

Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos

RODOLFO GARCÍA ZAMORA*

PATRICIA GAINZA**

RESUMEN: El presente artículo aborda las características económicas y migratorias de la región sudamericana. Pretende ofrecer un marco de análisis de los principales avances y desafíos de las políticas migratorias, así como elementos recientes con enfoque de derechos humanos derivados de los diálogos de instancias internacionales para su implementación en la agenda pública de los Estados. En un primer momento se describe cuál ha sido el comportamiento de las economías latinoamericanas tras la implantación del neoliberalismo, poniendo énfasis en el desarrollo humano como una tarea pendiente de resolver desde una visión progresista. Se presentan también las causas, modalidades y efectos principales de la migración latinoamericana en el mundo en los últimos 40 años. Asimismo, se describen los marcos legales de la migración en Sudamérica, agrupando a los países de acuerdo con el grado de avance en esta materia, lo cual permite comparar, observar limitaciones y replicar experiencias exitosas. Finalmente, se presentan los resultados, acuerdos y recomendaciones de las discusiones de los foros globales sobre migración y desarrollo como un referente importante para la construcción de estrategias de política pública en esa región.

PALABRAS CLAVE: políticas migratorias, derechos humanos, políticas públicas, migración latinoamericana, economía.

* Director de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

** Directora de la División de Perspectivas Transversales de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

ABSTRACT: This article takes up the issue of economic and migratory characteristics of the South American region. It seeks to offer a framework of analysis of the key advances and challenges facing migratory policies, such as recent elements that focus on human rights derived from international dialogues aimed at placing them on States' public agendas. We begin by describing the Latin American economic experiences during the move toward neoliberalism, emphasizing human development as a unresolved matter from a progressive viewpoint. Also presented are the causes, modes and key effects of Latin American migration in the world over the past 40 years. Also, it describes the legal structures that provide for South American migration, grouping the countries according to the degree of advancement in that area, which allows for a comparative observation of limitations and the replication of successful experiences. Lastly, it presents the results, agreements and recommendations of the global forum discussions on migration and development as an important reference point for the creation of public policy strategies in that region.

KEYWORDS: migratory policies, human rights, public policies, Latin American migration, economy.

TENDENCIAS RECENTES DE LA ECONOMÍA EN AMÉRICA DEL SUR

Tras la implantación del modelo neoliberal en América Latina, los aparatos productivos nacionales fueron desarticulados de sus respectivos mercados internos y se elevaron los costos sociales, con la justificación del control de las variables macroeconómicas y el condicionamiento del pago de la deuda externa contraída en los años setenta.

Desde los años ochenta, el desempeño macroeconómico de la región se caracterizó por un bajo y volátil crecimiento, así como por una mayor disparidad del producto interno bruto (PIB) per cápita con respecto al de los países desarrollados. El tipo de políticas aplicadas ha sido pro cíclico, y si bien en la década de los setenta se registró una expansión del PIB cercana a 6 por ciento, en la «década perdida» hubo una contracción del crecimiento económico, colocándose en 2 y 3 por ciento para 1980 y 1990, respectivamente (Bárcena, 2010).

El poder de contagio de las diferentes crisis durante la década de los noventa evidenció el retroceso en el crecimiento y la debilidad de las economías latinoamericanas, pues no hubo incrementos en la productividad ni difusión de las innovaciones tecnológicas que expandieran las capacidades productivas. Paralelamente, se lograron «conquistas macroeconómicas» que evitaron desbordes inflacionarios.

Sin embargo, la tarea inconclusa ha sido el desarrollo humano, entendido como la combinación de crecimiento económico más equidad y sostenibilidad. En las condiciones económicas, sociales y políticas de América Latina y el Caribe es necesario construir una alternativa al neoliberalismo como un proceso multidimensional técnico, económico, social, político y cultural que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada del Estado y la sociedad.

Esta visión progresista del Estado llegó a los gobiernos latinoamericanos a finales de la década pasada. Desde el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en 1999, más de una docena de gobiernos de izquierdas asumieron el poder político, los cuales se han decantado en un bloque denominado *posneoliberal*. De acuerdo con Guillén (2013), estos gobiernos diseñan y aplican

estrategias alternativas de desarrollo que les han permitido obtener un alto crecimiento económico y comenzar a resolver los ingentes problemas sociales de sus pueblos y recuperar autonomía frente al imperialismo.

