gran diversidad de factores que la estimulan y caracterizan. Ya no basta con el simple reconocimiento de países únicamente emisores o receptores, puesto que también debe prestarse atención a aquellos que, en virtud de sus condiciones geográficas, se han convertido en espacios de tránsito hacia un destino final; más aun, se está en presencia de una multiplicación de tales destinos. Además, los movimientos ya no se restringen a un grupo humano tan claramente discernible como en el pasado: la gama de actores —cuyo desplazamiento afecta la reproducción social de las familias y el desarrollo de las comunidades de origen— es cada vez más amplia y en sus lugares de destino se vinculan con diversos grupos sociales, tejen redes de contactos que sobrepasan fronteras y emplean diferentes estrategias y modalidades para sus traslados.

La migración internacional encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo, cuya enormidad, persistencia y notoriedad en el mundo globalizado contemporáneo acrecienta las llamadas presiones migratorias (FNUAP, 1998). Así, los países de América Latina y el Caribe mostraron en las últimas décadas un comportamiento económico inestable y la recuperación insinuada en algunos durante los años noventa apenas consiguió revertir las graves consecuencias de la “década perdida” de 1980 (CEPAL, 2001a). La asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por la economía internacional se hace patente en la región, ya sea por las carencias de capital humano y de conocimiento, los cambios del papel del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. A su vez, la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región; frente a la percepción de inseguridad, riesgo e indefensión —que se refleja en las opiniones de la población recabadas en encuestas y ampliamente difundidas por los medios de comunicación—, cobra cuerpo una creciente aceptación de la emigración como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados del patrón de desarrollo. Por ende, la reducción de las brechas y la convergencia económica son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la migración a largo plazo; mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.

Las economías desarrolladas siempre han necesitado trabajadores de los países menos desarrollados. Esta demanda, que en ocasiones va más allá de la influencia inmediata de los ciclos económicos, opera en virtud de la conformación de mercados laborales duales, que abren espacios para la inserción de trabajadores extranjeros en los extremos del espectro de calificaciones¹⁶. Teóricamente, y en la medida en que el flujo laboral externo contribuya a llenar los vacíos que deja la oferta nacional, la migración puede ser un mecanismo de ajuste en los países de recepción, pero también puede operar como un factor que contrarreste la elevación de los salarios y permita aumentar los excedentes del capital; estas circunstancias, en definitiva, hacen que los trabajadores nativos se resistan a la inmigración masiva.

Es sabido que los inmigrantes menos calificados se integran a los mercados de trabajo para desempeñar labores habitualmente desdeñadas por las poblaciones locales (en sectores como las

¹⁶ Aunque menos sostenida, esta situación también se observa en los países de inmigración de América Latina y el Caribe.

industrias primarias, la agricultura o los servicios personales). En función de la posibilidad de reducir costos laborales, algunos empleadores obtienen beneficios de este flujo. Como contrapartida, es posible que los trabajadores extranjeros acumulen capital social y puedan emprender una movilidad ocupacional ascendente. Pese a que existe una demanda de estos trabajadores, y muchos realizan actividades funcionales para la expansión económica, están sometidos, por regla general, a prácticas estrictas que regulan su migración —por ejemplo, a través de cuotas anuales o de programas de contratación temporal— y que, en varios casos, constituyen barreras para su ingreso y permanencia; ello trae como secuela la indocumentación de algunos migrantes, irregularidad que alimenta la percepción negativa de la inmigración en los países receptores.

La migración de trabajadores calificados reúne otras características. Aunque no es un fenómeno nuevo, la creciente demanda en los países desarrollados de personal extranjero con habilidades específicas obliga a revisar las barreras que se interponen a su movilidad. Quienes poseen calificaciones elevadas se encuentran en mejor posición para participar activamente en la movilidad contemporánea; así lo muestra el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que, entre los modos de suministro de servicios, contempla el provisto por personas naturales, enfatizando el movimiento temporal de personal calificado¹⁷. Si bien este Acuerdo establece restricciones cuantitativas y exigencias adicionales (como el permiso de trabajo), que son fuente de controversias al momento de su aplicación —ya que implican el análisis de cada caso por separado—, la premisa básica es que tales movimientos son complementarios al comercio y permiten aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, lo que pudiera coadyuvar a reducir a largo plazo los estímulos a la migración (Iredale, 2001; FNUAP, 1998). Es claro que los países desarrollados realizan esfuerzos deliberados para atraer especialistas escasos —en algunos casos son parte de sus políticas de recursos humanos— y encuentran favorable acogida en numerosos segmentos de las sociedades de origen de los migrantes¹⁸. Resulta especialmente notorio en tales países el aumento de la demanda de inmigrantes con habilidades cada vez más específicas —como las afines a la ingeniería y la tecnología en el campo general de la informática—, para lo que se ofrecen condiciones imposibles de igualar en las naciones de la región.

A comienzos del decenio de 1990, unos 300 000 profesionales y técnicos latinoamericanos y caribeños —alrededor de un 3% de su disponibilidad en la región— residían en países distintos del de su nacimiento; más de dos tercios de ese total se concentraba en los Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000), donde se estima que un 12% de las personas con diplomas en ciencia e ingeniería es extranjero, en su mayoría procedentes de un país en desarrollo (Pellegrino, 2000). La emigración de estos recursos humanos ha sido motivo de profundas discusiones en la región, pues su importancia va más allá de las dimensiones cuantitativas. El debate tradicional sobre la fuga de cerebros (brain drain), que pone el énfasis en sus repercusiones negativas —en tanto factor que coadyuva al aumento de las brechas, erosiona la formación de masas críticas y afecta la distribución del ingreso—, se combina con propuestas dirigidas a estimular la circulación y el intercambio de recursos humanos calificados (brain circulation y brain exchange) con el propósito de convertir a los migrantes en nexos entre las redes locales y globales de desarrollo científico y tecnológico, y en agentes de transferencia de conocimiento y tecnología (Pellegrino, 2000). Desde el punto de vista de los países de origen, estas propuestas apuntan a aprovechar las oportunidades que abre la globalización, pero su puesta en vigor se ve dificultada por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la retención de los estudiantes más destacados en las universidades

¹⁷ En virtud de este Acuerdo, los Estados Unidos otorgan un mínimo de 65 000 visas anuales (con una permanencia de hasta tres años) para profesionales (OIM/Naciones Unidas, 2000); el sistema de preferencias de la legislación estadounidense admite un máximo anual de 140 000 personas con calificaciones especiales (INS, 2000).

¹⁸ Las grandes corporaciones cumplen un papel fundamental en este proceso; puede citarse la reacción de Bill Gates hace unos años frente a la eventual reducción de las visas de la categoría de trabajadores calificados, que dijo que si querían impedir que las empresas como la suya trabajaran en los Estados Unidos, tal medida era “magistral” (Stalker, 2000, p. 135).

del mundo desarrollado, la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y remuneraciones que ofrecen unos y otros países, y la ausencia de ambientes apropiados para la revinculación¹⁹.

Las crecientes oportunidades para los individuos en el exterior se hacen ostensibles frente a la escasa capacidad de los países en desarrollo de retener a sus cuadros calificados. Sin embargo, no siempre se concretan: muchos migrantes calificados no logran maximizar sus beneficios a causa de las dificultades para obtener el reconocimiento de sus calificaciones; además de los requisitos y limitaciones para la libre movilidad, enfrentan obstáculos para una inserción apropiada en los países de destino (como las reglas de prioridad en favor del personal nacional), lo que menoscaba sus contribuciones (CEPAL, 2000g; Iredale, 1998; FNUAP, 1998). En algunos países receptores se discute si el aumento de la inmigración de profesionales y técnicos es un factor depresor de salarios entre los grupos más calificados de la fuerza de trabajo, asociación que se observó en los años noventa entre los científicos e ingenieros de los Estados Unidos (Espenshade y otros, 2001). Aunque estas circunstancias introducen una nota de cautela sobre las expectativas de formación de un mercado global de recursos humanos calificados, no desmienten el papel que pueden cumplir estos migrantes en la transferencia tecnológica y su importancia debe servir de estímulo para la búsqueda de mejores prácticas —políticas activas— de aprovechamiento de sus potencialidades para los países emisores. En tal sentido, algunos procesos de integración dentro de la región son aleccionadores, pues contemplan medidas que facilitan la movilidad de profesionales²⁰ y la formación conjunta de programas de posgrado. Así, la creación de oportunidades laborales —junto a la continua capacitación— para trabajadores de alta calificación es tarea prioritaria en la agenda regional.

B. Cultura migratoria y formación de comunidades transnacionales

La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales y —amén de los retos que impone la convivencia de individuos, grupos y comunidades de diferentes culturas, etnias y religiones— es razonable esperar que siga forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores. Sin embargo, la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento. Las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones y transporte facilitan la movilidad internacional. Además, gracias a las mejoras de la escolaridad, aunadas a una mayor información —con mensajes sobre los niveles de vida y códigos valóricos que alientan la percepción de las supuestas ventajas de la migración— sobre la situación existente en otros países del mundo, hay muchas más personas dispuestas a migrar. En definitiva, el derecho a migrar es una opción para aquellos que disponen de un mínimo de capital humano y no están en condiciones de materializar sus aspiraciones de movilidad social en sus países de origen, cuyas restricciones para el ejercicio de derechos económicos y sociales terminan minando el derecho a permanecer. Así, los movimientos internacionales de las personas y las familias —que buscan obtener aquello que en sus países sólo se les ofrece simbólicamente— emanan de decisiones cada vez más informadas y vinculadas a la percepción de que los traslados suponen riesgos y costos decrecientes. Esta es la cultura migratoria contemporánea, ahora animada por motivaciones relativamente autónomas de las de naturaleza estrictamente económica.

¹⁹ Según se desprende de las admisiones temporales en los Estados Unidos, los latinoamericanos y caribeños todavía no participan en gran escala en los canales de circulación de profesionales y técnicos, como es el caso de los europeos y asiáticos (Pellegrino, 2000).

²⁰ La Comunidad Andina registra una larga experiencia de instrumentos para la protección de trabajadores y en el MERCOSUR existen iniciativas destinadas al seguimiento de los mercados de trabajo y a generar estatutos comunes de protección laboral (Martínez, 2000).

Una de las manifestaciones culturales de la globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras tal vez menos abarcativas, pero de índole transterritorial. La migración ha hecho emerger nuevos actores que, organizados en comunidades y articulados por medio de redes, mantienen vínculos estrechos con sus áreas de origen (a las que envían remesas e información) y constituyen referentes colectivos de identidad en las de destino (Portes, 1997a). Estas comunidades transnacionales²¹ son un ejemplo palmario del papel interactivo de la migración internacional y la globalización en el marco de la explosión identitaria que caracteriza la fragmentación de las sociedades contemporáneas (Castells, 1999, vol. II). Las redes sociales y las comunidades forman parte de una estrategia afirmativa de los migrantes en la defensa de sus rasgos culturales, la expresión de sus demandas de ciudadanía y la protección tanto frente a las posturas restrictivas en materia de inmigración como ante las prácticas de rechazo social (ejemplificadas en las condiciones laborales de muchos migrantes y en los sentimientos contra la inmigración). En gran medida, operan como factores de retroalimentación de los flujos migratorios y propician la diversificación de la movilidad.

Las comunidades transnacionales se benefician de las asociaciones tradicionales de migrantes, pero su complejidad es mayor: propician actos culturales —bailes, comidas, festividades y productos idiosincrásicos— y legitiman la diversidad de las sociedades receptoras. Son unidades sociales geográficamente extendidas, de relaciones densas y vínculos solidarios, que incluso auspician iniciativas microempresariales transnacionales (Portes, 1997a y 1997b). A menudo funcionan con tensiones, conflictos y contradicciones, que recrean el marco de desigualdad estructural de sus comunidades de origen y, por lo mismo, sirven de matriz para la reproducción social de sus miembros en los países de destino (Canales y Zolniski, 2000)²². La heterogeneidad de sus miembros, el potencial de resistencia y oposición de algunos de ellos, sus diversas formas organizativas, sus vínculos internacionales y sus complejas relaciones con el mercado y el Estado, convierten a estas comunidades transnacionales en elemento de referencia obligada y de indiscutible importancia para el diseño de medidas tendientes a abordar la migración. Su expresión interactiva con la globalización es especialmente visible entre los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos.

C. Persistencia de barreras y dificultades institucionales que restringen la movilidad

La lógica restrictiva subyacente en las medidas que muchos gobiernos aplican en materia de migración internacional está anclada en su prerrogativa de custodiar la soberanía territorial, que justifica el control institucional del ingreso y la permanencia de extranjeros. Sin embargo, su extrapolación a la normatividad migratoria no se adecua a la naturaleza internacional de este fenómeno ni a los factores que —tanto en los países de origen como en los de destino— lo estimulan. Sin duda, encomendar la política migratoria a los organismos policiales encargados de vigilar las fronteras es una opción inapropiada para la gestión de un fenómeno de tanta complejidad económica, social y cultural. Ello redundaría en la agudización de prácticas restrictivas que no son coherentes con lo que la mayoría de los gobiernos declara acerca de la migración²³ y contradicen lo que sucede con el comercio internacional. En este sentido, los Estados han acordado suprimir muchas barreras que se interponían al movimiento de capitales y a los flujos de bienes y servicios, sin que ello les impida

²¹ La condición transnacional se asocia tanto a los intercambios que los migrantes realizan con sus áreas de origen como a sus continuos trasposos de las fronteras políticas y culturales (Canales y Zolniski, 2000).

²² Sus integrantes pueden tener hogares en distintos lugares, lo que produce circuitos de desplazamiento que combinan estadias y frecuencias de viaje variables dentro de espacios de vida claramente transnacionales.

²³ La Octava Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas entre los gobiernos relativa a la población y el desarrollo (1999) muestra un aumento del número de gobiernos (28% de los que respondieron) que consideran la inmigración demasiado alta; muchos de ellos declararon tener políticas de control (especialmente hacia los indocumentados, los refugiados y solicitantes de asilo). Entre los gobiernos de América Latina y el Caribe, un 62% indicó no tener posición oficial sobre los niveles de inmigración, aunque 15% declaró que la inmigración es demasiado alta y 18% sostuvo que deseaba reducirla (Naciones Unidas, 2001b).

realizar negociaciones sobre asuntos específicos, siempre que sus procedimientos respeten las reglas establecidas en el marco de los acuerdos globales. En el caso de la migración internacional, estos marcos generales no existen y, sin embargo, los retos que el fenómeno impone llevan a los Estados a reconocer que no basta con las acciones unilaterales. ¿Cómo se pueden establecer acuerdos generales sobre la migración más allá de las disposiciones que rigen la movilidad con fines de negocios y de prestación de servicios incluidas en algunos instrumentos internacionales?

En principio, y descartando otros polémicos fines, la regulación estricta de la migración suele considerarse un mecanismo de protección de los mercados laborales nacionales. Sin embargo, sólo por excepción los extranjeros llegan a constituir una fracción mayoritaria de la fuerza de trabajo de un país; lo común es que sean una proporción modesta del total y que ocupen aquellas posiciones que dejan libres los trabajadores locales, por lo que rara vez los desplazan. Con todo, es posible que su participación en el mercado laboral incida en la depresión de los salarios en el país de destino. La probabilidad de que este efecto se produzca será tanto mayor cuanto más importante sea la presencia de trabajadores inmigrantes indocumentados que, por estar excluidos de los sindicatos y de los mecanismos de negociación colectiva, pueden favorecer una baja de los salarios reales. Esto lleva a sostener que el empleo de extranjeros indocumentados, con retribuciones inferiores a las que perciben los nacionales, socava los acuerdos colectivos existentes, fomenta la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros en algunos sectores y debilita su contribución al ingreso nacional (Abella, 2000).

Pese a que las políticas migratorias de la mayoría de los países se siguen adoptando con arreglo a criterios unilaterales, en el decenio de 1990 se advirtieron señales a favor de iniciativas regionales de concertación sobre la materia. En consonancia con este nuevo espíritu, en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas se reconoció explícitamente que “la migración internacional constituye un fenómeno multifacético que involucra a todos los países y debe ser objeto de diálogo y cooperación internacional, sin que ello implique menoscabo alguno de la soberanía nacional para establecer los marcos legales y políticos sobre migración internacional” (CEPAL, 2000g, p. 7). Este reconocimiento, que no niega el derecho de cada país de regular la inmigración, es un indicio auspicioso de la gradual adopción de principios comunes más flexibles en las Américas. El tratamiento de los numerosos asuntos de la migración internacional obliga a superar las visiones normativas oficiales de carácter esencialmente restrictivo —que se extienden a parte importante de la opinión pública y alimentan los prejuicios sobre el fenómeno—; ello significa impulsar una progresiva flexibilidad que facilite los movimientos migratorios y proteja a las poblaciones involucradas.

La tarea de flexibilizar la normativa migratoria parece especialmente factible a escala intrarregional (en particular, en las zonas fronterizas), puesto que la restricción al flujo de trabajadores extranjeros debiera comenzar a diluirse a medida que se profundicen los procesos de integración y se reconozca que los intercambios migratorios proporcionan un componente complementario de mano de obra en sectores estratégicos. Es justamente en el contexto restrictivo tradicional que los temas de la migración indocumentada, de la ilegalidad de los trabajadores y de la competencia desleal en el mercado laboral se hacen manifiestos (Mármora, 1997). La oportunidad que brindan los acuerdos de integración subregional de avanzar en estas materias debe aprovecharse de manera decidida y sistemática, asumiendo el carácter multisectorial de los asuntos relativos a la migración internacional y adoptando políticas guiadas por principios de convergencia. La lógica restrictiva, que implica el cierre de las puertas para la radicación en un país distinto del de origen, conduce a una seria tensión: muchos migrantes no sólo enfrentan dificultades para ejercer el derecho de vivir en su país de nacimiento, sino también para establecerse en otro o para retornar al de origen²⁴.

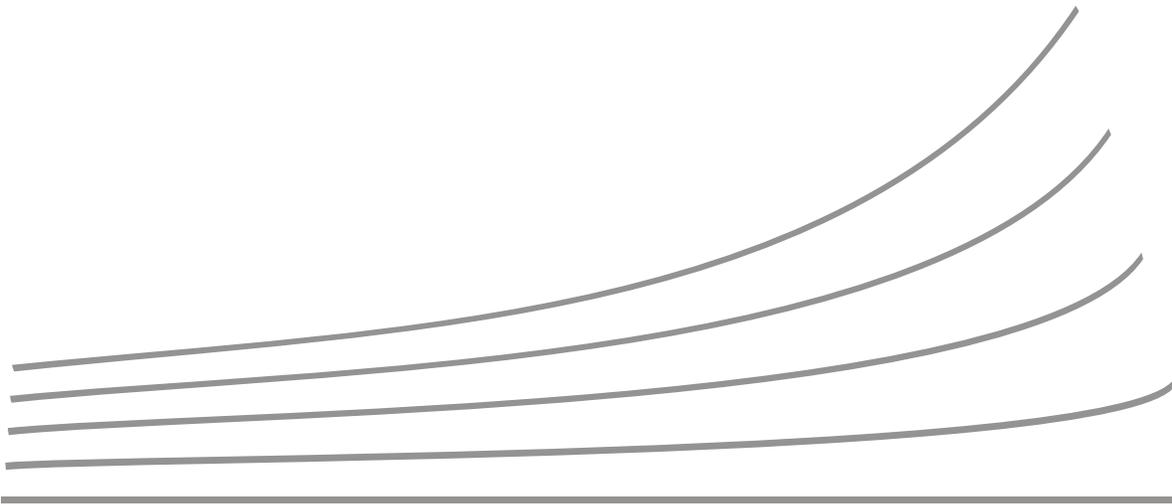
²⁴ La Encuesta de las Naciones Unidas de 1999 muestra que la mayoría de los gobiernos de la región carece de posición oficial y de políticas sobre emigración (Naciones Unidas, 2001b). Si bien el dilema mencionado no ha merecido mayor debate en la región (las iniciativas públicas dirigidas a vincular a los emigrados con el quehacer de sus países son débiles o inexistentes), últimamente los gobiernos han comenzado a tomar conciencia del importante papel que desempeñan las comunidades de connacionales en el exterior.

D. Las fuerzas globales y el futuro de la migración

La migración internacional es un proceso de trascendencia histórica, que forma parte indisoluble de la evolución humana. En el pasado, y respondiendo a transformaciones de los escenarios económicos, sociales y políticos, complementó la expansión del comercio y la economía, contribuyó a crear naciones y territorios, nutrió la urbanización, abrió nuevos espacios a la producción y aportó decisivamente al cambio social y cultural. En la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el mundo conoció una migración fundamentalmente compuesta por dos corrientes contrapuestas: la del libre traslado de europeos, que cumplió un papel clave en la convergencia económica de algunas regiones del Viejo y del Nuevo Mundo, y la que incluyó a trabajadores de diversos orígenes, principalmente asiáticos (culis), hacia regiones tropicales, cuyo desplazamiento, en muchos casos forzado, redundó en una ampliación de la desigualdad en el orden internacional. Estas corrientes, promovidas por distintas fuerzas, merecieron la aceptación de los países de destino. En la actualidad, en cambio, existe preocupación por algunos aspectos conflictivos que entraña la migración, tanto para los países de recepción y de origen como para los propios migrantes (como los riesgos de profundizar las desigualdades y los asociados a la indocumentación).

Todo hace prever que, al menos a corto y mediano plazo, la migración seguirá estimulada, en un mundo de fuertes interconexiones, en el que se harán más visibles las profundas brechas económicas internacionales y las agudas insuficiencias estructurales de los países en desarrollo. Además, los países desarrollados —demográficamente envejecidos— fortalecerán sus estrategias tendientes a atraer recursos humanos calificados y mantendrán la demanda de trabajadores de menores calificaciones, cuyos nuevos contingentes difícilmente podrán absorber los mercados laborales de los países en desarrollo, aunque en varios de ellos su oferta —como reflejo de los procesos de transición demográfica— irá disminuyendo. En este contexto, la difusión de valores e información, propios de una cultura migratoria que reafirma la legitimidad del derecho a migrar, y la consolidación de actores organizados facilitarán las decisiones migratorias.

Desde un ángulo estrictamente económico, la experiencia muestra que la transformación de países emisores en receptores tiene lugar en un reducido número de casos; los países en desarrollo que han protagonizado esta transición lo han hecho aprovechando sus bajos costos laborales y manufacturando y exportando productos intensivos en mano de obra (Richelle, 1998). La mayoría de los países en desarrollo sufrirán los efectos disruptivos que acarrearán los procesos de desarrollo y, a corto plazo, aumentarán su emigración, que se ampliará en la medida en que las mejores remuneraciones sigan siendo una condición excepcional en esos países. La estrategia competitiva de las naciones desarrolladas y de las grandes corporaciones puede erosionar el acervo de recursos calificados de los países en desarrollo, ahondando las brechas económicas. Ante tal perspectiva, es válido indagar sobre las repercusiones que la relocalización de actividades productivas tendría sobre el empleo en los países en desarrollo; las transferencias de servicios parecen ser las más promisorias y tal opción podría reforzarse en los procesos de integración subregional, siempre y cuando las diferencias salariales no se acentúen y los países miembros de los acuerdos avancen efectivamente en los compromisos de una integración profunda.



Capítulo II

Intensa movilidad internacional de la población: la dinámica migratoria regional

Fuente:

I. CEPAL (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/1/S1801012_es.pdf

II. CEPAL (2018), *Observatorio Demográfico, 2018/Demographic Observatory*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf

III. J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera (2016), *Serie Población y Desarrollo No 114*

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf

Introducción

En el capítulo II el enfoque del tema migratorio tiene un carácter más cuantitativo con la mirada puesta en la dinámica migratoria regional. Se inicia con un breve diagnóstico sobre la migración internacional en las tres subregiones de América Latina y el Caribe —México y Centroamérica, América del Sur y el Caribe—, y una breve caracterización de los flujos migratorios en cada una de ellas con énfasis en sus especificidades.

A continuación, y a partir de la información censal disponible en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL correspondiente a las rondas de 2000 y 2010, se realiza un análisis de la población migrante en los países de América Latina. El examen de los datos se centra en el patrón intrarregional de la migración internacional, es decir, en los intercambios migratorios entre países de la región, un tema de creciente importancia.

Por último, el capítulo pone el foco en algunos de los flujos migratorios más recientes en la región, como el de ciudadanos venezolanos y haitianos.

Fuente CEPAL (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*; Cap. III, Sec. F, 2 pp. 153-154.

I. Breve diagnóstico sobre la migración en la región

La migración internacional en la región puede examinarse distinguiendo las subregiones de México y Centroamérica, el Caribe y América del Sur. En el análisis, resaltan diversos aspectos que revelan los informes de los países y la bibliografía reciente.

En el caso de México y Centroamérica, en las últimas dos décadas la migración a los Estados Unidos ha presentado diversas fases, en las que destaca el impacto diferente que tuvo la crisis económica en la migración de uno y otro origen. Por un lado, ambos flujos migratorios muestran un sostenido ritmo de crecimiento, que se mantiene hasta enero de 2007 en el caso de los países del norte de Centroamérica y hasta noviembre de 2008 en el caso mexicano. A partir de la crisis económica, ambos flujos presentaron inicialmente un freno y luego un retroceso. La población de los países del norte de Centroamérica residente en los Estados Unidos se redujo casi un 6% entre enero de 2007 y abril de 2009. Desde entonces, la migración retomó su senda de crecimiento sostenido, de tal modo que en junio de 2017 la población de esa zona de Centroamérica residente en ese país había crecido más de un 35% acumulado. En el caso de la población mexicana residente en los Estados Unidos, la crisis económica implicó un freno y un estancamiento de la migración durante un período más prolongado, que se extiende hasta inicios de 2014. Es lo que en la literatura se ha denominado fase de saldo neto migratorio nulo, que ha dado pie a muchos análisis (Canales y Rojas, 2018).

En el Caribe, por su parte, la migración desempeña un papel preponderante en función de la escala de los territorios y poblaciones. Cuando se observan en conjunto los datos de inmigrados y emigrados expresados como proporción del total de la población nacional de cada país, se notan diferencias significativas según el tamaño poblacional de los países, ya que para ambos grupos de migrantes las proporciones tienden a ser mayores en los territorios más pequeños. Lo más destacable de esta subregión es la apuesta por crear un foro intergubernamental sobre migración, que significará un paso decisivo en la gobernanza de la migración y la creación de un espacio de consultas (CEPAL, 2018b). Sin embargo, para el Caribe este es un asunto complejo, por cuanto los Estados Unidos y el Canadá concentraban hacia 2015 el 77,5% de la población emigrada y merece también una anotación aparte el flujo creciente desde Haití hacia América del Sur, principalmente al Brasil y Chile (Mejía, 2018). Cabe agregar que la gestión de la migración calificada es un reto permanente, ya que la continua pérdida de trabajadores calificados socava el progreso en la educación, la salud y muchos otros sectores (CEPAL, 2018b).

En América del Sur, la migración entre sus países es claramente un patrón protagónico en la dinámica migratoria, si bien en el contexto de transformaciones en que muchos países son escenarios de emigración, inmigración, tránsito y retorno. Algunos factores que explican este dinamismo son el endurecimiento de las políticas de seguridad y control en los países del norte —lo que ha favorecido el surgimiento de algunos países alternativos dentro de la subregión, como Chile— y el avance de los procesos de integración económica y política, que genera condiciones favorables para el movimiento y la residencia de personas dentro de la subregión. Un ejemplo específico que la subregión presenta a la comunidad internacional es el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes de MERCOSUR (2002), en que se incluyen algunos Estados Asociados y otros países que han adherido posteriormente, con el que se busca facilitar la movilidad y la residencia de las personas en este espacio geográfico. El incremento del número de inmigrantes se ha visto favorecido también por las modificaciones que han realizado algunos países a sus respectivas legislaciones, en las que se reconoce el derecho a migrar y se incorpora la protección de los derechos humanos de los migrantes (Stefoni, 2018). Además, en la subregión se han intensificado los movimientos migratorios de venezolanos, de los cuales actúan como receptores varios países, destinos tradicionales y nuevos:

hay estudios que muestran que esta emigración es uno de los flujos de mayor crecimiento en toda la región (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016; OIM, 2018), y en países como el Brasil ha dado pie a iniciativas de acción conjunta. Por ejemplo, el Gobierno del Brasil ha creado un grupo de trabajo de crisis, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y otros organismos de las Naciones Unidas, para proveer asistencia técnica y coordinar actividades (de capacitación, gestión de albergues y regularización) (OIM, 2018).

Fuente CEPAL (2018), *Observatorio Demográfico, 2018/Demographic Observatory*; Introducción, pp. 9-23.

II. La migración intrarregional y transfronteriza en América Latina

Introducción

La migración internacional ha tenido una presencia constante en la historia de los países de América Latina. Como resultado de su vinculación con Europa, desde los períodos colonial y de la independencia hasta mediados del siglo XX la región recibió inmigrantes de ultramar cuya presencia aún es notoria en varios países. Esos inmigrantes, fundamentalmente europeos del sur del continente, dominaron la escena migratoria durante muchas décadas. La región fue también escenario del arribo de personas procedentes de otras subregiones de Europa. También llegaron poblaciones africanas como producto del sistema de esclavitud vigente hasta el siglo XIX, asiáticos (principalmente chinos y japoneses) y, en cantidades menores, inmigrantes de otras regiones (como el Oriente Medio).

Este carácter receptor dejó huellas profundas en la cultura y la sociedad latinoamericanas. La recuperación económica de Europa, el mantenimiento de vínculos con las antiguas metrópolis y el establecimiento de fuertes relaciones políticas, comerciales y económicas con los Estados Unidos se conjugaron con las grandes transformaciones mundiales de la economía, trayendo consigo un vuelco notorio en los últimos decenios, cuando se hizo patente que América Latina se había convertido en fuente de emigración. Transcurridos los años noventa y ya avanzada la década de 2000, esta realidad se transformó en un rasgo característico de la región.

Es oportuno destacar que, si bien la migración internacional no es un hecho nuevo en los países, la movilidad contemporánea ha adquirido múltiples facetas y una dinámica sin precedentes. Se reconoce que la migración conlleva riesgos y oportunidades de desarrollo para las personas migrantes, al mismo tiempo que ofrece salidas al desempleo y a la falta de perspectivas de mejoramiento laboral, contribuye al desarrollo de los países de destino y representa pérdidas de capital humano y social para los países de origen.

Uno de los principales desafíos para el estudio de la migración es la disponibilidad de fuentes de datos que provean información sobre los patrones migratorios, los flujos y las características de la población migrante, entre otros aspectos. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuenta con una base de datos regional denominada Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), iniciativa pionera desde los años sesenta en la que, a partir de las bases de los censos de población, se explotan características y potencialidades de la migración en la región.

En este breve análisis de la información censal disponible en el CELADE-División de Población de la CEPAL correspondiente a las rondas de 2000 y 2010, se pretende dar a conocer antecedentes seleccionados acerca de la población migrante en los países de América Latina. Se han realizado procesamientos especiales de los microdatos censales, cuyas tabulaciones constituyen parte de esta edición del *Observatorio Demográfico*, junto con otros antecedentes usualmente empleados en el proyecto IMILA.

Los datos del proyecto IMILA han permitido elaborar un panorama de las tendencias migratorias en la región, incluidos antecedentes sobre las tendencias de los flujos, los cambios y las continuidades en los patrones, algunas características de los migrantes (estructura por edad y sexo, años de estudio y condición de actividad, entre otras), así como especificidades subregionales y nacionales, en particular sobre la migración transfronteriza y los flujos emergentes.

El examen de los datos se concentra en el patrón intrarregional de la migración internacional, es decir, en los intercambios migratorios entre países de América Latina, desde la perspectiva del país receptor de migrantes, tanto en lo referente a la población que reside en un país de la región pero nació en otro país de la misma región (migración de toda la vida), como a aquella que reside en un país de la región pero residía en otro país de la misma región cinco años antes del momento censal (migración reciente).

Cabe resaltar que la información presentada en el *Observatorio Demográfico 2018* se refiere a la población inmigrante de países fronterizos, de otros países de la región, de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), de Europa y del resto del mundo, y que el proyecto IMILA permite identificar los flujos migratorios por país de procedencia, además de otras características de la población migrante. Sin duda, la información que brindan los censos de población permite realizar un sinnúmero de estudios de la población inmigrante presente en los países de la región, con especificidades de cada flujo migratorio en el tiempo y según país de destino¹.

La información que aquí se presenta permite tener un panorama de la migración internacional y elaborar mensajes claros acerca de su importancia para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como para el logro de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, de 2013, y para el proceso referente al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que configuran el contexto para la formulación y ejecución de acuerdos, normativas y políticas migratorias.

A. El perfil estilizado de la migración internacional en la región muestra como rasgo destacable los intercambios intrarregionales

La migración regional ha mantenido continuidades de largo plazo y muestra cambios en los volúmenes y direcciones de los flujos, algunos muy recientes, todavía sin evidencia en las fuentes convencionales con que se cuenta para estudiar la migración². Con diversos matices según el país de que se trate, la emigración intrarregional ha sido el rasgo dominante de la migración internacional en América Latina a contar de la segunda mitad del siglo XX (Martínez Pizarro y Rodríguez, 2017). Desde mediados de la década de 2000 hubo una disminución de los flujos hacia los principales destinos extrarregionales —aunque esto no se refleja estrictamente en los *stocks*—, que fue más marcada en la emigración mexicana y en la sudamericana hacia España: las variaciones parecen reflejar una tendencia coyuntural, dado el breve período en que se han observado y la evaluación posterior que se ha venido realizando sobre la recuperación de la emigración mexicana y centroamericana hacia los Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018).

También destaca en el panorama migratorio de América Latina la intensificación de la migración dentro de la región, evidenciada de modo general por los censos, cuya expansión está asociada a la sostenida emigración desde algunos países tradicionalmente emisores, pero con nuevos destinos, como la llegada de haitianos a América del Sur y la emigración venezolana reciente, que representan una situación nueva para los países. Hay que reiterar, como se ha sostenido en diversos foros, que la migración intrarregional es de gran relevancia y su debida atención puede ofrecer oportunidades para enfrentar situaciones de irregularidad, trata de personas y flujos migratorios mezclados³, ante

¹ Véanse mayores antecedentes en la información del proyecto IMILA [en línea] <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.

² Véanse mayores antecedentes en la información del proyecto IMILA [en línea] <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.

³ Los flujos mezclados, de acuerdo con la definición de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), son movimientos de población complejos que comprenden solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros migrantes. Véase [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

las cuales deben incrementarse los esfuerzos en la coyuntura actual (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016). 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.

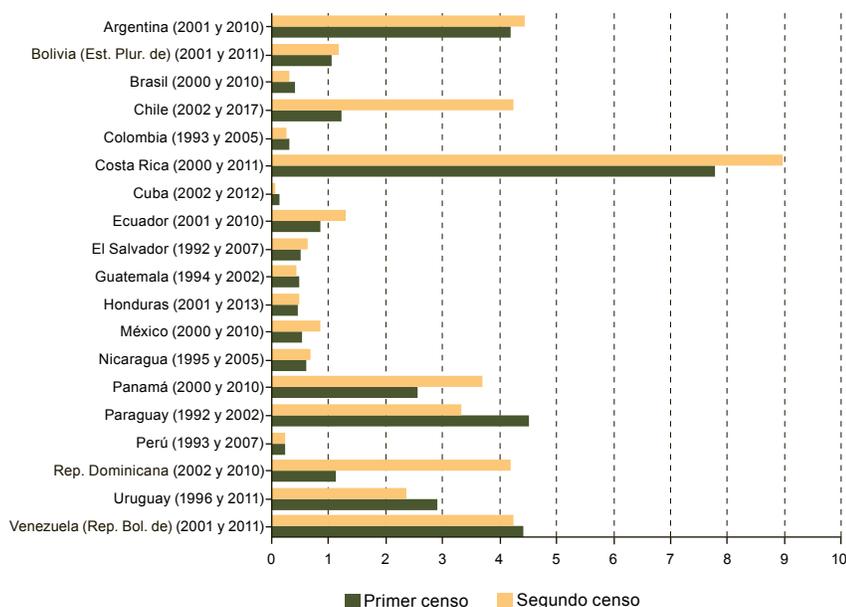
En este panorama, otro rasgo estilizado se refiere a la composición de la inmigración según región de nacimiento (América Latina o el resto del mundo). En América Latina en su conjunto, la tendencia desde 1970 es al crecimiento y preponderancia del peso de los inmigrantes intrarregionales, que han pasado del 24% del total de los migrantes en 1970 al 63% en 2010 (Martínez Pizarro y Orrego, 2016).

Otro aspecto llamativo de la migración en los países de América Latina en su conjunto es el peso de la población inmigrante respecto de la población total, que no llega a superar el 10%. Como se observa en el gráfico II.1, Costa Rica es el país con mayor peso relativo de los nacidos en el exterior respecto del total de la población del país tanto en la década de 2000 como en la de 2010. Chile, la República Dominicana y Panamá son los países que presentaron un mayor incremento del peso de la población inmigrante entre los dos últimos censos, seguidos de la Argentina, el Ecuador y México.

En cuanto a la migración reciente, que corresponde a la población que cinco años antes residía en otro país (véase el gráfico II.2), se puede decir, por un lado, que la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Honduras, México, Panamá y la República Dominicana muestran un aumento en el último censo, respecto del censo anterior, del peso de los inmigrantes recientes en relación con el total de la población censada. Por otro lado, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela presentan una disminución, en tanto que en los demás países no se evidencian cambios importantes.

■ Gráfico II.1

América Latina (19 países): proporción de la población inmigrante de toda la vida^a respecto del total de la población censada, dos últimos censos disponibles
(En porcentajes)

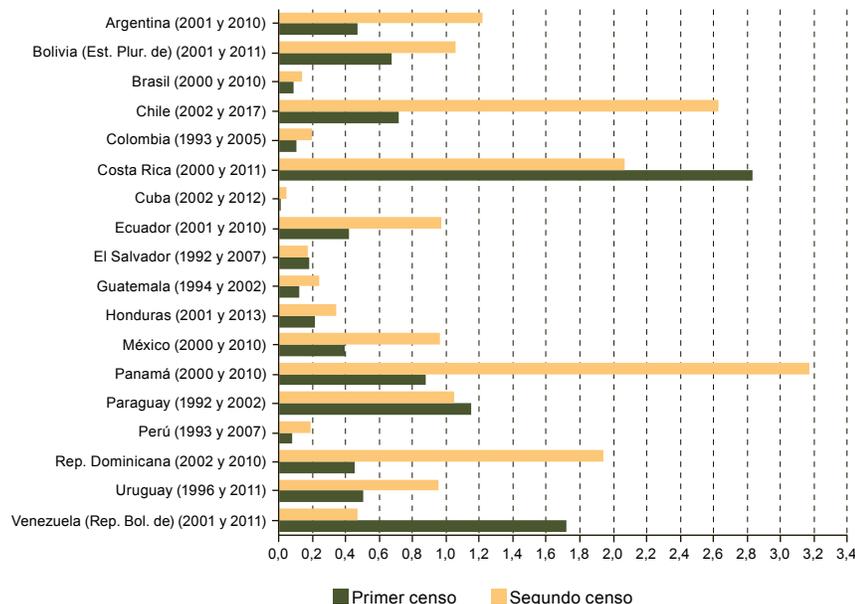


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a Personas censadas en un país distinto al de su nacimiento.

■ Gráfico II.2

América Latina (18 países): proporción de la población inmigrante reciente^{a b} respecto del total de la población censada, dos últimos censos disponibles
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a Personas que cinco años antes de la fecha del censo residían en un país distinto a aquel en que fueron censadas.

^b En el censo de la Argentina de la década de 2010 se considera la población nacida en el exterior que residía en otro país cinco años antes; no se considera a los migrantes de retorno.

B. La migración transfronteriza es el núcleo de la migración regional

La migración entre países vecinos, aquí denominada transfronteriza, es un atributo destacado de los intercambios de población dentro de la región y forma parte del núcleo de la migración intrarregional, por la alta composición vecinal del flujo migratorio. La identificación de la vecindad es relevante por cuanto evidencia que los intercambios migratorios son una realidad habitual en los países con fronteras compartidas, forman parte de una dinámica integradora social, económica y cultural, y revelan el papel de la complementariedad en los mercados laborales, la existencia de comunidades transfronterizas y la vocación de acuerdos y cooperación entre los países.

Considerando la información según el país de nacimiento de las personas (migración de toda la vida), los datos de los últimos dos censos disponibles revelan la mayor proporción de inmigrantes transfronterizos en la inmigración registrada en numerosos países de la región.

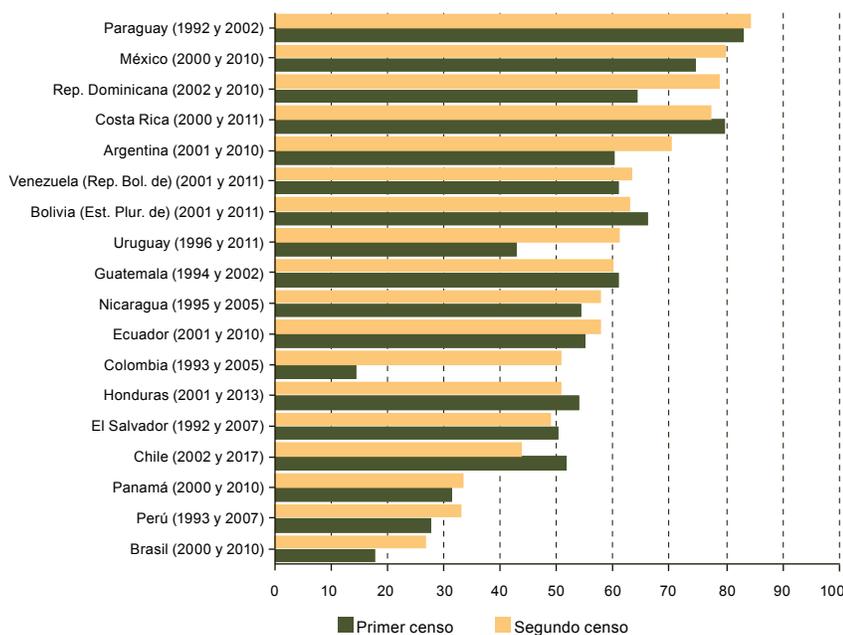
En los dos censos considerados, los datos muestran que, por un lado, en la mayoría de los países más del 50% de los residentes nacidos en otro país provienen de los países contiguos y en varios la proporción llega a más del 60%, lo que revela una dinámica transfronteriza importante en la región. Se destacan México⁴ y el Paraguay, donde el aporte de los países vecinos a la inmigración

⁴ Se incluye a los nacidos en los Estados Unidos. En México, en el año 2000 se censaron 342.000 personas nacidas en los Estados Unidos del total de 492.000 nacidos en el exterior censados y en 2010 casi 740.000 personas nacidas en los Estados Unidos del total de 968.000 nacidos en el exterior censados.

es de los más elevados en los dos años considerados, de alrededor del 80% del total de residentes nacidos en otro país, y Colombia, que presentó el mayor incremento del peso de los inmigrantes transfronterizos entre los dos censos disponibles (véase el gráfico II.3).

■ **Gráfico II.3**

América Latina (18 países): proporción de población censada en el país nacida en países fronterizos respecto del total de nacidos en el exterior, dos últimos censos disponibles (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Por otro lado, los bajos porcentajes de migración transfronteriza especialmente en los casos del Brasil y Panamá revelan la mayor importancia de flujos —algunos muy antiguos— provenientes de países distantes, de migraciones transoceánicas y extrarregionales, como es el caso de los japoneses en el Perú y el Brasil, y los asiáticos en Panamá, que, de acuerdo con la fuente de información disponible, no han sido aún superados por los flujos de origen vecinal.

La capacidad de atracción de población de un país respecto de sus vecinos puede variar con el tiempo y las circunstancias económicas, políticas y ambientales que definen los destinos de los migrantes y la inserción de las comunidades. Entre los censos de las décadas de 2000 y 2010, la mayoría de los países de los que hay datos disponibles de ambas rondas censales presentaron un aumento de la proporción de inmigrantes transfronterizos, siendo la Argentina, el Brasil y la República Dominicana los países que exhibieron el aumento más significativo. En contraste, en otros países se registraron disminuciones del peso relativo de los inmigrantes transfronterizos, como ocurrió en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y Honduras (véase el cuadro II.1).

■ Cuadro II.1

América Latina (11 países): proporción de la población censada en el país nacida en países fronterizos respecto del total de la nacida en el exterior, censos de las décadas de 2000 y 2010
(En porcentajes y puntos porcentuales)

País de residencia	Década de 2000 (1) (porcentajes)	Década de 2010 (2) (porcentajes)	Diferencia (2)-(1) (puntos porcentuales)
Argentina	60,4	70,3	9,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66,1	63,0	-3,1
Brasil	17,7	26,8	9,1
Chile	51,8	43,9	-7,9
Costa Rica	79,8	77,5	-2,3
Ecuador	55,0	57,8	2,9
Honduras	53,9	50,7	-3,2
México	74,8	79,9	5,1
Panamá	31,4	33,7	2,3
República Dominicana	64,3	78,8	14,5
Venezuela (República Bolivariana de)	61,1	63,3	2,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Cabe destacar que cuando la información se refiere a los migrantes recientes (los que llegaron en los últimos cinco años, incluidos nativos de retorno y nacidos en otros países) el patrón descrito tiende a mostrar algunos cambios, en especial el menor predominio de la inmigración transfronteriza en varios países (véase el cuadro II.2). Como incluyen un componente importante de retorno — descrito como un patrón de la migración regional— en esos flujos la población masculina tiene más participación debido a los efectos de las repatriaciones y la exposición al desempleo, que son dos de los principales factores que alimentan este proceso (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016).

■ Cuadro II.2

América Latina (11 países): proporción de la población censada en el país residente cinco años antes en países fronterizos respecto del total de la residente en el exterior, censos de las décadas de 2000 y 2010
(En porcentajes y puntos porcentuales)

País de residencia	Década de 2000 (1) (porcentajes)	Década de 2010 (2) (porcentajes)	Diferencia (2)-(1) (puntos porcentuales)
Argentina ^a	44,9	92,7	27,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	73,0	40,9	-32,1
Brasil	43,1	14,5	-28,6
Chile	52,3	30,5	-21,8
Costa Rica	75,8	58,7	-17,1
Ecuador	42,1	30,1	-12,0
Honduras	30,5	18,4	-12,1
México	88,2	92,3	4,1
Panamá	33,0	48,2	15,2
República Dominicana ^b	62,9	62,8	-0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	18,0	55,1	37,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a En el censo de la Argentina de la década de 2010 se considera la población nacida en el exterior que cinco años antes residía en países fronterizos; no se considera a los migrantes de retorno.

^b En el censo de la República Dominicana de la década de 2000 se considera a los nacidos en Haití que cinco años antes no residían en la República Dominicana.

C. Proximidad migratoria y composición de las poblaciones migrantes por sexo: ¿tendencia a la mayoría femenina?

Con el fin de observar si la proximidad migratoria tiene relación con el perfil por sexo de los migrantes, se clasificó a los países en función del peso que tiene la migración proveniente de los países contiguos, distinguiendo tres categorías de migración: i) transfronteriza alta, cuando la proporción de inmigrantes de países vecinos supera el 60% del total de inmigrantes; ii) transfronteriza media, cuando el peso de los inmigrantes provenientes de países vecinos es menor que el 60% pero mayor que el 30%, y iii) transfronteriza baja, cuando la presencia de inmigrantes de países vecinos no alcanza el 30%.

En el caso de los migrantes de toda la vida (véanse los cuadros II.3 y II.4), el predominio femenino se constata en ambos censos analizados en un número mayor de países. No es clara la asociación entre la intensidad de la inmigración de toda la vida desde países fronterizos y la mayor feminización de esta, pero resalta el hecho de que en varios países de destino hay una mayoría femenina.

En general, la información de los cuadros II.3 y II.4 revela que las mujeres migrantes tenían a los países limítrofes como destinos principales de sus proyectos migratorios. Es probable que esta situación tuviera relación con la existencia de redes y la demanda de trabajadoras en los servicios y en el cuidado, presentes con mayor fuerza en los principales destinos.

Cuando se analiza la migración reciente según los datos de la década de 2000 (véase el cuadro II.5), se observa un predominio de mujeres inmigrantes transfronterizas en 7 de los 17 países de los que existe información. Entre los países de los que existe información de la década de 2010 (véase el cuadro II.6), solamente 5 del total de 12 presentan un predominio femenino entre los inmigrantes transfronterizos, pero de ellos la Argentina, Chile y Honduras tienen índices de feminidad bajos, de cerca de 105 mujeres por cada 100 hombres.

■ Cuadro II.3

América Latina (17 países): proporción de la población censada nacida en países fronterizos respecto del total de la nacida en el exterior, categoría de intensidad de la inmigración transfronteriza e índice de feminidad, década de 2000

(En porcentajes y número de mujeres por cada 100 hombres)

País	Proporción de población nacida en países fronterizos (porcentaje)	Categorías de intensidad de la inmigración transfronteriza de toda la vida	Índice de feminidad (número de mujeres por cada 100 hombres)
Brasil	17,7	Transfronteriza baja	87,2
Perú	30,6	Transfronteriza media	121,1
Panamá	31,4	Transfronteriza media	110,5
El Salvador	48,9	Transfronteriza media	131,5
Colombia	51,0	Transfronteriza media	114,2
Chile	51,8	Transfronteriza media	119,8
Honduras	53,9	Transfronteriza media	110,7
Ecuador	55,0	Transfronteriza media	106,9
Nicaragua	57,9	Transfronteriza media	103,3
Guatemala	60,2	Transfronteriza alta	142,1
Argentina	60,4	Transfronteriza alta	116,0
Venezuela (República Bolivariana de)	61,1	Transfronteriza alta	109,3
República Dominicana	64,3	Transfronteriza alta	57,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66,1	Transfronteriza alta	95,5
México	74,8	Transfronteriza alta	99,9
Costa Rica	79,8	Transfronteriza alta	99,7
Paraguay	84,3	Transfronteriza alta	94,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

■ Cuadro II.4

América Latina (12 países): proporción de la población censada nacida en países fronterizos respecto del total de la nacida en el exterior, categoría de intensidad de la inmigración transfronteriza e índice de feminidad, década de 2010

(En porcentajes y número de mujeres por cada 100 hombres)

País	Proporción de población nacida en países fronterizos (porcentaje)	Categoría de intensidad de la migración transfronteriza de toda la vida	Índice de feminidad (número de mujeres por cada 100 hombres)
Brasil	26,8	Transfronteriza baja	89,7
Panamá	33,7	Transfronteriza media	123,6
Chile	44,0	Transfronteriza media	114,5
Honduras	50,8	Transfronteriza media	110,9
Uruguay	51,5	Transfronteriza media	127,2
Ecuador	57,7	Transfronteriza media	105,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	63,0	Transfronteriza alta	91,7
Venezuela (República Bolivariana de)	63,3	Transfronteriza alta	106,5
Argentina	70,3	Transfronteriza alta	115,3
Costa Rica	77,5	Transfronteriza alta	110,7
República Dominicana	78,8	Transfronteriza alta	61,4
México	79,9	Transfronteriza alta	97,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

■ Cuadro II.5

América Latina (17 países): proporción de la población censada residente cinco años antes en países fronterizos respecto del total de la residente en el exterior, categoría de intensidad de la inmigración transfronteriza e índice de feminidad, década de 2000

(En porcentajes y número de mujeres por cada 100 hombres)

País	Proporción de población residente cinco años antes en países fronterizos (porcentaje)	Categoría de intensidad de la inmigración transfronteriza reciente	Índice de feminidad (número de mujeres por cada 100 hombres)
Venezuela (República Bolivariana de)	17,7	Transfronteriza baja	85,6
Perú	30,6	Transfronteriza media	102,6
Honduras	31,4	Transfronteriza media	99,9
Panamá	33,0	Transfronteriza media	108,5
Colombia	48,9	Transfronteriza media	96,7
Guatemala	51,0	Transfronteriza media	114,4
Ecuador	52,3	Transfronteriza media	83,3
Brasil	53,9	Transfronteriza media	92,0
El Salvador	55,0	Transfronteriza media	122,9
Argentina	57,9	Transfronteriza media	122,9
Chile	60,2	Transfronteriza alta	115,3
Nicaragua	60,4	Transfronteriza alta	96,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	61,1	Transfronteriza alta	84,2
República Dominicana ^a	62,9	Transfronteriza alta	57,0
Costa Rica	64,3	Transfronteriza alta	107,8
Paraguay	66,1	Transfronteriza alta	94,2
México	74,8	Transfronteriza alta	61,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a En el censo de la República Dominicana se considera a los nacidos en Haití que cinco años antes no residían en la República Dominicana.

■ Cuadro II.6

América Latina (12 países): proporción de la población censada residente cinco años antes en países fronterizos respecto del total de la residente en el exterior, categoría de intensidad de la inmigración transfronteriza e índice de feminidad, década de 2010

(En porcentajes y número de mujeres por cada 100 hombres)

País	Proporción de población residente cinco años antes en países fronterizos (porcentaje)	Categorías de intensidad de la inmigración frontera reciente	Índice de feminidad (número de mujeres por cada 100 hombres)
Brasil	14,51	Transfronteriza baja	86,5
Honduras	18,36	Transfronteriza baja	103,3
Ecuador	30,13	Transfronteriza media	94,1
Chile	31,82	Transfronteriza media	105,7
Uruguay	33,44	Transfronteriza media	98,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,85	Transfronteriza media	86,1
Panamá	48,24	Transfronteriza media	123,3
Venezuela (República Bolivariana de)	55,06	Transfronteriza media	93,4
Costa Rica	58,69	Transfronteriza media	112,9
República Dominicana	62,75	Transfronteriza media	77,9
Argentina ^a	72,70	Transfronteriza alta	104,6
México	92,25	Transfronteriza alta	45,8

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a En el censo de la Argentina se considera la población nacida en el exterior que cinco años antes residía en países fronterizos; no se considera a los migrantes de retorno

La información disponible referente a los inmigrantes recientes, en contraste con los inmigrantes de toda la vida, pone en evidencia un cambio importante en el sentido de que el predominio femenino ya no es evidente, sino que más bien se puede decir que el predominio es masculino (véase el mapa II.1).

■ **Mapa II.1**

América Latina: índice de feminidad de la migración transfronteriza de toda la vida y de la migración transfronteriza reciente, por país de residencia en los censos de las décadas de 2000 y 2010

(En número de mujeres por cada 100 hombres)

A. Migración transfronteriza de toda la vida, censos de la década de 2000



B. Migración transfronteriza reciente, censos de la década de 2000



C. Migración transfronteriza de toda la vida, censos de la década de 2010



D. Migración transfronteriza reciente, censos de la década de 2010



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Nota: La migración transfronteriza de toda la vida corresponde a la población que reside en un país pero nació en un país vecino, en tanto que la migración transfronteriza reciente corresponde a la población que reside en un país pero cinco años antes del momento censal residía en un país vecino.

En el caso de la migración reciente, en el censo de la Argentina de la década de 2010 se considera la población nacida en el exterior que cinco años antes residía en un país fronterizo; no se considera a los migrantes de retorno. En el censo de la República Dominicana de la década de 2000 se considera a los nacidos en Haití que cinco años antes no residían en la República Dominicana.

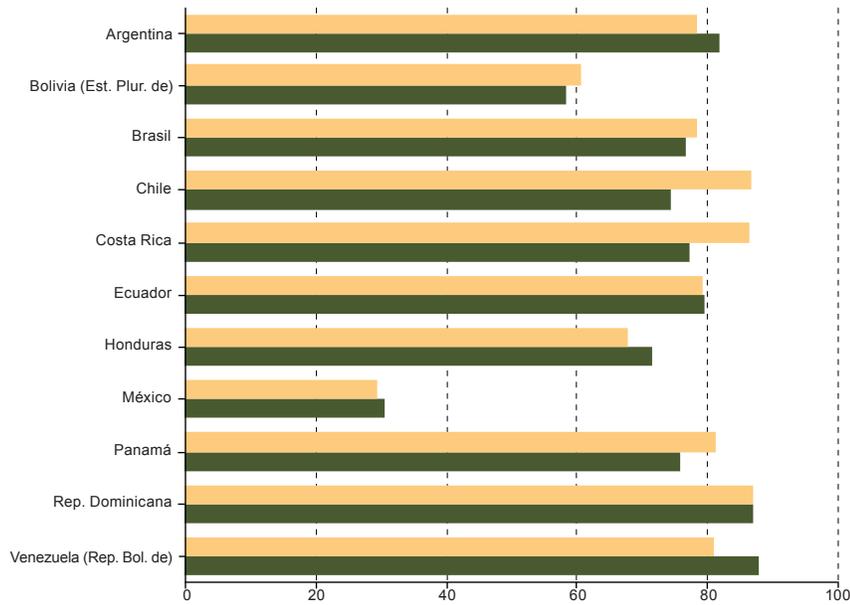
Para ahondar en el tema hace falta explorar un poco más las características de las mujeres y de los hombres inmigrantes de países fronterizos, por ejemplo, su nivel de instrucción, inserción en el mercado de trabajo y estado civil, entre otras características, factores que podrían explicar los cambios observados.

D. Proximidad fronteriza y características de las poblaciones migrantes: aumento del nivel de educación, elevada participación laboral y predominio de las edades activas

En la gran mayoría de los países receptores, los inmigrantes transfronterizos de toda la vida presentan una estructura etaria altamente concentrada en las edades laborales (de 15 a 64 años), lo que se verifica también en el caso del censo de Chile de 2017 (véase el gráfico II.4). En todos los países de los que hay información disponible se observa que, incluso, el porcentaje de este grupo etario tiende a ser más elevado cuando se trata de migración reciente (véase el gráfico II.5).

■ Gráfico II.4

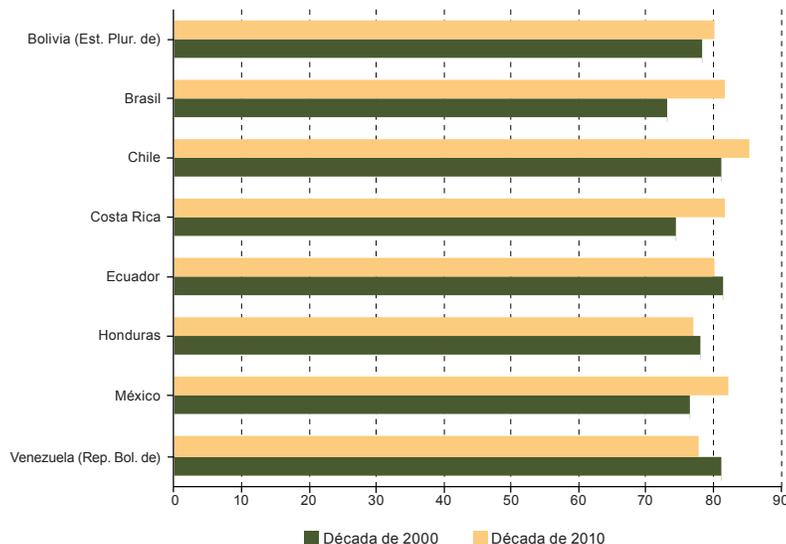
América Latina (11 países): proporción de la población de 15 a 64 años respecto del total de la población nacida en países fronterizos censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

■ **Gráfico II.5**

América Latina (8 países): proporción de la población de 15 a 64 años respecto del total de la población censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010 residente en países fronterizos cinco años antes del momento censal
(En porcentajes)

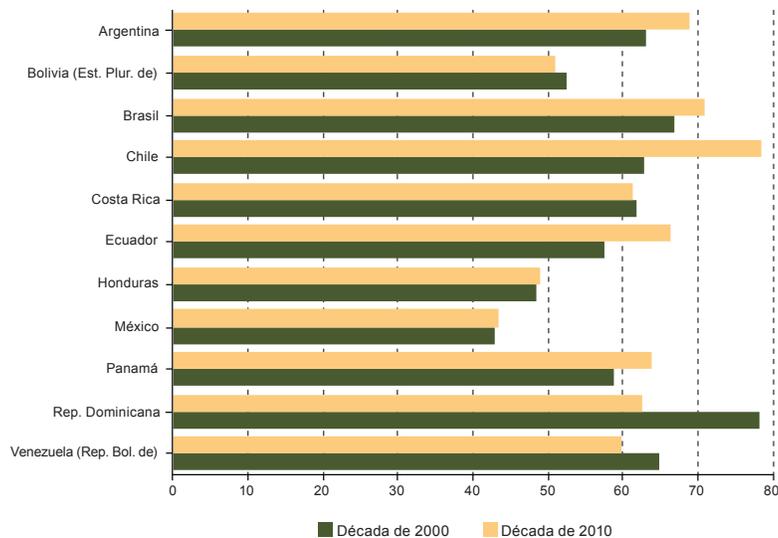


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Varias de las poblaciones migrantes presentan también una alta participación laboral, aunque la situación puede ser heterogénea dependiendo del motivo que ha llevado a las personas a tomar la decisión de migrar y del momento de su vida en que lo han hecho. En el caso de los migrantes transfronterizos, en la mayoría de los países más del 60% de los migrantes de 15 años y más son económicamente activos, según los datos de los censos analizados, independientemente de que se trate de migración de toda la vida o reciente (véanse los gráficos II.6 y II.7).

■ **Gráfico II.6**

América Latina (11 países): tasa de participación económica de la población de 15 años y más nacida en países fronterizos censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010
(En porcentajes)

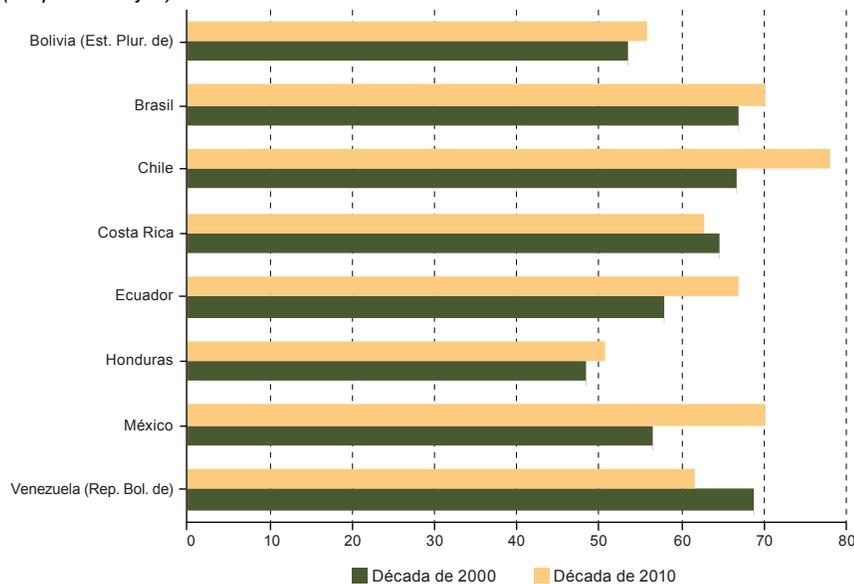


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

■ **Gráfico II.7**

América Latina (8 países): tasa de participación económica de la población de 15 años y más censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010 residente en países fronterizos cinco años antes del momento censal

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

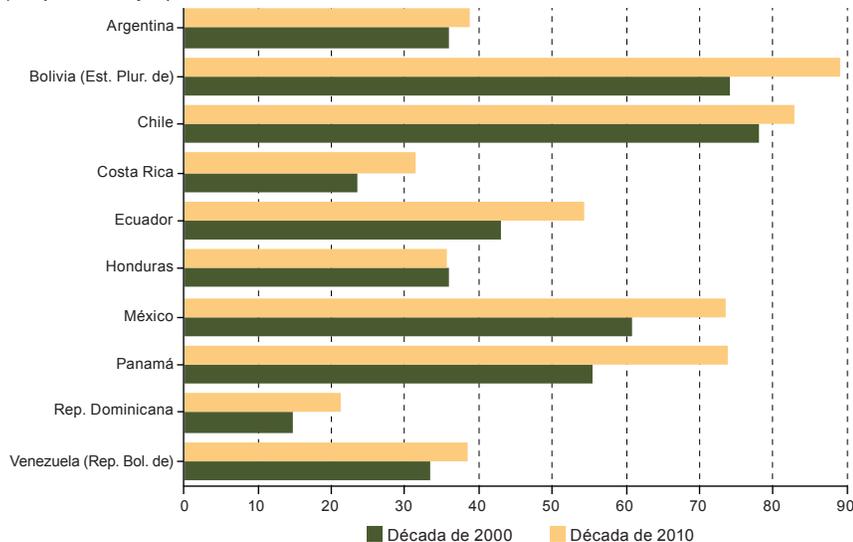
El hecho de que la migración transfronteriza presente las características señaladas es un factor de valoración de los intercambios de población, que establece el fundamento para la elaboración de diagnósticos basados en la calidad del empleo y el acceso a protección social, que son temas afines a la igualdad y la inclusión social. De acuerdo con trabajos recientes en que se utilizan fuentes basadas en encuestas, este es un gran reto para la región (Carrasco y Suárez, 2018).

Lo anterior se complementa con el nivel de escolaridad de la población migrante transfronteriza. En los gráficos II.8 y II.9 se presentan los porcentajes de migrantes transfronterizos de 15 años y más que tienen al menos nueve años de escolaridad aprobados, en el caso de los migrantes transfronterizos de toda la vida y recientes, respectivamente. Según esta información, con la excepción de Honduras, la escolaridad de estos migrantes va en aumento, pero cabe resaltar que en Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) los migrantes que cuentan con el nivel de escolaridad mencionado representan menos del 50% del total de los migrantes transfronterizos de 15 años y más.

■ **Gráfico II.8**

América Latina (10 países): proporción de la población de 15 años y más nacida en países fronterizos con nueve años y más de estudio aprobados censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010

(En porcentajes)

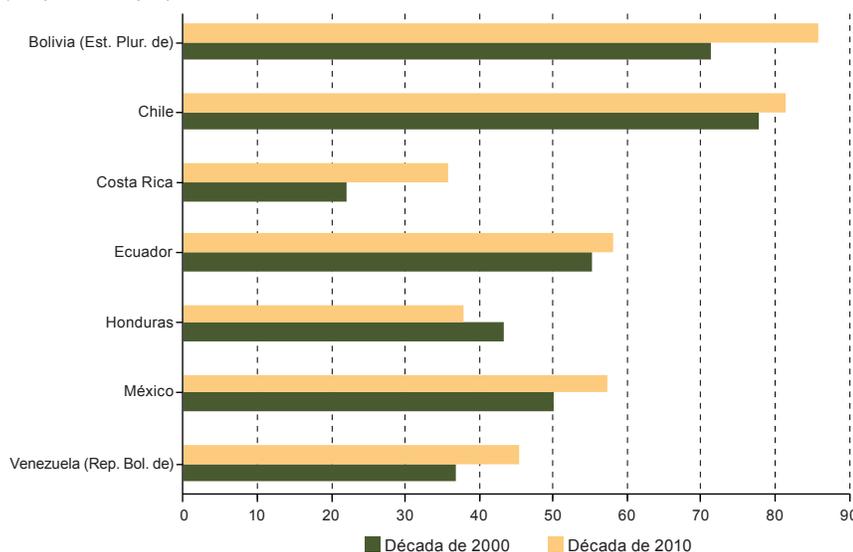


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

■ **Gráfico II.9**

América Latina (7 países): proporción de la población de 15 años y más con nueve años y más de estudio aprobados censada en los censos de las décadas de 2000 y 2010 residente en países fronterizos cinco años antes del momento censal

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

E. Conclusiones

La información disponible de las décadas censales de 2000 y 2010 es una fuente indispensable para examinar el panorama migratorio internacional, sus patrones, cambios y continuidades, en el contexto del predominio en América Latina de la migración intrarregional y, particularmente, de la migración transfronteriza.

La información tanto de la migración de toda la vida como de la migración reciente es reveladora de un conjunto de países que se destacan por las magnitudes de sus poblaciones de inmigrantes hasta comienzos de la década de 2000 y que mantienen su comportamiento en ambos períodos censales, incluso en el caso de la migración reciente.

La información disponible pone de manifiesto el carácter dinámico de los procesos migratorios. Ejemplo de ello es el contraste observado entre el predominio femenino de la migración transfronteriza de toda la vida y el predominio masculino de la migración transfronteriza reciente, entre los censos de las décadas de 2000 y 2010.

Otro aspecto importante es que los censos de población permiten profundizar los análisis dentro del territorio de los países de destino de la población migrante, mediante una desagregación que permite hacer un mejor diagnóstico de la inserción de la población migrante en los países de destino y también dimensionar el impacto en las regiones subnacionales que la reciben.

Los datos analizados proveen insumos valiosos para el diagnóstico de los procesos globales y regionales en marcha, así como para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), poniendo atención en la protección de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores migrantes, además de contribuir al logro de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, de 2013, en particular de aquellas asociadas con la portabilidad de las pensiones y la protección social en general. Ambas instancias son funcionales, además, al proceso referente al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y en conjunto brindan aportes importantes para la formulación y ejecución de acuerdos, normativas y políticas migratorias a nivel global.

Fuente J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera (2016), *Serie Población y Desarrollo No 114*; Cap. I, Sec. C, pp. 19-23.

III. Flujos y destinos migratorios novedosos en la región: la migración desde y hacia la República Bolivariana de Venezuela y la emigración desde Haití

A. República Bolivariana de Venezuela

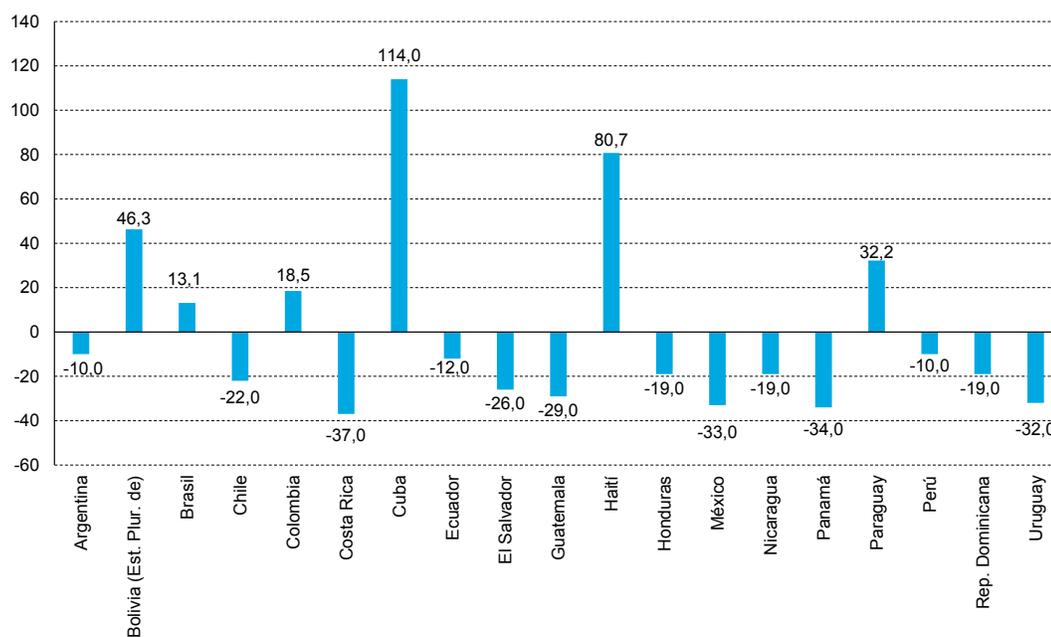
La República Bolivariana de Venezuela es el segundo país con mayor *stock* de inmigrantes en la región y, al mismo tiempo, registra un elevado crecimiento en su emigración.

Durante décadas el país fue uno de los focos más atractivos de la región, tanto para los países vecinos y del cono sur, como los tradicionales de ultramar: España, Italia y Portugal. Esto se reflejó en un aumento sostenido de inmigrantes desde la década de los años cincuenta, que tuvo su máximo en la década de los años ochenta⁵, cuando superó el millón de inmigrantes. Posteriormente se produjo un descenso leve, pero sostenido, hasta el año 2001. Los datos del último censo de 2011, revelan una recuperación de un 14% en el stock de inmigrantes.

Como hipótesis, se puede señalar que la República Bolivariana de Venezuela presenta una circunstancia migratoria peculiar que pudiese denominarse de “reemplazo inmigratorio” donde está cambiando la estructura de origen de los nacidos en el extranjero, y desde luego las proporciones de los mismos. Esta circunstancia, aunada a la emigración del último decenio configura un campo de mucho debate (De la Vega y Vargas, 2014; Panadés, 2011).

■ Gráfico II.10

Crecimiento porcentual de latinoamericanos en la República Bolivariana de Venezuela entre 2001 y 2011



Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

⁵ El Censo de Población y Vivienda de 1981 enumeró un total de 1.074.629 de residentes nacidos en el extranjero, cifra que disminuyó a 1.015.538 para el censo de 2001.

En el país parece delinarse un cierto patrón en la permanencia y el retorno. Los que permanecen, y crecen, son inmigrantes provenientes de países que hoy cuentan con afinidad en el modelo de desarrollo que actualmente la República Bolivariana de Venezuela lleva adelante como el Estado Plurinacional de Bolivia y Cuba. En el caso de Haití, el gobierno venezolano ha mostrado solidaridad con las necesidades que vive el pueblo haitiano que se traducen en una apertura y apoyo a la inmigración proveniente de ese país.

Por otra parte, los datos censales de la ronda de 2010 revelan que la República Bolivariana de Venezuela en los últimos diez años ha vivido una emigración que, si bien en volumen es de rango intermedio en la región y tiene pequeño impacto sobre la población nacional, sobresale por su crecimiento relativo. En la escala intrarregional los montos son menores que en los destinos extrarregionales, donde la expansión también ha sido importante (Estados Unidos y España) (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014).

En los países consignados en el cuadro II.7 (que busca comparar con el año 2000) se contabilizan 43.000 venezolanos hacia 2010. En el total de países con información hacia esa fecha, la cifra asciende a más 80.000 venezolanos en el exterior, y cabe agregar que se registran 185.000 y 155.000 en los Estados Unidos y en España (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014). De allí que los datos del cuadro 1 indican un total de 432.000 emigrados hacia distintos países.

Según datos del Banco Mundial y de la Base de Datos de Migración Global de las Naciones Unidas entre 2005 y 2010 los venezolanos residentes en el exterior pasaron de 378.000 a 521.000 emigrantes (Freitez, 2011). Sin duda, se trata de un crecimiento llamativo, aunque el volumen absoluto de emigrantes es todavía modesto comparado con otros grandes emisores de población como lo es México.

¿Hacia dónde se dirigen los migrantes venezolanos dentro de la región? Los países de la región que presentan los mayores incrementos relativos de stocks de venezolanos son, en orden de importancia, los siguientes: Panamá, que en una década multiplicó por más de seis veces el número total de residentes venezolanos; México, Costa Rica y la Argentina (véase el cuadro II.7). Las ventajas de ser un país contiguo por las facilidades de acceso junto a las oportunidades laborales están detrás de este intenso crecimiento en Panamá. La probable existencia de redes podría explicar la emigración hacia los otros países.

■ Cuadro II.7

República Bolivariana de Venezuela: stocks y variación porcentual de venezolanos en países con censos disponibles entre rondas censales de 2000 y 2010

Pais de presencia	2000	2010	Variación porcentual
Argentina	2 665	6 379	139
Bolivia (Estado Plurinacional de)	484	692	43
Brasil	2 162	2 869	33
Costa Rica	1 037	3 886	275
Ecuador	3 691	4 944	34
México	2 766	10 786	290
Panamá	973	7 497	671
República Dominicana	4 704	5 132	9
Uruguay	737	956	30
Total	19 219	43 141	124
Otros destinos			
Canadá	6 730	10 270	53
Estados Unidos	126 000	184 039	46
España	67 164	155 154	131

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

Los flujos hacia los Estados Unidos, el Canadá y España mostraron aumentos de moderados a altos, como España, donde los venezolanos en alrededor de una década duplicaron su número. Un factor que ha contribuido a alcanzar este aumento es la gran proporción de venezolanos —la mayor entre los latinoamericanos— que poseen la nacionalidad española y que por lo tanto tienen la facilidad de acceder al pasaporte comunitario (Freitez, 2011; Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014).

Desde hace décadas, los Estados Unidos han sido el destino preferente de los venezolanos que deciden dejar el país. El aumento moderado del *stock* de venezolanos en este país sugiere una mayor diversificación de destinos entre los que se cuentan España y Portugal en Europa, y Colombia⁶, la República Dominicana, el Ecuador y Chile en América Latina (Freitez, 2011).

La composición por sexo de la migración venezolana muestra un predominio de mujeres. Esta característica puede estar asociada a la situación marital del migrante (si migra en pareja o no) y a la actividad que busca realizar en el lugar de destino, donde los factores educativos y laborales tienen un peso importante (véase el cuadro II.8).

■ Cuadro II.8

Principales destinos de los migrantes venezolanos en América Latina e índice de masculinidad en las rondas censales de 2000 y 2010

País de presencia	País de nacimiento (República Bolivariana de Venezuela)				Variación <i>stock</i> (porcentaje)
	2000		2010		
	<i>Stock</i>	IM	<i>Stock</i>	IM	
Panamá	973	97,8	7 497	100,7	670,5
México	2 766	83,1	10 786	88,0	289,9
Argentina	2 665	82,7	6 379	82,9	139,4

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

B. La migración haitiana en América Latina y el Caribe

Cerca del 10% de los haitianos viven fuera de su país (2010), porcentaje afín a los países con mayor emigración en la región. Ahora se establece que el crecimiento ha sido elevado en los flujos dirigidos hacia la propia región.

La emigración de ciudadanos haitianos no es un fenómeno reciente. Las difíciles condiciones de vida que imperan en el país caribeño desde hace décadas han estimulado decisiones familiares o individuales dirigidas a trasladarse a otros países buscando un futuro mejor (Nieto, 2014). Precisamente en la última década se ha asistido a una intensificación de los flujos emigratorios, uno de los más acentuados de toda la región. Según los datos disponibles para 15 países de la región caribeña y latinoamericana, alrededor del año 2000, 65.372 haitianos fueron empadronados fuera de sus fronteras, lo que representa, sin embargo, apenas un 15% de los haitianos que residían en los Estados Unidos y el Canadá, y que sumaron alrededor de 450.000.

En rigor, han habido dos rasgos sobresalientes: por un lado, la migración haitiana ha tenido como destino preferente a los países del norte del continente americano y, por el otro, el destino intrarregional casi exclusivo ha sido la República Dominicana.

Sin embargo, la ronda censal de 2010 mostró indicios de un extraordinario cambio en el patrón emigratorio haitiano. Según los datos disponibles para 14 países⁷, el número de haitianos viviendo

⁶ La República Bolivariana de Venezuela siempre ha tenido un “balance migratorio deficitario” con Colombia, pues recibe más colombianos de los venezolanos que migran a ese país (Freitez, 2011).

⁷ Para realizar la comparación no se consideró a Chile puesto que solo se dispone del censo de 2002, cuando fueron empadronados 50 personas que reportaron como país de nacimiento el país caribeño.

fuera de sus fronteras pero dentro de la región latinoamericana y caribeña, casi se cuadruplicó. En contraste, el incremento del stock en el Canadá y los Estados Unidos, solo lo hizo menos del 50% en el mismo período.

El destino hacia la República Dominicana se intensificó aún más, llegando a capturar un 98% del stock de emigrantes. Dos factores parecen explicar —en una alta proporción— este comportamiento de la población haitiana: i) la crisis política del año 2006, y ii) el terremoto de febrero de 2010, aunque la emigración desde este país parece estar alentada además por factores de más largo aliento.

a) Características de las personas haitianas migrantes

Un primer rasgo distintivo de la migración haitiana dentro de la región es su marcado perfil masculino, que se ha mantenido sin mayores alteraciones en los últimos años (véase el cuadro II.9).

Dos rasgos destacan de la emigración de haitianos en la última década: i) se incrementó a prácticamente el doble, desde 501.759 a 968.426 personas migrantes; ii) se consolida América del Norte (Estados Unidos y Canadá) como los destinos principales, aunque disminuyen de manera significativa su peso en favor de América Latina y el Caribe, región que pasó de representar un 13% en la ronda 2000 a un 33% en la ronda 2010. Con todo, los Estados Unidos siguen siendo un destino preferente y recibe más migrantes que el acumulado de la región. La República Dominicana, el único país con frontera terrestre con Haití, aumentó su importancia como país receptor de migrantes haitianos en América Latina de 95% en 2000 a 98% en 2010.

■ Cuadro II.9

Principales destinos de los migrantes haitianos en América Latina e índice de masculinidad en las rondas censales de 2000 y 2010

País de presencia	País de nacimiento (Haiti)				Variación stock (porcentaje)
	2000		2010		
	Stock	IM	Stock	IM	
República Dominicana	61 863	175,6	311 969	163,0	404,3
Venezuela (República Bolivariana de)	1 661	132,6	3 002	126,1	80,7
México	336	211,1	622	115,2	85,1

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

La difícil situación socioeconómica de la población haitiana junto a sucesos de origen natural como el terremoto ocurrido en el año 2010 generó una crisis humanitaria, cuyos efectos fueron, entre otros, la migración hacia el país vecino, respuesta que ha sido capturada en parte por el levantamiento censal del año 2010, de manera que la cuantificación del stock de migrantes podría haberse incrementado todavía más en años recientes, si no han concurrido factores restrictivos.

b) Composición por sexo de la migración haitiana

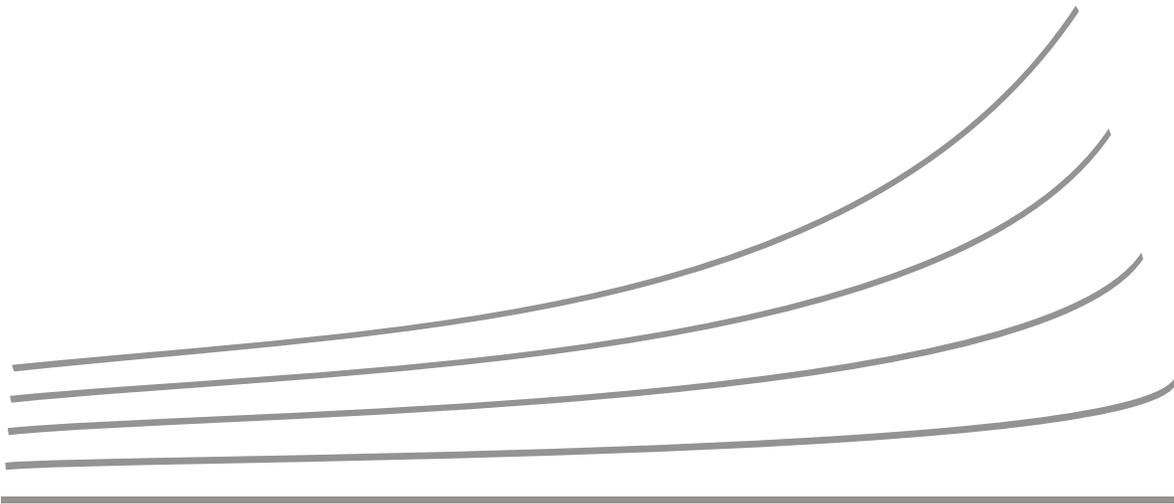
Haití presenta un perfil diferenciado por sexo en sus emigrantes de acuerdo al destino. Cuando el destino corresponde a los países de América Latina, el perfil es abrumadoramente masculino, el más acentuado de toda la región, con 162,4 hombres por cada 100 mujeres en la ronda censal de 2010. Sin embargo, cuando los destinos son los Estados Unidos y el Canadá, el patrón es claramente feminizado (83,2). Los que se dirigen a España presentan un perfil similar al de la emigración hacia América Latina (véase el cuadro II.10).

■ Cuadro II.10

Índice de masculinidad de los migrantes haitianos en América Latina, América del Norte, España y Japón en las rondas censales de 2000 y 2010

Pais de presencia	Censo 2000	Censo 2010
Argentina	225,9	197,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,0	250,0
Brasil	121,7	50,6
Chile	127,3	
Colombia		750,0
Costa Rica	140,9	126,2
Ecuador	233,3	200,0
Guatemala	100,0	
Honduras	540,0	
México	211,1	115,2
Nicaragua		90,9
Panamá	95,4	81,9
Perú		64,3
República Dominicana	175,6	163,0
Uruguay		133,3
Venezuela (República Bolivariana de)	132,6	126,1
Total América Latina	173,9	162,4
Otros destinos		
Canadá	77,6	
Estados Unidos		83,2
España	152,1	136,1
Japón		400,0

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.



Capítulo III

Múltiples facetas de la migración internacional: algunas dimensiones sociodemográficas

Fuente:

I. C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf

II. J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera (2016), *Serie Población y Desarrollo No 114*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf

III. A. Canales, J. Martínez Pizarro, L. Reboiras Finardi y F. Rivera Polo (2010),
Serie Población y Desarrollo No 95
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7130/1/S1000587.pdf>

IV. F. Del Popolo (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43187/6/S1600364_es.pdf

V. J. Martínez Pizarro, V. Cano Christiny y M. Soffia Contrucci (2014), *Serie Población y Desarrollo No 109*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/1/S1420586_es.pdf

VI. L. Reboiras Finardi (2015), *Serie Población y Desarrollo No 110*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39175/S1500849_es.pdf

VII. CEPAL (2018), *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072_es.pdf

Introducción

El capítulo III se enfoca en algunas de las múltiples dimensiones sociodemográficas de la migración internacional y sus vinculaciones con los derechos humanos y el desarrollo. Del examen de los factores de índole sociodemográfica que operan como potenciales fuentes de vulnerabilidad para los migrantes a lo largo del ciclo migratorio, se pasa al de una problemática de candente actualidad: la niñez migrante y, en particular, los menores de edad no acompañados.

Se aborda, además, la accesibilidad de las personas migrantes a la salud sexual y reproductiva en las zonas de frontera, escenarios que propician una mayor vulnerabilidad y exposición a situaciones de riesgo, en particular de las mujeres y las y los jóvenes. Las características de la movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras nacionales en la región es otro de los temas que se analizan con la mirada puesta en las intersecciones entre la movilidad ancestral de esas poblaciones y la migración internacional.

Se analizan también las interrelaciones entre la migración internacional y el envejecimiento demográfico, más específicamente, las maneras en que inciden las dinámicas migratorias en la estructura por edades en los países de origen y de destino. Por último, se destaca un estudio especial reciente relativo a los desafíos de la migración de los países del norte de Centroamérica y su vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Fuente C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*; Cap II, Sec. B, pp. 29-36.

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

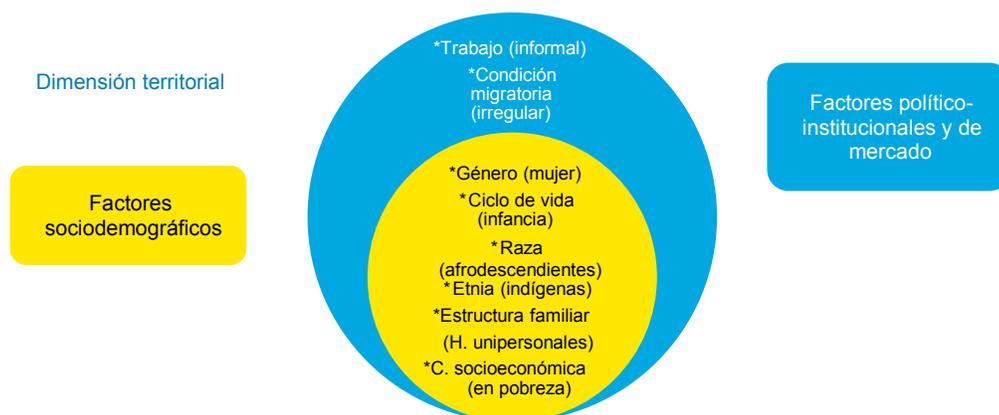
Es importante distinguir entre factores de índole sociodemográfica que operan como potenciales fuentes de vulnerabilidad para los migrantes a lo largo del ciclo migratorio. Estos factores son predictores de necesidades para las que el sistema de protección social es un potencial satisfactor y se relacionan 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 (véase el diagrama III.1).