En el quinquenio 2003-2008 hubo un crecimiento económico regional promedio anual de 3.6 por ciento gracias a que las exportaciones aumentaron por la mejora en los precios de los *commodities* y la fase expansiva de la economía mundial. El crecimiento redundó en la expansión del comercio internacional y el aumento de 25 por ciento en los términos de intercambio.

El impacto de la crisis financiera de 2008 en la región cuestiona el estilo de desarrollo basado unilateralmente en el mercado y abre el debate sobre los temas económicos, sociales y ambientales: se plantea que el Estado debe conducir la estrategia de desarrollo redefiniendo su papel para generar equilibrios en el mercado, las instituciones y la ciudadanía a largo plazo (Bárcena, 2010).

Luego del crecimiento promedio de 4.8 por ciento, con la crisis se registró un decrecimiento de 1.8 por ciento en 2009 y una caída de 1.5 por ciento en los flujos financieros netos. Los canales de transmisión de la crisis mostraron una baja en las exportaciones totales de 24 por ciento y en las importaciones de 25 por ciento, con repercusiones negativas en la inversión extranjera directa (IED) y las remesas.

La tasa de desempleo urbano había disminuido entre el primer y cuarto trimestre de 2007, pasando de 8.9 a 7.2 por ciento; sin embargo, repuntó en 2009 para colocarse en 8.3 por ciento. El resultado fue un aumento de 9 millones de pobres. Aunque a partir de la segunda mitad de 2009 se generaron señales positivas de recuperación económica por el crecimiento en la producción industrial y las exportaciones, fue posible gracias al incremento de las exportaciones de materias primas entre 2000 y 2011 —que representaron 40 y 60 por ciento de las exportaciones, respectivamente—, no precisamente por un aumento en el volumen, sino en los precios.

Los estudios prospectivos en la región muestran el fin de una década de crecimiento sólido. Como lo mencionó Alicia Bárcena (2013), se augura el cese del crecimiento económico. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013), los factores que cuestionan este crecimiento son: 1) la caída del volumen comercial en sintonía con el mercado

global; 2) la moderación de los precios de las materias primas, y 3) la incertidumbre en las condiciones financieras y monetarias globales. Las causas principales son el debilitamiento económico de la zona Euro, el dinamismo económico de China y el endurecimiento de la política económica contracionista de Estados Unidos.

Si bien uno de los logros más relevantes durante la década pasada fue el combate a la pobreza —que permitió el incremento de la clase media—, se estimaba que para 2010 alcanzaba 55 por ciento y las proyecciones apuntaban a 78 por ciento en 2025. Entonces surgen nuevas demandas de servicios públicos de calidad y eficientes, así como de crecimiento económico con políticas públicas que promuevan la distribución del ingreso y generen más y mejores empleos.

Los principales retos en materia comercial parten del diferencial entre exportaciones e importaciones y de la fragmentación intrarregional del comercio, pues en América Latina es de 14 por ciento, mientras que en Asia es de 40 por ciento y en Europa de 66 por ciento. Es necesario diversificar las exportaciones latinoamericanas mediante: 1) la profundización del mercado regional, para competir con los precios de las manufacturas asiáticas, y 2) la captura de mayor valor agregado, lo cual fortalecerá la oferta exportadora.

Para dar cabida a las exigencias planteadas es necesario aumentar los ingresos fiscales, aprovechar oportunidades de la región emergente de Asia y buscar la productividad a través de la innovación tecnológica y la política industrial. Estos elementos son los medios por los cuales se busca que América Latina deje de ser una región desigual, pues su misma riqueza natural condiciona su crecimiento a las exportaciones de *commodities*.

Por tanto, un proyecto progresista para nuestras economías debe basarse en el retorno de la economía interna, sin descuidar la importancia de exportar; la construcción de un sistema productivo y financiero más eficiente, autónomo y articulado, lo que implica abandonar el régimen de acumulación financista por otro que privilegie la producción; la reversión del proceso de concentración del ingreso y el deterioro de los ingresos reales; el financiamiento del desarrollo basado en el ahorro interno mediante la movilización del excedente económico proactivo de la inversión y la cooperación intrarregional.