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.

■ Diagrama III.1

Factores de vulnerabilidad y desigualdad para las personas migrantes



Fuente: Adaptado de Dehays, 2017.

A. 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, p. 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, p. 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. 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, p.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.

B. 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.

C. 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, p. 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 asociada 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, p. 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, p. 63). Al respecto, el cuadro III.1 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 III.1

**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.

D. 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.

E. 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, p. 63).

F. 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, p. 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, p. 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 (véase el diagrama III.2).

■ Diagrama III.2

Heterogeneidad estructural y su relación con la migración



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

G. 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.

Fuente J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera (2016), *Serie Población y Desarrollo No 114*; Cap. II, Sec. B, C, D, E y F, pp. 28-35.

II. Niñez en el contexto de la migración internacional

Según Ceriani, García y Gómez (2014), a nivel global, el grupo de población joven (menores de 20 años) representa el grupo más importante del total de personas que viven fuera del país de origen. Asimismo, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) —citados por Ceriani y Gómez (2014)—, la cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados ascendió entre un 330% a un 400% entre 2011 y 2014. Sin embargo, en el contexto de la migración, los niños y niñas no acompañados no representan la única categoría de niños, niñas y adolescentes cuyas vidas se ven afectadas por la migración y las políticas para regular la movilidad internacional. Según los autores, es posible incluir al menos las siguientes categorías.

- NNA que permanecen en su país de origen: hijos e hijas de padres que han migrado a otro país.
- NNA no acompañados o separados.
- NNA que migran con sus padres: quienes se movilizan junto con sus padres (o tutores) o uno de ellos.
- NNA nacidos en destino: nacen en el país que residen sus padres.
- NNA retornados: corresponden a NNA migrantes o nacidos en el país de destino de padres migrantes, que regresan a su país de origen o al último país de residencia, solos o acompañados.

El NNA migrante posee una doble vulnerabilidad por su condición de menor de edad y migrante; por ello, las decisiones, políticas o programas en el ámbito de la migración internacional deben considerar ciertos principios rectores en materia de NNA que surgen de la Convención sobre los Derechos del Niño:

- Principio de no discriminación: implica impedir un trato diferencial por la nacionalidad o condición del niño. Asimismo, se debe garantizar el derecho a recibir una educación y alimentación adecuada y atención sanitaria asequible.
- Principio de interés superior del niño ¹: *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”* (artículo 3.1).
- Derecho a ser oído: considerar la participación del niño en los asuntos que le conciernen.
- Derecho al desarrollo: derecho a un nivel de vida adecuado.
- Principio de primacía de la protección de la infancia: la protección integral de la infancia debe primar por sobre cualquier objetivo o interés de la política migratoria.
- Principio de no privación de la libertad: la privación de libertad debe representar una medida excepcional, es decir, de último recurso.
- Principio de no expulsión: los Estados deben abstenerse de expulsar o repatriar a un niño migrante como medida ante la irregularidad migratoria.
- Derecho a la reunificación familiar: *“(…) toda solicitud hecha por un niño o sus padres*

¹ Dicho principio, alude al pleno respeto de los derechos esenciales del niño, niña o adolescente y su finalidad cubre el desarrollo de los potenciales del menor y la satisfacción de sus necesidades en los diferentes aspectos de su vida.

para entrar en un Estado parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados parte de manera positiva, humanitaria y expeditiva” (artículo 10.1).

- Derecho a la educación y la salud, entre otros derechos sociales básicos, y a la ausencia de ellos se constituye en causa estructural de la migración. Es importante tenerlo en cuenta para fomentar la co-responsabilidad entre países de origen, tránsito y destino.

A. Personas menores de edad no acompañadas (MENA)

El Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas define a los NNA extranjeros no acompañados como aquellos que se encuentran separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. Por su parte, los niños separados no migran con sus padres o tutores legales, pero sí junto a otros parientes.

La situación de menores extranjeros no acompañados cobra especial relevancia en la región de Centroamérica y los países del norte. Se destaca el caso de México por su naturaleza de país de origen, destino y tránsito. Las estadísticas oficiales mexicanas muestran que en el primer trimestre de 2014 devolvieron a casi 1.600 niñas y niños centroamericanos no acompañados, y recibieron 3.724 niñas y niños mexicanos no acompañados repatriados por los Estados Unidos ². Se estima que de continuar este comportamiento, al finalizar el año, la cifra de NNA migrantes no acompañados o separados habría ascendido a 6.400, que serían devueltos a Centroamérica, es decir, un incremento mayor al 50% comparado con el año 2012, que en total fue de 4.009.

1. Niñez centroamericana³

La niñez no acompañada centroamericana que llega a los Estados Unidos es puesta bajo custodia de Protección de Aduanas y Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) en tanto les es asignado alojamiento mediante la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés) tiempo que no debería exceder las 72 horas. Sin embargo, debido al vertiginoso aumento las y los niños no acompañados quedan bajo custodia de la Patrulla Fronteriza, por tiempos extendidos en lugares provisionales, y bajo condiciones que afectan su desarrollo y salud emocional. Una vez en la custodia de la ORR, las autoridades realizan entrevistas para determinar su situación e identificar si tienen familiares o posibles tutores con autorización de la familia que vivan en los Estados Unidos. Si se identifican familias o tutores, son puestos bajo su custodia mientras esperan su audiencia migratoria ante un juez.

2. Niñez mexicana

En los casos de la niñez mexicana se les suele procesar con mayor prontitud y devolver a la frontera, mediante acuerdos binacionales, entregándolos a la autoridad mexicana, primero al Instituto Nacional de Migración (INM) y posteriormente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), organismo gubernamental a cargo de la asistencia y protección de la infancia en México, o a albergues de la sociedad civil que tienen acuerdos con el DIF.

² Según datos del Instituto Nacional de Migración del Gobierno de México.

³ Información obtenida del Observatorio del Colegio de la Frontera Norte, México.

3. Causas del aumento de migración infantil no acompañada

Dado el clima de violencia presente en la región (Centroamérica y México) y las condiciones de pobreza en la que viven muchos de los niños, niñas y adolescentes, estos no solo buscan llegar a los Estados Unidos, también lo hacen a los países vecinos como lo muestra el reciente estudio del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), que señala el incremento de número de solicitudes de asilo en México, Panamá, Nicaragua y Costa Rica.

Como región (Centroamérica y México), se trata de una crisis migratoria con connotaciones humanitarias que impacta la vida de niñas, niños y adolescentes, y no de una situación de crisis de seguridad nacional, por lo que los enfoques de protección tienen que incluir el principio pro persona y el interés superior de la niñez, y no de securitización y endurecimiento de las políticas migratorias. De este modo, debe darse a nivel regional una evolución hacia una perspectiva de derechos humanos por sobre la visión securitaria.

“Si entre los grupos más vulnerables de nuestra sociedad están los niños, la condición de inmigrantes en situación de irregularidad multiplica para ellos los riesgos de pobreza y exclusión social” (López, 2014).

Dada la denominación homogénea del colectivo “menores extranjeros no acompañados y sin protección”, se pueden desprender tres categorías hipotéticas de menores (Senovilla, 2014):

- Menores viviendo por sus propios medios.
- Menores en situación de trata o explotación por parte de personas adultas.
- Menores acogidos informalmente por compatriotas o conocidos.

El Informe “Niñez Detenida”⁴ muestra un diagnóstico respecto a la niñez migrante en la frontera entre México y Guatemala, plantea las principales causas que motivan a los niños, niñas y adolescentes a migrar, así como las causas del incremento de la niñez migrante no acompañada y una descripción de la situación de NNA en la frontera sur de México:

Dentro de las principales causas para migrar de niños, niñas y adolescentes se pueden mencionar:

- Reagrupación familiar en destino.
- Búsqueda de oportunidades laborales y educativas.
- Urgencia de escapar de situaciones de abandono o abandono familiar o de violencia social o institucional.

Mientras que, como parte de las causas del incremento de la niñez migrante no acompañada, podemos mencionar:

- Violencia.
- Pobreza.
- Reunificación familiar.

Asimismo, dentro de las motivaciones se destaca la creciente demanda del mercado informal de trabajo, como parte del conjunto de elementos estructurales que, junto con otros factores de atracción, conforman una situación atractiva para migrar.

⁴ El Informe Niñez Detenida, publicado en 2012, es una investigación desarrollada por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C (CDH Fray Matías) y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDH-UNLa). <http://ninezmigrante.blogspot.com/2014/04/ninez-detenido-los-derechos-humanos-de.html>.

En la frontera sur de México —una de cuyas características salientes es la presencia de pueblos indígenas— existe NNA migrantes en las siguientes condiciones:

- En Chiapas, dedicados al trabajo del hogar, servicios, venta ambulante y asociados a la problemática de explotación sexual.
- Quienes se encuentran en tránsito hacia los Estados Unidos —ante la necesidad de concretar reunificación familiar—, debido a la demanda de mano de obra barata de sectores informales y precarios del mercado laboral, violencia familiar.
- Aquellos que resultan afectados por distintas situaciones de violencia: abuso, maltrato, violencia intrafamiliar y abandono.

B. Problemáticas indefinidas⁵

En el caso específico de la situación fronteriza entre México y Guatemala se pueden mencionar las siguientes problemáticas:

- Ausencia de una perspectiva de niñez en la política migratoria.
- Legislación desfasada e inadecuada a las características de la migración en esa zona.
- Discrecionalidad administrativa y falta de coordinación entre organismos públicos.
- Obstáculos en el acceso a la información.
- Falta de mecanismos nacionales y bilaterales que aseguren el interés superior del niño.
- Procedimientos de detención y repatriación carentes de garantías básicas de debido proceso.
- Abusos y extorsiones a migrantes.
- Incremento de la trata de niños con fines de explotación laboral y sexual.

Relacionado con lo anterior, junto a las problemáticas observadas, existen ciertas trabas institucionales y legales que representan nudos problemáticos para la generación de respuestas efectivas relativas a políticas migratorias y de infancia en México:

- La política migratoria en México está caracterizada por una serie de contradicciones o ambivalencias entre aspectos positivos y negativos, en términos de reconocimiento normativo y ejercicio efectivo de derechos.
- Restan numerosos desafíos pendientes para cimentar una política de migración e infancia que esté orientada por el principio de protección integral de la CDN. Falta de órgano rector encargado de la política integral de protección de la infancia que esté encargado de la implementación de la Convención.
- En la nueva ley migratoria se identifican cláusulas que limitan o contradicen postulados relativos a regulación normativa de NNA migrantes.
- Prácticas de detención y repatriación de niños y niñas implican serias contradicciones a las establecidas en la Convención.
- Las circunstancias de cada NNA se subsumen a los objetivos prioritarios de control y gestión de la migración irregular. Se invisibilizan las complejidades en cada caso.

⁵ Información obtenida de Ceriani, P. (coordinador) (2012), “Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez”, informe del proyecto de investigación realizado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

- Uso de eufemismos que invisibilizan la naturaleza jurídica de prácticas estatales podrían tener como resultado la violación de derechos fundamentales.
- Falta de información cuantitativa —que se manifiesta, por ejemplo, en serias limitaciones de compilación y sistematización de los flujos migratorios, entradas y salidas— y, en especial, cualitativa de NNA, lo cual obstruye diseño de políticas públicas integrales.
- Procesos de reforma han estado restringidos a la participación de la sociedad civil.
- El abordaje de la situación requiere de una respuesta integral, que exceda lo nacional, incluyendo un enfoque de derechos humanos.
- Políticas públicas en países de origen presentan deficiencias que obstaculizan la posibilidad de adecuar los procesos a los principios de la Convención.

Producto de las problemáticas y las trabas institucionales ocurren una serie de violación de derechos:

- Repatriaciones arbitrarias y ausencia de procedimientos adecuados. Los objetivos de la política migratoria priman por sobre el interés superior del niño.
- Detenciones administrativas automáticas, sin intervención de alguna instancia judicial.
- Ausencia de garantías básicas al debido proceso.
- Restricciones al derecho al asilo.
- Deficiencias en la asistencia consular. No se cuenta con personal especializado en derechos de la infancia.

C. Instrumentos normativos e institucionales, propuestas y recomendaciones

En julio de 2009, en la IX Conferencia Regional de Migración (CRM) celebrada en Guatemala, los Estados parte aprobaron los lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados en casos de repatriación. Los países definieron acciones en el marco del principio superior del niño, la de reunificación familiar y el respeto a sus derechos. Asimismo, se definieron roles específicos a nivel de representación consular en relación a iniciar los procesos necesarios de manera oportuna.

Más recientemente, otros documentos —tales como los principios y lineamientos para la protección de los NNA migrantes y refugiadas— fueron aprobados por la CRM en junio 2014. Asimismo, en el marco de la CRM, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó un estudio sobre niñez migrantes, del cual participó también el UNICEF, la ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las recomendaciones dieron pie a la primera reunión regional sobre NNA realizada en Costa Rica en septiembre de 2012, la segunda en Guatemala en noviembre de 2013 y la tercera en Guatemala en agosto de 2014 (esta última bajo el nombre del Grupo Ad Hoc sobre NNA migrante de la CRM). Estas reuniones generaron además planes de acción a nivel nacional y regional sobre los cuales los gobiernos accionan y luego comparten información de avances a los otros países de la CRM.

El “Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño” (DIS) es un proceso que deben llevar a cabo los países para adoptar una política pública que materialice la inclusión del enfoque de protección integral de la infancia a las respuestas que los Estados deben dar en relación con la migración de NNA no acompañados (Naciones Unidas, 2013). Esto requiere de diversos componentes, tales como: marco normativo, un entramado institucional, recursos humanos y presupuestarios, entre

otros. El objetivo es valorar cuestiones como: medidas de protección adecuadas a implementar en caso de abusos o riesgos, identificación de la solución más acorde en el largo plazo al interés superior de cada niño y niña, y las medidas necesarias para la implementación de esa solución.

En el caso concreto de México, no existe un Procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño, ni un órgano cuyo mandato específico sea el de actuar como rector de la política de protección integral de la infancia, ni tampoco la figura de la tutoría (como sí existe en países como la Argentina, por ejemplo) con el objetivo de asegurar una política comprehensiva. Sin embargo, existe un “Manual de referencia para la operación del Modelo para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, cuyo propósito es servir como una herramienta sencilla y práctica para las y los funcionarios encargados de proporcionar atención a NNA migrantes no acompañados. Éste fue acordado por instituciones que integran la Mesa de diálogo interinstitucional sobre NNA y mujeres migrantes, llevada a cabo en México en 2007 y representada por 17 instituciones federales y organismos internacionales. El objetivo está representado por: describir los procesos y procedimientos tipos o ejes a seguir por las diferentes instituciones que intervienen en la operación del modelo para la protección de los Derechos de los NNA.

A continuación se mencionan tres países que cuentan con instrumentos normativos o institucionales relativos a niñez migrante no acompañada⁶.

En el caso de 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 2007 se instala la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes.

Guatemala cuenta con una iniciativa de ley, la 4869: “Ley de Protección a la Niñez Migrante no Acompañada Separada de su Familia, y el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes”.

Propuestas y recomendaciones

En agosto de 2014 se emitió la Opinión Consultiva sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” ante una solicitud presentada por el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y la Argentina. En ella se establecen las obligaciones estatales respecto de niñas y niños, asociadas a su condición migratoria o a la de sus padres. En consecuencia, determinó que los Estados deben considerar estas obligaciones estatales al diseñar, adoptar, implementar y aplicar sus políticas migratorias.

Las garantías de debido proceso que, conforme a los derechos humanos, deben regir en todo proceso migratorio, sea administrativo o judicial, que involucre a niñas o niños son: i) el derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; ii) el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario o juez especializado; iii) el derecho a ser oído y a participar en las diferentes etapas procesales; iv) el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete; v) el acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; vi) el derecho a ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante; vii) el deber de designar a un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados; viii) el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña o del niño y sea debidamente fundamentada; ix) el derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos; y x) el plazo razonable de duración del proceso.

La Opinión Consultiva postula que los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños para cautelar los fines de un proceso migratorio, deben disponer de alternativas

⁶ Cabe destacar que la mayoría de los países cuentan con normativas referidas a niñez migrante, sin embargo, los tres casos que se presentan hacen alguna distinción a la niñez migrante no acompañada.

menos lesivas priorizando los derechos de la niña o el niño. Asimismo, se señala que los Estados deben diseñar e incorporar en sus respectivos ordenamientos internos un conjunto de medidas no privativas de libertad a ser aplicadas mientras se desarrollan los procesos migratorios, que propendan de forma prioritaria a la protección integral de los derechos de la niña o del niño, con estricto respeto de sus derechos humanos y al principio de legalidad.

En relación a los espacios de alojamiento, estos deben respetar el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas o niños no acompañados o separados deben alojarse en sitios distintos al que corresponde a los adultos y, si se trata de niñas o niños acompañados, alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación en aplicación del principio del interés superior de la niña o del niño y, además, asegurar condiciones materiales y un régimen adecuado para las niñas y los niños en un ambiente no privativo de libertad.

D. Conclusiones

Temas clave para la agenda migratoria

Sin duda la niñez migrante no acompañada representa un tema de creciente importancia a nivel regional, sobre todo en Centroamérica y México. Sin embargo, se hace necesario abordarlo de manera regional identificando los elementos centrales para un correcto abordaje en el marco de los derechos humanos, específicamente de niños y niñas. Como parte de los temas clave para incorporar en la agenda migratoria, se desprenden de este documento ciertas directrices por medio de las cuales se propenderá a una política migratoria integral que articule elementos de gobernanza migratoria y desarrollo de la infancia:

- i) Definición, por parte de los países, del Procedimiento de Determinación del Interés Superior de Niño. Se recomienda tomar referencia de aquellos países que han avanzado en la generación de manuales de referencia, como lo es el caso de México.
- ii) Lograr la convergencia en relación a cómo los países definen niñez y adolescencia según el rango etario. Es necesario que exista un consenso regional que pueda prevenir que un niño sea niño en un país y joven en otro, con los efectos que ello conlleva.
- iii) Trabajar en la incorporación de recomendaciones y obligaciones emanadas de organismos supranacionales, y junto con esto, generar acciones conjuntas entre países fronterizos.
- iv) Identificación de aquellos países que se constituyen como de origen, de destino y de tránsito; especialmente en relación a los niños. Con esto, tender a un tipo de gobernanza que pueda hacer distinciones en relación a NNA migrantes no acompañados dentro de su jurisdicción o fuera de ella.
- v) Lograr compatibilizar la política migratoria con la política de protección de la infancia. Generar una política comprehensiva que considere los derechos de los niños, niñas y adolescentes como elemento central por sobre las visiones securitistas y de control migratorio.
- vi) Incorporar políticas y normativas específicas relativas a niñez migrante no acompañada. Existen en la región instrumentos cuyos objetivos se relacionan a niños y adolescentes; sin embargo, no necesariamente en ellos se incluyen menciones relativas a niñez migrante no acompañada como una sub categoría de la niñez migrante.
- vii) Fomentar la coordinación interinstitucional con el propósito de lograr una política migratoria comprehensiva que pueda abarcar todos los sectores en los cuales los niños se ven afectados.

Fuente A. Canales, J. Martínez Pizarro, L. Reboiras Finardi y F. Rivera Polo (2010), *Serie Población y Desarrollo No 95; Cap. IV, pp. 71-76.*

III. Intersecciones entre migración y salud: las zonas de frontera como escenario de agudización de las vulnerabilidades

Para entender la compleja problemática de la migración y, en particular, de las condiciones de accesibilidad y promoción de los derechos humanos de los migrantes y su accesibilidad a la salud sexual y reproductiva, es imprescindible considerar los aspectos que caracterizan los espacios fronterizos, especialmente en su configuración como escenarios que propician una mayor vulnerabilidad y exposición a los riesgos de las poblaciones móviles, en especial a las mujeres y jóvenes.

Se consideran tres aspectos de la dinámica fronteriza y migratoria, que podrían propiciar la exposición, expansión y diseminación de enfermedades de transmisión sexual, a la vez que dificultan el acceso y promoción de los derechos humanos, incluyendo los sexuales y reproductivos, entre la población migrante.

a) Comportamiento sexual y reproductivo de la población migrante o que muestra una gran movilidad, como las prácticas sexuales sin protección, la dificultad de acceso a servicios de salud, el desconocimiento sobre el riesgo de contagio, y los prejuicios, tabúes y estigmatización sociocultural que pesan sobre la enfermedad y sus portadores.

b) Características del proceso migratorio y que hacen más escurridizo el tema. Principalmente, el alto porcentaje de migrantes sin documentación en regla, los patrones migratorios cíclicos o temporales, las violaciones y la vulneración de los derechos humanos de la persona durante el viaje, y las prácticas de comercio sexual como estrategia de sobrevivencia.

c) Cuestiones relacionadas con las dificultades de inserción y los problemas o cambios que enfrentan en el lugar de destino, que se traducen prácticas de riesgo. Los principales fenómenos identificados son la liberalización de sus prácticas sexuales, las situaciones precarias laborales y de residencia y las dificultades para acceder a las campañas de protección y prevención.

En general, los grupos de migrantes son un colectivo inmerso en una serie de condiciones de vida (desde los motivos que les llevan a migrar, las vicisitudes a las que se enfrentan en el trayecto, el desarraigo o los cambios en las redes sociales y la propia dificultad para la inserción, y el medio socioeconómico en el que se desenvuelven en el lugar de destino), que continuamente menoscaban o deniegan el ejercicio de sus derechos humanos y que les exponen a prácticas o situaciones de riesgo.

En los últimos años son varios los autores que, en su aproximación a la población migrante, han manifestado la necesidad de cambiar el enfoque a través del cual se estudian, analizan y diseñan las actuaciones en materia de ITS/VIH/SIDA. Sus recomendaciones son ampliar la perspectiva usada, no sólo incorporando a los enfoques de corte epidemiológico tradicional el de derechos humanos (cambio desarrollado principalmente en la primera mitad de la década de 2000 y auspiciado desde los organismos internacionales), sino también incorporando una perspectiva más contextual, que atienda las condiciones de inequidad, discriminación y pobreza que convierten a esta población en un colectivo vulnerable frente a la diseminación y el contagio del virus y el desarrollo de la enfermedad.

Son varios los cambios que implicaría esa nueva concepción en el abordaje del tema. De un lado, el carácter estructural de los mismos, lo que obligaría a aunar esfuerzos entre todos los actores que trabajan o se involucran en el tema y a una intervención directa y continuada de las diferentes instancias de gobierno, mediante una implementación decidida y prolongada de políticas públicas.

De otro lado, las propias medidas de prevención y control de la epidemia obligarían a incorporar acciones mucho más diversificadas que el mero hecho de orientarse sólo a grupos focales específicos, como se ha venido haciendo hasta ahora y que, de una manera u otra, facilita la definición de las actuaciones. Es por eso quizás que todavía son escasos los proyectos o iniciativas de intervención, y ni qué decir respecto a las políticas implementadas que incorporen esta visión en el desarrollo de sus propuestas. Haciendo un balance de la producción científica elaborada hasta ahora, la mayor parte de los análisis de situación y de los estudios de las acciones emprendidas siguen ahondando en una estructura de prevención de riesgos y atención a población focal infectada por el VIH. Este dato también se pone de manifiesto en la revisión bibliográfica realizada por José Moya y Mónica Uribe, donde la mayoría de la producción analizada, aun para el año 2000 en adelante, responde a una perspectiva epidemiológica, centrada en la migración como otro factor de riesgo, en la medida en que los migrantes experimentan cambios en sus prácticas sexuales que les pueden llevar a contraer el virus. En este tipo de planteamientos, lo que se hace es incorporar a la población migrante al conjunto de otros tantos grupos específicos de riesgo (trabajadoras sexuales, drogodependientes, hombres que practican sexo con hombres, entre otros), sin atender a las condiciones que envuelven a este colectivo y que les hacen vulnerables.

En ese mismo balance se puede observar la mayor presencia del tema de los derechos humanos en los trabajos orientados al VIH/SIDA y migración, así como en otros de enfoque sociocultural que atienden más a aspectos históricos y estructurales y a la evolución de las respuestas dadas al fenómeno. Respecto al primero, cabe mencionar que la mayoría de los trabajos revisados apuntan a interpelar no sólo a las instituciones y sus políticas públicas al respecto sino, y de manera decisiva, también al papel que hasta ahora han estado jugando los medios de comunicación de masas en la reproducción y reforzamiento de estereotipos, prejuicios y actitudes de discriminación hacia la enfermedad y quienes la padecen.

Considerando lo anterior, a partir del estudio de los cinco casos de zonas de frontera⁷ se pueden plantear algunos elementos que contribuyan al diseño de una agenda regional sobre temas de migración, género y salud en espacios fronterizos y de migraciones entre países limítrofes.

A. Contextualización de las fronteras

En primer lugar, en cuanto a la contextualización de las regiones fronterizas, se trata de zonas con un considerable rezago en su desarrollo económico y social. Suelen ser regiones con peores indicadores sociales y económicos respecto de otras zonas del país y/o los promedios nacionales respectivos. Como consecuencia de ello, esta distancia social y económica que separa a las zonas fronterizas de sus respectivos promedios nacionales, las acerca entre sí. En cada uno de los cinco casos estudiados, los indicadores sociales, económicos y demográficos señalan una mayor cercanía entre ambos lados de la frontera, que respecto a los promedios nacionales respectivos. De esta forma, en los espacios fronterizos se manifiesta una especie de convergencia local y regional, en el marco de una divergencia y distanciamiento nacional.

Esta convergencia algunas veces se sustenta en una mayor articulación social, económica y cultural entre poblaciones asentadas a ambos lados de la frontera. En ciertos casos (como el de México-Guatemala), los límites fronterizos no dejan de ser arbitrariedades geográficas que han resultado de procesos históricos y decisiones políticas del pasado, ajenas a la conformación sociocultural de la zona. Asimismo, se observa una débil presencia del Estado nacional, reflejado en la escasez de recursos presupuestarios, ausencia de programas gubernamentales en las zonas de

⁷ El estudio comprendió las fronteras entre México y Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, República Dominicana y Haití, Colombia y Ecuador, y Estado Plurinacional de Bolivia y Argentina.

frontera, mayor presencia de organizaciones delictivas, un deficiente control gubernamental junto a una mayor carencia de información estadística, social, demográfica y económica.

Lo anterior configura contextos regionales que se definen por la mayor vulnerabilidad de las poblaciones migrantes y de otras minorías sociales (mujeres, jóvenes, indígenas, entre otros). A esto se agregan los riesgos mismos de la migración y del cruce de fronteras binacionales por parte de poblaciones que se desplazan sin documentos, así como por la falta de apoyos familiares, sociales e institucionales que les protejan de estos riesgos.

B. Características y modalidades migratorias

En segundo lugar, en cada caso binacional se detecta una amplia diversidad de modalidades de desplazamientos. Junto a la tradicional migración de tránsito —quienes en su tránsito hacia otros destinos deben cruzar por estos espacios fronterizos—, se encuentra la migración permanente. En algunos casos, también se agregan la migración laboral transfronteriza, así como el desplazamiento de consumidores y vendedores fronterizos. En este contexto, los cinco casos binacionales estudiados definen una amplia variedad de situaciones, donde no siempre lo fronterizo configura un espacio migratorio en sí mismo.

En casos como el de la frontera México-Guatemala, la delimitación de la población migrante resulta relativamente sencilla, pues prácticamente toda la problemática se circunscribe y se configura en los espacios fronterizos. El problema es delimitar y diferenciar las situaciones que les son propias a los migrantes de tránsito hacia el norte (los Estados Unidos, fundamentalmente), de aquellas que competen más estrictamente las poblaciones móviles transfronterizas que se desplazan cotidianamente al interior de la región fronteriza. En este caso particular, y considerando la disponibilidad de información, el estudio se centró particularmente en este segundo grupo que es en estricto sentido, la población migrante fronteriza.

Por el contrario, en el caso de los haitianos en la República Dominicana, y en menor medida, de los nicaragüenses en Costa Rica, lo fronterizo dejó de ser lo fundamental, para convertirse en algo accesorio a la descripción de los contextos de las poblaciones migrantes. En ambos casos, lo fronterizo deviene un mero accidente geográfico que no determina la situación de las poblaciones móviles, más allá de definir el origen y destino de los desplazamientos. Se trata de migraciones propiamente binacionales más que fronterizas.

Por su parte, en el caso de los bolivianos en la Argentina se da una situación peculiar que, aunque reproduce ambas dinámicas, no las integra necesariamente. Por un lado, es indudable la presencia de un espacio de migración fronteriza. Pero por otro lado, es también indudable la presencia de un flujo migratorio independiente y autónomo del anterior y que se dirige fundamentalmente al Área Metropolitana de Buenos Aires. En este sentido, en el caso de la Argentina se observa la presencia de dos contextos geográficos, sociales, políticos y demográficos diferentes, que enmarcan las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones migrantes.

Finalmente, en el caso de la migración de colombianos al Ecuador, se da una situación única, pues gran parte de ella está determinada por la situación de violencia social y política que afecta a Colombia desde hace varias décadas. Esta situación de origen agrega nuevos factores de vulnerabilidad y riesgos a la población colombiana que se ha desplazado a diversas zonas del norte del Ecuador. Algunos de ellos se han establecido en los departamentos fronterizos, pero también otros se han desplazado hacia Quito y otras ciudades del interior, contribuyendo con ello a una mayor complejidad de situaciones que afectan y determinan las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante.

C. Características de los migrantes

Esta heterogeneidad de situaciones contextuales y de modalidades migratorias se refleja también en una cierta diferenciación en el perfil sociodemográfico de los migrantes involucrados en cada caso binacional. Así, por ejemplo, en relación a la composición por sexo de cada flujo migratorio, se observa una importante variedad de situaciones entre las cinco fronteras.

Por un lado, en el caso de los haitianos se da una situación extrema. En concreto, los hombres contribuyen con casi el 64% de la migración, lo que hace a este flujo eminentemente masculino, con muy baja participación femenina. Por el contrario, en el caso de los guatemaltecos en México y de colombianos en el Ecuador, se trataría de una migración con mayor participación femenina. En ambos casos, las mujeres aportan con cerca del 53% de los desplazamientos, lo cual si bien indica una mayoría importante, no resulta tan extrema como lo es la participación masculina en la migración haitiana a la República Dominicana.

Por último, en los casos de los bolivianos en la Argentina y de nicaragüenses en Costa Rica se da una migración más equilibrada en cuanto a su composición por sexo. En ambos casos, hombres y mujeres tienen prácticamente el mismo nivel de participación. Cabe señalar la situación peculiar en el caso argentino, ya que mientras la migración boliviana a las provincias fronterizas de Salta y Jujuy es preferentemente femenina, la migración al Área Metropolitana de Buenos Aires es mayormente masculina. Si consideramos que esta migración es más reciente que la fronteriza, se concluye que en este caso particular, contrario a lo que se suele suponer, se ha dado una masculinización de su emigración a la Argentina.

Algo similar se observa en relación al nivel de escolaridad de las poblaciones migrantes en cada caso. Si bien en general existe un patrón de muy baja escolaridad, hay ciertas diferencias que se deben destacar. Por un lado, la situación de los haitianos en la República Dominicana, y en menor medida de los guatemaltecos en México. En ambos casos, la tasa de analfabetismo es peculiarmente elevada, alcanzando al 52% entre los migrantes haitianos y al 34% entre los guatemaltecos. Por el contrario, la migración colombiana al Ecuador muestra una situación muy diferente. En este caso, prácticamente el 20% de los migrantes tiene algún nivel de estudios superiores. Estos dos indicadores de vulnerabilidad ilustran las heterogeneidades demográficas. No hay duda que las mujeres migrantes enfrentan una doble condición de vulnerabilidad: ser migrantes y ser mujeres. Asimismo, la educación y formación escolar de los migrantes conforman un recurso que les permite resistir y resolver en mejores términos sus situaciones y contextos de vulnerabilidad y los riesgos que enfrentan en su proceso migratorio.

D. El papel de las organizaciones de la sociedad civil y el contexto legal e institucional

Las organizaciones internacionales han jugado un importante papel en el tema de migración y salud. En primer lugar dando visibilidad a los problemas de derechos humanos de los migrantes a través de investigaciones, mediante gestiones con los gobiernos para que incorporen los principios del derecho internacional en sus legislaciones nacionales y fiscalizando el respeto de los derechos humanos en las fronteras. También han dado apoyo técnico a los gobiernos para la implementación de políticas y estrategias e, inclusive, llevan a cabo acciones concretas a favor de la población migrante.

Cabe señalar el papel de las organizaciones internacionales como la OIM y el ACNUR, entre muchas otras. En particular, el UNFPA promueve la agenda de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en el ámbito de la migración, promoviendo políticas para el diálogo y

mejoramiento de la capacidad de los gobiernos para responder a las cuestiones relativas a la migración internacional, para promover los flujos de migración ordenada y para atender las necesidades de los migrantes. El UNFPA apoya la política de investigación y estudios prospectivos, organiza reuniones y ayuda a los gobiernos en su capacidad para recopilar estadísticas de migración, incluyendo datos específicos desde una perspectiva de género. También aboga por las preocupaciones especiales de las mujeres migrantes, incluida la eliminación de la discriminación, el abuso y la trata de personas. Al respecto, en 2005, el UNFPA convocó un grupo de expertos para analizar la migración como un factor que facilita y limita el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además colabora con gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para satisfacer las salud reproductiva y asesoramiento para las víctimas de la trata, así como asistencia técnica, capacitación y apoyo a los gobiernos y otros organismos para desarrollar políticas y marcos jurídicos para combatir el problema. Particularmente, en América Central y el Caribe, el UNFPA, con el apoyo de la OPEP, promueve un esfuerzo regional para hacer llegar a los jóvenes y otros grupos demográficos de difícil acceso, información y conocimiento sobre la prevención del VIH.

Por su parte, y ante la gran diversidad de contextos fronterizos y la precariedad institucional en la mayor parte de ellos, las organizaciones de la sociedad civil se han erigido en otro actor clave en materia de derechos humanos de los migrantes. Ante la ausencia de políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil representan en la mayoría de los casos la única red de asistencia con que cuentan los migrantes, que les ha dado una gran legitimidad que se traduce también en un papel de representación de la población migrante y de interlocución/reivindicación con las autoridades.

En cambio, en los distintos gobiernos se aprecia una carencia generalizada de recursos técnicos para el trabajo con la población migrante más allá de las políticas de seguridad y de control epidemiológico. La concurrencia de estos tres tipos de organizaciones (organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos) en materia de derechos de los migrantes, con sus respectivas complementariedades, plantea la necesidad de constituir instancias de cooperación entre ellos como vía para garantizar los derechos de los migrantes fronterizos.

Por su parte, en cuanto al contexto legal e institucional, la atención a la salud sexual y reproductiva y la protección ante el VIH/SIDA y la violencia de género de la población femenina migrante en las fronteras son cubiertas por una serie de políticas de distintos niveles territoriales, desde los instrumentos normativos internacionales hasta acciones de las autoridades locales. Sin embargo, esta estructura ha provocado una gran dispersión de las políticas dirigidas a la población migrante que dificulta el ejercicio pleno de sus derechos. Este hecho es más preocupante si se considera que la lejanía de las zonas fronterizas en relación a los centros de poder político sumado al crecimiento de las actividades delictivas hacen que los migrantes estén expuestos a riesgos particulares que las colocan en una situación vulnerable, como son la mayor incidencia de fenómenos de tráfico y trata de personas, comercio sexual, violencia contra las mujeres (femicidios) o desplazamiento forzado.

Los instrumentos jurídicos del derecho internacional han reconocido paulatinamente estas problemáticas de la migración, al tiempo que las distintas legislaciones nacionales se han ido adaptando progresivamente a los estándares internacionales, aunque con distintos ritmos y profundidades. Asimismo, en los espacios de integración regional y en los mecanismos de cooperación binacional se han introducido políticas relativas a la migración, en especial en cuanto a la regularización migratoria y la atención en salud. No obstante, el principal obstáculo a las políticas públicas enfocadas a la salud reproductiva de las migrantes fronterizas lo constituye la falta de coordinación con los gobiernos locales, aunado a la tradicional debilidad del Estado en este tipo de regiones.

E. Desafíos y recomendaciones

Con base en lo anterior, y considerando los resultados particulares de cada uno de los cinco estudios binacionales, se presentan las siguientes recomendaciones para los gobiernos locales y nacionales, así como para las organizaciones de la sociedad civil y para los diferentes organismos internacionales involucrados en la problemática de la migración, la salud sexual y reproductiva, en contextos fronterizos y desde enfoques de género y generacional.

En primer lugar, en relación a la carencia de información estadística así como de estudios e investigaciones, se propone:

- En materia de información, es menester seguir profundizando en el conocimiento y análisis de las características sociodemográficas de las poblaciones migrantes fronterizas.
- Asimismo, se necesita promover la generación y producción de información cuantitativa y cualitativa sobre la accesibilidad de las poblaciones fronterizas a la salud y salud sexual y reproductiva, así como de la situación de violencia de género, femicidios, y otros procesos que afectan preferentemente a las mujeres, pueblos indígenas y otras minorías sociales.
- Existen potencialidades para la generación de información, ya sea mediante el refinamiento de los instrumentos existentes o la realización de sondeos y estudios ad hoc, dirigidos a indagar en las necesidades de dichas poblaciones.
- Es necesario realizar investigaciones más puntuales sobre la relación vulnerabilidad – migración – violencia, especialmente desde perspectivas que prioricen las condiciones de género, generacionales y étnicas.

En segundo lugar, en relación a la acción gubernamental, se plantea:

- La mayoría de las iniciativas de políticas dirigidas a la población migrante en materia de salud han operado de manera desarticulada entre niveles (locales, provinciales/estadales y nacionales), lo que se traduce en respuestas fragmentarias: son necesarias medidas de coordinación intergubernamental.
- Los servicios de salud en las zonas de frontera son claramente deficientes o insuficientes para atender la demanda existente, incluso de la población nativa.
- Es necesario integrar a los gobiernos locales en el diseño y estrategias de implementación de políticas para fortalecer la presencia estatal y adecuar la oferta a las necesidades reales de la población fronteriza, tanto la local como la migrante.

En tercer lugar, es necesario fortalecer la acción de las organizaciones de la sociedad civil:

- Es necesario un mayor apoyo al trabajo de las organizaciones no gubernamentales e internacionales en la zona, ya sea en el plano financiero o en el del compromiso político de los gobiernos.
- Se requiere dotar de regularidad y sistematicidad a las iniciativas, programas y proyectos en materia de salud y migraciones por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Es preciso reconocer a los migrantes fronterizos como un sujeto especial de protección, dando cuenta de la heterogeneidad de estas poblaciones.

- Se requieren iniciativas orientadas hacia los colectivos más vulnerables: niños, niñas y adolescentes, en particular los que viajan sin acompañamiento, y mujeres migrantes.

Finalmente, en materia de formación y capacitación, se propone lo siguiente:

- Es necesario dotar, formar y capacitar cuadros técnicos, logísticos y especializados para el trabajo con población migrante fronteriza, en especial en el área de la salud y los derechos sexuales y reproductivos.
- Las organizaciones no gubernamentales representan una de las pocas redes de apoyo y asistencia con que cuentan los migrantes fronterizos y la vía más eficiente para canalizar la ayuda: ellas son parte fundamental de las soluciones que se exploran en la región.
- Sin embargo, sus capacidades están sobrepasadas por las crecientes demandas y la escasez de recursos: es necesario explorar vías de financiamiento regulares o sujetas a objetivos de largo plazo, así como el desarrollo de trabajo conjunto entre los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente F. Del Popolo (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)*; Cap. III, Sec. D, pp. 251-275.

IV. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral

La migración internacional indígena ha ganado en los últimos años una notoriedad creciente en las agendas públicas de la región, tanto por sus implicaciones en el campo de los derechos humanos como por las derivaciones que tiene en el plano político nacional de algunos países. Este hecho está en directa relación con la situación de la tierra, los recursos naturales, los territorios y la territorialidad, en su doble dimensión: como factor de anclaje cultural y étnico, y como factor de expulsión, debido al empobrecimiento y la creciente presión sobre las tierras y recursos. La migración indígena involucra aspectos de derecho, de género, generacionales y territoriales, todos los cuales parecen influir fuertemente en la arquitectura social de América Latina y el Caribe.

Dado que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico, se hace necesario distinguir en términos conceptuales la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral de los pueblos. La información disponible a partir de la ronda de censos de 2010 ha reafirmado aquello que ya había comenzado a hacerse visible en los censos de 2000: que se trata de una migración principalmente transfronteriza de la que se infieren las dos tendencias mencionadas. En algunos casos, los inmigrantes indígenas internacionales se asientan en zonas rurales, en áreas que corresponden a los territorios ancestrales de su pueblo, fragmentados por los límites nacionales; en otros, se dirigen principalmente hacia las ciudades. Puede ser también una migración de carácter colectivo, e incluso forzosa, ocasionada en muchos casos por factores políticos, económicos o ambientales. Independientemente de las causas, lo que está presente es el mantenimiento de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como la reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica (CEPAL, 2007).

La dimensión de los derechos está doblemente presente en el estudio de estas poblaciones y de las problemáticas que las afectan; la situación de vulnerabilidad —derivada de su doble condición de migrantes y de indígenas— se exagera en escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. Como advirtiera ya en 2007 el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en el marco de la globalización y del deterioro ambiental se acelera la incorporación de los indígenas a los circuitos migratorios, su creciente urbanización y la progresiva modificación de su identidad cultural y social. En este contexto, los indígenas migrantes están particularmente expuestos a violaciones de sus derechos humanos en los trabajos agrícolas y mineros, en el ambiente urbano y a nivel internacional. De allí la necesidad de contar con marcos normativos y poner en marcha acciones y políticas adecuadas de protección para estos colectivos, especialmente en relación con las mujeres y las jóvenes indígenas migrantes, que sufren en muy alta medida la violencia y la explotación sexual (Stavenhagen, 2007).

A. El contexto de un tema emergente

Si bien las migraciones han existido siempre y están presentes en todas las sociedades y culturas, que son emisoras o receptoras de esos movimientos, las actuales condiciones derivadas de la globalización de la economía las han intensificado como nunca antes, dándoles otro significado y contenido. A pesar de que en las últimas décadas se registró un fuerte aumento de la emigración

internacional en la región, en particular hacia países de América del Norte y Europa, la crisis financiera mundial, que afectó muy profundamente a las economías de los países desarrollados, produjo una caída de la intensidad de dichos flujos, aunque no se han registrado retornos significativos de migrantes a sus países de origen (Martínez, 2003 y 2008).

Como síntesis de la situación, puede decirse que, según la CEPAL, la región registraba hacia 2010 unos 30 millones de migrantes regionales residentes fuera de sus países de nacimiento, cifra superior a la registrada una década atrás (Martínez y otros, 2014).

A comienzos de la década de 2000 se hizo patente la pérdida del carácter atractivo de la región en su conjunto, puesto que los inmigrantes que llegaban a ella representaban, en promedio, un 1% de la población de América Latina y el Caribe, mientras que los emigrantes constituían cerca de un 4%. Es decir, por cada inmigrante había cuatro emigrados (Martínez, 2008), una proporción que muy probablemente se ha mantenido, como puede estimarse a la luz de los resultados de la ronda de censos de 2010.

¿Qué distingue a la migración internacional de los pueblos indígenas en el contexto actual? Por diversas razones, se trata de un tema prioritario para investigadores, académicos, organismos internacionales y pueblos indígenas. Más aún, han sido las propias organizaciones indígenas las que, con enorme esfuerzo, han puesto de relieve la necesidad de profundizar en el conocimiento, la comprensión y la consideración de la migración indígena, no solo en lo referente a su magnitud, características y dimensiones cuantitativas, sino sobre todo a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión que conlleva, y sus consecuencias en materia de derechos humanos (Medina, 2006; Martínez, 2006; Espiniella, 2006).

B. Una aproximación conceptual y metodológica al estudio de la migración internacional indígena

La movilidad territorial de los pueblos indígenas ha sido una constante desde antes de la llegada de los españoles. Entre los factores que se han citado sistemáticamente como las principales causas que empujan a los pueblos indígenas a abandonar temporal o definitivamente sus territorios de origen, buscando nuevos destinos, se encuentran la insuficiencia de medios para sobrevivir en dichos territorios, los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y la crisis de la economía campesina cada vez más vinculada a los mercados internacionales, junto con la exclusión y toda suerte de conflictos y violaciones a los derechos humanos (Espiniella, 2006; Naciones Unidas, 2006b; CEPAL, 2007). Como consecuencia, la movilidad se ha convertido para muchos pueblos en el último recurso para su supervivencia física —además de cultural— y no solo para la búsqueda de mejores oportunidades de vida.

Resulta imperioso que la comunidad internacional, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil y de los propios pueblos indígenas reconozcan las enormes implicaciones que la movilidad tiene en la subsistencia de dichos pueblos. No se trata de un tema más de preocupación en los asuntos de la migración contemporánea, sino que exige una mirada apropiada en la que se considere la visión de los propios pueblos indígenas en la valoración de la migración en los contextos en los que se produce actualmente. Para la CEPAL se trata de un asunto insoslayable en la realidad migratoria actual, por lo que es necesario tener presente la perspectiva étnica en el debate sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe.

La estrecha relación entre emigración, condición étnica y pobreza puede reproducirse en los lugares de destino. La discriminación puede expresarse en términos económicos, ya que las personas indígenas suelen trabajar en el mercado laboral informal y son relegadas a los niveles más bajos; también en términos sociales, en la medida en que los migrantes, sobre todo los indocumentados, enfrentan actitudes racistas y de discriminación por parte del resto de la población, y en términos políticos, por cuanto la mayoría de los migrantes se ven privados de sus derechos ciudadanos plenos, situación que, por lo demás, ya se detecta en el país de origen (Fox y Rivera-Salgado, 2004; CEPAL, 2007).

Si bien no se puede identificar un patrón único, puede afirmarse que los itinerarios migratorios se inician con migraciones temporales y cíclicas, en las que los migrantes permanecen largos períodos en los lugares de destino y algunos se establecen definitivamente allí, aun sin perder el contacto con la comunidad de origen. Los circuitos que siguen —sobre todo en el caso de México y algunos lugares del Ecuador y Guatemala— se caracterizan por migraciones sucesivas (o en etapas), en particular hacia las grandes ciudades, desde donde los migrantes se desplazan progresivamente y mediante redes familiares con destino a otros países (Velasco, 2002; Torres, 2005; CEPAL, 2007; Martínez, 2008; Canales y otros, 2010).

Como señala la CEPAL (2007), en un mundo cada vez más globalizado, prácticamente no existe un grupo indígena que no recurra a la movilidad para su reproducción económica y social. No obstante, los destinos y volúmenes de las corrientes migratorias, las distancias recorridas, las temporalidades, los ciclos y las actividades desarrolladas en los lugares de destino varían de un pueblo a otro. Esta heterogeneidad se reproduce en las comunidades de destino, con lo que el panorama se torna aún más complejo, puesto que, además del estatus del pueblo indígena en su lugar de origen, interviene el contexto sociopolítico del país donde se asientan.

En virtud de los procesos sociohistóricos, se hace necesario distinguir en términos conceptuales la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral, que ocurre en los territorios indígenas que fueron fragmentados por los límites establecidos con la creación de los Estados. En el recuadro III.1 se abordan las distintas modalidades que adopta la movilidad internacional indígena.

■ Recuadro III.1

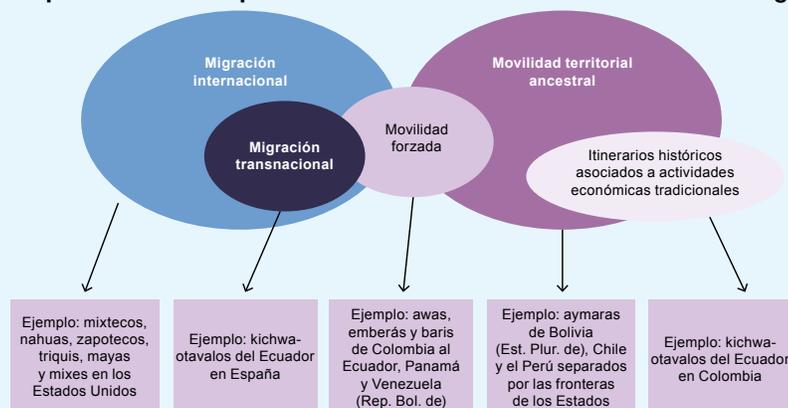
Las formas de la movilidad internacional indígena

Los migrantes indígenas no constituyen un grupo homogéneo, ni en términos de pueblos, ni de culturas, ni de lugares de origen o de destino. Esta heterogeneidad debe entenderse en estrecha relación con dos fenómenos: el incremento de la migración internacional y los distintos movimientos de reelaboración étnica y cultural. La trama y la densidad de estos procesos, tanto en las comunidades de origen como en las de destino, producen una diáspora indígena compleja, multifacética y dinámica (Fox y Rivera-Salgado, 2004; CEPAL, 2007).

Varios autores —incluidas las propias organizaciones indígenas— han señalado la necesidad de elaborar nuevos conceptos para comprender la migración internacional indígena, partiendo de la base de que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico (Fox y Rivera-Salgado, 2004; Naciones Unidas, 2006b; CEPAL, 2007), y distinguiendo además los procesos migratorios de la movilidad territorial ancestral. En este sentido, en el diagrama se propone una clasificación esquematizada. El primer aspecto que cabe resaltar es la distinción entre migración internacional y movilidad territorial ancestral, por los significados y las consecuencias que tienen en términos de políticas y derechos humanos; se consideran además otras tres subcategorías.

Recuadro III.1 (conclusión)

Propuesta de conceptualización de la movilidad internacional indígena



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

A continuación se explican brevemente los conceptos utilizados en el diagrama:

- **Movilidad ancestral (movilidad territorial en el marco de las fronteras étnicas):** se refiere a la situación de aquellos pueblos que habitaban un territorio que fue fragmentado por los límites de los Estados nacionales y cuya movilidad, si bien traspasa las fronteras jurisdiccionales internacionales, se produce dentro de fronteras étnicas en territorios ancestrales donde ejercieron y siguen ejerciendo el derecho consuetudinario. Dentro de esta categoría cabría diferenciar la movilidad asociada a itinerarios históricos que tienen como origen el desarrollo de algunas actividades económicas tradicionales —como el comercio de productos textiles y otras producciones artesanales— y que en ocasiones exceden los límites de las fronteras étnicas.
- **Movilidad forzada,** ya sea a través de fronteras jurisdiccionales o dentro de las fronteras étnicas: se ha mantenido el término específico “movilidad forzada” para categorizar la situación de los pueblos indígenas que cruzan las fronteras jurisdiccionales o se desplazan dentro de las fronteras étnicas debido a conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales u otras situaciones creadas por el ser humano. No se ha usado el término “desplazamiento”, pues este se refiere únicamente al movimiento de una población dentro de los límites de un país (aunque correspondería usarlo si la población se trasladara dentro de sus fronteras étnico-culturales). Tampoco se ha usado genéricamente el término “refugiado”, porque no todos los indígenas que se ven obligados a salir de sus comunidades originales solicitan ser refugiados o tienen esa condición.
- **Migración indígena transnacional:** se refiere a la situación de los migrantes internacionales que, ya sea como grupo social, como colectivo o como organización, han recreado lazos comunitarios más allá de las fronteras nacionales, ampliando las fronteras étnicas. Dos características fundamentales de este tipo de migración internacional son: i) los constantes intercambios entre las comunidades de origen y destino, que trascienden las relaciones comerciales y familiares, y ii) la institucionalización de esos lazos por medio de organizaciones que los mantienen y recrean (Portes, 2005).
- **Migración internacional propiamente tal:** se refiere a la situación de las personas indígenas migrantes que cruzan fronteras nacionales, distintas de las de sus territorios de movilidad ancestral, y que no mantendrían un vínculo institucionalizado con sus comunidades de origen, aun cuando la identidad étnica y los lazos familiares estén presentes.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

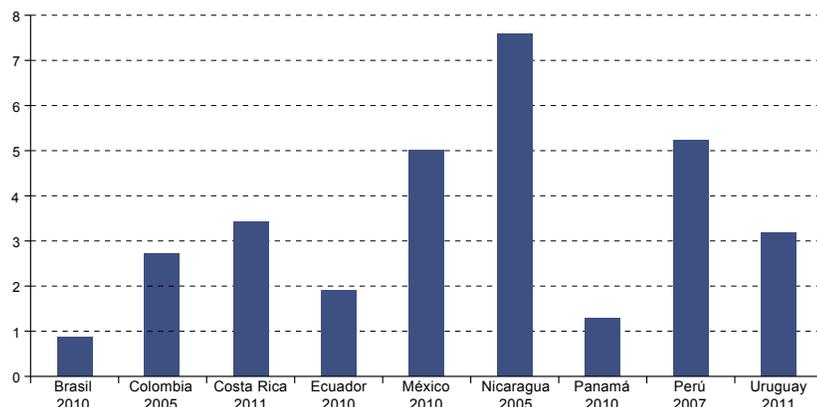
Para el estudio específico de la migración internacional indígena a partir de los censos, resulta crucial que el cuestionario contenga una pregunta de autoidentificación indígena aplicable a todas las personas, incluidos los nacidos en el extranjero, y que dicha pregunta vaya acompañada de la posibilidad de determinar a qué pueblo pertenece la persona. Dado que algunos países listan únicamente a los pueblos indígenas reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de políticas o a los pueblos originarios del propio país, la CEPAL (2011a) sigue recomendando que se incluya, además, la categoría “otro pueblo indígena” y que se solicite especificarlo.

C. Magnitudes y tendencias: una comparación regional

Una primera aproximación a la información de los censos permite observar que la proporción de los migrantes internacionales indígenas en el conjunto de los migrantes internacionales de cada uno de los países seleccionados es más bien baja. En los nueve países analizados, los censos dan cuenta de más de 83.000 inmigrantes internacionales indígenas. En un extremo, los inmigrantes indígenas en el Brasil no alcanzan al 1% del total de los inmigrantes internacionales, en tanto que en Nicaragua dicha proporción supera el 7% y en México y el Perú oscila en torno al 5% (véase el gráfico III.1).

■ Gráfico III.1

América Latina (9 países): inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010
(En porcentajes del total de inmigrantes internacionales)



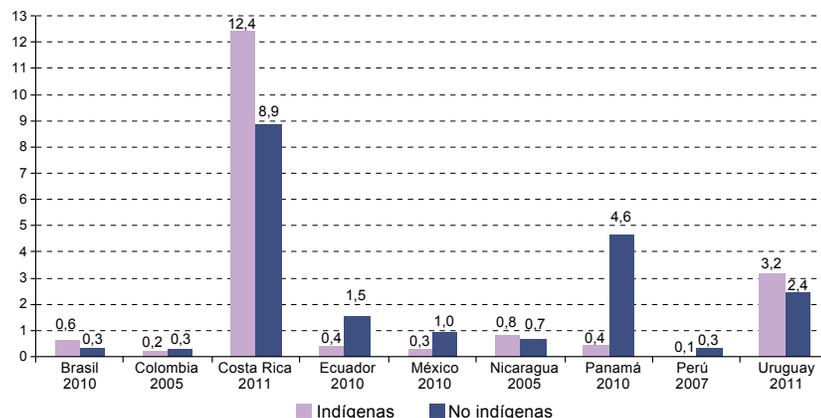
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Las cifras del gráfico III.2, por su parte, permiten dimensionar la propensión de la migración internacional indígena y no indígena, cuantificando la proporción de uno y otro tipo de migrantes en relación con la población total indígena y no indígena en cada país de destino, respectivamente. Los inmigrantes internacionales indígenas representan, en general, una proporción muy baja de la población indígena de cada país (menos de un 3,3%). Solo en Costa Rica se presenta un panorama diferente: un 12,4% de las personas indígenas nacieron fuera de las fronteras nacionales, una tendencia que ya se observaba hacia el año 2000, incluso de forma más marcada que en el censo de la ronda de 2010 (CEPAL, 2007).

■ **Gráfico III.2**

América Latina (9 países): proporción de personas indígenas y no indígenas nacidas en el extranjero en relación con el total de población indígena y no indígena, respectivamente, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Los datos ponen de manifiesto una menor propensión a la migración internacional indígena comparada con la no indígena en los casos de Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú, como países de destino, y una situación inversa en los casos del Brasil, Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay, también como destinos. En el caso del Brasil, la propensión de los inmigrantes internacionales indígenas duplica la de los no indígenas (los porcentajes de inmigrantes son de un 0,6% y un 0,3%, respectivamente), mientras que en Costa Rica y el Uruguay estas diferencias relativas se atenúan, aunque las magnitudes son más considerables (alcanzan un 12,4% y un 8,9% en el primer caso, y un 3,2% y un 2,4% en el segundo) (véase el gráfico III.3).

La menor intensidad de la inmigración internacional indígena ha sido descrita en diversos estudios y se relaciona principalmente con dos fenómenos: por una parte, el vínculo indisoluble de las personas indígenas con los territorios, que actúa como factor de anclaje —si bien la necesidad de supervivencia puede impulsarlas a desplazarse fuera de ellos— y, por otra, la desventaja estructural que tienen los pueblos indígenas para enfrentar una estrategia incierta y costosa como es la migración internacional. A ello se agregan los riesgos de la irregularidad del tránsito transfronterizo y la dificultad de las personas indígenas para pasar inadvertidas, por la vestimenta, las conductas o el idioma (Castañeda, Mans y Davenport, 2002). No obstante la menor magnitud de la migración internacional de personas indígenas, cabe recordar que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables, respecto del cual interactúan la pobreza y la condición étnica, dos “etiologías estructurales de la discriminación” (Martínez, 2006, citado en CEPAL, 2007).

El número de inmigrantes en cada país es muy variable. En México y Costa Rica se registran los mayores números de inmigrantes indígenas internacionales, que llegan a 47.979 y 12.962 personas, respectivamente. Magnitudes menores se registran en el Brasil, donde los migrantes indígenas internacionales suman 5.107 personas, y luego en el Ecuador (3.801), el Perú (3.576), Colombia (2.985), Nicaragua (2.559), el Uruguay (2.442) y Panamá (1.807). Asimismo, se observa que en la mayoría de los países analizados la inmigración internacional, tanto indígena como no indígena, es básicamente intrarregional. No obstante, entre los pueblos indígenas este patrón es más contundente: ocho de cada diez inmigrantes indígenas provienen de la región, proporción que se eleva a un 95,8% en el Uruguay, un 96,8% en el Brasil y un 97,7% en Costa Rica.

México presenta algunas particularidades con respecto a esta tendencia, ya que la migración que proviene de los Estados Unidos es proporcionalmente más elevada en el caso de los inmigrantes indígenas que en el de los inmigrantes no indígenas, aunque resulta mayoritaria en ambos casos. En efecto, ocho de cada diez inmigrantes indígenas que residen en México nacieron en los Estados Unidos, lo que —en un hecho bien conocido entre países que comparten fronteras— se debe en cierta medida al retorno, en compañía de sus hijos, de mexicanos que se dirigieron a ese país como parte de tempranos procesos de intercambio migratorio entre ambas naciones, asociados con los programas estatales que fomentaban la captación de mano de obra desde la segunda mitad del siglo XX. La información censal de los cuatro estados mexicanos con mayor concentración de inmigrantes indígenas internacionales muestra que, salvo en Chiapas —estado limítrofe con Guatemala, donde el 94% de los inmigrantes internacionales indígenas son guatemaltecos—, hay una presencia mayoritaria de inmigrantes indígenas nacidos en los Estados Unidos. En efecto, en Oaxaca, Michoacán e Hidalgo más del 98% de los inmigrantes internacionales indígenas han nacido en el vecino país del norte.

Cuando se considera solo a los migrantes procedentes de América Latina y el Caribe, se constata que la proporción de inmigrantes indígenas aumenta en la mayoría de los países, en comparación con el porcentaje de inmigrantes indígenas en el total de inmigrantes internacionales, lo que confirma la relevancia de la migración intrarregional, como lo ha destacado reiteradamente la CEPAL (Martínez, 2008; Martínez y otros, 2014). No obstante, la información disponible no permite captar el fenómeno de la emigración hacia los Estados Unidos, uno de los principales lugares de destino de las personas indígenas mexicanas y centroamericanas que emigran (CEPAL, 2007).

Aunque el panorama no es uniforme, un rasgo característico es el predominio de hombres entre los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, con la excepción del Perú y el Uruguay (donde se observa predominio femenino en ambos grupos), México (donde hay predominio femenino entre los inmigrantes indígenas) y Costa Rica (donde se registra predominio femenino entre los inmigrantes no indígenas) (véase el cuadro III.2).

■ Cuadro III.2

América Latina (9 países): índice de feminidad^a de los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, alrededor de 2010

País de residencia	Indígenas	No indígenas
Brasil, 2010	84,4	85,3
Colombia, 2005 ^b	90,9	93,5
Costa Rica, 2011 ^b	90,0	108,0
Ecuador, 2010	93,7	96,3
México, 2010 ^b	107,7	96,7
Nicaragua, 2005 ^b	99,8	95,1
Panamá, 2010	97,5	96,9
Perú, 2007 ^b	108,9	104,1
Uruguay, 2011 ^b	142,5	120,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Cociente entre el número de mujeres y el número de hombres en una población, expresado como el número de mujeres por cada 100 hombres.

^b No se incluye a las personas cuya condición étnica se ignora.

En los últimos años, se ha analizado en algunos estudios la incidencia de las relaciones de género en los procesos migratorios y de qué manera el papel de la mujer en las sociedades indígenas los favorece o los inhibe, así como los efectos en el empoderamiento de las propias mujeres (Sánchez Gómez y Barceló Quintal, 2010; Velázquez Galindo, 2011). En las últimas décadas, las mujeres han debido dejar sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida para ellas y sus familiares dentro y fuera del país (Velázquez Galindo, 2011).

Gracias a la migración de los hombres o de ellas mismas, las mujeres adquieren nuevos roles de dirección y responsabilidad en sus comunidades. Ello suele ocurrir en primer término en los hogares y con posterioridad puede ampliarse hacia nuevas formas de participación social y mayor protagonismo en el espacio público (Cruz Zúñiga, 2010). De acuerdo con Morales (2007), la participación femenina ha implicado un conjunto de transformaciones cualitativas en la conformación de redes y la modificación de los roles y las relaciones de género, que se observan en las articulaciones construidas y en el nuevo transnacionalismo social migratorio (Morales, 2007).

A la luz de estas evidencias, los estudios sobre el tema exigen una perspectiva de género junto con la perspectiva étnica. La decisión sobre quién migra y qué funciones le corresponden a cada uno de los integrantes del hogar, tanto en el país de destino como de origen, afecta a unos y otros.

En cuanto a las tendencias, varios autores sostenían a comienzos de la década de 2000 que desde 1990 la migración internacional indígena había aumentado en magnitud y se había diversificado en cuanto a los pueblos que migraban y los lugares de origen y de destino (García Ortega, 2004; Lewin y Guzmán, 2005; Kyle, 2000; Fox y Rivera-Salgado, 2004; CEPAL, 2007). Los resultados censales de la ronda de 2010 no permiten llegar a una conclusión categórica al respecto. El panorama de los cinco países sobre los que se cuenta con información de las dos últimas rondas censales es heterogéneo. El Brasil y Panamá, por ejemplo, no registran variaciones del peso que representan las personas indígenas inmigrantes respecto del total de indígenas residentes en el país entre un censo y el otro. En el Ecuador y México, en tanto, se observa un ligero aumento, mientras que Costa Rica es el único país donde la proporción de personas indígenas inmigrantes respecto del total de población indígena se redujo considerablemente (7 puntos porcentuales) entre 2000 y 2011 (véase el cuadro III.3).

■ Cuadro III.3

América Latina (5 países): población indígena e inmigrantes internacionales indígenas, censos de las rondas de 2000 y 2010

(En números de personas y porcentajes)

País	Alrededor de 2000			Alrededor de 2010		
	Total de población indígena	Total de inmigrantes indígenas	Porcentaje	Total de población indígena	Total de inmigrantes indígenas	Porcentaje
Brasil	734 128	4 479	0,6	821 501	5 107	0,6
Costa Rica	63 876	12 377	19,4	104 143	12 962	12,4
Ecuador	733 246	1 310	0,2	1 018 176	4 025	0,4
México	6 101 630	8 504	0,1	16 933 283	47 979	0,3
Panamá	285 099	1 186	0,4	417 559	1 807	0,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por otra parte, existen algunas limitaciones que dificultan el análisis de las tendencias de la migración internacional indígena a partir de la información censal. En primer término, inciden los aspectos metodológicos vinculados a la pregunta de autoidentificación, que pueden determinar variaciones del volumen de personas indígenas (tanto migrantes como no migrantes) en aquellos casos en que se modificó la pregunta entre un censo y otro. Un segundo aspecto se refiere a cambios en el proceso censal, por ejemplo, en lo referente a campañas de sensibilización para que la población indígena se autoidentifique o a la capacitación de los censistas. Un tercer aspecto se relaciona con el contexto sociopolítico, por ejemplo, con el grado de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas existente en cada país y la participación que ellos tienen en las instancias decisorias del Estado.

Los tres factores inciden en la mayor o menor declaración de la identidad indígena y, por lo tanto, en la comparabilidad de los datos entre un censo y otro. No obstante, ya sea por efecto de

una mayor declaración o por un aumento real del número de inmigrantes internacionales indígenas en relación con la población indígena del país, como ya se indicó, en dos de los países analizados se observa un incremento relativo (Ecuador y México), en otros dos no se aprecia variación (Brasil y Panamá) y en uno hay una disminución en términos relativos (Costa Rica), pero que no se relaciona con una reducción del número de inmigrantes (véase el cuadro III.3). Si el análisis se realiza por período de llegada, se observa una mayor concentración de inmigrantes indígenas en los cinco años previos al censo (véanse los cuadros III.4 y III.5), aunque siempre está presente el riesgo de subregistro. De todas formas, cabe recordar que esta indagación ha tenido un alto grado de falta de respuesta en varios países de la región.

■ Cuadro III.4

América Latina (6 países): inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, por períodos quinquenales de llegada, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País	Condición étnica	Período de llegada					Total	
		Antes de 1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005		2006-2010
Brasil, 2010	Indígena	19,2	9,9	5,9	16,0	19,7	29,2	100
	No indígena	57,5	4,0	3,7	7,3	9,9	17,7	100
Colombia, 2005	Indígena	33,5	11,3	12,6	18,5	24,0	-	100
	No indígena	27,7	8,6	15,0	16,8	31,8	-	100
Costa Rica, 2011	Indígena	18,1	7,1	11,8	17,8	16,7	28,5	100
	No indígena	16,6	7,4	15,2	21,1	17,0	22,6	100
Ecuador, 2010	Indígena	8,3	2,7	3,3	9,3	20,7	55,6	100
	No indígena	14,5	3,6	4,5	8,3	20,3	48,8	100
Nicaragua, 2005	Indígena	18,2	15,5	14,7	19,6	32,0	-	100
	No indígena	12,6	52,8	13,6	10,1	11,0	-	100
Uruguay, 2011	Indígena	26,2	11,9	8,5	12,4	12,3	28,8	100
	No indígena	47,3	8,6	7,9	8,2	8,7	19,4	100

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: En los censos de México y el Perú no se incorpora la pregunta por año de llegada al país. Los porcentajes se calcularon sin considerar a los inmigrantes de los cuales se ignora el año de llegada al país o la condición étnica. En el caso de Colombia, el período 2001-2005 incluye 13 casos en que el año de llegada es 2006.

■ Cuadro III.5

Panamá: inmigrantes internacionales indígenas, por períodos de llegada, censo de 2010
(En números de personas y porcentajes)

Período en que llegó a Panamá	Antes de mayo de 2000	De mayo de 2000 a abril de 2005	De mayo de 2005 a la fecha	No declarado	Total
Número	730	233	431	413	1 807
Porcentaje	40,4	12,9	23,9	22,9	100,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: En el censo, la pregunta está precodificada por períodos de llegada al país. En el total no se incluye a los migrantes cuyo lugar de nacimiento se ignora.

La llegada de inmigrantes internacionales indígenas es más marcada en la segunda mitad de la década de 2000 en el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, que son los países que hicieron relevamiento censal entre 2010 y 2011. El caso más notorio es el del Ecuador, donde los migrantes indígenas que arribaron entre 2006 y 2010 constituyen más del 55% del total y superan el 76% si se incluye también el quinquenio anterior (considerando el período 2001-2010 en su conjunto). En los otros tres países, el porcentaje llega a casi un tercio del total en el último quinquenio y suma entre un 40% y un 50% si se consideran los dos últimos quinquenios.

En los casos de Colombia y Nicaragua, de los cuales solo hay datos hasta 2005, se observan tendencias dispares. En el país centroamericano parece registrarse un comportamiento más semejante al de los cuatro países mencionados previamente, con un aumento más marcado de la llegada de inmigrantes indígenas en el quinquenio anterior a la fecha del censo (2001 a 2005), que concentra el 32% del total. En el país sudamericano, en tanto, la llegada de inmigrantes no indígenas se concentra de forma más notoria en el último quinquenio —con casi un 32% frente a un 24% en el caso de los inmigrantes indígenas—, si bien en ambos casos los porcentajes del último período muestran un aumento respecto del quinquenio anterior (véase el cuadro III.4). De todas formas, habrá que esperar los resultados de los censos de otros países de la región para tener un panorama más completo y preciso de las tendencias de la migración internacional indígena en los últimos años.

En cuanto a Panamá, cuyos datos se presentan por separado debido a que el censo incluye una pregunta precodificada por períodos de llegada al país, se observa una concentración más notoria de inmigrantes internacionales indígenas antes del año 2000; sin embargo, estos resultados deben tomarse con cautela puesto que algo más de un 20% de los inmigrantes internacionales indígenas no declaran el período de llegada al país (véase el cuadro III.5). Dado que en el caso de la población total de inmigrantes internacionales el censo registra que más de un 43% llegaron en el último quinquenio, no puede descartarse la hipótesis de que la discriminación derivada de la doble condición de migrantes e indígenas tenga un efecto en la no declaración de la llegada al país asociada a una situación de irregularidad; por otra parte, tampoco se descarta la hipótesis de que, en el caso de personas pertenecientes a pueblos indígenas transfronterizos, la constante movilidad torne sin sentido la identificación de un período de llegada.

D. Patrones heterogéneos: territorios antiguos, nuevas fronteras e identidades complejas

1. ¿Migración internacional o movilidad territorial ancestral?

El caso específico de los pueblos indígenas como unidades étnico-culturales que han sido fragmentadas por límites nacionales ha tenido un tratamiento más limitado en la bibliografía sobre migración internacional. Estos procesos, iniciados en mayor o menor medida desde la llegada de los conquistadores, se fueron consolidando hacia fines del siglo XIX, con la creación de los Estados nacionales de América Latina. Sin embargo, aún hoy pueden distinguirse varios pueblos indígenas bifronterizos e incluso trifronterizos que han seguido manteniendo lazos culturales y de parentesco.

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que, debido a las condiciones y contextos sociopolíticos de los países en que quedaron insertos, estos grupos han adquirido particularidades que exigen una mirada distintiva. En el Convenio núm. 169 de la OIT se otorga una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y se insta a los Gobiernos a “tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente” (art. 32).

En este contexto, son medidas relevantes la aceptación de la doble nacionalidad o aquellas que faciliten el contacto a través de las fronteras. Entre los países de la región que reconocen el derecho a la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, se encuentran Colombia y el Ecuador, en tanto que estos dos países junto con la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) cuentan con normativa orientada a facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, en consonancia con el artículo 32 del Convenio núm. 169⁸.

Si bien desde el punto de vista de los Estados soberanos (y de los censos) se podría hablar de migración internacional por el solo hecho de que una persona indígena traspasara una frontera física (un territorio jurisdiccional), no lo sería si se considera como referencia la unidad étnico-territorial, puesto que se trataría también de movilidad territorial ancestral. Esta es una especificidad de la migración indígena. De esta manera, la dicotomía entre frontera étnica y frontera nacional se desdibuja para el migrante indígena si se considera el territorio no solo en su dimensión administrativa jurisdiccional o como espacio geográfico, sino también como hábitat, patrimonio, biodiversidad y base de la identidad (Toledo Llancaqueo, 2005). Este asunto, que resulta indiscutible, no es fácil de resolver en las estadísticas. Más aún, en una muestra de la complejidad y heterogeneidad que atraviesa la dinámica de la movilidad indígena, algunos grupos tradicionalmente nómadas se movilizan por territorios en los que las fronteras nacionales no tienen sentido o son desconocidas para ellos, como ocurre con algunos pueblos de la Amazonia (Naciones Unidas, 2006b).

Al profundizar el análisis y construir una categoría de países limítrofes, se advierte uno de los rasgos más sobresalientes de la inmigración indígena, su carácter de migración fronteriza, lo que refuerza la necesidad de establecer políticas binacionales y trinacionales entre los Estados de la región. En efecto, en el Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá, entre ocho y nueve de cada diez inmigrantes indígenas provienen de un país vecino (en el caso de México, más del 90%). Una situación distinta ocurre con los inmigrantes no indígenas, salvo en los casos de Costa Rica y México, donde el porcentaje de migrantes procedentes de países limítrofes alcanza casi al 80% (véase el gráfico III.3). Si el universo de análisis se restringe a América Latina y el Caribe, se observa que prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas de cada país ha nacido en un país limítrofe, con la excepción del Perú y el Uruguay, donde estos porcentajes son de alrededor del 70% y el 55%, respectivamente. Frente a estas conclusiones, se plantea el desafío de distinguir cuánto de dicha migración indígena corresponde en efecto a una migración internacional propiamente tal entre países limítrofes y cuánto a una movilidad territorial dentro de fronteras étnicas, como se postuló al comienzo de este apartado. En todo caso, el reto para los investigadores y académicos consistiría en dilucidar en qué medida coexisten estos comportamientos, qué consecuencias acarrea uno y otro para las poblaciones involucradas y qué tipo de iniciativas específicas se requieren para atender las situaciones compartidas, como la vulnerabilidad que las acompaña.

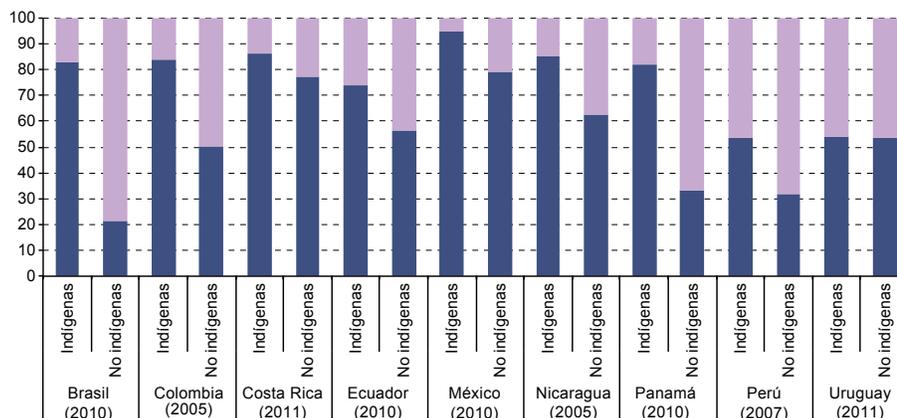
Una primera aproximación podría alcanzarse examinando los lugares de destino de los migrantes. Se observa que, salvo en el Uruguay, los inmigrantes indígenas se asientan en las zonas rurales en mayor medida que los no indígenas (véase el gráfico III.4).

⁸ Véase la base de datos de legislación indígena del BID [en línea] <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/index.cfm?lang=es>.

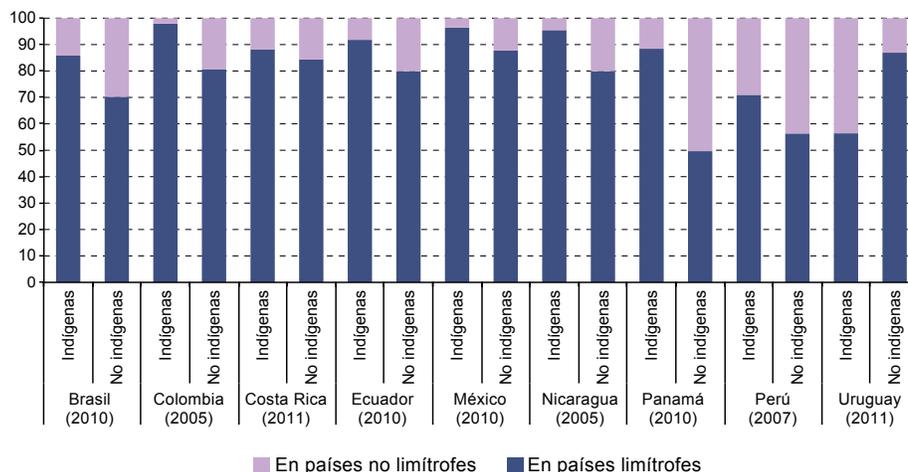
■ Gráfico III.3

América Latina (9 países): inmigrantes internacionales nacidos en países limítrofes o no limítrofes, por país de residencia y condición étnica, alrededor de 2010
(En porcentajes)

A. Inmigrantes nacidos en cualquier país del mundo



B. Inmigrantes nacidos en América Latina y el Caribe



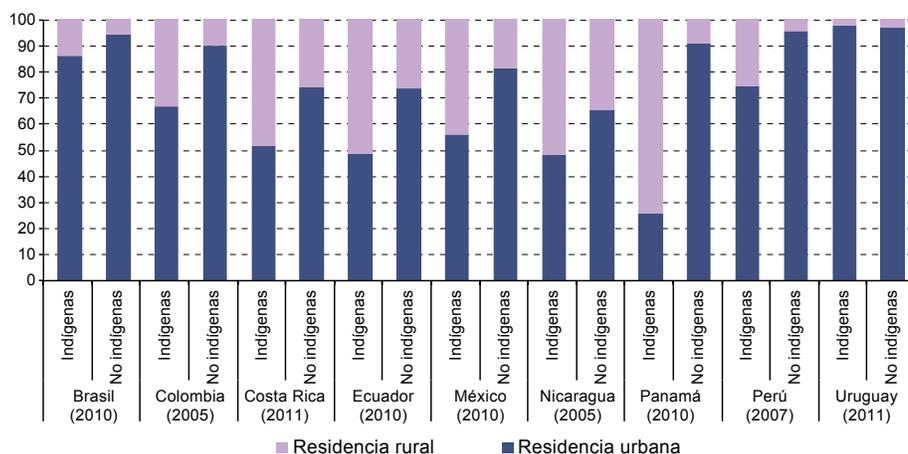
■ En países no limítrofes ■ En países limítrofes

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

■ Gráfico III.4

América Latina (9 países): distribución en el país de destino de los migrantes internacionales nacidos en América Latina y el Caribe, por condición étnica, según zona de residencia, urbana o rural, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En términos comparativos, los inmigrantes indígenas presentan una mayor variabilidad entre países: Panamá es el país con la mayor proporción de residencia rural de los inmigrantes indígenas, que llega a tres de cada cuatro de ellos, seguido por el Ecuador y Nicaragua, donde uno de cada dos inmigrantes indígenas residen en zonas rurales. México y Costa Rica, cuyos valores de residencia rural entre los inmigrantes indígenas no alcanzan al 50%, muestran ya un leve predominio de inmigrantes indígenas asentados en zonas urbanas, situación que se acentúa en Colombia y el Perú, donde los que se establecen en zonas rurales se reducen a uno de cada tres, en el primer caso, y uno de cada cuatro en el segundo. Por último, el Brasil y el Uruguay aparecen como países donde prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas se asientan en zonas urbanas (en porcentajes bajo el 90% y sobre el 90%, respectivamente).

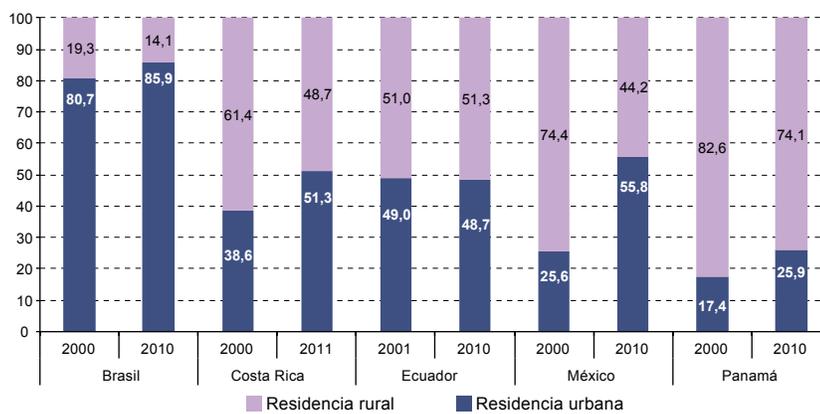
La hipótesis que se sugiere es que la movilidad hacia el campo podría ser indicio de un tipo de desplazamiento ligado a la movilidad ancestral, en tanto que la movilidad hacia las ciudades podría estar más asociada a la migración internacional propiamente dicha.

Si se comparan los dos últimos relevamientos censales, en cuatro de los cinco países sobre los cuales se cuenta con datos, se observa un descenso de la ruralidad de la migración internacional indígena, excepto en el caso del Ecuador, donde se mantiene prácticamente en los mismos niveles entre un censo y otro (uno de cada dos inmigrantes indígenas reside en la zona rural, aproximadamente). El cambio más notorio es el de México, país en que los inmigrantes indígenas rurales pasaron de ser tres de cada cuatro en 2000 a menos de uno de cada dos (un 44%) en 2010 (véase el gráfico III.5).

■ **Gráfico III.5**

América Latina (5 países): distribución de los migrantes internacionales indígenas nacidos en América Latina y el Caribe en el país de destino, según zona de residencia, urbana o rural, censos de las rondas de 2000 y 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En Panamá se observa que la mayoría de los inmigrantes internacionales indígenas (tres de cada cuatro) continuaron residiendo en zonas rurales entre un censo y otro, si bien con una tendencia a disminuir. En el extremo opuesto, en el Brasil aumentó en 2010 la proporción de inmigrantes internacionales indígenas que viven en zonas urbanas, aunque los valores no representan una variación marcada (ya en el año 2000 ocho de cada diez residían en zonas urbanas). Por otra parte, el aumento relativo de los inmigrantes internacionales indígenas que se asientan en zonas urbanas podría reflejar itinerarios migratorios en los que se dirigieron en primer término a zonas ancestrales y posteriormente se desplazaron a las ciudades, o en los que llegaron directamente a ellas.

A partir de estos resultados, es válido plantearse si el cruce de fronteras jurisdiccionales dentro de espacios étnico-culturales permite inferir que ese desplazamiento corresponde a la movilidad ancestral de los pueblos. Si bien la ruralidad de los inmigrantes internacionales indígenas podría constituir un indicio, no alcanza a ser evidencia suficiente.

Estos casos permitirían hacer una distinción dentro de la clasificación propuesta al comienzo del apartado (véase el recuadro III.1), en el sentido de que la movilidad ancestral podría adquirir dos modalidades. La primera y más claramente visible es la de aquellos pueblos cuyos territorios fueron divididos por las fronteras de los Estados y que, por lo tanto, para movilizarse dentro de esos territorios históricos necesitan atravesar dichas fronteras; son los que se denominan aquí pueblos bifronterizos o trifronterizos. La segunda modalidad, que no es posible identificar empíricamente a partir de la información suministrada por los censos, pero que bien puede plantearse como hipótesis, es la de una movilidad vinculada a itinerarios históricos más que a un territorio de pertenencia. Se trata de pueblos cuyas actividades históricas de subsistencia —como el comercio de producciones artesanales— los llevan a desplazarse en forma cíclica por diversos territorios pertenecientes a otros pueblos. Tal es el caso, nuevamente, de los kichwa-otavalos censados en Colombia y en otros países del corredor andino.

Al indagar sobre el patrón de residencia de los inmigrantes indígenas según divisiones administrativas mayores, es posible acercarse un poco más a la diferenciación entre movilidad ancestral

y migración internacional. La hipótesis es que la de aquellos que residen en las DAM correspondientes a las capitales del país o a grandes ciudades podría interpretarse como una migración internacional propiamente tal, en tanto que la de aquellos que se asientan en DAM fronterizas correspondientes a los territorios ancestrales estarían más cerca de una movilidad ancestral. A continuación se citan algunos ejemplos que pueden ser ilustrativos.

De los 357 inmigrantes internacionales pastos residentes en el Ecuador, el 60% vive en la provincia de Carchi, que es limítrofe con el departamento colombiano de Nariño, en el que reside el 84% de los inmigrantes internacionales pastos de Colombia. Se trata del área geográfica habitada históricamente por este pueblo desde antes de la conquista europea, por lo que la presencia de inmigrantes pastos a ambos lados de la frontera constituye sin duda el resultado de un caso de movilidad ancestral en territorios que fueron divididos por las fronteras de los Estados. En el caso de los 557 inmigrantes otavalos asentados en Colombia —nacidos en el Ecuador en su totalidad—, casi el 50% reside en el departamento de Bogotá y un 9% en el de Antioquia, ambos ubicados a gran distancia de la frontera con el Ecuador y correspondientes a ciudades importantes. Es muy probable que se trate de migración internacional.

Tanto los censos de Costa Rica como los de Panamá revelan la presencia de inmigrantes internacionales ngäbes. De los 3.000 inmigrantes ngäbes empadronados en Costa Rica, la mitad residen en el departamento de Limón y un tercio en el de Puntarenas, ambos limítrofes con Panamá. A su vez, el 40% de los inmigrantes ngäbes empadronados en Panamá (unos 350 en total) residen en la provincia de Bocas del Toro, un 23% en la provincia de Chiriquí y un 30% en la propia comarca Ngäbe-Buglé, regiones históricas de asentamiento, de las cuales las dos primeras colindan con Costa Rica (CEPAL, 2014b). Se trata de otro caso de movilidad ancestral. El 1% de los inmigrantes ngäbes empadronados en Costa Rica que residen en el departamento de San José podrían representar un caso de migración internacional propiamente tal o de una migración que comenzó siendo ancestral en una primera etapa y, merced a sucesivos desplazamientos, terminó siendo internacional.

El caso de los inmigrantes chorotegas podría ser otro ejemplo en que se combinan distintos tipos de movilidad. En efecto, un tercio de los 233 inmigrantes chorotegas censados en Costa Rica residen en el departamento de San José, lo que muy probablemente es resultado de una migración internacional en el sentido clásico —que no excluye la movilidad ancestral en etapas previas de la trayectoria migratoria; por otra parte, el 28% asentado en el departamento de Guanacaste y el 14% en el de Alajuela, ambos colindantes con los departamentos nicaragüenses de Rivas y Río San Juan, podrían asociarse a una movilidad ancestral. En igual sentido, de los 127 inmigrantes chorotegas censados en Nicaragua, casi el 60% se asientan en el departamento de Madriz y un tercio en el de Nueva Segovia, ambos limítrofes con Honduras. Cabe señalar que sus áreas históricas de asentamiento estaban diseminadas por los actuales territorios de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Estos resultados son contundentes en el sentido de enfatizar la necesidad de garantizar una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y ampliar el reconocimiento de la movilidad territorial ancestral que los caracteriza, cualitativamente diferente de la migración internacional.

El Uruguay y el Brasil —así como, en menor medida, Costa Rica y Panamá— son países que presentan un patrón de inmigración indígena hacia las grandes ciudades y las capitales (véase el cuadro III.6). En efecto, el Uruguay y el Brasil más del 50% del total de los inmigrantes indígenas se concentran en las DAM correspondientes a Montevideo y São Paulo, respectivamente, en tanto que en Costa Rica y Panamá dicha concentración alcanza al 30% en la DAM correspondiente a San José y el 24% en la correspondiente a la ciudad de Panamá, respectivamente, lo que podría representar un patrón de asentamiento similar al de la población inmigrante no indígena.