MIGRACIONES RECENTES EN AMÉRICA DEL SUR

En las últimas décadas, las poblaciones sudamericanas se movilizan en el marco de procesos migratorios internacionales motivados por factores económicos, laborales, sociales, culturales y políticos. La búsqueda de mejores perspectivas de vida, la procura de mejores condiciones de empleo y salariales, la posibilidad de alcanzar posiciones socio-profesionales adecuadas, la oportunidad de ascender en la escala social, la posibilidad de asimilarse al grupo de referencia y la necesidad de asentarse en un lugar librado de los peligros que acechan en tiempos de dictaduras, guerras y conflictos armados, han sido los principales factores que empujan a los sudamericanos a emigrar, ya sea hacia otros destinos regionales o afuera del subcontinente (Texidó y Gurrieri, 2012: 9).

A mediados del siglo xx, la emigración de los estratos sociales medios y altos de la región se dirige, fundamentalmente, a Estados Unidos debido a la ausencia de oportunidades laborales adecuadas y la irrupción de varias dictaduras militares. Estados Unidos se convierte en el receptor principal de la migración internacional, sobre todo latinoamericana.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2010 había 213.9 millones de migrantes internacionales en el mundo. La región de América Latina y el Caribe ha tenido alta participación en la dinámica migratoria, tanto a Estados Unidos (Sur-Norte) como al interior de la misma (Sur-Sur). De 1960 a 2010, dentro de los países en vías de desarrollo, la región aumentó su participación de emigrantes en el mundo, pasando de 3.1 a 14.9 por ciento (BBVA, 2012).

Dada la naturaleza del fenómeno migratorio, la formulación de políticas debe ser *ad hoc* a las necesidades humanas, pues usualmente las repercusiones de la migración en la vida de los migrantes pasan inadvertidas. El *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013* ofrece un importante diagnóstico centrando en los efectos positivos o negativos en el actor social de la migración.

Si bien la migración Sur-Norte representa 40 por ciento de los movimientos migratorios, también han tomado importancia las migraciones Sur-Sur (33 por ciento) y, en menor cuantía, la Norte-Sur. La representatividad de

los migrantes respecto a la población total de sus lugares de destino varía: si la migración se realiza al Sur, sólo es de 2 por ciento, mientras que en el Norte oscila entre 10 y 12 por ciento. El sexo de la migración Sur-Norte sigue siendo predominantemente masculino. En el Norte, los migrantes están agrupados en el grupo poblacional en edad de trabajar; cuando la migración ocurre en dirección Norte-Norte, es representativo el número de jóvenes que se desplaza para estudiar (OIM, 2013a).

El corredor Sur-Norte de México a Estados Unidos aglutina 6 por ciento del contingente mundial de migrantes, con 12.2 millones. Se observan importantes desplazamientos Norte-Sur realizados de Estados Unidos a México, de Portugal a Brasil y de Italia a Argentina.

El citado *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013* muestra que si bien la migración mejora el bienestar en muchas dimensiones, en la mayoría de los casos el nivel de bienestar de los migrantes será inferior al de los nacidos en el país de destino. Incluso, en el caso de los migrantes Sur-Sur, el deterioro del bienestar es superior al migrar que al no hacerlo, caso contrario a la migración Sur-Norte.

Financieramente, los recién llegados tienen más dificultades para comprar alimentos o pagar una vivienda en el país de destino. La desviación salarial sigue como una constante entre los migrantes y la población oriunda del país. En el caso de la migración Sur-Norte, entre 31 y 35 por ciento de los migrantes están en el quintil más bajo de percepción de ingresos, lo cual se agrava para los migrantes Sur-Sur.

Los problemas de inserción laboral para migrantes en el Norte son drásticos, pues la tasa de desempleo es del doble (15 por ciento) y la de subempleo se coloca en 29 por ciento. Hablamos de una precarización laboral condicionada al estatus migratorio.