■ Cuadro III.6

América Latina (9 países): divisiones administrativas mayores (DAM) con mayor concentración de inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010
(En números de personas y porcentajes)

Pais	Nombre de la DAM	Total de inmigrantes indígenas en la DAM	Total de inmigrantes indígenas en el país	Porcentajes
Brasil, 2010	Distrito Federal	112	5 107	2,2
	São Paulo	2 573		50,4
	Roraima	613		12,0
Colombia, 2005	Bogotá	467	2 985	15,6
	Amazonas	306		10,3
	La Guajira	292		9,8
Costa Rica, 2011	San José	3 949	12 962	30,5
	Puntarenas	2 170		16,7
	Limón	3 007		23,2
Ecuador, 2010	Pichincha	675	3 801	17,8
	Carchi	802		21,1
	Sucumbíos	753		19,8
México, 2010	Distrito Federal	1 138	47 979	2,4
	Oaxaca	6 898		14,4
	Michoacán de Ocampo	4 187		8,7
Nicaragua, 2005	Managua	115	2 559	4,5
	Región Autónoma del Atlántico Norte	1 749		68,3
	Madriz	115		4,5
Panamá, 2010	Panamá	438	1 807	24,2
	Darién	532		29,4
	Comarca Emberá	321		17,8
Perú, 2007	Lima	14	3 576	0,4
	Loreto	1 348		37,7
	San Martín	786		22,0
Uruguay, 2011	Montevideo	1 326	2 442	54,3
	Canelones	335		13,7
	Maldonado	173		7,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por su parte, la concentración de inmigrantes internacionales indígenas en Roraima (Brasil), Amazonas y La Guajira (Colombia), Limón y Puntarenas (Costa Rica), Carchi, Sucumbíos y Pichincha (Ecuador), Oaxaca y Michoacán de Ocampo (México), Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua) y Loreto y San Martín (Perú) podría corresponder a un patrón de asentamiento en ciudades cercanas a los territorios ancestrales.

El caso de Panamá parece ser un buen ejemplo de la heterogeneidad de la migración y de la necesidad de distinguir entre tipos de migrantes, dependiendo de los pueblos y sus contextos. Si bien uno de cada cuatro inmigrantes internacionales indígenas se asienta en la provincia de Panamá, casi un tercio lo hace en la de Darién y un 18% en la comarca indígena Emberá-Wounaan, estas dos últimas cercanas al límite con Colombia. Costa Rica también presenta un patrón heterogéneo: casi un tercio de los migrantes internacionales indígenas se ubican en la provincia de San José pero, a

su vez, un 23% y un 17% residen en las provincias de Limón (que limita con Panamá al sur y con Nicaragua al norte) y Puntarenas (límitrofe con Panamá), respectivamente.

Asimismo, la magnitud del asentamiento en zonas rurales permite observar indicios muy claros de una movilidad territorial ancestral. En el caso del estado brasileño de Roraima —límitrofe con Guyana y Venezuela (República Bolivariana de), donde habitan los makuxís y los ingarikós⁹, entre otros pueblos originarios—, el 90% de los inmigrantes internacionales indígenas nacieron en Guyana y más de un 55% del total residen en zonas rurales. En igual sentido, en la provincia de Puntarenas (Costa Rica), el 75% de los inmigrantes indígenas nacieron en Panamá y el 20% en Nicaragua; el 84% del total reside en zonas rurales. En la provincia de Darién (Panamá), se observa una situación similar: con un 99% de inmigrantes indígenas nacidos en Colombia, la ruralidad alcanza al 99%. El departamento de Amazonas (Colombia) también presenta indicios de una movilidad ancestral, pues más del 70% de los migrantes indígenas nacieron en el Perú y un 19% en el Brasil, al mismo tiempo que la ruralidad se eleva al 91%.

2. Cuando la migración internacional indígena se vuelve forzada

Como se señaló antes, la movilidad indígena tiene directa relación con los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos originarios, tanto por los factores desencadenantes de la migración como por las consecuencias que ella trae aparejadas. Cuando está determinada por factores sociales estructurales y asume un carácter colectivo, no podría ser comparable a la migración individual y libremente elegida, a pesar de que esta última suele estar afectada también por factores sociales estructurales (CEPAL, 2007). En el caso de varios pueblos indígenas de la región, se trata claramente de un último recurso de supervivencia, que algunos autores han llegado a calificar de éxodo (González Chévez, s/f).

Los censos de población no son el instrumento adecuado para analizar estos fenómenos, descritos hasta el momento en estudios locales realizados por organizaciones indígenas y organismos internacionales vinculados al tema de los derechos humanos.

A las situaciones de violencia política tradicionales, se suman cada vez con mayor intensidad nuevas formas de exclusión, vulnerabilidad y despojo que son concomitantes al auge del modelo primario exportador que se ha aplicado en la región en la explotación de los recursos naturales durante los últimos años. Al respecto, el anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas advirtió que la carrera mundial por extraer y explotar minerales y combustibles fósiles, sumada al hecho de que gran parte de lo que queda de esos recursos naturales se encuentra en tierras de pueblos indígenas, está aumentando y generalizando los impactos de las industrias extractivas en la vida de estos pueblos (Anaya, 2013).

Por tal motivo, la investigación en esta materia sigue siendo necesaria y constituye uno de los principales desafíos para lograr una mejor comprensión de la migración internacional indígena y la formulación de políticas apropiadas. Más aún, la movilidad forzada, como hecho de violación de los derechos humanos y desterritorialización violenta, requiere de una visibilidad y acción inmediata, por sus consecuencias directas en la supervivencia de las comunidades y pueblos originarios (CEPAL, 2007).

⁹ Los makuxís habitan en la zona ubicada entre las cabeceras de los ríos Blanco y Rupununi, territorio dividido actualmente entre el Brasil y Guyana, y los ingarikós en las zonas aledañas al monte Roraima, marco de la triple frontera entre el Brasil, Guyana y Venezuela (República Bolivariana de). Véase “Povos Indígenas no Brasil” [en línea] <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/macuxi> y <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/ingariko>.

Fuente J. Martínez Pizarro, V. Cano Christiny y M. Soffia Contrucci (2014), *Serie Población y Desarrollo No 109*; Cap. IV, Sec. B, pp. 45-46.

V. Acerca de la migración de reemplazo

Otro aspecto de interés en América Latina y el Caribe es la heterogeneidad de los escenarios demográficos futuros y el posible papel de la migración para lograr su complementariedad, pues existen diferencias en la evolución de las poblaciones en edad laboral dentro de la región, que se materializan en la escasez de fuerza de trabajo en algunos países y la mayor disponibilidad en otros, lo que por ejemplo plantea la oportunidad de promover el intercambio de trabajadores. La alusión más directa que se ha empleado al respecto es la llamada migración de reemplazo. En estos debates se han anticipado varias cosas. Los investigadores de países desarrollados son críticos frente a la propuesta de soluciones generalizadas por medio de la migración de reemplazo para el problema del envejecimiento demográfico en ciertas regiones, porque no conciben que la migración sea la única (o mejor) solución para encarar sus implicaciones, y sostienen que más bien podrían generarse consecuencias no deseadas si se desarrollan políticas bajo esa perspectiva (Coleman, 2002). Por otra parte se encuentra la visión menos controversial de la complementariedad, en lugar de la del reemplazo, aunque falta mucho por debatir a nivel regional.

Cabe distinguir varios tópicos sobre el debate más consolidado acerca del reemplazo, que arrojan luces en este campo. En primer lugar, se sostiene que para que la migración genere un impacto demográfico que pudiera contrarrestar sostenidamente el declive y envejecimiento de la población se necesitan grandes cantidades de migrantes, que en la práctica lograrían obtener un efecto muy modesto. Este punto genera un consenso: se trataría de asumir con cautela el efecto probable de las medidas de mitigación para el envejecimiento o declive de la población a través de la migración, las que debiesen ser evaluadas integralmente y estar acompañadas de otras medidas (Coleman, 2000 y 2002; León Salas, 2005; Arango, 2004; Dubois, 2003; Lesthaeghe, 2000; Castro, 2010; Cichon, Léger y Knop, 2003; Harper, 2013).

En segundo lugar, se ha advertido que uno de los peligros de adoptar el aumento de la migración como única solución para frenar el envejecimiento de la población es que llevaría a un control mayor de los flujos y una mayor exigencia de selectividad (Dubois, 2003; Coleman, 2002), porque para generar los efectos deseados debiesen fomentarse flujos que coincidan con ciertas características de edad, procedencia y sexo, además de alguna condición de actividad y calificación de los migrantes, y de durabilidad efectiva de la migración, que aseguren el rejuvenecimiento y visibilicen el aporte a la economía.

En tercer lugar, asoman varios aspectos residuales de debate. Por ejemplo, un tema de futuro concierne a las condiciones con que la sociedad receptora recibiría estos flujos, dejando atrás visiones utilitaristas y restrictivas. Por otra parte, la evolución demográfica de largo plazo no debe reducir las consecuencias de los cambios en las pautas reproductivas entre las mujeres migrantes a una mantención de sus patrones en el país de origen, lo que obliga a tener en cuenta las experiencias en aquellos casos en que la fecundidad entre extranjeras y nativas se ha terminado igualando en el mediano o largo plazo (Dubois, 2003; Coleman, 2002; León Salas, 2005; Arango, 2004; Castro, 2010).

El análisis realizado en el informe de las Naciones Unidas sobre migración de reemplazo (United Nations, 2001) se parte de la premisa de que se deben evitar el envejecimiento y el declive de la población. Quienes han criticado el informe ponen en cuestión precisamente esa premisa inicial. Por una parte, el envejecimiento sería resultado tanto del aumento de la esperanza de vida como de la disminución de las tasas de fecundidad, y no se debería a un “déficit” de migración, por lo que sería consecuencia del progresivo resolverse con medidas inmediatas en términos puramente demográficos (Dubois, 2003; Coleman, 2002).

Si bien es cierto que los hijos nacidos de padres extranjeros contribuyen directamente al crecimiento natural de la población, y que la reducción del grupo de personas en edad laboral va a tener consecuencias económicas, fiscales y en la forma de vida en general, parece necesario investigar en profundidad las diferentes formas de enfrentar el tema a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta todos los factores que influyen en cada medida, atendiendo a la complejidad del tema y alejándose de soluciones facilistas. La migración, más que una solución de reemplazo, sería un complemento de otras acciones (León Salas, 2005; Brancós y Domingo, 2001; European Commission, 2006; Lesthaeghe, 2000; Lutz y Scherbov, 2007; Stranges, 2007). Entre algunas medidas no demográficas que podrían considerarse una mejor alternativa para enfrentar el tema se encontrarían el desincentivo de la jubilación temprana; el incentivo y la promoción de la conciliación entre el trabajo y la crianza, tanto entre las mujeres como entre los hombres; el aumento del promedio de edad de jubilación y la inversión en mejoras de la productividad, entre otras (Coleman, 2000 y 2002).

En definitiva, en este contexto de diferencias en las características demográficas y generacionales entre los países, se hace fundamental valorar el aporte de la migración intrarregional, tanto para los países de origen como para los de destino —en términos sociales, económicos y culturales— y cuestionar los resultados de las políticas migratorias restrictivas y selectivas que van en contra de esa tendencia. Los aportes de la emigración a través del retorno, la vinculación con las comunidades y las remesas, por ejemplo, son elementos que también merecen ser abordados en las políticas públicas si se quiere aprovechar el aporte de la migración de manera integral. Por ejemplo, en términos económicos, no hay que olvidar que la migración juega un rol decisivo en los mercados laborales de los países de destino, pues muchos migrantes realizan labores especializadas que no hacen los nativos y el país de destino no tuvo gasto alguno en la preparación profesional o laboral de esos migrantes, lo que significa una ventaja económica y produce a su vez efectos positivos sobre la demanda y la oferta de trabajo. Y en cuanto a los emigrados, toda la experiencia adquirida en el país de emigración resulta un aporte invaluable en la sociedad de origen no solo en términos económicos, sino también sociales y culturales.

Fuente L. Reboiras Finardi (2015), *Serie Población y Desarrollo No 110*; Cap. IV y conclusiones, pp. 7, 55, 58 y 75-79.

VI. Migración internacional y envejecimiento demográfico: el caso de Costa Rica y Nicaragua

Este trabajo analiza las interrelaciones entre la migración internacional y el envejecimiento demográfico. Tomando el caso de dos países de América Latina con fuerte presencia de flujos migratorios como Nicaragua y Costa Rica —el primero como país de origen y el segundo como el país de destino de tales flujos—, el trabajo indaga sobre el impacto de la inmigración nicaragüense sobre el envejecimiento demográfico de Costa Rica, así como los efectos de la emigración sobre la propia estructura por edades de la población nicaragüense y el envejecimiento poblacional de Nicaragua.

A partir de estimaciones y proyecciones de la población de ambos países —bajo hipótesis con y sin migración durante el período de estudio— se analizan los efectos sobre la estructura etaria de las respectivas poblaciones y sus volúmenes absolutos, así como el comportamiento de indicadores de envejecimiento tales como las relaciones de dependencia, el índice de envejecimiento, las relaciones de apoyo potencial, las relaciones de apoyo a los padres y la tasa de crecimiento de los mayores.

Este ejercicio, con alcances ilustrativos, tiene la finalidad de conocer y resaltar —de forma hipotética— de qué manera y en qué magnitud pueden incidir las dinámicas migratorias en la estructura demográfica de los países analizados. Las cifras resultantes poseen un valor indicativo que permite visualizar el impacto posible de la migración internacional en la dinámica de la población.

Por último, se indaga en la información de los últimos cinco censos de Costa Rica en la búsqueda de algún vínculo entre el tipo de inserción laboral de los migrantes nicaragüenses y las características demográficas de la población de dicho país.

Las principales fuentes de datos utilizadas son los censos de población disponibles en la base de datos del proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como las estimaciones y proyecciones de población disponibles en el CELADE y en los institutos nacionales de estadística de ambos países. Las cifras presentadas poseen un valor indicativo que permite visualizar el impacto posible de la migración internacional en la dinámica de la población.

Si hacia 1950 ambos se hallaban en la etapa incipiente de la transición demográfica, el año 2010 se encontraban en instancias diferentes: Costa Rica en la etapa avanzada —y en pleno bono demográfico—, y Nicaragua en plena transición. En este contexto, Costa Rica contaba en 2010 con una población potencialmente activa cercana al 66% frente al 59% de Nicaragua. El 9,5% de la población costarricense correspondía al grupo de 60 años y más, mientras que en Nicaragua las personas mayores representaban el 6,2%.

A partir del ejercicio se ha podido observar la disminución temprana del peso de la población menor de 15 años en el total de la población de Costa Rica, que se inicia en la década de los sesenta, con el correspondiente aumento del peso de la población en edades activas y una población mayor de 60 años que permanece prácticamente sin variaciones notorias hasta inicios del nuevo siglo. En Nicaragua, en tanto, el descenso más marcado en el peso de la población joven recién se observa

con mayor claridad a partir de la década de 1990, período hasta el cual el porcentaje de menores de 15 estuvo casi en paridad con el de la población en edades activas.

La construcción de hipótesis sin migración permitió ver que el impacto a mediano y largo plazo es más notorio en Nicaragua que en Costa Rica. Por ejemplo, los efectos de la migración sobre la estructura de la población costarricense recién empiezan a hacerse notar en la década de 1990, con un incremento absoluto de casi 68 mil personas en edades activas (entre 15 y 59 años) en la estimación con migración. Para el año 2010 dicho valor supera las 380 mil personas y en la proyección para el año 2030 se ubicaría por encima de las 430 mil.

Al analizar las proyecciones para 2050 y 2100, lo que se observa es que, si bien el grupo de la población potencialmente activa es el que más ganancias manifestaría, el grupo de las personas mayores registraría un aumento notable. Para el año 2050, la diferencia entre las dos hipótesis (con y sin migración) da una ganancia de población que, en términos absolutos, se haría más abultada entre los grupos de 60 a 69 años de edad. En otros términos, de las 681 mil personas que constituirían la ganancia de población de Costa Rica merced a la migración internacional en 2050, más de 100 mil se concentrarían en el grupo etario comprendido entre los 60 y 69 años. Es en ese momento cuando se observa que el efecto de la migración internacional, que en etapas más tempranas contribuyó al rejuvenecimiento de la población, actuaría en sentido inverso incrementando el número de personas mayores. Hacia el año 2100, en tanto, además de disminuir en términos absolutos —alcanzando las 530 mil personas en total—, la ganancia de población total se distribuiría mucho más parejamente entre todos los grupos de edad.

En Nicaragua, en cambio, la pérdida de población en edades jóvenes y activas por la emigración se hace notar más tempranamente, en 1970. En términos agregados, el ejercicio de estimación de la población bajo el supuesto de migración cero mostró que la pérdida de población potencialmente activa alcanzaba en 1970 un valor absoluto de casi 50 mil personas, en 1990 trepaba a 390 mil, para llegar a más de 1 millón 200 mil personas en 2010. El faltante de población potencialmente activa que trajo aparejada la emigración de nicaragüenses crecería a casi 1 millón 570 mil personas hacia el año 2030, marcando el valor máximo en el monto de población “perdida” en 2050 (con poco más de 1 millón 600 mil), y disminuiría hasta alrededor de 1 millón 300 mil hacia el año 2100. Se trata no solamente de aquellos nicaragüenses que emigraron a edades jóvenes en décadas anteriores, sino también de los hijos de esos emigrantes que —habiéndose nacido tanto en Nicaragua como en Costa Rica— habrían pasado a engrosar la población en edades activas del país de destino.

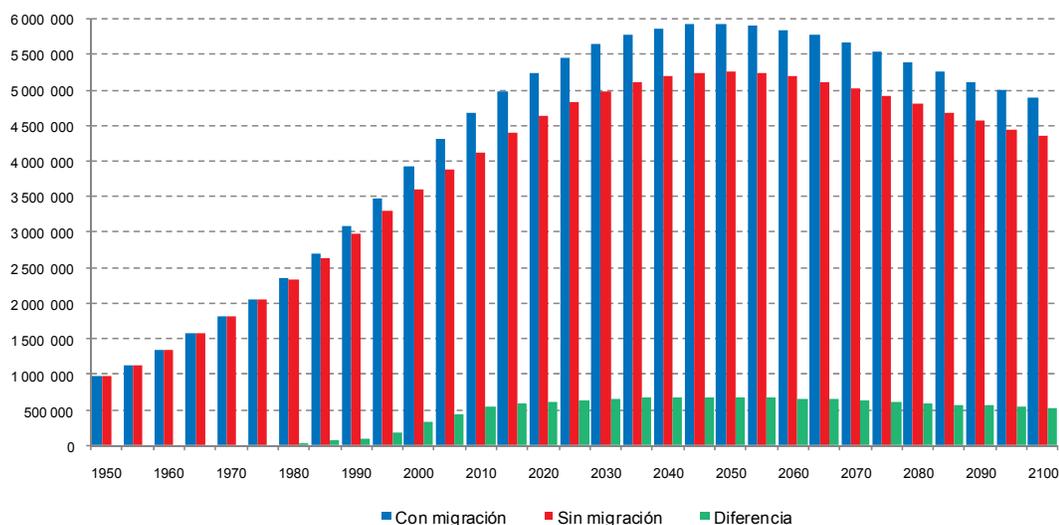
La población mayor de Nicaragua (60 años y más) registraría la pérdida más cuantiosa hacia el año 2100, lo que implicaría un total de 920 mil ancianos menos, que ya habrían alcanzado los 640 mil en 2050. En otros términos, y según los resultados del ejercicio, en la hipótesis de que no hubiese habido migración desde 1950, para el año 2100 Nicaragua tendría casi un millón de ancianos más. Este puede ser un indicio de que, en el corto plazo y en sentido inverso de lo que acontece en Costa Rica, la emigración actuaría acelerando el envejecimiento por la pérdida de población en edades activas y en la niñez, pero en el largo plazo el efecto se invertiría, desacelerándolo.

La máxima ganancia de población total en Costa Rica se observaría hacia 2050, momento en el que alcanzaría las 680 mil personas y a partir del cual empezaría su curva descendente hasta quedar en torno a las 530 mil en 2100. En Nicaragua, en tanto, las máximas pérdidas tendrían lugar en torno al año 2070, momento en el que el faltante alcanzaría casi 2 millones 800 mil personas, para ubicarse en algo menos de 2 millones 600 mil hacia el año 2100 (véase el gráfico III.6).

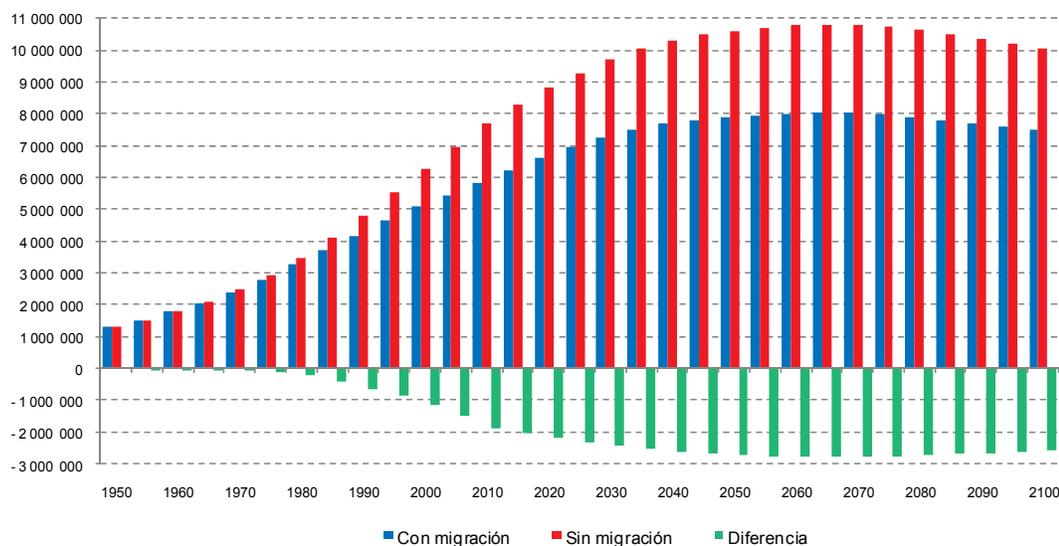
■ Gráfico III.6

Costa Rica y Nicaragua: población total con y sin migración internacional (ambos sexos), por quinquenios. 1950-2100 (años seleccionados)

A. Costa Rica



B. Nicaragua



Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011); Observatorio Demográfico N° 12: Envejecimiento poblacional. Octubre 2011.

De la comparación entre los volúmenes “perdidos” y “ganados” por cada país destaca la enorme disparidad en los valores. Una primera explicación a esta diferencia podría encontrarse en la diversidad de destinos migratorios de la población nicaragüense. Es decir, una gran proporción de la emigración nicaragüense tuvo como destino otros países además de Costa Rica (fundamentalmente los Estados Unidos). La segunda explicación tendría que ver con la adopción por parte de la población nicaragüense en Costa Rica de los patrones de fecundidad y mortalidad del país de destino. Ello

implicaría que los faltantes de población más joven de Nicaragua no son solamente niños que se fueron o nacieron en Costa Rica, sino también de aquellos que habrían nacido en Nicaragua de haberse quedado sus padres en el país de origen, pero que tampoco nacieron en Costa Rica en virtud de la adopción de un patrón de fecundidad más baja.

Sin embargo, lo que los valores absolutos permiten ver en relación con las pérdidas y ganancias de población merced a la migración, no aparece tan claramente cuando se observa el comportamiento de los indicadores de envejecimiento. En primer lugar, el impacto de los flujos migratorios no es igualmente notorio en todos los indicadores. Las relaciones de dependencia a lo largo de todo el período de análisis, por ejemplo, no muestran grandes variaciones en Costa Rica entre las hipótesis de migración, en tanto que en Nicaragua el período que va de 1980 a 2010 es el que registra un desfase de más de tres puntos entre los valores, para luego converger. Cuando se trata de la relación de dependencia de los mayores las diferencias entre ambas hipótesis y en ambos países se atenúan, incluso en el caso de Nicaragua, alcanzando la diferencia un valor máximo de 1,4 en el año 2050.

En el caso del índice de envejecimiento, si bien no existen diferencias muy notorias entre ambas hipótesis a lo largo de todo el período y las variaciones no son significativas hasta el año 2000, la relación entre jóvenes y mayores en Costa Rica sufre un cambio dramático en un período de apenas 20 años, pasando de unos 40 mayores por cada 100 jóvenes en 2010 a casi 108 por cada 100 en 2030, 200 en 2050 y 255 en 2070, para estabilizarse en 233 en el año 2100. En Nicaragua, en tanto, se observa un proceso similar pero con 20 años de diferencia respecto del país vecino: de alrededor de 45 mayores por cada 100 jóvenes en 2030 pasaría a más de 110 en 2050 y treparía a más de 190 mayores por cada 100 jóvenes en 2070, hasta alcanzar los 231 en el año 2100. Se trata de un indicador que pone en evidencia cuán vertiginoso será el cambio en la estructura por edades de la población de ambos países (véase el cuadro III.7).

■ Cuadro III.7

Costa Rica y Nicaragua: índice de envejecimiento estimado y proyectado, con y sin migración internacional (ambos sexos). 1950-2100 (años seleccionados)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2070	2100
Costa Rica													
Con migración	19,8	16,2	15,3	19,1	20,0	24,6	38,0	67,7	107,5	146,6	198,4	254,6	232,9
Sin migración	19,8	16,2	15,3	18,9	19,7	25,1	39,8	70,0	107,9	144,1	194,3	252,8	232,8
Nicaragua													
Con migración	10,8	8,6	8,5	9,2	10,6	13,2	18,0	28,3	43,9	70,7	112,8	191,5	231,2
Sin migración	10,8	8,6	8,5	9,2	10,5	13,1	18,1	29,1	46,2	75,6	117,5	191,3	232,1

Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011); Observatorio Demográfico N° 12: Envejecimiento poblacional, octubre 2011.

El impacto de la migración internacional no es notoriamente visible en la relación de apoyo potencial y el índice de apoyo a los padres; a lo largo de todo el período solo se observan diferencias muy leves entre ambas hipótesis. Algo similar ocurre con la tasa de crecimiento de la población mayor en Costa Rica, que no registra mayores diferencias entre ambas hipótesis. Esta situación difiere de lo que ocurre con la población mayor nicaragüense, que en la hipótesis con migración presenta una tasa de crecimiento más baja que en la hipótesis sin migración. Ello se explica, fundamentalmente, por los emigrantes más antiguos, es decir, el faltante de personas que comenzaron a emigrar en períodos más tempranos. En otros términos, el descenso observado en la tasa estimada y proyectada con migración está relacionado con los nicaragüenses que, por haber emigrado en edades más tempranas, no llegaron a envejecer en Nicaragua.

En un trabajo reciente sobre el impacto de los movimientos migratorios en las cohortes de población en Nicaragua, Bay y Reboiras (2014) señalan que el análisis longitudinal (por cohortes) permite observar con más claridad el impacto de la emigración en la estructura por edad de la población y en los indicadores de envejecimiento y dependencia demográfica de las cohortes, haciéndose más notorio aún el efecto acumulativo de la emigración¹⁰. La explicación radica en que el efecto acumulativo de la migración se hace más notorio en las cohortes que en la población de un momento determinado. En este contexto, y dado que la migración tiene un doble efecto —por un lado, la disminución de la población por efecto emigratorio y, por el otro, la disminución del número de nacimientos por la pérdida de mujeres en edad fértil—, los impactos se ven claramente en las cohortes porque se logra observar los efectos combinados de la dinámica demográfica en su totalidad (Bay y Reboiras, 2014).

Si bien en el contexto de una dinámica migratoria de tipo sur-norte la migración podría estar compensando el vacío demográfico que produce el proceso de envejecimiento de la población del país de destino —como en el caso de la migración latinoamericana en España y los Estados Unidos, por ejemplo—, los resultados del ejercicio no permiten arribar a una conclusión parecida en el contexto de una migración de tipo sur-sur como la que se produce entre Costa Rica y Nicaragua. En otros términos, no hay tal vacío demográfico ni tal compensación en el caso del sistema migratorio entre Costa Rica y Nicaragua.

En este contexto, y retomando las hipótesis de Canales (2010) sobre la migración desde países del sur como una forma de exportación del bono demográfico a países del norte, en el caso analizado no se observa que el incremento de la población en edades activas de Costa Rica —producto de la llegada de inmigrantes desde Nicaragua— reduzca los niveles de dependencia demográfica de su población. Al contrario, la pérdida de población significa para Nicaragua la exportación de su bono demográfico que, según los resultados del ejercicio, no se traduce en una ganancia equivalente para Costa Rica.

A la pregunta inicial sobre qué ocurre con los factores de índole demográfico en la migración sur-sur, cabría responder que, en el caso de Costa Rica y Nicaragua, las variables de índole demográfica no se conjugarían tan claramente como un factor relevante de atracción de población migrante y, por tanto, no podrían explicar per se la magnitud y características de los flujos migratorios entre ambos países. En otros términos, más que la demografía, son los ciclos políticos y económicos experimentados por los dos países los que estarían explicando los procesos migratorios entre ambos. La inestabilidad política, económica y social de Nicaragua, junto a la estabilidad política y el crecimiento económico de Costa Rica, habrían estado actuando como factores de expulsión y atracción, respectivamente, de un país a otro.

Encontrándose la población de Costa Rica en pleno bono demográfico, no es la falta de poblaciones jóvenes lo que explica la llegada de inmigrantes desde Nicaragua. En este contexto, las características del mercado de trabajo costarricense juegan un papel destacado.

Como señala Vono (2010) citando a Domingo y Cabré (2002) para el caso de España, la llegada de inmigrantes a ese país europeo coincidió con la entrada en el mercado de trabajo de una generación de mujeres que había avanzado significativamente en sus niveles de instrucción, en comparación con generaciones anteriores. El acceso de las mujeres españolas al mercado de trabajo facilitó una demanda importante de mujeres para que trabajaran en el servicio doméstico y en el cuidado de ancianos y menores, nicho que fue cubierto por las inmigrantes (Vono, 2010).

El caso de la migración nicaragüense y su inserción en el mercado de trabajo en Costa Rica

¹⁰ Si bien no es posible calcular los indicadores de envejecimiento y dependencia demográfica de la misma manera que se hace en el análisis transversal, es posible calcular lo que podría denominarse como índice de envejecimiento y dependencia de las cohortes. Estos indicadores se obtuvieron mediante la relación de los tiempos vividos por cada cohorte en los grupos de edad 0-14, 15-59 y 60 y más años (Bay y Reboiras, 2014).

también parece obedecer a una lógica de complementariedad, en virtud de la cual los inmigrantes —con menor nivel educativo que la población local— se insertan mayoritariamente en los sectores de más baja calificación. Ello es coincidente con lo señalado por FLACSO (2012b), en el sentido de que Nicaragua se ha especializado en la provisión de mano de obra barata para los demás mercados laborales en Centroamérica dentro de la división social del trabajo. También Acuña, Alfaro y Voorend (2011) abonan esta idea dando cuenta de que la inmigración nicaragüense en Costa Rica ha fungido como un mecanismo para suplir la demanda de mano de obra de mercados secundarios y mantener bajos los salarios en dichos sectores.

Morales y Castro (1999), por su parte, señalan que el auge del trabajo doméstico remunerado entre las migrantes nicaragüenses en Costa Rica obedeció a varias razones, entre las que destacaban los cambios en la estructura laboral femenina y el mejoramiento en el nivel educativo de las mujeres costarricenses —en particular, el incremento de las profesionales y su mayor vinculación al mercado laboral—, lo que fue generando una demanda cada vez mayor de trabajadoras domésticas. Ello significa que, con algún grado de similitud al caso español, la incorporación de las migrantes nicaragüenses en el servicio doméstico de Costa Rica habría estado abonada por una mayor participación de la mujer costarricense en el mercado laboral.

Los datos censales serían consistentes con las hipótesis sobre la complementariedad de la migración nicaragüense en el mercado laboral de Costa Rica. Al respecto, y tal como sostiene Vono (2010) para el caso español, aunque exista complementariedad en la mayoría de las ocupaciones, los sectores con menor demanda de calificación —en el caso costarricense, la agricultura y el servicio doméstico—, son los que mejor representan la dinámica de complementariedad y los que durante muchos años han presentado un mayor crecimiento de la mano de obra nacida en el extranjero.

Al comparar las tasas de actividad de los migrantes nicaragüenses, la serie histórica muestra que los hombres han tenido una participación significativamente mayor que las mujeres. Sin embargo, la información de los censos de 1963, 1973, 1984, 2000 y 2011 de Costa Rica ha permitido observar el proceso de feminización de la migración internacional hacia dicho país. Del conjunto de la población migrante, el cambio en la composición por sexo ha sido mucho más pronunciado y drástico entre la migración de origen nicaragüense. Entre los relevamientos de 1963 y 2011 ha quedado de manifiesto el cambio de signo, que mutó el claro predominio de los hombres en un igual predominio de las mujeres.

Precisamente, las transformaciones en la estructura productiva de Costa Rica, con el crecimiento del sector servicios que ellas conllevaron, podrían estar explicando el cambio en la composición por sexo de los trabajadores nicaragüenses. Asimismo, si bien los nicaragüenses muestran un nivel educativo sensiblemente más bajo en comparación con el resto de los nacidos en el extranjero en el país a lo largo de todo el período, el análisis de la serie censal también ha permitido observar un progresivo aumento de su nivel de educación, lo que podría estar asociado también a una mayor inserción en nuevos sectores vinculados a los servicios.

El carácter eminentemente laboral de la migración nicaragüense queda de manifiesto en la tasa de actividad de los hombres, la que es significativamente más alta que la del resto de nacidos en el extranjero en la medición de los cinco censos. La comparación entre los censos de 2000 y 2011 permite apreciar además el cambio en el tipo de inserción laboral de los migrantes nicaragüenses desde las actividades productivas hacia las vinculadas con los servicios. En efecto, los datos del último censo muestran que casi el 50% de la población económicamente activa nicaragüense se distribuía en ramas de actividad vinculadas al sector terciario (comercios, hoteles y restaurantes; servicios comunales, sociales y personales; y servicio doméstico), en tanto que más del 21% lo hacía en actividades vinculadas a la agricultura, y un 13% y 11%, respectivamente, se insertaban en la construcción y en las industrias manufactureras.

La agricultura seguía siendo la actividad predominante entre los hombres —en torno a un tercio—, aunque en disminución entre un censo y otro —al igual que las industrias manufactureras—,

en tanto que el comercio y hoteles, así como la construcción, experimentaban aumentos. En el caso de las mujeres, si en el año 2000 el servicio doméstico empleaba al 40%, en 2011 tal proporción se había reducido a un tercio. Lo interesante del caso es que la disminución en el servicio doméstico no estaría revirtiendo hacia actividades productivas sino a otras actividades de servicios como comercio, hoteles y restaurantes, y servicios comunales, sociales y personales, reforzando la hipótesis de que la mejora en los niveles educativos de las migrantes estaría facilitando el acceso a empleos de mayor calificación.

Podría concluirse entonces que los factores que explicarían las características sociodemográficas de la migración nicaragüense en Costa Rica y sus formas de inserción, tal como refleja la serie histórica de censos, son de índole económica, social y —sobre todo en el pasado— política. En relación con los factores de índole demográfica, la información que brindan los censos no permite distinguir cuántas personas de las que se encontraban trabajando en el servicio doméstico se dedicaban directamente a actividades de cuidado y, menos aun, al cuidado de personas mayores específicamente. Por tal motivo, no es posible visualizar a partir del ejercicio realizado en qué magnitud el cuidado de personas mayores podría estar alimentando la demanda de trabajadores inmigrantes en general y de población nicaragüense en particular en Costa Rica. No queda clara, por tanto, la incidencia que el envejecimiento demográfico de Costa Rica podría estar teniendo como factor explicativo de la migración de nicaragüenses al país. Lo que sí se alcanzaría a vislumbrar en cambio es el papel de la migración internacional nicaragüense en la reproducción económica y social de la sociedad costarricense —al menos en los términos que plantea Canales (2010)—, asociado precisamente a la incorporación de la mujer costarricense al mercado de trabajo.

Aun en el caso de que la inmigración nicaragüense se tornara inocua en términos de su aporte al crecimiento demográfico de Costa Rica (Rosero, s/f), lo que el ejercicio ha permitido ver con claridad es que, más allá de su incidencia futura, la migración internacional ya ha dejado una huella indeleble en la estructura de la población de ambos países, y mucho más marcada en la de Nicaragua. Tal como sostiene Rosero (s/f), la importancia de la demografía en el siglo XXI ya no radicará en el tamaño de la población ni en su crecimiento o decrecimiento, sino más bien en el cambio en la composición por edades y el sistema de transferencias intergeneracionales.

En este contexto, y tal como advierte la CEPAL (2010), un impacto particularmente importante del progresivo envejecimiento de la población será el incremento de las demandas de cuidado, que en el mediano y largo plazo se concentrará en las personas mayores y con dependencias, constituyendo el grueso de la carga demográfica de asistencia. Este efecto directo del proceso de envejecimiento se hará más evidente a escala del hogar, donde ya se aprecia una presencia considerable de personas mayores, independientemente de la etapa de la transición demográfica que atraviese el país.

La pregunta que cabe plantear entonces es qué sucederá cuando —pasado el período de bono demográfico— vuelvan a aumentar las tasas de dependencia demográfica, concretamente la de los mayores, situación que como se ha podido observar como resultado del ejercicio ocurrirá no solo en Costa Rica, sino también y con unos pocos años de diferencia en Nicaragua. ¿Podría volver a jugar entonces la migración internacional un rol preponderante en el rejuvenecimiento poblacional de estos dos países? En caso de ser así, ¿de dónde provendrán los flujos migratorios si los que tradicionalmente habían sido países de origen de la migración también contarán para entonces con poblaciones envejecidas?

Fuente CEPAL (2018), Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica; parte III, pp. 35-39.

VII. Desafíos ante la vulnerabilidad de la migración de los países del norte de Centroamérica (NCA): vinculación con los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Centroamérica, y en particular los países del NCA, es una de las subregiones más relegadas social y económicamente. Esto plantea desafíos que trascienden el ámbito nacional y regional y que requieren de una gobernanza mundial que aborde los factores estructurantes de los desplazamientos.

En este contexto, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adquiere relevancia, entendido como un primer intento por gestionar los flujos migratorios de forma integral, a escala internacional y sobre la base de la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

■ Diagrama III.3

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular



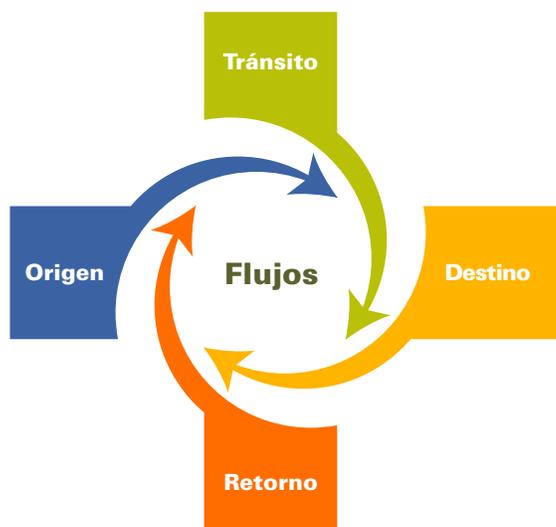
Los desafíos que el Pacto asume son totalmente pertinentes en el NCA.

Dos dimensiones al respecto:

- i) enfoque del ciclo de la migración
- ii) factores estructurales que determinan los desplazamientos y que fuerzan la migración

■ Diagrama III.4

Ciclo de la migración y factores estructurales
El ciclo de la migración

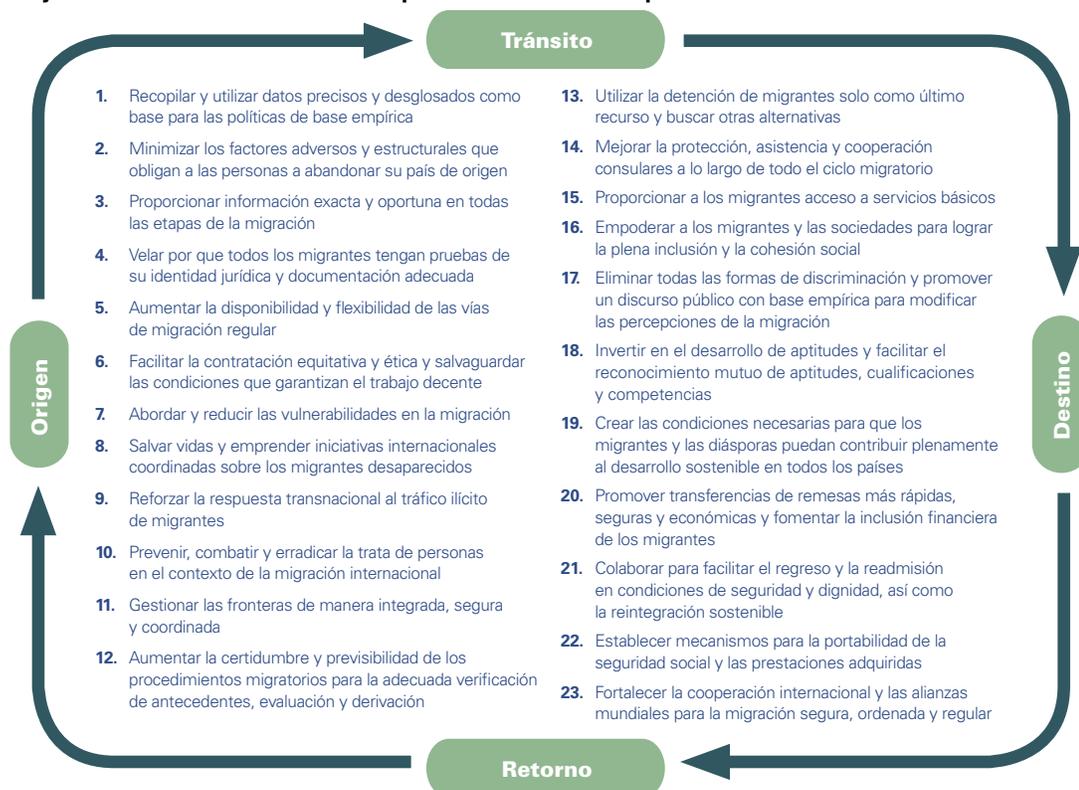


Principales factores de los desplazamientos en el NCA

- 1 Sociales
- 2 Económicos
- 3 Ambientales
- 4 De seguridad
- 5 Institucionales

■ Diagrama III.5

Objetivos del Pacto Mundial: compromisos mundiales para beneficio de todos

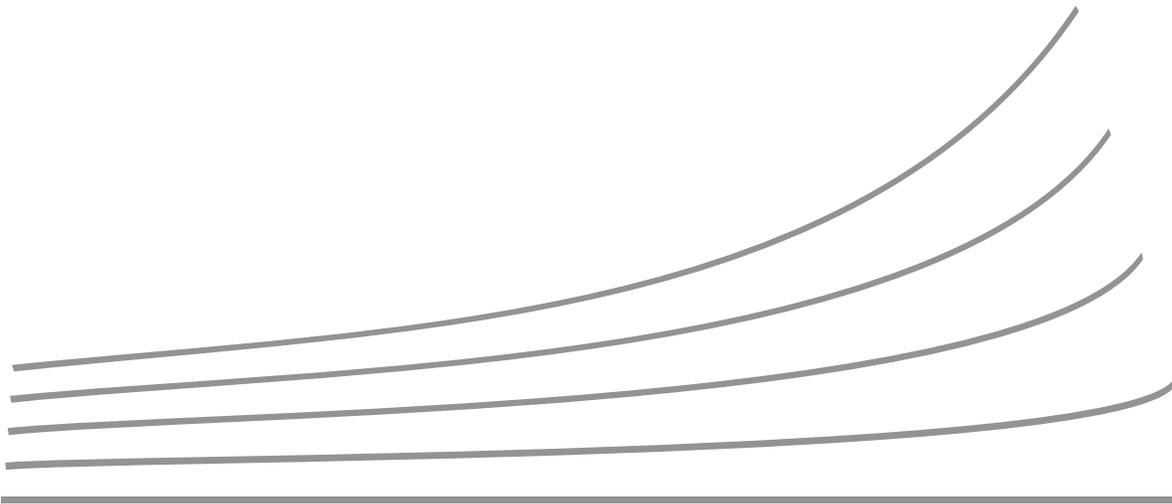


Para intervenir en los factores que impulsan la migración hay que incidir en el desarrollo, en la protección de los derechos humanos y en el bienestar de toda Centroamérica a partir de una estrategia integral que incluya:

■ Diagrama III.6

Factores que fuerzan la migración





Capítulo IV

La medición de un fenómeno complejo: los desafíos en materia de información

Fuente:

I. L. Calvelo (2011), *Serie Población y Desarrollo No 98*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7131/1/S1100037_es.pdf

II. A. Maguid (2008), *Serie Población y Desarrollo No 86*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7226/1/S0800722_es.pdf

Introducción

El capítulo IV incursiona en una dimensión de índole más instrumental, relativa a la captación y medición de la migración internacional y a los desafíos que plantea la creciente complejidad de la conceptualización y el registro de la movilidad. Se destaca la importancia de los censos de población en la tradición latinoamericana de medición de la migración, se analiza el núcleo básico de variables que se consideran insustituibles en las operaciones de relevamiento primario de la información migratoria, y se proveen algunas recomendaciones que fueron de utilidad en la ronda de censos de 2010 en los países de la región y que, en gran medida, siguen teniendo vigencia para la actual ronda 2020 de censos de población.

Entre las recomendaciones se aborda un tema de enorme actualidad en el análisis de la migración internacional: el estudio de la emigración. En este contexto, se analizan los pro y los contra de la incorporación de preguntas sobre emigración internacional en los censos de los países de origen, señalando sus limitaciones para una aproximación al conocimiento del volumen total de emigrantes. Se destaca además que se trata de un asunto cuya medición es sumamente sensible al contexto sociopolítico, en especial a las medidas y acciones migratorias que rigen en los países de destino en el momento en que se aplica el censo.

Fuente L. Calvelo (2011), *Serie Población y Desarrollo No 98*; Cap I, Sec. A, B y D, pp. 15-21, 25-28.

I. La información migratoria

A. La tradición latinoamericana de medición de la migración internacional

La medición de la migración internacional en los países de América Latina y el Caribe cuenta con una tradición de trabajo forjada a fuerza de identificar sustentos robustos provistos por pocas fuentes de datos y de insistir en la importancia de mantener contenidos mínimos y uniformes entre los países.

A diferencia de los países de Europa, donde la antigua existencia de registros de población dio lugar a una moderna historia de estadísticas, en buena parte apoyada en ellos, América Latina ha construido su centro de gravitación de datos migratorios alrededor de los *censos de población*.

Los censos constituyen la fuente de datos estadísticos más antigua de información migratoria, aunque en América Latina *los registros de entradas y salidas internacionales* existieron con anterioridad. La utilidad de estos registros para el estudio migratorio ha sido escasa, a raíz de sus limitaciones para los fines estadísticos. Las *encuestas de hogares*, que aparecieron en la década de 1970, representaron un avance notable en el seguimiento de tendencias a lo largo del período intercensal, pero su diseño conceptual y muestral centrado en el abordaje del mercado de trabajo tendió a restringir el alcance de sus usos migratorios.

Los censos de población, las encuestas de hogares y los registros de entradas y salidas internacionales constituyen las fuentes de datos comunes a todos los países de América Latina y el Caribe, y conforman un panorama de posibilidades de conocimiento que, si bien dista de ser abarcador de la diversidad y complejidad de la movilidad internacional, ofrece un sustento empírico sólido y conocido en sus fortalezas, sin dejar de tener presentes además sus debilidades.

El control de entradas y salidas es la fuente de registro continuo de los movimientos internacionales de población y por lo tanto da cuenta de su *flujo de movimientos* a esta escala. Al registrar y contabilizar todos los movimientos que atraviesan las fronteras nacionales, debería posibilitar el conocimiento del flujo inmigratorio y emigratorio, tanto de la población nativa como no nativa.

En América Latina, los registros de entradas y salidas han estado históricamente a cargo de organismos de control y seguridad, lo que originó el carácter administrativo de los propósitos, los instrumentos de recolección y los procedimientos de producción de datos en general de esta fuente. Los usos de su información con fines estadísticos se han visto seriamente restringidos por su propia naturaleza (se carece de unidad de análisis) y los distintos defectos de calidad y sesgos de los datos.

Las estimaciones de saldos, obtenidas como simple diferencia entre series de entradas y de salidas, enfrentan importantes limitaciones con esta fuente. Mientras que a los fines de las estimaciones migratorias la nacionalidad de los migrantes no constituye una variable definitoria del universo de análisis, para la autoridad migratoria que administra estos registros eso es exactamente al revés, pues para la aplicación de las normas de tránsito internacional es decisivo si se trata de un ciudadano del país o de un extranjero. La comprensión de esta característica del registro de entradas y salidas es fundamental en el entendimiento de las limitaciones de la fuente en la provisión de información para estimaciones, por cuanto sus datos constituyen un subproducto de un conjunto de procedimientos que no son de naturaleza estadística sino administrativa. Es así que no debe perderse de vista que los datos del registro de entradas y salidas internacionales suelen presentar niveles diferenciales de cobertura según se trate de población extranjera o no extranjera, lo que origina sesgos en las estimaciones de los saldos de unos y otros.

Por una parte, el registro de las entradas de los extranjeros tiene mayor cobertura que el de sus salidas, lo que produce saldos que sobreestiman sus ingresos al país. Por otra, el registro de las salidas de los ciudadanos del país tiene mayor cobertura que el de sus entradas, lo que da lugar a saldos que sobreestiman sus egresos.

En cuanto a las variables relevadas, los defectos de calidad del registro limitan su uso. Diseño deficiente de las tarjetas, ambigüedad en las definiciones conceptuales, sistemas clasificatorios imperfectos y ausencia de algunos indicadores básicos para las estimaciones demográficas (como el país de residencia habitual) han desincentivado la explotación de estos datos para producir estimaciones. Incluso debe recordarse que son los mismos pasajeros quienes actúan como informantes y registradores, circunstancia que afecta negativamente la calidad de los datos. Aparecen también distintos instrumentos de registro: además de la tarjeta individual que llena el pasajero, se presentan planillas colectivas completadas por los medios de transporte y, en el caso de los registros de frontera, por la autoridad migratoria en los pasos terrestres.

La accesibilidad de la información de esta fuente es limitada. Dado que la producción de datos no persigue la difusión de resultados, la disponibilidad se restringe a los organismos de gobierno y es disímil entre los países y a lo largo de distintas épocas en un mismo país¹.

Las principales variables comunes a los registros de entradas y salidas son el tipo, el lugar y la fecha del movimiento, el sexo, la edad, el país de nacimiento, la nacionalidad, la profesión u ocupación, el país de procedencia y de destino, el motivo del viaje y la categoría migratoria.

Los censos de población y las encuestas de hogares son fuentes que miden stocks de población en momentos determinados y, por lo tanto, registran a los migrantes presentes en el momento de referencia del relevamiento.

Las encuestas de hogares se especializan en el estudio del mercado de trabajo —usualmente urbano— y ofrecen la posibilidad de profundizar el análisis de las variables económicas de la fuerza de trabajo de la población inmigrante internacional y de sus características socioeconómicas. Su aplicabilidad al estudio migratorio es importante en países con cuotas significativas de inmigrantes nacidos en el extranjero, ya que si la migración fuese muy reducida la probabilidad de encontrar inmigrantes en las muestras sería muy baja.

Incluso en los países con volúmenes relevantes de inmigrantes internacionales se vuelve difícil obtener estimaciones significativas desagregadas por país de residencia anterior (o país de nacimiento, dependiendo de las variables disponibles), dadas las restricciones impuestas por los tamaños muestrales. La estimación de volúmenes no es precisa y por lo tanto se vuelve inviable el cálculo de tasas de migración. Las encuestas de hogares siguen siendo, sin embargo, una fuente invaluable para el seguimiento de las tendencias migratorias generales a lo largo del período intercensal.

Las encuestas de hogares cuentan con una prolongada tradición en los países de América Latina y el Caribe, en algunos casos con trayectorias de más de 40 años de recolección de datos y producción de resultados². Están a cargo de las oficinas nacionales de estadística y aplican los mismos conceptos y definiciones operacionales que los censos de población, lo que sustenta una complementariedad metodológica entre una y otra fuente. Constituyen además una herramienta potente de investigación, por cuanto ofrecen la posibilidad de introducir módulos especiales para el

¹ La disponibilidad puede variar en un mismo país entre distintas épocas, por cuanto las decisiones de publicación y difusión de resultados de los registros de entradas y salidas internacionales se encuentran entre las atribuciones del poder ejecutivo de turno. Distintos gobiernos de un mismo país pueden tomar diferentes posiciones respecto de la difusión de los datos.

² Las encuestas de hogares de más temprana aparición en América Latina pertenecen al Brasil (IBGE) desde 1967; la República Bolivariana de Venezuela (OCEI) desde 1967; el Uruguay (DGEC) desde 1968; la Argentina (INDEC) desde 1972; México (DGE) desde 1973; Colombia (DAN E) desde 1974; Chile (INE) desde 1975; Costa Rica (DGEC) desde 1976; el Paraguay (DGEC) desde 1976, y el Estado Plurinacional de Bolivia (INE) desde 1977 (Feres, 1988).

estudio de temas sociodemográficos como la migración internacional, y porque el carácter estadístico de su registro redundante en estándares aceptables de calidad de la información.

En tiempos recientes, las encuestas de hogares se han convertido en fuentes para la obtención de estimaciones relacionadas con la emigración internacional en países con elevada incidencia de ese fenómeno. Permiten aproximarse a la estimación del volumen de los emigrantes recientes, al diagnóstico del impacto de las remesas e incluso podrían llegar a ser una herramienta útil para conocer las expectativas emigratorias de la población.

Las principales variables de las encuestas de hogares a los fines del estudio migratorio son el lugar de nacimiento, el lugar de residencia cinco años antes o lugar de residencia anterior, el año de llegada al país, los hogares que reciben remesas y el monto de las mismas, la cantidad y las características de los miembros del hogar en el extranjero (emigrantes). Se encuentran también las características sociodemográficas de las personas y los hogares, especialmente los atributos vinculados con la participación en el mercado de trabajo.

En América Latina, los censos de población han provisto tradicionalmente el sustento empírico para el estudio de la migración internacional, tanto desde el punto de vista de las estimaciones sobre su cuantía como del análisis de los patrones espaciales y las características socio demográficas y socioeconómicas de los migrantes y los hogares con migrantes (Martínez Pizarro, 2008b).

La información censal se releva en forma universal y simultánea y permite calcular el stock de inmigrantes nacidos en el extranjero, estudiar las características de la población inmigrante, conocer los cambios en su composición por período de llegada e identificar la incidencia del retorno de nativos. Desde el punto de vista de la provisión de insumos demográficos, los censos registran datos de stocks, pero además producen la información necesaria para estimar saldos migratorios de los períodos intercensales mediante la aplicación de métodos indirectos.

Adicionalmente, con los datos de un censo de población se pueden realizar análisis comparativos de los atributos de la población migrante respecto de la no migrante a los niveles de desagregación geográfica deseados y hacer estimaciones sobre los hogares con población nacida en otros países.

Los censos también brindan una aproximación al conocimiento de la emigración de los nativos. El censo del país de origen permite incluir preguntas específicas para estimar los hijos sobrevivientes o ex-miembros de los hogares residentes en el exterior. Al mismo tiempo, sus datos proveen insumos para la aplicación de métodos indirectos de estimación de saldos migratorios. A su vez, los censos de los países de destino hacen posible estimar los stocks acumulados y conocer sus principales características sociodemográficas mediante la información sobre el lugar de nacimiento y el año de llegada.

Las principales variables relevadas por los censos de población son el país de nacimiento, el lugar de residencia habitual en una fecha fija anterior —cinco años antes del censo (mitad del período intercensal)—, el lugar de residencia habitual en el momento del censo, el año de llegada y la nacionalidad. Se encuentran también todas las características sociodemográficas de las personas y los hogares y las características de las viviendas.

El valor insustituible de los datos censales para la medición de la migración internacional presenta especificaciones que es imprescindible tener presentes al momento de interpretar las estimaciones derivadas de ellos (Martínez Pizarro, 2008b). Por una parte, implican cuotas de subenumeración de la población extranjera que se vuelven más significativas en la medida en que es más elevada la incidencia de la migración irregular. No permiten distinguir la condición jurídica del migrante (indocumentado, refugiado), ni conocer las motivaciones de la migración, ni captar la diversidad de la movilidad espacial, especialmente de los movimientos vinculados con los procesos de transnacionalismo, reversibilidad o circulación de personas. Los censos no presentan información

estrictamente comparable en todos los casos, por las discrepancias en las fechas de levantamiento, por el tipo de operaciones involucradas en ellos -en censos de hecho y de derecho--, y porque no siempre los países aplican las codificaciones internacionales estandarizadas del país de nacimiento. Las diferencias en los niveles de omisión de la población nativa y extranjera puede a veces ser otra limitación, que se vuelve más restrictiva en los casos en que se sospecha la existencia de elevadas cuotas de población extranjera indocumentada en el país.

La necesidad de incrementar la potencialidad analítica del estudio de la migración internacional a partir de las fuentes existentes advierte sobre la oportunidad de tomar en cuenta las fuentes alternativas que existen en distintos países de la región, y cuyos datos podrían complementar la información censal, permitiendo profundizar el conocimiento de cualidades específicas de los movimientos internacionales de población. Tal es el caso de algunos registros administrativos como el de visas, categorías de residencia otorgadas, naturalizaciones, permisos de trabajo, amnistías o procesos de regularización masivos y registro de deportados, que si bien presentan información parcial, pueden aportar evidencias complementarias.

B. El núcleo básico de variables de estudio

La experiencia regional en la medición de la migración internacional ha dado por resultado la existencia de un núcleo de variables que se reconocen como insustituibles en las operaciones de relevamiento primario de la información migratoria. Todas ellas provienen de la fuente censal y han alcanzado su formulación actual luego de varias décadas de práctica de relevamiento y medición por parte de las oficinas nacionales de estadística (véase el cuadro IV.1).

■ Cuadro IV.1

América Latina y el Caribe: preguntas sobre inmigración en los censos de población de las décadas de 1980, 1990 y 2000

Países	País de nacimiento										Duración de la residencia	Nacionalidad	País en donde trabaja o estudia habitualmente			Motivo o causa de inmigración		
	Dónde nació		Residencia de la madre al nacer		Año o fecha de llegada		País de residencia cinco años atrás		Residencia anterior				País de residencia habitual o actual					
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980			1990	2000	1980		1990	2000
Argentina	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Bolivia (Estado Plurinacional de)		x	x		x	x												
Brasil	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Colombia	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Costa Rica	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Cuba																		
Chile	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Ecuador	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
El Salvador	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Guatemala	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Haití	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Honduras	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
México	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Nicaragua																		
Panamá	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Paraguay	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Perú	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Rep. Dominicana	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Uruguay	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x						

Fuente: J. Martínez Pizarro, "Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades", Seminario-taller Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

El país de nacimiento y el de residencia cinco años atrás fueron relevados en la mayor parte de los censos de los últimos tres decenios (Martínez Pizarro, 2008b). En los relevamientos de la década de 2000 se destaca un grupo significativo de países que utilizaron como operacionalización del lugar de nacimiento de una persona el lugar de residencia de la madre al nacer.

El país de nacimiento es la variable más antigua en la medición de la migración internacional. Permite clasificar la población nativa y no nativa e identificar la migración internacional de toda la vida. Se la puede rastrear en los primeros censos nacionales de población levantados a finales del siglo XIX. Actualmente no presenta defectos de calidad significativos y, mientras los países utilicen codificaciones estandarizadas, es posible su rápida compatibilización en sistemas de información migratoria como el IMILA.

El país de residencia habitual y el de residencia cinco años atrás son variables heredadas del abordaje de la migración interna en los países latinoamericanos a partir de la segunda mitad del siglo XX. En el caso del lugar de residencia habitual se trata de una variable imprescindible en los censos de hecho, para obtener la población de derecho a nivel nacional y subnacional.

El año de llegada al país (o la fecha de ingreso al país) también fue incluido en la mayor parte de los censos recientes. Se trata de la variable con mayor incidencia de defectos de calidad —tales como la falta de respuesta—, los que en muchos casos llegan a inutilizar sus resultados cuanto la incidencia del error es cuantitativamente equivalente o mayor a las categorías con información de la variable.

Así queda conformado el núcleo básico de variables de uso extensivo en la medición de la migración internacional en los países de América Latina y el Caribe. Ellas aseguran el mínimo de información a los fines de las estimaciones demográficas de la migración, a saber: país de nacimiento, país de residencia cinco años atrás y año de llegada al país, con el agregado del país de residencia habitual si se trata de países que levantan censos de hecho.

En los últimos censos de población apareció un segundo grupo de variables menos frecuentes: la nacionalidad, la duración de la residencia y el país de residencia anterior. La nacionalidad permite identificar el país de ciudadanía de la población, lo que puede ser de gran relevancia en los países de gran inmigración internacional naturalizada y en aquellos donde los nativos pueden ser ciudadanos de otros países, caso en el cual debería relevarse más de una nacionalidad, lo que exigiría arreglos especiales en los tabulados de difusión de los resultados. La duración de la residencia es una versión operacional del año de llegada al país, y tiene como desventaja la tendencia al redondeo de la cantidad de años declarados. En tanto, el país de residencia anterior permite otra aproximación al último traslado de residencia, al prescindir de la referencia temporal de "x" años antes —como el país de residencia cinco años antes—, si bien en este caso se introducen sesgos relacionados con la antigüedad del evento sobre el que se está informando.

El desarrollo del patrón migratorio extrarregional en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe ha llevado a que en una significativa cantidad de ellos se incorporen variables referidas a la medición de la emigración en los censos de la década de 2000. Sin embargo, aún no puede decirse que tales variables y alternativas metodológicas estén lo suficientemente probadas y cuenten con el consenso necesario para considerarlas como parte del núcleo básico de variables de medición de la migración internacional.

Para que los datos de las variables mencionadas conserven la suficiente precisión, las respuestas a las preguntas mediante las que se relevan no deben estar precodificadas, sino que deben plantearse en forma abierta, permitiendo retener el máximo detalle durante el procesamiento de las declaraciones de países.

La utilización de muestras de población para relevar las variables migratorias no siempre es una resolución afortunada en el marco de los censos de población. A los fines del cálculo preciso de estimaciones directas de stocks y de estimaciones indirectas de saldos, las preguntas sobre migración deben conservarse en los formularios básicos que se aplican al universo de la población.

Las combinaciones del país de nacimiento, el país de residencia cinco años atrás y el año de llegada permiten identificar los grupos sustantivos que suelen ser materia de las estimaciones: inmigrantes antiguos, inmigrantes recientes, migrantes nativos de retorno y migrantes múltiples.

■ Recuadro IV.1

Premisas de la operacionalización del migrante internacional en América Latina y el Caribe

El análisis de las variables migratorias incluidas en los censos de las tres últimas décadas permite identificar un conjunto de premisas que dominan la identificación de los migrantes internacionales:

a) Identificación del traslado y del país de residencia: se considera una residencia anterior (el país en el que la persona nació y aquel en el que vivía hace cinco años), asumiéndose la existencia de un movimiento único o directo que constituye el traslado.

b) Tipología de los migrantes: se contabiliza el migrante y no el número de movimientos. Sin embargo, la combinación de ambas preguntas posibilita la identificación de los migrantes recientes (aquellos arribados en el último quinquenio) y los antiguos (que residían con anterioridad), los que, en conjunto, permiten obtener el stock de inmigrantes acumulados nacidos en el exterior presentes en un país. Los nativos que retornaron a su país de nacimiento, es decir, quienes residían en el extranjero hace cinco años y en el momento del censo lo hacen en el país en que nacieron, son captados como migrantes de retorno.

c) Determinación de la fecha de llegada del nacido en el exterior: esta pregunta se generalizó en los censos de la década de 2000. Las consultas pertinentes, recomendadas por el CELADE y la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP, por su denominación en inglés), comenzaron a formularse en los censos de 1980 y 1990 en algunos países, y hacia la ronda de 2000 prácticamente todos preguntaron por la fecha de llegada al país. Permite conocer el tiempo de residencia de los inmigrantes (una aproximación a los flujos), recomendándose no interrogar por el lapso de residencia en el país porque esa versión le resta precisión a los resultados, en lugar de lo que se sugiere preguntar por el mes y año de llegada, y tabularlo como "período de llegada" (United Nations, 2008).

d) La nacionalidad: por sí sola registra a una parte de los inmigrantes (los extranjeros nacidos en el exterior), y su relevancia consiste en la clasificación de la ciudadanía de las personas. En los censos de la década de 2000 solo tres países la contemplaron en sus boletas censales (el Brasil, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela). Se ha recomendado definir la pregunta por el país de nacionalidad y no por la nacionalidad a secas, registrando tanto el país de nacimiento como el de nacionalidad ("país de ciudadanía") (United Nations, 2008).

e) Las posibilidades para la estimación de la emigración: si bien, como se desprende de la experiencia del proyecto IMILA para la migración intrarregional y parte de la extrarregional, se puede conocer la emigración obteniendo la información censal sobre los nativos de un país censados en otros diferentes al de su nacimiento —con la exigencia de disponer de los censos realizados en fechas cercanas—, varios países han indagado en una estimación y en las características de sus emigrantes a partir del propio censo, más generalizada mente en la ronda de 2000. La consulta específica adquiere relevancia en la medida que el IMILA no rescata información de países de destino como los europeos, que tienen importantes contingentes de emigrantes de la región. Esto se ha hecho fundamentalmente a partir del empleo de preguntas sobre la residencia de miembros de un hogar en el extranjero, cuestión que requiere un comentario detallado. Por otra parte, la alternativa de interrogar por los hijos en el exterior no ha sido muy utilizada (sobre todo en la última década censal), tratándose de una opción antigua, destinada por ejemplo a preguntar a las mujeres sobre el país de residencia de sus hijos sobrevivientes, a captar el lugar de residencia de las madres sobrevivientes o a consultar sobre la residencia de los hermanos.

Fuente: J. Martínez Pizarro, "Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades", Seminario-taller *Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008; United Nations, Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2, Statistical papers, Series M N° 67/Rev.2, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, (on line) http://unstats.un.org/unsd/Demographic/sources/census/docs/P&R_REV2.pdf, New York, 2008.

C. De cara a los censos de 2010: los consensos y las recomendaciones vigentes en la región

Las preocupaciones mundiales en tomo de la disponibilidad y el mejoramiento de los datos sobre migración internacional mencionadas y las instancias de acuerdo a nivel internacional citadas son sensibles para los países de América Latina y el Caribe, donde la inminencia de los censos de la década de 2010 encuentra una serie de consensos establecidos sobre la medición de la migración internacional y que, de materializarse, garantizarían un mínimo necesario para mejorar los registros y las estimaciones.

Asimismo, existen especificidades. Durante la realización del taller *Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial*, organizado por el CELADE División de Población de la CEPAL y celebrado en Santiago de Chile en diciembre de 2008, los representantes de las oficinas nacionales de estadística volvieron a coincidir en la importancia del censo como instrumento irremplazable para el análisis de la migración internacional (CELADE-CEPAL, 2008).

En ese marco, siguieron reconociéndose la residencia habitual actual, la residencia en una fecha fija anterior y el lugar de nacimiento como las variables que sustentan la clasificación y medición tanto de la migración interna como internacional. A los fines del conocimiento de la migración internacional se tratará en cada caso de la operacionalización del país de residencia habitual, país de residencia hace cinco años y país de nacimiento, con el agregado del año de llegada, entendido como el año en que se fijó la residencia actual en el país. Paralelamente, se ha remarcado que la información referida a la nacionalidad no reemplaza la pregunta sobre el país de nacimiento.

Excediendo el marco de los censos de población de cada país, y en reconocimiento del beneficio que para todos ellos implica el intercambio de información migratoria, se renovó el compromiso de la provisión de las bases censales que reúne y sistematiza el proyecto IMILA en cada ronda. Desde su aparición, en la década de 1970, el IMILA no ha cesado de acrecentar su reconocimiento como sistema de información y como ejemplo de cooperación horizontal entre los países de la región por intermedio del CELADE.

La matriz migratoria del IMILA ha crecido, incorporando progresivamente estimaciones de la población por país de nacimiento empadronada en los censos de los países de la región, Canadá y los Estados Unidos. En tal sentido, y en vistas de su ampliación, se plantea el interés de incorporar los censos de Europa en la matriz correspondiente a los censos de la década de 2010, para cotejar con las estimaciones de la emigración desde los países de origen.

La producción de información referida a la temática emigratoria concita el interés por viejas fórmulas de trabajo que retornan su vigencia y de alternativas más recientes para las estimaciones de población nacida en los países de América Latina y el Caribe residiendo en destinos extrarregionales. En este terreno aparecen las prácticas de captación de los hijos sobrevivientes residentes en el exterior, la emigración de ex-miembros del hogar y la percepción de remesas a nivel de los hogares.

Durante la *Reunión de seguimiento a los avances de la preparación de la ronda de censos de 2010 en América Latina*, organizada por la CEA-CEPAL y celebrada en Santiago de Chile en junio de 2009, se revisaron los temas tratados en el taller de diciembre y se ratificaron sus conclusiones.

Las recomendaciones surgidas de la reunión han confirmado la validez de los consensos alcanzados y sistematizaron las directrices para el abordaje y el tratamiento de la información sobre migración internacional en la región (CELADE-UNFPA-CEA, 2009).

Es así que en los países de América Latina y el Caribe se reconoce al censo de población como una poderosa fuente de información y pilar de las estimaciones de la migración internacional. Los censos de población reúnen las preguntas básicas cuyo comportamiento es conocido, correcto, y garantiza "un mínimo posible" en las estimaciones y en el conocimiento migratorio.

Las experiencias heredadas de las tres últimas décadas censales enseñan que la estimación de los stocks derivada de la pregunta sobre el país de nacimiento³, así como la aproximación al conocimiento de ciertos flujos mediante el país de residencia cinco años antes, han sido satisfactorias y se generalizaron en la mayor parte de los países. Similar reconocimiento merece la pregunta sobre el año o fecha de llegada, en tanto que la duración de la residencia, el país de residencia anterior y los hijos sobrevivientes en el exterior han demostrado ser indagaciones poco frecuentes. La identificación del país de nacimiento y de residencia cinco años antes no presentan dificultades, en tanto que persisten errores significativos en la captación del año o fecha de llegada. Por otra parte, en los censos de hecho es necesaria la inclusión del país de residencia habitual, por ser una variable fundamental en la estimación de la migración en general.

La experiencia común a todos los países en las tres últimas décadas censales se expresa en el alto grado de homogeneización de las preguntas sobre migración internacional, lo que redundó en la minimización de defectos en la calidad de las respuestas, en las facilidades de procesamiento y en las posibilidades de intercambio de la información.

Al mismo tiempo, dadas su universalidad y robustez, los censos de población han ofrecido la posibilidad de explorar la captación de temáticas novedosas, llevando al límite las potencialidades que ofrecen sus datos. Sin embargo, el censo no es una fuente apropiada para el abordaje de temáticas excesivamente complejas o "sensibles", tales como la irregularidad migratoria, la situación de los solicitantes de refugio, las motivaciones para migrar o los ingresos percibidos por las remesas.

Mantener los criterios comunes permite la producción de información susceptible de ser intercambiada entre los países, por medio de la provisión de insumos del banco de datos del IMILA.

La aplicación de técnicas indirectas para estimar la emigración, como la referida a los hijos sobrevivientes residiendo en el exterior, no se han generalizado entre los países, en tanto que en los censos de la década de 2000 se evidenció el interés por conocer la presencia de ex-miembros del hogar residiendo en el exterior y la percepción de remesas, alternativa cuyos datos han sido escasamente explotados, según la evaluación expuesta en el citado documento (CELADE-UNFPA-CEA, 2009).

Las recomendaciones emanadas de la reunión de 2009 han planteado precisiones en tomo de los contenidos que deben ser captados en el abordaje de la migración internacional, las temáticas que deben explorarse y las acciones inconvenientes (u opciones no viables), que se han sistematizado en el cuadro IV.2.

³ Se indica que en varios casos se hizo bajo la versión operacional del país de residencia de la madre al momento del nacimiento.

■ Cuadro IV.2

América Latina y el Caribe: las recomendaciones sobre captación y medición de la migración internacional en los censos de la década de 2010

Recomendaciones	
Contenidos básicos	<p>Mantener el relevamiento de país de nacimiento, país de residencia cinco años antes y fecha de llegada al país (o año de llegada en que se fijó la residencia actual en el país), consideradas como las tres preguntas básicas de medición de la migración internacional.</p> <p>En censos de hecho, incluir la captación del lugar (país) de residencia habitual, por ser imprescindible para las estimaciones de la migración en general.</p> <p>Considerar que la información sobre nacionalidad no reemplaza la pregunta sobre país de nacimiento para el estudio de la migración internacional.</p>
Captación y tratamiento de la información	<p>Universos de aplicación: formular las preguntas básicas al universo, ya sea en el formulario único o en el básico, es decir, no restringir la aplicación de las preguntas básicas a muestras de la población cuando se realizan censos con muestreo.</p> <p>Codificación: codificar la información de países siguiendo normas internacionales, garantizando su comparabilidad y la identificación de todos los países declarados por la población.</p> <p>Captación del año de llegada: incluir eventualmente el relevamiento del período de llegada como alternativa de respuesta para los casos en que falla la captación del año de llegada.</p> <p>Captación de la nacionalidad de la población: los países que opten por incluirla, deben proceder de acuerdo a las recomendaciones internacionales de las Naciones Unidas (United Nations, 2008).</p> <p>Captación de nuevas temáticas: no probar nuevas consultas sobre migración internacional si no son exploradas sus fortalezas y debilidades y si no son explotados debidamente los datos de carácter tradicional. Cuando sea imprescindible, deben probarse las preguntas en encuestas existentes de carácter nacional antes de la incorporación de nuevas temáticas en el cuestionario censal</p>
Temáticas a explorar	Acciones inconvenientes
Emigración	<p><i>Hijos sobrevivientes residentes en el exterior^a:</i></p> <p>Los países con alta emigración pueden considerar la aplicación de esta técnica.</p> <p>La pregunta requerida por el método se incluye en el módulo de fecundidad, consultando por la residencia fuera del país de los hijos e hijas sobrevivientes.</p> <p><i>Emigración de ex-miembros del hogar^b:</i></p> <p>Tener claridad de las limitaciones para estimar la emigración total, así como de los sesgos que se supone existen en la representatividad de los datos.</p> <p>Debe utilizarse una referencia temporal específica y aprovecharse debidamente la información que se genera (características de las personas registradas como emigradas, países de destino y antecedentes de los hogares que las declaran).</p>
Remesas	<p>Identificar la condición de percepción de remesas en los hogares (recibe/no recibe), contemplando las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Investigar a nivel de hogares y no de personas. 2) Preguntar con referencia temporal específica, por ejemplo, los últimos 12 meses. 3) Difundir entre la población que esta información posee fines exclusivamente estadísticos. 4) Evaluar la información obtenida en censos anteriores y en sus pruebas específicas, en especial por la falta de respuesta. <p>Indagar sobre montos de remesas percibidas.</p> <p>La inconveniencia de preguntar por este asunto se enmarca en la idea de que en las operaciones censales hay que evitar consultar sobre cuestiones complejas relacionadas a los ingresos de los hogares.</p>
Inmigración	<p>Incluir en los censos preguntas que reporten sobre temáticas como la condición de regularidad de los migrantes y la identificación de quienes solicitan refugio. Ambas temáticas pueden registrar fuertes sesgos, ya sea por subregistro de la condición irregular, ya sea por una inadecuada respuesta frente a la condición del refugio.</p>

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Conferencia Estadística de las Américas (CELADE-UNFPA-CEA), Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal, quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL Bogotá, 10 al 13 de agosto de 2009; United Nations, Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2, Statistical papers, Series M N° 67/Rev.2, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, [online] http://unstats.un.org/unsd/Demographic/sources/census/docs/P&R_REV2.pdf, 2008.

^a Pueden consultarse detalles en el punto D del capítulo IV del documento original.

^b Esta temática se desarrolla más ampliamente en el punto E del capítulo IV del documento original.

Fuente A. Maguid (2008), *Serie Población y Desarrollo No 86*; Cap IV, conclusiones, pp. 53-56.

II. Recomendaciones para la ronda censal de 2010: la captación de la emigración

La incorporación de preguntas sobre emigración internacional en los censos de los países de origen solo permite una aproximación al volumen total de emigrantes, puesto que no se contabilizan los hogares que ya no están porque todos sus miembros residen en el exterior. Además, y al igual que la captación de los inmigrantes, es un fenómeno cuya medición es sumamente sensible al contexto sociopolítico, en especial a las medidas y acciones migratorias que rigen en los países de destino en el momento en que se aplica el censo, que pueden inducir a la no declaración de los indocumentados.

Sin embargo, en aquellos países donde la emigración adquiere una magnitud significativa, estas preguntas permiten conocer adecuadamente el perfil y destino de los migrantes, así como las características de los hogares emisores. En ese sentido, las recomendaciones que pueden derivarse del análisis de los censos realizado apuntan a mejorar el tratamiento de estos temas, asumiendo que cada país evaluará la oportunidad y posibilidad de incorporar variables que permitan cuantificar y caracterizar a sus emigrantes en función de la relevancia que tenga la emigración de sus nativos.

Del análisis de los formularios y los resultados de los relevamientos de los países considerados en este estudio surgen varias conclusiones y recomendaciones para tener presentes en el diseño de los futuros censos de la ronda de 2010, que se resumen a continuación:

- Tanto la ubicación de las preguntas como su formulación y universo de aplicación condicionan la calidad de la información sobre el stock y las características de los emigrantes. Por eso se recomienda que el módulo sobre emigración se incorpore dentro de la sección destinada a las características del hogar, después de haber formulado las preguntas para identificar a los hogares que comparten una vivienda y las que se aplican a cada hogar identificado para registrar su composición.
- La captación de las personas emigradas que realmente eran miembros del hogar depende en gran medida de la claridad e importancia que se le dio en cada censo a la definición de “hogar” y “miembro del hogar”, tanto en el formulario como en la capacitación de los empadronadores. Los censos de derecho o “de jure” definen al hogar y su composición a partir de los miembros que residen habitualmente en él. Cuando en este tipo de censos se pregunta si algún “miembro de este hogar” emigró, queda implícita la consideración del concepto de residencia habitual en el hogar en dos momentos: aquel en que se realiza el censo y otro anterior, cuando el emigrado formaba parte del hogar. Por eso es recomendable incorporar una pregunta para confirmar que los que se fueron al exterior efectivamente formaban parte de ese hogar, y evitar que más de un hogar declare al mismo emigrante.
- La adecuada captación de los hogares con emigrantes constituye el pilar inicial del que dependerá la calidad del resto de la información relevada. Por eso, es preciso enfatizar aspectos tales como la ubicación y redacción de la pregunta que indaga sobre miembros del hogar en el exterior y la definición de pertenencia al hogar en el momento de la emigración.
- Es necesario incorporar una referencia temporal precisa al indagar sobre los miembros del hogar que emigraron, preferentemente, investigar la emigración de los últimos 5 o 10 años. Esto no solamente porque interesa conocer los procesos migratorios más recientes, sino porque el análisis de resultados mostró los sesgos y omisiones que se producen cuando se trata de la emigración absoluta.

- La medición del total de personas que retornó durante un período determinado anterior al censo se obtiene a partir de la pregunta sobre lugar de residencia en una fecha fija anterior, por ejemplo 5 o 10 años antes, que al cruzarse con el país de nacimiento permite contabilizar a todos los nativos que volvieron a vivir a su país de origen durante ese período. En cambio, la pregunta incorporada al módulo de emigración, que alude a si alguno de los que emigró durante el período adoptado regresó durante el mismo, se limita a captar únicamente una parte del retorno de ese período. Así, si el período adoptado son los cinco años anteriores al censo, solo se captaría el retorno de aquellos que se fueron durante el último quinquenio. Por eso, su inclusión solo se justificaría en aquellos países en los que una cuota significativa vuelve o es deportada en el corto plazo y que requieran esta información como insumo de políticas de población. La complejidad para captarlo de esta forma, debido a que lo más factible es que no se perciba como emigrantes a aquellos que salieron y retornaron en un período corto, hace poco aconsejable su inclusión en todos los países. Si no se considera el retorno, el universo de aplicación serían los miembros del hogar que viven en el momento del censo en el exterior.
- Con relación a las características de los emigrantes, es recomendable seleccionar un número acotado de preguntas básicas que permita delinear su perfil sociodemográfico, tales como edad, sexo y nivel de educación al salir, y además identificar el país de residencia actual. Otros atributos, tales como el motivo de la emigración, mostraron no tener relevancia, dado que casi la totalidad declara que parte por motivos laborales.
- Una mención especial merece la pregunta sobre el nivel de educación, por su importancia como variable *proxí* al nivel socioeconómico de los emigrantes y para considerar la pérdida de recursos humanos calificados. Dado que solo el censo de Nicaragua la incorporó, es difícil extraer conclusiones definitivas sobre su calidad. Sin embargo, vale la pena realizar el esfuerzo de mejorar su captación en los futuros censos.
- No parece necesario distinguir el año de salida cuando el período es corto, por ejemplo los últimos cinco años, salvo que se presuma que hubo cambios sustantivos en los patrones migratorios durante el mismo o que se quiera estimar con mayor precisión la edad que tenían los emigrantes al momento del censo.
- A pesar de los distintos niveles de subestimación de los censos bajo estudio, en la mayoría hubo una adecuada captación del país de destino o de residencia actual. En todo caso, excepto en el censo de Colombia, cuando hubo omisión no existió un sesgo en función del lugar de destino.
- Respecto a la opción de indagar sobre el país de destino o el de residencia actual, parece más apropiado preguntar por este último para contar con información útil para las políticas migratorias. Por otra parte, con el ejemplo mexicano se comprobó que es mínima la diferencia entre ambas variables.
- Con relación al tema de las remesas, se recomienda investigar únicamente acerca de la recepción por parte del hogar, con una referencia temporal específica, por ejemplo los últimos 12 meses. Por las razones ya expuestas, la inclusión de la pregunta sobre el monto de las remesas no se justificaría, por la escasa confiabilidad de sus resultados y la complejidad de su aplicación. En cambio, sería conveniente indagar la recepción de remesas en dinero (sin importar cuánto) y en especies por separado, en aquellos países donde este tipo de ayuda es importante y justifica su indagación.
- A todo esto se agrega la necesidad de armonizar la metodología y las preguntas entre los censos de los países de América Latina que decidan investigar la emigración.

- Se sugiere que las conclusiones de esta evaluación, así como la propuesta preliminar del módulo de emigración internacional que se presenta en el capítulo siguiente, se discutan ampliamente en talleres en los que participen los institutos de estadística de los países latinoamericanos.

Finalmente, resta una serie de recomendaciones con relación a los censos que se realizarán en los principales países de destino:

La ronda de censos de 2010 brinda la oportunidad de recolectar información más armonizada sobre la migración internacional, más específicamente sobre el *stock* de migrantes.

Los países europeos definen a los migrantes internacionales en función de su ciudadanía, mientras que los de América Latina lo hacen en base al lugar de nacimiento. Como resultado, los que son considerados emigrantes por los países latinoamericanos no coinciden en su totalidad con los contabilizados como inmigrantes en los censos de los países de destino en Europa. Es decir, los latinoamericanos que tienen la ciudadanía de algún país europeo son migrantes internacionales (emigrantes) para el país de origen y no lo son para el país de recepción. La mayoría de los estudios realizados sobre la creciente inmigración en España no considera a los nacidos en otro país si tienen la nacionalidad española. No obstante, el censo español de 2001 indagó ambas variables y permite procesar tabulados para los nacidos en cada país y distinguir la ciudadanía y el año de llegada. La restricción que supone limitarse al enfoque de la ciudadanía parece haberse superado en España, ya que en 2007 el Instituto Nacional de Estadística (INE) levantó la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), cuyo universo de estudio lo constituyeron todos los nacidos en otro país.

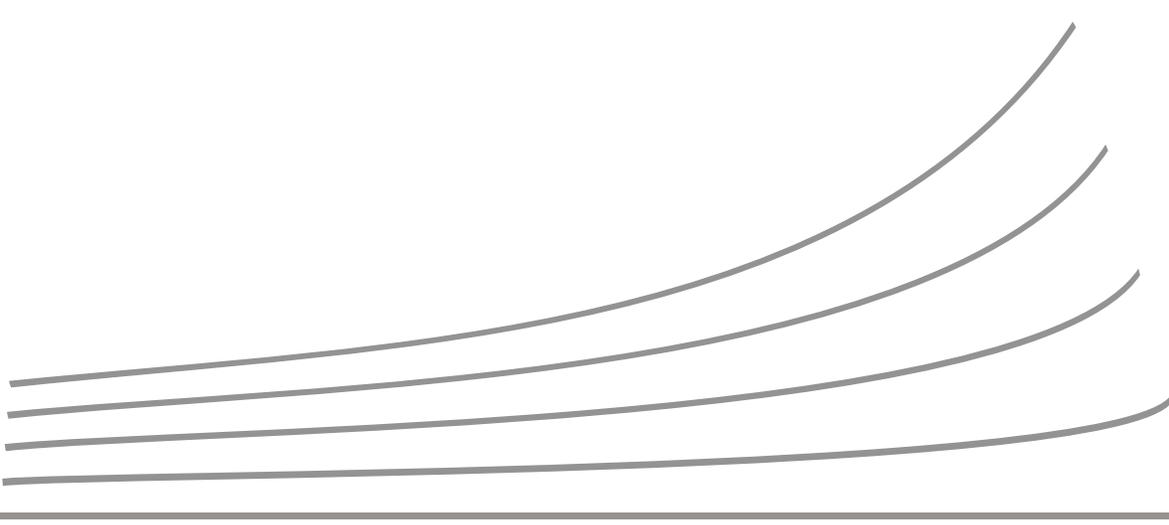
Italia también ha ido adquiriendo presencia como destino de la migración de latinoamericanos. Ya se señaló que su último censo únicamente presenta tabulados para los que no son ciudadanos, y lo que es más grave, la pregunta sobre el año de llegada solo se aplicó a este grupo.

Durante las últimas reuniones del Grupo de Expertos en Migración Internacional convocadas por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas⁴ se enfatizó la necesidad de armonizar la información sobre migración internacional entre los países, y de producir tabulados que contemplen tanto la ciudadanía como el país de nacimiento.

En síntesis, no solamente es necesario realizar esfuerzos para mejorar la investigación de la emigración en los censos de América Latina y el Caribe, sino que es fundamental que los relevamientos de los países de destino amplíen la definición de “inmigrante internacional”, contemplando también el país de nacimiento y, por supuesto, codificando las respuestas con un exhaustivo nivel de desagregación, que permita identificar a los emigrantes de todos los países de la región.

Además, se requieren esfuerzos de cooperación internacional para que los países de destino pongan a disposición de los emisores de la región la información que relevan. El proyecto IMILA constituye un importante antecedente en ese sentido y el CELADE podría funcionar como articulador de esta cooperación, ampliando el proyecto al incorporar los censos de los países europeos, por ejemplo, con el fin que la información esté disponible para los países de origen de los emigrantes.

⁴ “United Nations Expert Group Meeting on Measuring international migration: Concepts and methods” en diciembre de 2006, y “United Nations Expert Group Meeting on the Use of Censuses and Surveys to Measure International Migration” en setiembre de 2007.



Capítulo V

El marco de gobernanza regional para la migración: institucionalidad y políticas

Fuente:

I. C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf

II. L. Fries Monleón (2019), *Serie Asuntos de Género No 157*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44655/1/S1900271_es.pdf

III. A. Canales, J. Fuentes Knight y C. de León Escribano (2019), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

IV. CEPAL (2012), *La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3986/S1200548_es.pdf

V. CEPAL (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*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43353/S1701247_es.pdf

Introducción

El capítulo V cierra la presentación de esta selección de textos abordando un tema clave en el actual panorama migratorio regional: la elaboración de un marco institucional y normativo para la gobernanza de la migración. En primer término, se aborda la dimensión normativo-jurídica de la institucionalidad social migratoria, en particular, los marcos normativos nacionales relacionados con la protección de la población migrante.

El capítulo se adentra en los marcos institucionales y normativos de gobernanza de la migración internacional a nivel mundial y regional. También presenta una propuesta de hoja de ruta de la movilidad en el marco de la seguridad humana para los países del norte de Centroamérica.

Por último, se cierra con una serie de aportes y recomendaciones en materia de gobernanza migratoria, la mayoría de ellos emanados 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, que tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago en agosto de 2017, y que las expertas y expertos de la región consideraron como insumos prioritarios para el Pacto Mundial.

Fuente C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*; Cap III, Sec. A, B y B1, pp. 55-83.

I. Institucionalidad migratoria: panorama jurídico y organizacional*

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 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.

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

* Autores: Gabriel Kattan Abusleme y Carlos Maldonado Valera.

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).

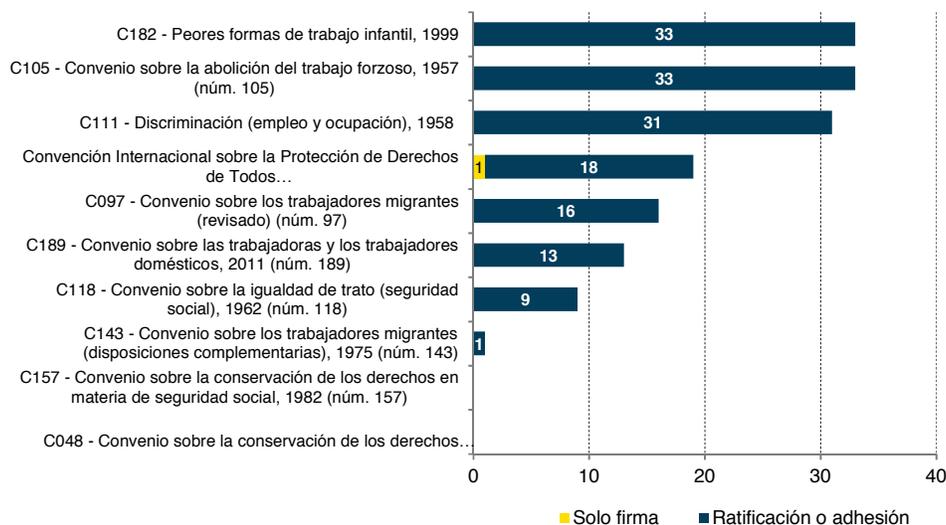
Entre los instrumentos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran consagrados los derechos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (C087/1948), el derecho de sindicación y negociación colectiva (C098/1949), la igualdad de remuneración (C100/1951), 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 países¹. 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 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 V.1 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

¹ 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/aconf189_12.pdf.

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 V.1**

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 V.1, 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 V.1

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 V.2, con énfasis en sus vínculos con la protección social.

■ Recuadro V.2

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, entre otros) 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.

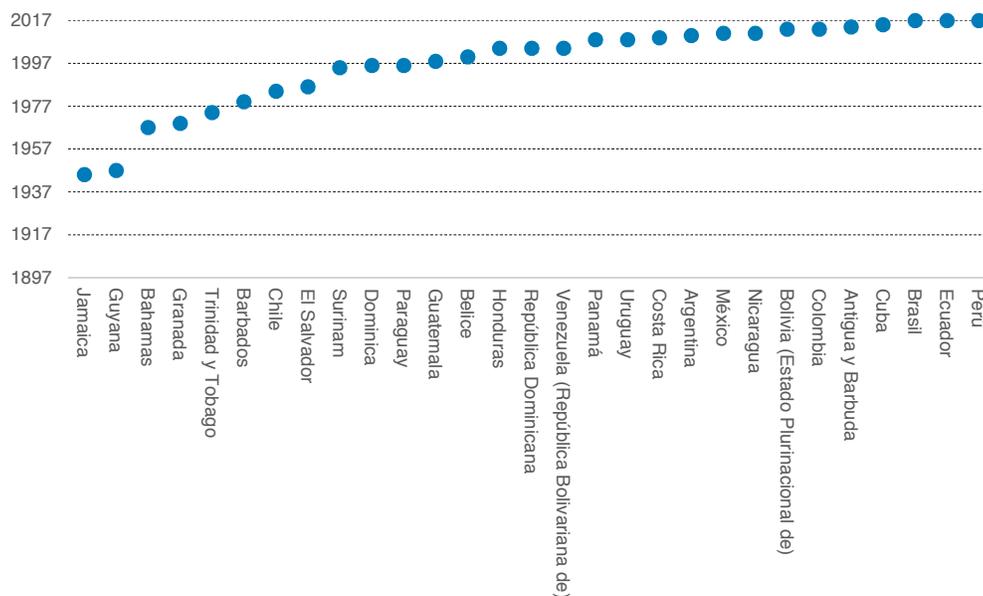
Luego de analizar 33 textos constitucionales de la región, es posible identificar que la garantía de derechos específica para las personas migrantes ha sido poco frecuente debido, en general, a la antigüedad de estos textos, en los cuales muchas veces no contemplan desafíos actualmente vigentes. En tan 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 migrantes².

² 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."

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 V.2, 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 fronterizo³ 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 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)⁴. 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 V.2

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.

³ 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.

⁴ 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.

Se constata que, entre los 33 países de la región, 29⁵ 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). La figura que mayormente predomina en la región es la presencia de las Leyes de Migraciones (en 15 casos), que 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 cuatro 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 XX⁶, 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 fue posible identificar un extenso 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 de movimiento, reunión, expresión, pensamiento y

⁵ 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.

⁶ Antigua y Barbuda y Guyana han presentado enmiendas en años posteriores (2016 y 2007, respectivamente), pero sin grandes avances en materia de protección social.

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, entendidos 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).

No obstante los vínculos o desajustes de la legislación migratoria principal con respecto a los marcos jurídico-normativos internacionales relativos 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.

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 el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, de gran relevancia para la garantía de derechos de las personas migrantes, en especial en lo relativo al acceso a la protección social.

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.

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.

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. La gran mayoría de ellos tiene 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 (véase el cuadro V.1).

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 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.

■ Cuadro V.1

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 la 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

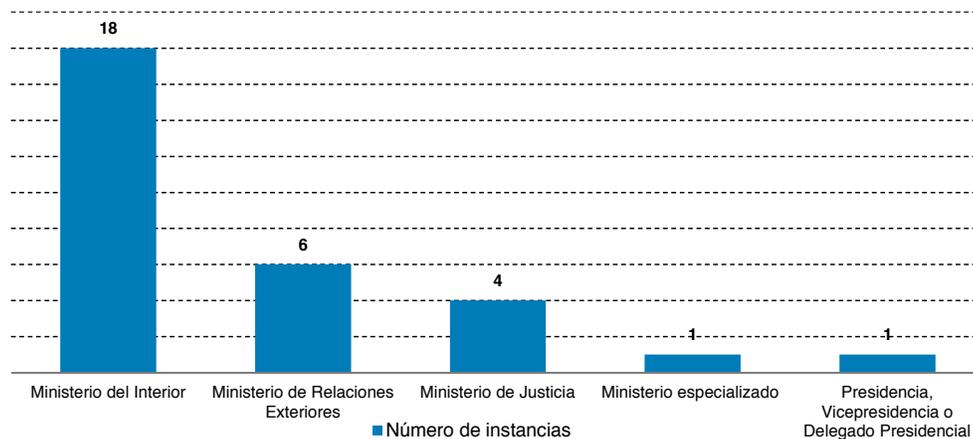
Para identificar las entidades rectoras para la población migrante, se ha tratado de identificar a la instancia que tiene su rectoría formalmente otorgada por un instrumento legal, o ante su ausencia, si tiene a cargo la definición de políticas migratorias. Para el caso de la inmigración, dado el rol asumido históricamente de control migratorio, existe un cierto patrón común, donde gran parte de los cuerpos normativos definen claramente qué organismos 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 V.3, 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 V.3

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>.

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. 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 Haití⁷.

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

⁷ En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no se obtuvo información oficial sobre la composición de la instancia en cuestión.

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).

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, p. 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 V.2).

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 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, p. 40).

■ Cuadro V.2

Ejemplos de indicadores sobre derechos humanos sobre los migrantes

Derecho	Indicadores estructurales/de proceso/de resultados
Derecho del migrante a un trabajo decente	<p>Existencia de un programa de trabajo decente a nivel nacional, en que se consideren específicamente las dificultades que enfrentan los trabajadores migrantes.</p> <p>Número de programas encaminados a facilitar el acceso de migrantes al mercado de trabajo.</p> <p>Tasa de empleo y tasa de desempleo de los trabajadores migrantes, en comparación con los nacionales.</p>
Derecho del migrante a la salud	<p>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.</p> <p>Número/proporción de decisiones judiciales sobre el derecho a la salud de los migrantes.</p> <p>Tasa de acceso de los migrantes a cada centro de salud pública, en relación con los nacionales.</p>
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 sobremedida 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.

Fuente L. Fries Monleón (2019), *Serie Asuntos de Género No 157*; Cap II, pp. 13-18.

II. Marcos institucionales y normativos de gobernanza

A. Marco institucional global y regional

En las últimas décadas la migración internacional se ha constituido en un tema de cooperación relevante entre los Estados, a nivel global. Por primera vez, la comunidad internacional se ha comprometido a avanzar, sobre la base de los marcos normativos adoptados durante el último siglo, en un enfoque común, como se vio expresado en la adopción de la Declaración para los Refugiados y Migrantes de Naciones Unidas en 2016 (Declaración de Nueva York). Se trata de la antesala de la adopción del Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular, el mayor logro del sistema multilateral para la creación de una estructura y normativas que garanticen la gobernanza en estas materias.

La estructura institucional de la gobernanza mundial en migración se ha desarrollado progresivamente a partir de la década de los 80, principalmente en los foros e instancias globales, regionales y subregionales. Estos mecanismos han contribuido a generar las confianzas necesarias al interior de los bloques regionales y entre ellos para poner en común sus preocupaciones, ampliar su comprensión sobre los cambios que afectan los desplazamientos, migraciones y la movilidad humana, reforzando además la necesidad de abordarlos de manera colaborativa y dentro del marco de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos.

Las tres instituciones con los mandatos normativos u operacionales más sólidos relacionados con el ámbito de la gobernanza mundial de la migración son la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), además del Grupo Mundial sobre Migración y del Representante Especial del Secretario General, ambos de creación más reciente.

La OIM cuenta con un mandato no convencional referido fundamentalmente a las intervenciones humanitarias. Desde 2001 ha venido desarrollando anualmente el Diálogo Internacional sobre la Migración, un foro mundial que reúne a diversos interlocutores relacionados con las cuestiones que derivan de la gobernanza en materia de migración. El Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF), aprobado en 2015, define los elementos esenciales para facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable a través de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (OIM, 2015).

ACNUR, por su parte, es la principal institución mundial responsable de prestar protección y asistencia a refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, y supervisa el cumplimiento por parte de los Estados de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, adoptada en 1951 en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de Naciones Unidas. Además es el órgano autorizado para elaborar directrices referidas a protección internacional sobre la base de la Convención. Su comité ejecutivo es el foro multilateral especializado encargado de contribuir a la formulación de normas internacionales relacionadas con la protección de los refugiados.

Por último, la OIT, una de las instituciones más antiguas del sistema de Naciones Unidas, es responsable del seguimiento del cumplimiento de varios de los convenios vinculantes que regulan ámbitos referidos a los trabajadores migrantes, en el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales⁸. Esta es una instancia que tiene por objetivo asistir a los Estados en la aplicación de políticas más eficaces en la migración laboral, en particular en relación con los derechos, el empleo y la protección de los trabajadores migrantes y la prevención de la trata de personas.

⁸ Adoptado en la reunión tripartita de expertos celebrada entre el 31 de octubre y 2 de noviembre de 2005 y publicada y difundida por resolución del Consejo de Administración de la OIT en su 295 reunión en marzo, 2006.

A estas tres instituciones se han incorporado, a partir de la complejidad que ha ido adquiriendo la migración y su gobernanza, el Grupo Mundial sobre Migración y la Oficina del Representante Especial de las Naciones Unidas para la Migración, con el fin de intensificar los esfuerzos de cooperación, coordinación y protección de los derechos de las personas migrantes. Entre las atribuciones del Grupo Mundial está la adopción de respuestas institucionales exhaustivas y coherentes ante la migración internacional y la defensa del pleno respeto de los derechos de los migrantes internacionales, incluida la atención hacia aquella población migrante en situación de vulnerabilidad⁹. Por su parte la actual Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional asiste al Secretario General en sus labores de promoción y defensa del programa de trabajo relativo a la migración internacional y coordina la intervención de las entidades de Naciones Unidas en lo relativo a migraciones. Entre las iniciativas desarrolladas con el fin de promover la cooperación internacional se encuentran las actividades de coordinación para la implementación de la Declaración de Nueva York.

Además de las instancias y mecanismos formales, existen un conjunto de iniciativas que han sido de gran relevancia para abordar el carácter multidimensional de la migración y su gobernanza y que sobre una base acumulativa han permitido arribar al Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas y a adoptar la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Los Migrantes, en 2016. Esta declaración reconoce por primera vez la necesidad de adoptar un marco común para la población refugiada y migrante superando el tratamiento normativo e institucional separado que habían recibido, considerando la universalidad de los derechos humanos y las circunstancias de vulnerabilidad similares a las que se enfrentan, entre otras, respecto de las personas que no reúnen las condiciones para solicitar asilo pero que se enfrentan a condiciones inseguras, las mujeres en situación de riesgo, niños/as, minorías étnicas y religiosas, víctimas de violencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y en general personas que son objeto de alguna forma de discriminación. Enfatiza además en la necesidad de asumir una responsabilidad compartida para enfrentar los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados con un enfoque humanitario y centrado en las personas.

Una última fase en la convergencia de los Estados para abordar la gobernanza de la migración es la inclusión de estos temas en otros marcos institucionales y normativos al amparo de Naciones Unidas. Se busca así superar los marcos propios de los acuerdos formales e informales estrictamente ligados a la migración y temas conexos, para transversalizarlos en gobernanzas sobre cuestiones como: el desarrollo con su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁰; el cambio climático a través de la Convención Marco sobre Cambio Climático¹¹ y el Acuerdo de París adoptado en 2015; la reducción del riesgo de desastres en base al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; y la urbanización, con su Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible en 2016.

En América Latina y el Caribe, los esfuerzos por abordar con un enfoque interseccional la migración y el género, dan cuenta de la importante contribución realizada por las Conferencias de la Mujer y su Agenda Regional de Género para la igualdad y los derechos humanos de las mujeres en la región. Desde 1977 y hasta la fecha, se han realizado trece Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con el propósito de identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias.

⁹ El Grupo Mundial para la Migración fue creado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2006 y es una ampliación del Grupo de Ginebra sobre la Migración creado el 2003. Coordina a las principales agencias del Sistema de Naciones Unidas.

¹⁰ Al menos 10 de las 169 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluyen referencias directas a la migración, la movilidad o los migrantes. El objetivo 10 referido a “reducir la desigualdad en y entre los países” insta a los países a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en cumplimiento de la meta 10.7.

¹¹ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

A partir de 1995 estas Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe han dado lugar a los llamados Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), los que han tenido la fuerza para impactar otros acuerdos internacionales y agendas como la de Población y Desarrollo (CEPAL, 2016). Los Gobiernos han refrendado, en un proceso gradual y acumulativo, su compromiso con la igualdad de género, debatiendo y haciendo propuestas en torno a un conjunto de temas que afectan e impactan específicamente a la vida de las mujeres, entre ellas a las mujeres migrantes¹².

En 2016, y en el marco del desarrollo de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe los Gobiernos aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017). Esta Agenda Regional de Género es la expresión de un proceso acumulativo de debates y propuestas adoptadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe que reafirman su compromiso con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, facilitando, de paso, la implementación de la Estrategia.

La referencia a las mujeres migrantes en las Conferencias es de reciente data. Una creciente preocupación respecto de ellas puede rastrearse desde 2010 en adelante. En la Estrategia de Montevideo se explicita que, en el marco del compromiso para promover la mayor participación de las mujeres en los procesos de participación popular y ciudadana, los Gobiernos se comprometen a contribuir en la creación de “un entorno seguro” para dicha participación mediante el apoyo a los procesos de organización, el fortalecimiento de las capacidades, el acceso a la información y a la justicia y el establecimiento de mecanismos de participación paritaria efectivos, institucionalizados, permanentes y representativos de la diversidad de organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, y a apoyar los diversos liderazgos políticos y sociales incluidos los de las mujeres migrantes.

Las tres Conferencias sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, por su parte han sido fundamentales para la adopción de agendas, estrategias y sinergias en relación con la migración y sus poblaciones.

En la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, los Gobiernos adoptaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), que constituye un hito en la región al otorgar una hoja de ruta integral para la acción en el ámbito de la migración y sus poblaciones, entre otras materias. Los Gobiernos adoptaron un conjunto de medidas prioritarias en materia de igualdad de género, de derechos sexuales y reproductivos y en relación con la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes. Concretamente, respecto de las mujeres migrantes, el Consenso de Montevideo señala su preocupación por la “sistemática violación de los derechos humanos que sufren las personas migrantes, entre otros factores, por las problemáticas específicas que afectan a distintos grupos, en cuanto a discriminación, abuso, trata de personas, explotación y violencia, particularmente las mujeres, las niñas, los niños y los y las adolescentes” (CEPAL, 2013, p. 25). Frente a ello acuerdan la elaboración de estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, entre ellos de las mujeres migrantes, evitar la criminalización de la migración y garantizar el acceso a servicios sociales básicos para todas las personas migrantes, con especial atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio (CEPAL, 2013, p. 26, párr. 72). Por último se acuerda dar prioridad a la coordinación intersectorial en los niveles nacionales y a la cooperación internacional entre países, incorporando la perspectiva de género (CEPAL, 2013, p. 26, párr. 73).

En la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, realizada en 2015, se adopta la “Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso

¹² Los debates y propuestas sobre la violencia contra las mujeres y el feminicidio, los derechos sexuales y reproductivos, la diversidad de situaciones e identidades, la migración, el trabajo no remunerado, la distribución del uso del tiempo, el cuidado, la división sexual del trabajo, las nuevas tecnologías, el desarrollo económico, la participación en los procesos de adopción de decisiones, la ciudadanía y la democracia paritaria, han sido temas abordados en dichas conferencias.

de Montevideo (CEPAL, 2015), instrumento técnico que proporciona a los países de la región lineamientos específicos e indicadores para la implementación y monitoreo de las medidas priorizadas en el Consenso de Montevideo. En relación con la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, se priorizan 10 medidas, las que alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030 refieren a la emigración y a la inmigración, el retorno y el tránsito. Las medidas priorizadas mantienen vasos comunicantes entre sí permitiendo abordar e intersectar las situaciones que experimentan e impactan a la población migrante cuando son mujeres, y facilitando la adopción de medidas que garanticen su protección especial derivada de su especial vulnerabilidad.

La Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe aprobó, recogiendo los aportes realizados por los Estados, el proyecto de Primer Informe Regional sobre la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2018), siendo además el aporte de la región para el examen y evaluación mundial cuatrienal del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014.

B. Marco normativo global y regional

En materia de migración internacional, se parte del principio que reconoce a los Estados la autoridad unilateral para gestionar los flujos migratorios. Esto es, la facultad de determinar quién ingresa a su territorio, bajo qué criterios de admisión, qué circunstancias permiten la expulsión de quienes no son sus nacionales, en qué casos estima realizar procesos de regularización de aquellos migrantes que se encuentran en situación irregular en su territorio y, por último, la obligación de dichas poblaciones a respetar las normas y leyes, así como la identidad cultural de los Estados de tránsito o de destino en que se encuentran. Los Estados, por su parte, han consentido en limitar voluntariamente su soberanía al ratificar un conjunto de tratados internacionales y regionales que los obligan a cumplir obligaciones de respeto, garantía y protección de los derechos humanos para las personas, incluidas las personas migrantes. Así, todas las personas tienen derecho a emigrar de sus respectivos países, a volver a ellos y a que una vez que se encuentran en países de tránsito y destino, se garanticen un conjunto de derechos. No obstante, es prerrogativa de los Estados definir el ingreso y los términos del mismo, respetando que ello se haga dentro de un marco de no discriminación.

Un amplio y extenso abanico de convenciones internacionales, regionales y acuerdos bilaterales, además de las legislaciones nacionales, proporcionan el marco normativo de la migración y sus poblaciones. Algunos de estos instrumentos son de aplicación general, es decir, para todas las personas, incluidas las personas migrantes, mientras que otros refieren específicamente a la población migrante, buscando garantizar sus derechos y fijando medidas para regular la migración y promover la cooperación entre los gobiernos. Un tercer grupo de tratados refiere a situaciones que impactan gravemente a las personas migrantes en el ejercicio de sus derechos humanos y requieren de tratados o estatutos jurídicos internacionales especiales que buscan garantizar su protección y asistencia. Es el caso de las y los refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de trata y tráfico de personas, entre otros.

Los derechos de los migrantes se encuentran reconocidos, en el ámbito de las Naciones Unidas, principalmente en dos grandes grupos de instrumentos jurídicos¹³. Por un lado están los tratados de derechos humanos¹⁴ y por otro, el Derecho Internacional del Trabajo¹⁵.

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos para todos los seres humanos. La Carta de Derechos Humanos constituye la piedra angular para la protección universal de los derechos humanos y la dignidad de las personas¹⁶. A partir de ella se han desarrollado otros tratados que reconocen y protegen a grupos y poblaciones que en consideración a las situaciones de discriminación estructural que los afectan, han requerido de instrumentos y regulaciones más específicas. En efecto, estas convenciones y tratados obedecen al imperativo de articular los derechos humanos en términos de igual acceso al disfrute y ejercicio efectivo de todos los derechos humanos en base al principio de no discriminación, elemento central en el desarrollo de los derechos humanos de las últimas décadas. A excepción de los derechos de participación política y de acceso a la función pública, en principio, las personas migrantes y los nacionales tienen los mismos derechos fundamentales¹⁷.

El derecho Internacional del Trabajo ha puesto, desde su origen, especial atención a los trabajadores migrantes. En principio, todas las normas internacionales del trabajo, salvo que se indique lo contrario, son aplicables a todos los trabajadores migrantes y están contenidas en los ocho Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales que se identifican en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Entre dichos convenios algunos refieren solo a los trabajadores migrantes mientras que otros, aplicables a todos/as los trabajadores, contienen disposiciones específicas sobre los/las trabajadores migrantes¹⁸. Se aplican a todos los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

Tanto en el campo de los derechos humanos como en el del derecho internacional del trabajo la preocupación por la situación de las mujeres se ha hecho presente en tratados generales, en tratados específicos y en disposiciones expresas dentro de ellos, que refieren a su situación particular. Sin embargo, al igual que en los niveles nacionales, su inclusión no ha sido fácil y ha debido transitar desde una concepción de protección a una que las sitúa también como titulares de derechos en igualdad con los hombres, en todos los ámbitos de la vida.

¹³ Existen otros tratados y convenciones relacionados con algunos aspectos de la migración. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf, Pág.49-50.

¹⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

¹⁵ Con los dos convenios de la OIT relativos específicamente a la protección de los trabajadores migrantes (núm. 97 y 143).

¹⁶ Se denomina Carta de Derechos Humanos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁷ Art.25 Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos limita el derecho a participación política y de acceso a la función pública a la condición de ciudadanía que se deriva de la nacionalidad.

¹⁸ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998; Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el trabajo forzoso; Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). – Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). – Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación, 1958 (núm. 111); Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); y Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), entre los principales.

Fuente A. Canales, J. Fuentes Knight y C. de León Escribano (2019), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*; Cap III, Sec. E, pp. 242-246.

III. Propuesta de hoja de ruta de la movilidad en el marco de la seguridad humana para los países del norte de Centroamérica (NCA)*

Peter Sutherland, Representante Especial sobre la Migración del Secretario General, propuso en su informe de 2017 un programa de acción basado en compromisos entre los Estados y las personas migrantes, entre unos Estados y otros, y entre los Estados y otras partes interesadas. Esos compromisos deben integrarse en el contrato social de los Estados con sus ciudadanos, cuyos principios fundamentales se enuncian en la Agenda 2030, a saber: el acceso a la identidad jurídica, la salud, la vivienda, el aprendizaje permanente, el trabajo decente, la igualdad de género, un medio ambiente limpio, instituciones que rindan cuentas y una sociedad pacífica (Naciones Unidas, 2017).

A. Marco normativo

En cierta forma, los países del norte de Centroamérica han trazado algunas líneas de política pública en torno a la migración y la movilidad de sus poblaciones, algunas de ellas impulsadas por los mismos organismos multilaterales, tal y como se refleja en el cuadro V.3.

■ Cuadro V.3

Posición nacional de los países del norte de Centroamérica con respecto al Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM)

Temas prioritarios por país		
El Salvador	Guatemala	Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • Protección de los derechos de las personas migrantes NNA y mujeres • No detenciones de personas en razón de su condición migratoria. • Promoción de una cultura de paz y respeto a la diversidad en prevención a la migración • Protección y asistencia a migrantes como prevención y en atención a retornados • Fortalecimiento de fronteras terrestres, aéreas y marítimas para combatir la trata y tráfico de personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños y adolescentes migrantes • No detención de niños por motivos migratorios, privilegiando el interés superior del niño y niña. • Fortalecimiento de programas de reintegración • Desarrollo de rutas de atención para instituciones pertinentes en la gestión migratoria de niñas y niños • Garantizar la paridad e igualdad de derechos laborales entre migrantes y nacionales • Políticas para favorecer prestaciones a personas migrantes en tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes con discapacidad • Inclusión social de niñez migrante retornada • Protección de la niñez migrante ante el fenómeno de trata y tráfico • Incorporar a las mujeres migrantes en las agendas exclusión y disminuir nacionales para prevenir su vulnerabilidad • Población LGTBI y población vulnerable • Reintegración de migrantes con discapacidad que han sido retornados • Atención psicosocial para poblaciones vulnerables • Migrantes desaparecidos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM), Gobierno de Guatemala, Gobierno de Honduras y Gobierno de El Salvador.

* Autora: Carmen de León Escribano.

Estas propuestas no siempre se ven identificadas en los instrumentos normativos de cada país, algunos de los cuales aún deben ser actualizados, mientras que otros tienen un alto grado de avance en el marco de los derechos y seguridad humana, si bien su aplicación se ve restringida por la ausencia de una institucionalidad que le dé vida a la letra.

Al analizar los puntos de encuentro y diferencia de las normas de cada país, se puede establecer la necesidad de un esfuerzo para la armonización de procedimientos y marcos jurídicos entre los países de la región, de forma que pueda afrontarse el proceso de movilidad humana en una forma más integral y multidimensional con un enfoque regional. En el cuadro V.3 se presenta un resumen de los instrumentos legislativos de los tres países. En el cuadro V.4 se presenta un resumen de los enfoques, diferencias y similitudes de los instrumentos jurídicos de los tres países.

■ Cuadro V.4

Comparación de instrumentos legislativos en materia de migración de los países del norte de Centroamérica

Guatemala	El Salvador	Honduras
Decreto 95-98. Ley de Migración Reformada con el Decreto 10-2015	Decreto 2772. Ley de Migración (1958)	Decreto 208-2003, Ley de Migración y Extranjería y su reglamento (2004)
Decreto 44-2016. Código de Migración	Decreto 299. Ley de Extranjería (1986). Reformada con el Decreto 682 en 2014 Decreto 918. Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (2002) Decreto 655. Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y sus Familias (2011) Iniciativa de Ley Especial de Migración y Extranjería (2018)	Decreto 106-2013, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (2013)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

■ Cuadro V.5

Comparación de la normativa en materia migratoria

Guatemala	El Salvador	Honduras
Se basa en los derechos humanos, su objetivo principal es el bienestar y la seguridad de la persona humana.	Control migratorio, establece la normativa para regular el tránsito de personas que ingresan, permanecen o dejan el país.	Control fronterizo, establece la normativa para regular el tránsito de personas que ingresan, permanecen o dejan el país.
Similitudes		
Establece los requisitos para el ingreso, permanencia o egreso de extranjeros en el país. Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político en el Código de Migración. Reconoce los derechos de las personas migrantes víctimas de trata. Crea el Sistema Migratorio Guatemalteco, que agrupa instituciones que velan por el migrante y la regulación apropiada del fenómeno migratorio. Crea el Instituto Guatemalteco de Migración que tiene como objetivo el cumplimiento y administración de la política y estrategias migratorias.	Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político en la Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas, que busca garantizar el derecho de salvaguardar la vida de toda persona que busca refugio en el país. Tiene una ley especial para la protección de la persona migrante y su familia (2011), que persigue cumplir con los derechos humanos de todas las personas que hayan decidido migrar o sean retornadas a El Salvador. La Ley para la Protección de la Persona Migrante y su Familia crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, cuya función es elaborar, proponer y garantizar el cumplimiento de la ley y las políticas relacionadas al tema de migración.	Reconoce el estatuto de refugiado y de asilo político dentro de la misma Ley de Migración y Extranjería, como lo hace el Código de Migración de Guatemala. Se creó una ley específica —igual que en El Salvador— que busca la protección de hondureños migrantes y sus familiares, que se basa en la protección de los derechos humanos y en la prevención de vulnerabilidad de migrantes ante el fenómeno de trata de personas. Crea la Dirección General de Migración y Extranjería, que tiene la función de aplicar la ley y ejecutar la política migratoria del país.

Cuadro V.5 (conclusión)

Diferencias		
<p>Es el instrumento más completo y más reciente en materia de migración del norte de Centroamérica.</p> <p>Establece en el Libro I los derechos específicos de las personas migrantes.</p> <p>No tiene una ley específica para garantizar el bienestar de la familia de la persona migrante; todos los derechos y obligaciones se incluyen dentro del Código de Migración.</p>	<p>Es la ley más antigua en materia de migración vigente de los países del norte de Centroamérica. Su objetivo principal es regular los procesos administrativos de control migratorio.</p> <p>No garantiza la protección de los derechos humanos de las personas migrantes per se, es por ello que se crea la Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, en la que se busca garantizar sus derechos fundamentales.</p> <p>Se complementa con la Ley de Extranjería —también antigua en su vigencia (1986) pero reformada en 2014—, que recoge las normas específicas para extranjeros que deseen entrar o atravesar el territorio nacional, pero no se especifica la protección a los derechos humanos; es de carácter administrativo.</p> <p>Existe un proyecto de ley que busca reunir las leyes dispersas en un solo instrumento.</p>	<p>Su creación es relativamente nueva en comparación con la de El Salvador. La Ley de Migración y Extranjería es de 2003 mientras que la Ley de Protección a los Hondureños Migrantes y sus Familiares es de 2013.</p> <p>Hace una definición de términos específicos en materia de migración.</p> <p>Reúne bajo la misma ley los derechos y obligaciones de migrantes en tránsito y extranjeros.</p> <p>Busca apoyar los mecanismos para el combate contra los traficantes de personas, redes delictivas de migración clandestina y explotación de menores y mujeres de acuerdo a lo establecido a la Ley contra la Trata de Personas.</p> <p>Su creación es más reciente por lo que reconoce los crímenes transnacionales como trata y tráfico de personas.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

B. Supuestos para una hoja de ruta de la movilidad y la seguridad humana

Los siguientes supuestos son la base para el diseño de la hoja de ruta:

- a) Tal y como se ha venido planteando en el documento, el paradigma de la seguridad humana replantea el enfoque de los fenómenos sociales, dirigiéndolos hacia las personas y abordando desde una perspectiva de interseccionalidad el conocimiento de las motivaciones y causas que tienen las mismas para movilizarse.
- b) Igualmente, se ha propuesto que la movilidad es un continuum, lo que permite intervenir a lo largo del mismo en forma multidimensional y en diversos espacios.
- c) Visibilizar el proceso circular de la movilidad, dándole protagonismo al retorno y reinserción como la forma ideal de finalizar el ciclo de movilidad.
- d) Es necesario reconocer la responsabilidad de los Estados en el desplazamiento forzoso interno de la población, lo que en primera instancia representa el primer paso para una segunda salida hacia el exterior.
- e) El combate a la corrupción y una adecuada política tributaria son indispensables para que el Estado cuente con recursos para afrontar los retos al desarrollo de sus países.
- f) Solamente el mejoramiento de las condiciones de vida puede proporcionar el objetivo de alcanzar la libertad de las necesidades que preconiza la seguridad humana.

g) La violencia estructural debe abordarse desde la inversión para el desarrollo sostenible, sobre todo enfocado en los jóvenes y los niños y niñas. El delito de extorsión aparece como uno de los principales causantes de la inseguridad física y productiva, por lo que debe establecerse una estrategia integral para combatirlo.

h) El papel de la mujer debe analizarse desde un enfoque diferenciado, ya que está sujeta a diversas vulnerabilidades, no solo en las comunidades de origen, sino también durante los desplazamientos. Además, es quien suele quedarse al frente del cuidado de los hijos y la unidad de producción mientras el hombre emigra, por lo que requiere de apoyo específico en sus diversas circunstancias.

i) El fenómeno de la migración y movilidad es transnacional, por lo que el concurso de todos los actores sobre el territorio es indispensable para encontrar soluciones. Deben implicarse desde los gobiernos locales hasta los gobiernos de los países que forman parte de la ruta de tránsito y movilización. Así, en la formulación de la hoja de ruta deben participar los países del norte de Centroamérica y México y es deseable que también los Estados Unidos sean parte de este ejercicio a través de sus agencias. Se trata de gestionar los espacios y los movimientos poblacionales desde una estrategia de protección y empoderamiento de las personas. Por ello, los gobiernos deben incorporarse como un actor más a los movimientos de migrantes de los países, así como a las comunidades de origen.

C. Hoja de ruta

Objetivo: Internalizar el enfoque de seguridad humana en las políticas públicas y estrategias diferenciadas en atención a las poblaciones en movilidad.

Resultado: Plan regional para la protección y empoderamiento de las personas centroamericanas en movilidad temporal.

Pasos:

a) Conocer el fenómeno en todas sus dimensiones. Esto implica realizar diagnósticos con una metodología interseccional que permita establecer las motivaciones y causas del desplazamiento. Debe incluirse a las poblaciones migrantes y desplazadas en los diferentes espacios del continuum de la movilidad. Para ello se propone crear un equipo multidisciplinario de las unidades de planificación de todos los países, con apoyo de las universidades y centros académicos del norte de Centroamérica y México, con acompañamiento de la CEPAL, la FAO y otras agencias del sistema de las Naciones Unidas.

b) Abordaje con enfoque territorial. En función de los diagnósticos, establecer prioridades desde un enfoque territorial, priorizando comunidades y regiones (puede ser en fronteras binacionales o trinacionales) con base en el fortalecimiento de las economías locales, que permitan diseñar estrategias de intervención apropiadas para cada espacio, situación y población, reflejando las siete dimensiones de la seguridad humana. Parte de este ejercicio será identificar los recursos financieros ya existentes en cada país, región y municipio, así como fondos del Plan Prosperidad y otras cooperaciones bilaterales y multilaterales. También el monto de remesas percibidas puede considerarse un factor importante para la selección de los lugares.

c) El diseño de las estrategias de intervención debe realizarse en conjunto con los gobiernos centrales y locales de los países involucrados en los procesos de movilidad, con la finalidad de apropiarse de una estrategia común y colaborativa que permita maximizar los recursos y los efectos. Para ello puede pedirse el apoyo de las agencias multilaterales. Estas estrategias deben ser compartidas y validadas con las poblaciones locales y migrantes, con el fin de potencializar las capacidades comunitarias y lograr focalizar los recursos que las poblaciones migrantes estén dispuestas a proporcionar o ser partícipes de proyectos de inversión.

d) Revisar los marcos normativos para internalizar el enfoque de seguridad humana en los mismos, así como incorporar los conceptos de movilidad. Lo ideal sería llegar a una homologación de normativas que faciliten los procesos de recorrido entre los países, así como la reintegración y reinserción, sea por retorno forzado o por retorno voluntario. Requiere establecer mecanismos de protección y empoderamiento de las personas en todos los estadios del proceso de movilidad, incluyendo el retorno y la reinserción.

Fuente CEPAL (2012), *La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional*; Cap III, recomendaciones, pp. 19-20.

IV. La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional

Los gobiernos deben respetar y promover los derechos humanos de los migrantes, en especial, garantizar su derecho a gozar de protección jurídica y a tener acceso a la justicia independientemente de su situación.

Los gobiernos deben ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Se insta a aquellos que ya lo han hecho a que velen por su plena aplicación.

Es necesario que las políticas de migración incluyan un enfoque contextual y tengan en cuenta factores como las condiciones locales de desigualdad, discriminación y pobreza, que hacen que los migrantes sean vulnerables, especialmente en las zonas fronterizas. Como consecuencia de elementos de vulnerabilidad específicos de la construcción social del género y de la naturaleza de su trabajo, *la protección de las migrantes debe constituir una prioridad* que requiere intervenciones de política específicas. También debe ser así en el caso de los niños y los jóvenes migrantes.

Se necesita un esfuerzo de los gobiernos, que vaya en aumento y sea sostenido, a fin de reunir, difundir y analizar datos pertinentes, oportunos y fiables sobre la migración internacional con objeto de proporcionar la base empírica necesaria para la formulación de políticas eficaces. En particular, los gobiernos y los círculos académicos de todas las regiones deberían elaborar una estrategia concertada para el fomento de la capacidad institucional al respecto.

Los gobiernos deben proporcionar recursos y elaborar estrategias que faciliten y promuevan las muchas formas en que los migrantes pueden contribuir al desarrollo nacional en sus países de origen y de destino. Por ejemplo, deberían analizar la manera en que las familias, las comunidades y los países de origen podrían sacar el máximo partido de las remesas, sin pasar por alto que son ingresos privados y no deben representar un sustituto de las responsabilidades de los gobiernos en materia de desarrollo, protección social y reducción de la pobreza.

Los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales deben alentar la cooperación con miras a gestionar la migración de manera más apropiada, mejorar la protección de los migrantes y contrarrestar amenazas como las agresiones xenófobas o el racismo en los países de destino.

*Los gobiernos deben adoptar un enfoque integral de la migración irregular, en lugar de uno centrado en la seguridad, actuando simultáneamente contra las redes de grupos que intervienen en la trata de personas. Deben abordarse las causas profundas de la migración irregular, entre las que se encuentran las políticas de migración restrictivas, la pobreza, el desempleo y la existencia de amplios sectores informales en el mercado laboral de los países de destino, y promoverse mayores oportunidades para los posibles migrantes en sus países de origen. Una política integral al respecto ha de incluir la coordinación entre los países de origen y de destino. *Abordar los costos y los obstáculos de la migración regular es fundamental si se quiere reducir la migración irregular, incluida la trata.**

Los gobiernos también deben ir más allá de la preocupación por las cuestiones de seguridad mediante la incorporación de la migración internacional a los planes y estrategias nacionales de desarrollo. Para ello se requieren coherencia y coordinación entre las autoridades nacionales que trabajan en la esfera de la migración internacional y aquellos que se ocupan de la planificación del desarrollo y las relaciones internacionales.

Fuente

CEPAL (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*; Sec D, pp. 50-56.

V. Aportes de la región a los debates por el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular

La Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular dejó varios puntos sobresalientes que las expertas y expertos consideraron como insumos prioritarios de cara a los contenidos del pacto. Se exponen a continuación los aspectos destacados de los tres estudios presentados y las recomendaciones, planteamientos e ideas recurrentes registrados en las sesiones, presentados también al final por sector de origen:

A. Sobre el panorama migratorio de las subregiones

Del estudio sobre el panorama migratorio de México y Centroamérica, se destacó que la migración desde estas áreas hacia los Estados Unidos había presentado diversas fases en las últimas dos décadas. La crisis económica había afectado de manera diferente a la migración mexicana y centroamericana, si bien ambos flujos migratorios mostraban un ritmo sostenido de crecimiento, hasta enero de 2007 en el caso de los países del llamado Triángulo del Norte Centroamericano y hasta noviembre de 2008 en el caso de México. A partir de la crisis económica, ambos flujos habían experimentado inicialmente un freno y, después, un retroceso. En el caso de los países del Triángulo del Norte Centroamericano, la población residente en los Estados Unidos se había reducido casi un 6% entre enero de 2007 y abril de 2009. A partir de ese momento, la migración había retomado su senda de crecimiento y a junio de 2017 se registraba un aumento de más del 35% acumulado de la población residente en este país. En el caso de la población mexicana en los Estados Unidos, la crisis económica había supuesto el freno y el estancamiento del flujo migratorio durante un período más prolongado, hasta inicios de 2014. Este fenómeno correspondía a la denominada “fase de saldo neto migratorio nulo” y daba pie a muchos análisis. Lo cierto es que la migración proseguía, en el contexto de numerosas problemáticas que afectaban sensiblemente a los menores de edad y a muchas mujeres.

En el estudio acerca del panorama del Caribe se puso de relieve que la migración desempeñaba un papel preponderante en esta subregión en función de la escala de los territorios y las poblaciones. Las cifras de inmigrados y emigrados revelaban diferencias significativas en la proporción de migrantes, que tendía a ser mayor en los territorios más pequeños. El hecho más destacable en lo referente a esta subregión era su apuesta por crear un foro intergubernamental sobre migración, lo que supondría dar un paso decisivo en materia de gobernanza migratoria. Sin embargo, se trataba de un asunto complejo para el Caribe, por cuanto en 2015 se concentraba en los Estados Unidos y el Canadá el 77,5% de la población emigrada desde allí. Se llamó también la atención sobre el flujo creciente de migrantes desde Haití hacia América del Sur, principalmente hacia el Brasil y Chile.

La organización de consultas sobre migración en el Caribe supondría un avance en la gobernanza subregional de las migraciones y en la definición de parámetros para la gobernanza migratoria en los territorios. Asimismo, estas podrían llegar a constituir una instancia clave, con capacidad para impulsar la implementación del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

En el marco del estudio sobre América del Sur se observó que en esta subregión la migración intrarregional tenía un patrón claramente protagónico en la agenda migratoria. Algunos factores que explicaban este dinamismo eran el endurecimiento de las políticas de seguridad y control en los países del Norte global —lo que había favorecido la emergencia de algunos países de destino alternativos dentro de la subregión, como Chile— y los avances en los procesos de integración económica y política, que generaban condiciones favorables para el movimiento y la residencia de personas dentro de la subregión. Un ejemplo específico que ofrecía la subregión a la comunidad internacional era el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, instancia que perseguía facilitar la movilidad y la residencia de las personas en este espacio geográfico. El incremento del número de inmigrantes también se había visto favorecido por las modificaciones de algunos países a sus respectivas legislaciones, en las que se reconocía el derecho a migrar y se incorporaba la protección de los derechos humanos de los migrantes. Con todo, se exponía que la subregión debía considerar los efectos del cambio climático y los desastres naturales sobre los desplazamientos, las manifestaciones de discriminación hacia algunas personas migrantes, y la necesidad de reformar determinadas normativas e instituciones del ámbito migratorio.

En suma, en los resultados de los tres estudios se constató que los países de la región eran escenarios de la vulnerabilidad y la violencia que padecían muchas poblaciones migrantes, tanto en el proceso de tránsito como en el de inserción en destino y, especialmente, en el de repatriación.

B. Recomendaciones, planteamientos e ideas recurrentes

1. Derechos humanos y regularización

Los expertos sostuvieron que la regularización de las personas migrantes era una medida imperativa, por cuanto se encontraba directamente asociada a la facilitación de la migración y a la protección de los derechos de las poblaciones migrantes, lo que contribuía a reducir su vulnerabilidad. Para ello existían mecanismos suficientemente probados en la región, como el acceso a documentación. En la región, la irregularidad era un problema delicado que requería la adopción de políticas de promoción de la regularización y de acceso a documentación local como principal y primera respuesta de los Estados, por encima de criterios basados en el utilitarismo o la seguridad. La regularización era, además, una condición necesaria para asegurar a las personas migrantes el trabajo decente y digno, así como protección social y acceso a los servicios sociales. Regular la migración era facilitarla, poniendo al alcance de los interesados los procedimientos necesarios y de ninguna manera restringiéndolos.

Por lo tanto, en la región se rechazaba categóricamente la criminalización de la migración irregular y los estigmas construidos en torno a las personas víctimas de esta situación, dado que constituían una fuente de discriminación a la que se añadían el racismo y la xenofobia, actitudes incompatibles con la aspiración de las sociedades latinoamericanas y caribeñas de fortalecer sus sistemas democráticos.

Los expertos concordaron, asimismo, que en el pacto mundial debía incluirse explícitamente a las víctimas de trata y tráfico, así como a quienes buscaban refugio, ya que también formaban parte del conjunto de personas en movimiento.

Añadieron que existían en la región situaciones apremiantes relacionadas con las vulneraciones de derechos, como detenciones y deportaciones que afectaban de manera considerable a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, por ejemplo, aun cuando se acababan de adoptar protocolos para su atención en el marco de algunas iniciativas regionales. Expresaron que la región era plenamente consciente de la necesidad de hacer frente a estas situaciones, protegiendo los derechos humanos por encima de cualquier otra consideración. Las voces que se manifestaron en esta Reunión coincidieron en que era prioritario y urgente encontrar soluciones a estos problemas.

En todo caso, se observó que en la región se estaban acometiendo desafíos y logros en relación con la gobernanza de la migración que podían presentarse a la comunidad internacional. Gracias a los foros intergubernamentales (como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y la Conferencia Regional sobre Migración) se habían dado grandes pasos en la conformación de espacios de diálogo y cooperación regional. La sociedad civil organizada había aportado sugerencias muy enriquecedoras a los Estados y el ámbito académico apoyaba activamente estos procesos, además de ofrecer información y análisis muy valiosos, con una visión transversal de los derechos humanos y el reconocimiento de la vulnerabilidad que afectaba principalmente a mujeres, niños y niñas migrantes en las distintas fases del proceso migratorio.

Desde la perspectiva de la región, se sugirió discutir de manera apropiada lo que debía entenderse por migración ordenada, más allá de la vigilancia y el control de los flujos migratorios. Los debates regionales llevados a cabo habían hecho hincapié en la promoción de la regularización migratoria, sin recurrir a detenciones o retornos forzados, y en la aplicación más estricta de un marco global de protección de los derechos humanos de los migrantes sobre la base de los numerosos instrumentos internacionales existentes.

2. Migración y desarrollo

Los expertos subrayaron que las relaciones entre la migración y el desarrollo eran siempre complejas, por lo que en su análisis debían incorporarse tanto los aspectos económicos como los relacionados con la inclusión social y evitarse enfoques reduccionistas que formaban parte de visiones ya superadas.

En este sentido, había que seguir facilitando el envío de las remesas que recibían los hogares latinoamericanos y caribeños de parte de sus familiares, aunque estas no debían reemplazar las políticas públicas de empleo, protección social o crecimiento económico sostenible.

En este sentido, las declaraciones de los participantes coincidieron repetidamente en la necesidad de situar en su justa dimensión el papel de las remesas en el desarrollo de los países de origen y de reconocer, en primer lugar, que estas representaban esfuerzos individuales y familiares que no debían sustituir las responsabilidades de los Gobiernos en la promoción del desarrollo de los países de origen.

Asimismo, se enfatizó la necesidad de garantizar el derecho a no migrar, mediante la ampliación de oportunidades laborales y de seguridad para las personas en los territorios de origen.

Los participantes consideraron necesario elaborar un glosario de términos y conceptos para facilitar la comprensión e interpretación de los datos, los diagnósticos y, en último término, los acuerdos del pacto mundial, con el fin de construir un lenguaje compartido.

3. Información

Se puso de relieve la necesidad de disponer de datos cuantitativos y cualitativos sobre los procesos de migración, así como de información y resultados de estudios de diversa índole. En este sentido, los estudios subregionales presentados en la Reunión fueron bastante ilustrativos y

confirmaron la necesidad de contar con más estudios a partir del levantamiento de datos a distintos niveles. La construcción de indicadores se consideró un aspecto clave para las políticas.

C. Miradas sectoriales

1. Organizaciones de la sociedad civil

Los representantes de la sociedad civil subrayaron la necesidad de buscar la raíz de la situación migratoria actual. En este sentido, señalaron que el modelo económico impuesto en varias partes del planeta era el responsable de que las personas dejaran sus países. Esto representaba una posición abiertamente crítica de la lógica económica neoliberal, donde los intereses económicos eran un factor limitante para el respeto de los derechos humanos. Afirmaron que la economía había perdido el rumbo ético.

También desde este sector se alzó la propuesta de facilitar los visados por razones humanitarias y de reunificación familiar y de promover los corredores humanitarios donde los migrantes no fueran discriminados por su estatus migratorio. Resaltaron que, en la búsqueda de una migración ordenada, segura y regular, era tan importante la voluntad política como la participación de la sociedad civil.

Este sector también realzó la importancia de considerar el desplazamiento de la población por razones climáticas y desastres ambientales como una realidad, lo que hacía imprescindible reconocer la necesidad de protección internacional para las personas que se desplazaran por estas causas. Por ello debía adoptarse un enfoque transversal de análisis del cambio climático y su relación con el desarrollo sostenible en el que se incluyera la reducción de riesgos y desastres. Había que considerar que la migración era una estrategia de supervivencia que se adoptaba cuando ya no había posibilidad de recuperar el ambiente degradado (como, por ejemplo, en el caso de la desertificación). Entre los elementos del marco internacional que los Gobiernos debían considerar se destacó el Acuerdo de París, que mencionaba expresamente la movilidad humana, y la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, que formulaba una agenda de protección.

Por otro lado, se subrayó que para la eficacia del pacto mundial era necesario llegar a un consenso muy claro en tres niveles: político, normativo e institucional. El nivel político se refería a los principios políticos y a los compromisos que los garantizaran, y en él se incluía el derecho a quedarse en el propio país, pues la migración debía ser una opción y no una obligación. El nivel normativo hacía alusión a los mecanismos de implementación, monitoreo y rendición de cuentas de los principios definidos en el nivel político. El nivel institucional suponía definir los actores que implementarían los principios.

Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que el despliegue de seguridad en las fronteras había puesto a los migrantes en situaciones de mayor vulnerabilidad que las que ya venían enfrentando (caracterizadas por extorsiones, secuestros y abusos) y que obligaba a los migrantes a tomar rutas aún más peligrosas. Estas políticas incluso podían facilitar devoluciones, expulsiones colectivas, malos tratos y violaciones graves de los derechos humanos. Sostuvieron que la detención de menores de edad era una realidad inaceptable en la región y que debía imperar el interés superior del niño frente a los procedimientos migratorios.

Otro tema de interés que abordaron fue el de las asimetrías existentes entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas desde el punto de vista normativo e institucional, tanto en la formulación y ejecución de políticas públicas como en los recursos asignados. Muchas víctimas de la trata no recibían protección por parte de las entidades estatales debido, en buena parte de los casos, a su estatus migratorio.

El enfoque fue claro y contundente: la necesidad de administrar las fronteras no debía sobreponerse a la necesidad de respetar los derechos de los migrantes. Esto implicaba, por ejemplo, que en el proceso de identificación de los migrantes vulnerables no solo se identificara a las personas, sino también, de forma inmediata, sus necesidades (como la necesidad de contacto familiar y de garantías de ayuda por parte del Estado, entre otras). Advirtieron que quienes pasaban por estas situaciones eran personas cuyos derechos ya habían sido quebrantados a lo largo del tiempo en su país de origen y en los procesos migratorios.

Para crear un nuevo marco que permitiera hablar de migración segura, ordenada y regular, el primer requisito era ayudar a las personas que se habían visto condenadas a vivir en condición de irregularidad a salir de ella. Había que adoptar políticas alternativas de desarrollo de manera que las personas de países con alta propensión a la emigración no tuvieran que imaginarse un futuro mejor en otra tierra, sino que lo hicieran realidad en su propia nación.

Para la sociedad civil, también había que evitar que se instalara la idea de que los programas de empleo temporales eran una solución mágica a la migración. No era cuestión de evadir esos programas, pero se debía hablar de ellos desde una perspectiva realista, y no penalizar aún más a los trabajadores migrantes. En este sentido, no correspondía a los empleadores manejar la visa de los trabajadores.

No omitieron señalar que existían riesgos de que el pacto mundial fuera desfavorable para los migrantes, dada la narrativa dominante. El pacto no debía entenderse como la última palabra, sino como un paso importante hacia una sociedad global donde se reconociera la universalidad de los derechos. Defendieron que no era el momento de aplicar acciones regresivas.

2. El ámbito académico y los investigadores

La variedad de temas y propuestas que aportaron los académicos que participaron fue amplia. Se escucharon voces a favor de una mayor consideración de la sociedad civil en el proceso del pacto. Asimismo, resaltaron la necesidad de trabajar por una gobernanza migratoria regional, con responsabilidades compartidas, lo que implicaba articular acciones entre países de origen y destino para garantizar derechos como, por ejemplo, asegurar la portabilidad de las prestaciones de la seguridad social, además de la conveniencia de crear un sistema integrado de información sobre migración regional.

Además, llamaron a entender la migración como un determinante y una consecuencia del desarrollo y una característica intrínseca del mundo globalizado, que tenía impactos demográficos y que poseía determinantes de diferentes órdenes, desde lo económico y lo político hasta lo ambiental: de ahí que las políticas públicas que se requerían debían ser integrales, tanto para los países de origen como para los de tránsito y destino. Señalaron que había fuerzas estructurales que impulsaban la migración internacional, en particular la intensificación económica asociada a la oferta y demanda de mano de obra.

Los académicos observaron que el avance diferencial de la transición demográfica en los distintos países desempeñaba un papel primordial en la orientación de la migración, como los flujos hacia países más envejecidos. Asimismo, la migración internacional contribuía al crecimiento demográfico de los países de destino, particularmente en lo referido a la fecundidad.

También se expresó la necesidad de tener en cuenta los factores ambientales en la generación de movimientos migratorios, y se subrayó que el impacto del cambio climático en América Latina y el Caribe era especialmente relevante.

Los académicos también llamaron la atención sobre las contradicciones a la hora de abordar el tema migratorio, puesto que se promovía la libre circulación del capital, pero no de las personas.

También advirtieron que los momentos de estabilidad política y económica de un país solían atraer a un mayor número de migrantes, momento que debía aprovecharse para ajustar los marcos normativos sobre la migración. Observaban en la región tanto buenas prácticas como retrocesos en cuanto al respeto de los derechos de los migrantes.

Otro tema que destacaron los académicos fue el papel de las remesas en el desarrollo, ya que estas debían ser valoradas en su dimensión real. El discurso que calificaba a las remesas como un eje del desarrollo debía ser cuestionado y en su lugar había que analizar los factores de la migración, la situación de los derechos de los migrantes y su trabajo decente, y no solo el crecimiento económico de los países de origen. Un llamado de atención distintivo de los académicos fue que las remesas y el dinero enviado por los migrantes no podían acabar reemplazando las tareas que eran responsabilidad de los Estados.

También se hicieron propuestas como: i) reforzar los mecanismos de integración e inclusión social, sobre todo para aquellos migrantes en situaciones de vulnerabilidad; ii) crear condiciones para favorecer la igualdad del ciudadano nacional con el migrante y no limitarse solo a la gestión de la migración, e iii) incorporar la circulación migratoria calificada dentro de las políticas de cooperación multilateral e interestatal, incluidas las políticas de atracción de los migrantes calificados y las prácticas de reclutamiento y contratación.

Los académicos también destacaron el elevado porcentaje de emigrantes calificados, lo que implicaba una pérdida para el país de origen de un tipo de fuerza laboral altamente capacitada que no se compensaba por las remesas que se recibían.

Se recalcó la necesidad de dar prioridad a la protección social en todos los países de destino y para todas las personas migrantes. También se precisó que el racismo y la discriminación eran factores de exclusión social; se explicó que el racismo era una formación cultural e histórica que no podía ser entendida sin vincularla a los procesos económicos, que se mezclaba con el estado civil, el nivel económico, la nacionalidad y el color de la piel, y revelaba un contexto de falta de empatía hacia los inmigrantes. Frente a esto, se propuso limpiar la construcción política y discursiva de conceptos y nociones que hubieran sido impregnados de connotaciones raciales, para lo que era necesario vincular las leyes con los derechos humanos (en lugar de con factores económicos). Se expresó la necesidad de una educación antirracista sobre la base de los derechos humanos, que permitiría poder atacar la noción de racismo y enfrentar la discriminación.

3. El mundo sindical

La representación del mundo sindical también hizo oír su voz en la Reunión, enfatizando que los trabajadores constituían un aspecto clave de todo el proceso migratorio, ya que la mayoría de las veces el trabajo era la motivación principal de los movimientos migratorios. En ese sentido la gobernanza de la migración laboral reclamaba un enfoque integral y multidimensional, puesto que era una problemática que relacionaba situaciones de índole económica, social, cultural y política. En ese enfoque, la base conceptual debían ser los derechos laborales que surgían de la condición del trabajador, por lo que estos derechos debían estar presentes independientemente de la situación migratoria.

El sector sindical del continente reconoció la contribución al desarrollo económico, social y cultural de los migrantes tanto en el país de origen como en el de destino. Teniendo en cuenta que las remesas eran un impulso a las economías de los países de origen, se consideró fundamental crear mecanismos regionales para eliminar los abusos existentes, por ejemplo, en la intermediación financiera sobre las remesas de los trabajadores migrantes.

Finalmente, ante el crecimiento de la migración irregular, advirtieron sobre la necesidad de atender las condiciones que potenciaban dicho fenómeno desde los países de origen. Como reflexión

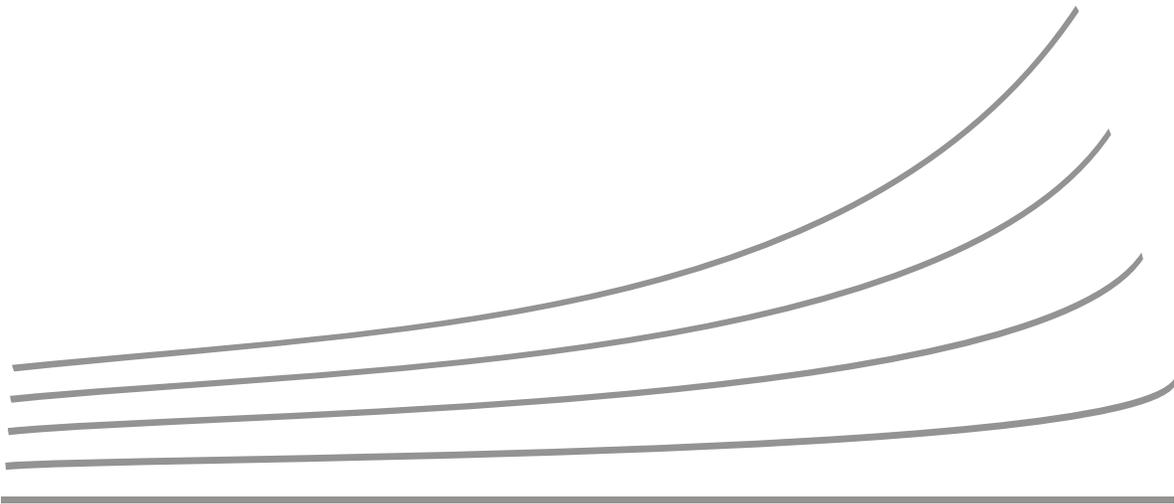
final, el sector se preguntó de qué valía contar con un pacto mundial si los países aún no habían ratificado los instrumentos ya existentes, que proponían soluciones concretas para garantizar más y mejores derechos para los migrantes.

4. El sector empresarial

La representación del sector empresarial (los empleadores) reconoció la importancia de la migración para la creación de oportunidades sociales y económicas en los países de origen y de destino. Manifestaron que el pacto no debía buscar una solución única y universal para todos los países, dado que esa lógica sería contradictoria respecto a la naturaleza de las políticas migratorias. Entre otras consideraciones del sector con relación al pacto, se apuntó a diseñar programas migratorios que tuvieran en cuenta las necesidades del mercado laboral, es decir, que las políticas migratorias que implementaban los países tuvieran una correspondencia con las competencias y habilidades demandadas.

También se expresó la necesidad de contar con un marco migratorio legislativo flexible que contemplara esas necesidades, que no estableciera marcos rígidos, que promoviera la unidad familiar y que permitiera trabajar a la familia del trabajador migrante. Asimismo, había que armonizar y mejorar los procesos de reconocimiento de competencias y los métodos de evaluación para facilitar una contratación eficiente.

Los empleadores valoraron también el espíritu emprendedor de los migrantes en los países de origen y destino, ya que el microemprendimiento facilitaba las relaciones entre los diferentes países y agilizaba el comercio entre diferentes áreas. Subrayaron, además, la necesidad de una portabilidad de beneficios provisionales, de la que la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR era un buen ejemplo. Finalmente, destacaron la importancia de que hubiera programas de reinserción del migrante en su país de origen.



Bibliografía

Capítulo I

- I
- 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.
- 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.
- Heredia Zubieta, C. (2016), *El sistema migratorio mesoamericano*, Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte - CIDE.
- Martínez Pizarro, J. (2018), “Migración en Chile, parte del proceso de intercambios del siglo XXI”, Instituto Católico Chileno de Migración, marzo.
- 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.
- 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.
- Naciones Unidas (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.
- 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.
- 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.
- Stefoni, C. (2017), *Panorama de la migración internacional en América del Sur*, Santiago de Chile, CEPAL, OIM.

II

- Agar, L. y N. Saffie (2010), *Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad*. En libro: *Migraciones, Salud y Globalización: entrelazando miradas*. Ministerio de Salud, Organización Internacional para las Migraciones, y Organización Panamericana de la Salud. Santiago, Chile: Biplano Editorial.

- Amarante, V., y R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), marzo 2015.
- Bellolio, A. y F. Serra (2017), *Integración laboral y movilidad social*. Universidad Andrés Bello.
- Cecchini, S y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- _____(2015), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Levitas, R. y otros (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Universidad de Bristol [en línea] <http://www.bris.ac.uk/poverty/downloads/socialexclusion/multidimensional.pdf>.
- Martínez, J., V. Cano y M. Soffia (2014), *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- McIntyre (2017). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*. Universidad del Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265615-en>.
- _____(2017b), *Caminos de desarrollo. Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana*.
- OIT-CEPAL (Organización Internacional del Trabajo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Estadísticas de migración laboral: Mapeo y análisis en 5 países de América Latina*.
- _____(2016b), *La migración laboral en América Latina y el Caribe*.
- Sandoval, R. (2017), *Una política migratoria para un Chile cohesionado*. En “Cabieses, B., M. Bernales y M. Schiller, N. y A. Caglar (2010), *Locating Migration*. Cornell University Press. Nueva York, EEUU.
- Simões, G. y otros (2017), *Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.
- Solimano, A. y V. Tokman (2006), *Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico. El caso de Chile*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Tokman, V. (2006), *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 170 (LC/L.2507-P/E)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

III

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2018), “UNHCR regret at deportations of Venezuelans from Trinidad and Tobago”, 23 de abril [en línea] <https://www.unhcr.org/news/press/2018/4/5addb65d4/unhcr-regret-deportations-venezuelans-trinidad-tobago.html>
- _____(2017), “Bahamas”, *UNHCR Factsheet*, marzo.
- Banco Mundial (2016), *Investing Back Home: the Potential Economic Role of the Caribbean Diaspora*, Washington, D.C.
- _____(2013), *Diaspora Investing: the Business and Investment Interests of the Caribbean Diaspora*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: A Review of the Period 2013–2018 (LC/CAR/L)*, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

Gobierno de Trinidad y Tabago (2016), “Statement by the Republic of Trinidad and Tobago to the 67th Session of the Executive Committee of the UNHCR” [en línea] <https://www.unhcr.org/57fcf3567.pdf>.

Nakhid, R. y A. Welch (2017), “Protection in the absence of legislation in Trinidad and Tobago”, *Forced Migration Review*, N° 56, Universidad of Oxford, octubre.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (2017), *Migración internacional en las Américas: cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, Washington, D.C.

OECS/UNICEF (Organización de Estados del Caribe Oriental/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017), *Child Poverty in the Eastern Caribbean Area. Final Report*, Castries, diciembre.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2017), “Report on the Caribbean Migration Consultations – Refugee Protection hosted by the Government of the Bahamas”, San José, diciembre.

_____(2016), “Tráfico ilícito de migrantes” [en línea] <https://rosanjose.iom.int/site/es/tr%C3%A1fico-il%C3%ADcito-de-migrantes>.

_____(2014), “Perspectivas de la OIM sobre las actividades en materia de migración, medio ambiente y cambio climático” [en línea] https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/mecc_infosheet_on_perspective_on_mecc_sp.pdf.

IV

IOM (International Organization for Migration) (2017b), “Report on the Caribbean Migration Consultations – Refugee Protection”, San Jose, Costa Rica, International Organization for Migration (IOM), Regional Office for Central America, North America and the Caribbean, December.

OAS (Organization of American States) (2017), “International Migration in the Americas: Fourth Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas” (*SICREMI*), Washington D.C.

OECS (Organisation of Eastern Caribbean States) Commission and UNICEF (United Nations Children’s Fund) _____(2017), “Child Poverty in the Eastern Caribbean Area”, Castries, Saint Lucia, December.

UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) (2017), “Bahamas”, *UNHCR Factsheet*, March.

VI

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para el respeto de sus derechos*, Santiago, en prensa.

Martínez Pizarro, J.; L. Reboiras Finardi y M. Soffia Contrucci (2010), *Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica*, documento elaborado en el marco del Segundo Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), San Salvador, El Salvador, 22 y 23 de julio.

Naciones Unidas (2013), *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el desarrollo* (Res.A/68/L.5), New York.

VII

Adelman, Irma y J. Edward Taylor (1990), “Is structural adjustment with a human face possible? The case of México”, *Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 3, Oxford, Routledge.

Alarcón, Rafael (2003), “Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos”, *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y Perspectivas*, Germán Zárate Hoyos (eds.), México, D.F, El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.

Arroyo, Jesús y Salvador Berumen (2002), “Potencialidad productiva de las remesas en áreas de alta emigración a Estados Unidos”, *El Norte de todos. Migración y trabajo en tiempos de globalización*, Jesús Arroyo, Alejandro I. Canales y Patricia Vargas (eds.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- Barham, Bradford L. y Stephen Boucher (1998), "Migration, remittances and inequality: estimating the net effects of migration on income distribution in Bluefields, Nicaragua", *Journal of Development Economics*, vol. 55, N° 2, Elsevier.
- Bascom, Wilbert O. (1991), "Remittance inflows and economic development in selected anglophone Caribbean Countries", *Migration, Remittances and Small Business Development México and Caribbean Basin Countries*, Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub (eds.), Boulden, Westview Press.
- Binford, Leigh (2002), "Remesas y subdesarrollo en México", *Relaciones estudios de historia y sociedad*, vol. 23, N° 90, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- Canales, Alejandro I. (2005), "The role of remittances in the making of transnational family relations", *Migrations internacionales, mobilités et développement*, Eric Guerassimof (ed.), Paris, L'Harmattan Edition Difusion.
- (2004), "Las remesas de los migrantes: ¿Fondos para el ahorro o ingresos salariales?", *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Germán Zárate Hoyos (ed.), México, D.F., El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.
- _____(2002), "El papel de las remesas en el balance ingreso-gasto de los hogares. El caso del Occidente de México", *El Norte de todos. Migración y trabajo en tiempos de globalización*, Jesús Arroyo, Alejandro I. Canales y Patricia Vargas (eds.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo*, (LC/G.2157 (SES.29/3), Santiago de Chile, abril. (1999).
- _____(1988), *Las remesas, la economía familiar y el papel de la mujer: el caso de El Salvador* (LC/MEX/L.91), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México.
- García Zamora, Rodolfo (2001), *Los proyectos productivos con migrantes en México hoy*, California, Universidad de Berkeley.
- Mines, Richard (1981), "Developing a community tradition of migration to the United States: a field study in rural Zacatecas, México, and California settlement areas", *Monograph*, vol. 3, San Diego, Centro de Estudios sobre Estados Unidos y México, Universidad de California.
- Djajić, Slobodan (1998), "Emigration and welfare in an economy with foreign capital", *Journal of Development Economics*, vol. 56, Elsevier.
- Durand, Jorge (1994), *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, Distrito Federal, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Durand, Jorge, Emilio A. Parrado y Douglas S. Massey (1996), "Migradollars and development: a reconsideration of the Mexican Case", *International Migration Review*, vol. 30, N° 2, Nueva York, Centro de Estudios sobre Migración de Nueva York.
- Jones, Richard C. (1998) "Remittances and inequality: a question of migration stage and geographic scale", *Economic Geography*, vol. 74, N° 1, Worcester, Clark University.
- Massey, Douglas S. y Emilio Parrado (1998), "International migration and business formation in México", *Social Science Quarterly*, vol. 79, N° 1, Southwestern Social Science Association/Blackwell Publishing.
- Moctezuma, L. Miguel (1999), *Redes sociales, comunidades filiales, familias y clubes de migrantes. El circuito migrante Saín Alto, Zacatecas-Oakland, California*, tesis para optar al grado de doctorado, México, D.F., El Colegio de la Frontera Norte.
- Ratha, Dilip (2003), "Worker's remittances: an important and stable source of external development finance", *Global Development Finance 2003*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Reichert, Joshua (1982), "A town divided: economic stratification and social relations in a Mexican migrant community", *Social Problems*, vol. 29, Berkeley, University of California Press.
- _____(1981), "The migration syndrome: seasonal U.S. wage labor and rural development in Central México", *Human Organization*, vol. 40, N° 1, Oklahoma, Society for Applied Anthropology.

- Stahl, Charles W. y Fred Arnold (1986), "Overseas workers' remittances in Asian development", *International Migration Review*, vol. 20, N° 4, Nueva York, Centro de Estudios sobre Migración de Nueva York.
- Wiest, Raymond E. (1984), "External dependency and the perpetuation of temporary migration to the United States", *Patterns of Undocumented Migration: México and the United States*, Richard C. Jones (ed.), Totowa, Rowman & Allanheld.

VIII

- Abella, Manolo (2000), "Migrants Rights and National Interest", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Canales, Alejandro y Christian Zolniski (2000), "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura, 3 volúmenes*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores. *Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000g), *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 12 (LC/L.1462-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL.
- Espenshade, Thomas J. y otros (2001), "Employment and earnings of foreign-born scientists and engineers", *Population Research and Policy Review*, vol. 20, N° 1-2.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1998), "Technical Symposium on International Migration and Development", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Iredale, R. (2001), "The migration of professionals: theories and typologies", *International Migration*, vol. 39, N° 5.
- _____(1998), "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional. ISO 14000 (<http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>).
- Mármora, Lelio (1997), "Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria", documento presentado en la Segunda Conferencia Regional sobre Migración (Ciudad de Panamá, 11 al 14 de marzo), inédito.
- Pellegrino, Adela (2000), "Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Portes, Alejandro (1997a), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, vol. 31, N° 4.
- _____(1997b), "Globalization From Below: The Rise of Transnational Communities", Working paper series, N° 98-08 California, Centro para las Migraciones y el Desarrollo, Universidad de Princeton (<http://opr.princeton.edu>).
- Richelle, J. (1998), "The Influences of Globalization on Current and Future Migration Patterns", document presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.

Villa, Miguel y Jorge Martínez (2000), “Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).

Capítulo II

I

Canales, A. y M. Rojas (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica: Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, *serie Población y Desarrollo*, N° 124, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018b), *Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: A Review of the period 2013–2018* (LC/CAR/L), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016), “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) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39994-nuevas-tendencias-dinamicas-migratorias-america-latina-caribe>.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), “Tendencias migratorias nacionales en América del Sur: República Bolivariana de Venezuela”, febrero [en línea] http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Venezuela.pdf.

II

Canales, A. y M. Rojas (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica: documento elaborado en el marco 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”, *serie Población y Desarrollo*, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Carrasco, I. y J. I. Suárez (2018), “Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares”, *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016), “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).

Martínez Pizarro, J. y E. Rodríguez (2017), “Panorama y desafíos de las tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña”, inédito.

III

De la Vega, I., y Claudia Vargas (2014), “Emigración intelectual y general en Venezuela”, *Bitácora-e Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos, y Culturales de la Ciencia y la Tecnología*, N° 1, Mérida, Universidad de los Andes.

Freitez, A. (2011), “La emigración desde Venezuela durante la última década”, *Temas de Coyuntura*, N° 63, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

Martínez Pizarro, J., Verónica Cano y Magdalena Soffia (2014), “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago de Chile, CEPAL, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/S1420586_es.pdf?sequence=1.

- Nieto, C. (2014), "Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional", *Colección Estudios sobre las Desigualdades*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Panadés, E. (2011), "La emigración venezolana rumbo a España: Características sociodemográficas e inserción laboral de una migración latinoamericana en tiempos de crisis", *Temas de Coyuntura*, N° 63, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, julio.

Capítulo III

- I
- 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.
- 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.
- _____(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.
- _____(2012), "Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social" (LC/G.2539), Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, pág. 266, julio.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- II
- Ceriani, P. (coordinador) (2012), "Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección a la protección integral de la niñez", informe del proyecto de investigación realizado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- López, J. (2014), "Detención de menores extranjeros no acompañados en Europa: la necesidad de garantizar efectivamente los derechos ya reconocidos", *REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Brasilia DF, CSEM, año XXII, N° 42.

Senovilla (2014), “Menores no acompañados y no protegidos: resultados de una investigación en cuatro Estados europeos”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana-REMHU*, 22, Brasilia, Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios.

IV

Anaya, J. (2013), “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas” (A/HRC/24/41), Consejo de Derechos Humanos [en línea] <http://protectionline.org/files/2013/08/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf>.

Canales, A. y otros (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas”, *serie Población y Desarrollo*, N° 95 (LC/L.3250-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Castañeda, X., B. Mans y A. Davenport (2002), “Mexicanización. Una estrategia de sobrevivencia para los mayas guatemaltecos en el área de San Francisco”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, N° 3.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, noviembre.

_____(2011a), “Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina”, *serie Manuales*, N° 72 (LC/L.3364), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(2007), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.

Cruz Zúñiga, P. (2010), “Pueblos indígenas, migración transnacional e identidades. Retos y desafíos en la migración de los pueblos indígenas de Ecuador hacia España”, *Revista Interdisciplinaria de Mobilidade Humana*, vol. 18, N° 34, Brasilia, enero/junio.

Espiniella, P. (2006), “Los pueblos indígenas de América Latina ante el fenómeno migratorio: oportunidades y desafíos”, documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.

Estupiñán, J.P. (2007), “Afrocolombianos y el Censo 2005”, *Revista de la Información Básica*, vol. 1, N° 1, Bogotá.

Fox, J. y G. Rivera-Salgado (2004), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*, (eds.), La Jolla, San Diego, Center for US-Mexican Studies/Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California.

García Ortega, M. (2004), “La comunidad extendida. Tendencia de la migración nahua en la región del Alto Balsa, Guerrero”, *Migrantes indígenas y afro-mestizos de Guerrero*, Editorial Cultural Universitaria.

González Chévez, L. (s/f), “Anclajes y transformaciones culturales de un pueblo Nahuatl en transición. El caso de Temalac, Guerrero”, Ciudad de México, Departamento de Antropología, Universidad Autónoma de México (UNAM) [en línea] <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/gonzalezlilian.pdf>.

Kyle, D. (2000), *Transnational Peasants: Migrations, Networks and Ethnicity in Andean Ecuador*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Lewin, P. y E. Guzmán (2005), *Los migrantes del Mayab*, Ciudad de México, Publicaciones Camino Blanco.

Martínez, J. (2008), *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez, J. (2006), “Género y migración internacional en el espacio iberoamericano: algunas consideraciones en la búsqueda de buenas prácticas”, documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.

_____(2003), “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, *serie Población y Desarrollo*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez, J. y otros (2014), “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Medina, M. (2006), "Población indígena y otros migrantes vulnerables", documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.
- Morales, A. (2007), "Migraciones, tendencias recientes y su relación con la crisis de ciudadanía en América Latina y el Caribe", *Migraciones indígenas en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Naciones Unidas (2006b), "Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: challenges and opportunities" (E/C.19/2006/CRP.5), Nueva York.
- Sánchez Gómez, M.J. y R. Barceló Quintal (2007), "Mujeres indígenas migrantes: cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración", *Les Cahiers Alhim. Amérique Latine Histoire & Memoire*, N° 14, París [en línea] <http://alim.revues.org/index410.html>.
- Stavenhagen, R. (2007), *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*, Ciudad de México, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Toledo Llancaqueo, V. (2014), "Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Torres, A. (2005), "De Punyaro a Sabadell. La migración de los Kiwcha Otavalo a Cataluña", documento presentado en la Conferencia internacional Migración, Transnacionalismo e Identidades: la Experiencia Ecuatoriana, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 17 a 19 de enero.
- Velasco Ortiz, L. (2002), "Agentes étnicos transnacionales: las organizaciones de indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos", *Estudios Sociológicos*, vol. 20, N° 59, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Velasco, C. (2007), *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe*
- Velázquez Galindo, C. (2011), "La repercusión de la migración en los usos y costumbres de las mujeres indígenas del estado de Oaxaca", *Alegatos*, N° 78, Ciudad de México, mayo/agosto.
- V**
- Arango, J. (2004), "Inmigración, cambio demográfico y cambio social", *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, N° 815, Madrid, ICE.
- Brancós, I. y A. Domingo (2001), "Migracions, de reemplaçament o complementàries?", *Papers de Demografia*, N° 188, Barcelona, España, Centre d'Estudis Demogràfics.
- Castro, T. (2010), *¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?*, Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), N° 40.
- Cichon, M., F. Léger and R. Knop (2003), "White or Prosperous: How Much Migration Does the Ageing European Union Need to Maintain Its Standard of Living in the Twenty-First Century?", *4th International Research Conference on Social Security*, Antwerp, 5-7 May, Geneva, International Labour Office (ILO).
- Coleman, D. (2002), "Replacement Migration, or why everyone is going to have to live in Korea: a fable for our times from the United Nations", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Vol. 357, pp. 583-598.
- _____(2000), "Who's afraid of low support ratios? An unofficial response from the UK to the UN Population Division Report on Replacement Migration", in UN Population Division (eds.), *Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline*, New York, United Nations, pp.15-31.
- Dubois, A. (2003), "Migraciones y cambio demográfico: la inviabilidad de los enfoques parciales de las políticas migratorias", *Lan Harremanak: revista de relaciones laborales*, 8, pp. 17-38.
- European Commission (2006), *The Demographic Future of Europe: From Challenge to Opportunity*, COM (2006) 571, Brussels, [en línea] http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0571en01.pdf.

- Harper, S. (2013), "Population–Environment Interactions: European Migration, Population Composition and Climate Change", *Environmental and Resource Economics*, Vol. 55, N° 4, Springer.
- Lesthaeghe, R. (2000), "Europe's demographic issues: fertility, household formation and replacement migration", in UN Population Division (ed.), *United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Decline and Ageing*, New York, October 16-18, reprinted by the Netherlands Society for International Affairs in Population Issues-The Human Dimension, pp. 45-73.
- León Salas, B. (2005), "La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España", *Política y Cultura*, N° 23, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 121-143.
- Lutz, W. y S. Scherbov (2007), "The contribution of migration to Europe's demographic future: projections for the EU-25 to 2050", *Interim Reports*, 07, 024, Laxenburg, Austria, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Stranges, M. (2007), "Immigration as a Remedy for Population Decline? An Overview of the European Countries", *European Papers on the New Welfare*, N° 8, pp. 179-190.
- United Nations (2001), "Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations", Population Division, Department of Economic and Social Affairs.

VI

- Acuña, G.; Alfaro, M. y Voorend, K. (2011), "Flujos migratorios intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana", Informe de Costa Rica; OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, Red de Observatorio del Mercado Laboral, San José.
- Bay, G. y L. Reboiras (2014), "El impacto de los movimientos migratorios en las cohortes de población. El caso de Nicaragua" (versión preliminar), documento presentado al VI Congreso ALAP - Dinámica de población y desarrollo sostenible con equidad, Lima, 12 al 15 agosto.
- Canales, A. (2010), "Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos", documento de referencia para el Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional: Nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro, Santiago, 7 al 9 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2012b), *Los derechos laborales no tienen fronteras*, Boletín junio, San José.
- Morales, A. y Castro, C. (1999), *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*, San José, FLACSO Costa Rica, F. Friedrich Ebert, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.
- Rosero, Luis (s/f), "Retos y oportunidades de la demografía para la seguridad social (salud) en Costa Rica" [en línea] <http://ccp.ucr.ac.cr/proyecto/cnt/pdf/ForoUCR-retosdemog.pdf> [2 de septiembre 2013].
- Vono, D. (2010), "Panorama migratorio en España, Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales", *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques* (LC/R.2170), Martínez, Jorge (ed.), Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo IV

I

- CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Informe del seminario-taller Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial* (LC/L.3069), Santiago de Chile, CEPAL.

CELADE-UNFPA-CEA (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Conferencia Estadística de las Américas) (2009), *Recomendaciones para los censos 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal*, quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, Bogotá, 10 a 13 de agosto.

Martínez Pizarro, Jorge (2008b), “Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades”, Seminario-taller *Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial*, Santiago de Chile.

Capítulo V

I

Cabieses, B., Bernales, M., y McIntyre, A. M. (2017), La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas.

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.

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.

Naciones Unidas (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

II

OIM (2015), *Marco de Gobernanza para la Migración: Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas* (C/106/40). Ginebra, Nueva York.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Tercera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Lima entre el 7 y el 9 de agosto de 2018 (LC/CRPD.3/3), Santiago, Chile.

_____(2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5) Santiago, Chile.

_____(2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014 (LC/L.3697), Santiago, Chile.

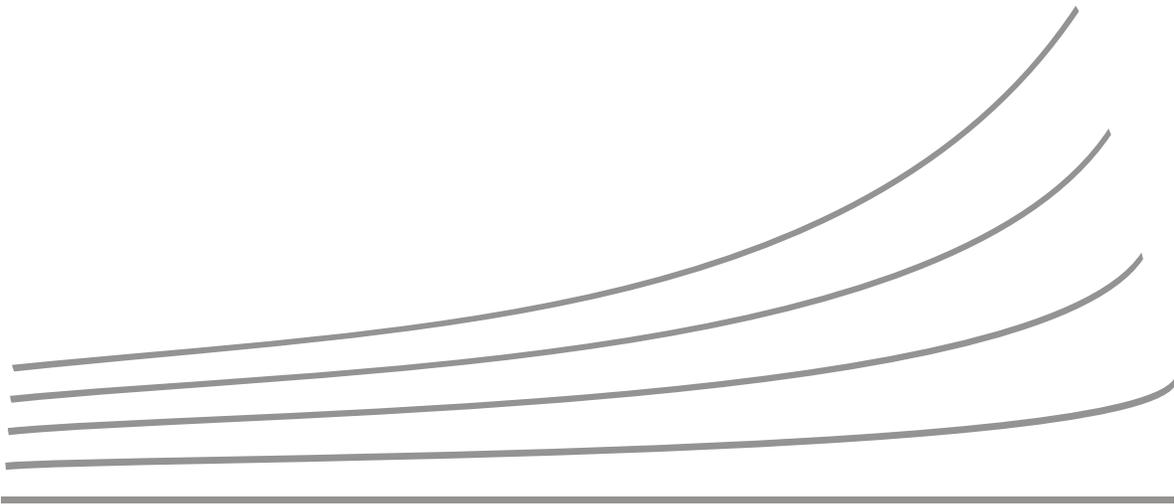
III

Naciones Unidas (2018), “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Final draft” [en línea] https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.

Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- J. Martínez Pizarro (Editor) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2535/S2008126.pdf>
- CEPAL (2018), *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072_es.pdf
- A. Canales, J. Fuentes Knight y C. de León Escribano (2019), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf
- CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf
- CEPAL (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*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43353/S1701247_es.pdf
- CEPAL (2012), *La migración internacional desde una perspectiva regional e interregional*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3986/S1200548_es.pdf
- F. Del Popolo (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43187/6/S1600364_es.pdf
- J. Martínez Pizarro (Editor) (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35288/1/S1100998_es.pdf
- CEPAL (2018), *Observatorio Demográfico, 2018/Demographic Observatory*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf
- CEPAL (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/1/S1801012_es.pdf
- C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), *Protección social y migración*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf
- L. Fries Monleón (2019), *Serie Asuntos de Género No 157*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44655/1/S1900271_es.pdf
- J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera (2016), *Serie Población y Desarrollo No 114*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf
- L. Reboiras Finardi (2015), *Serie Población y Desarrollo No 110*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39175/S1500849_es.pdf
- J. Martínez Pizarro, V. Cano Christiny y M. Soffia Contrucci (2014), *Serie Población y Desarrollo No 109*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/1/S1420586_es.pdf
- L. Calvelo (2011), *Serie Población y Desarrollo No 98*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7131/1/S1100037_es.pdf
- A. Maguid (2008), *Serie Población y Desarrollo No 86*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7226/1/S0800722_es.pdf
- A. Canales, J. Martínez Pizarro, L. Reboiras Finardi y F. Rivera Polo (2010), *Serie Población y Desarrollo No 95*
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7130/1/S1000587.pdf>
- I. Carrasco y J. Suárez (2018), *Serie Políticas Sociales No 231*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43947/1/S1800526_es.pdf
- F. Jones, C. Camarinhas y L. Gény (2019), *Serie Studies and Perspectives No 76*
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44473/1/S1801148_en.pdf



Bibliografía adicional de la CEPAL sobre el tema

- Martínez, Reboiras y Soffia (2008), Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional, Serie Población y Desarrollo No 89
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7231/1/S0900836_es.pdf
- Maguid y Salinas (2010), Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica, Serie Población y Desarrollo No 96
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7129/2/lcl3265p.pdf>
- Impacto social y económico de la inserción de los migrantes en tres países seleccionados de Iberoamérica
https://books.google.cl/books?id=WSSzYNmr7u4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Martínez y Reboiras (Editors) (2012), Development, institutional and policy aspects of international migration between Africa, Europe and Latin America and the Caribbean
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3960/1/S1200080_en.pdf
- Mejía (2018), Panorama de la migración internacional en el Caribe, Serie Población y Desarrollo No 122
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43582/1/S1800277_es.pdf
- Stefoni (2018), Panorama de la migración internacional en América del Sur, Serie Población y Desarrollo No 123
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf
- Canales y Rojas (2018), Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Serie Población y Desarrollo No 124
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf
- Canales, Vargas y Montiel (2008), Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y República Dominicana, Serie Población y Desarrollo No 90
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7232/1/S1000482_es.pdf
- Canales, Vargas y Montiel (2008), Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México, Serie Población y Desarrollo No 91
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7233/1/S1000582_es.pdf
- Morales, Acuña y Wing-Ching (2008), Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador, Serie Población y Desarrollo No 92
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7234/1/S1000583_es.pdf
- Courtis, Liguori y Cerrutti (2008), Migración y salud en zonas fronterizas: Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, Serie Población y Desarrollo No 93
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7235/1/S1000585_es.pdf
- Morales, Acuña y Wing-Ching (2008), Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica, Serie Población y Desarrollo No 94
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7236/1/S1000586_es.pdf
- CEPAL (2011), Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina, Serie Manuales 72
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5511/1/S1100525_es.pdf



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org