América Latina registra variaciones demográficas producto del proceso migratorio durante el siglo XX por causas diversas, pero en las últimas tres décadas de ese siglo los procesos migratorios obedecen fundamentalmente a desequilibrios y crisis económicas que han provocado desempleo, bajos ingresos y la búsqueda de mejores condiciones de vida. Contingentes de familias latinoamericanas se han dado a la tarea de buscar mejores destinos posibles para vender su fuerza de trabajo (Mondol, 2010: 17).

En este sentido, los flujos migratorios en el Cono Sur se han acelerado en correlación con la profundización de la crisis económica de inicios del presente siglo, ya que la actual migración intra-subregional se basa mayoritariamente en dinámicas de atracción y expulsión de fuerza de trabajo caracterizada por una mayor proporción de personas en edad productiva y una acelerada incorporación de las mujeres a estas dinámicas.

En cuanto a los países que comparten una misma agenda política de integración subregional con la denominada plataforma del Mercado Común del Sur (Mercosur), observamos una clara distinción entre los países que en mayor medida (pero no únicamente) son receptores de migración (Argentina, Brasil, Chile) y los que son expulsores (Bolivia, Paraguay y Uruguay). Para Mondol (2010) es claro que los retos y problemáticas de la migración son diferentes para cada país, pero también es fundamental señalar que las medidas domésticas de política no son suficientes en tanto no estén insertas en una lógica de desarrollo subregional, que permita finalmente alcanzar las condiciones básicas que potencien a sus habitantes como sociedades con mayor bienestar económico y equidad social.

Mondol (2010: 19) destaca que en los últimos años son múltiples las iniciativas bilaterales que promueven mecanismos intermedios para la solución de problemas domésticos y transfronterizos en materia migratoria. Iniciativas de regularización ciudadana entre Bolivia-Brasil (2005, 2006, 2007), Argentina-Brasil (2005), Brasil-Uruguay (2002, 2006), Paraguay-Brasil, así como los procesos de regularización implementados por el gobierno chileno (2007, 2008), se podrán citar, entre muchas otras, como esfuerzos importantes que buscan resolver con urgencia el tema de la libre circulación.

Otros programas a nivel social buscan complementar la falta de legislación migratoria que proteja a la niñez, mujeres y trabajadores en general. Los programas de educación bilingüe entre Brasil y Paraguay, y la flexibilización de las medidas de acceso a los servicios de salud y educación en Argentina y Uruguay, son también ejemplos de acciones parciales que intentan salvaguardar derechos sociales fundamentales.

Mondol (2010: 21) plantea los siguientes retos para el diseño de políticas públicas migratorias en la subregión:

- Superar la atomización: la política migratoria se mantiene latente en diversos programas y acciones que no dejan de ser paliativos. Una verdadera profundización en el tema migratorio implica una perspectiva común desde la administración pública y más aún desde las instituciones encargadas de ejecutar las políticas respectivas.
- Acceder a la transversalización: se hace necesaria la intersección y correlación de las diversas políticas públicas con la política migratoria.
- Superar la dicotomía externo-interno: a diferencia de otro tipo de políticas públicas, la política pública migratoria, al estar armonizada con un sistema regional de políticas públicas de migración, posee un alcance que supera lo doméstico.
- Fomentar un orden de la política: la política migratoria es un asunto prioritario en la subregión que debe ser agendada como tal por los gobiernos, y más aún, ser operativa a través de reglamentaciones y programas.
- Armonización y profundización: la implementación de la política migratoria no sólo corre a nivel de países, sino fundamentalmente a través de los gobiernos locales y provinciales. Para lograr una efectiva profundización de la política se debe avanzar en la participación multinivel incorporando a todos los sectores de la sociedad civil.
- Incorporar la lógica cultural: la política migratoria tiene el reto de incorporar las especificidades culturales, sólo de esta manera puede conducir a una lógica de desarrollo generalizable.

Además, en el contexto actual de una crisis sistémica mundial que afecta a los diferentes flujos migratorios en la región, hacia adentro y hacia fuera, es importante actualizar e incrementar la agenda de investigación con los siguientes temas rectores: las migraciones desde los países desarrollados a América del Sur; cambio climático y migraciones; los grandes proyectos de infraestructura energética y explotaciones mineras y migraciones; salud y migración, salud, niños y jóvenes migrantes; violencias y migraciones; etniciidad y migración; trata y tráfico de personas; cadenas globales de cuidado y migración; migración y demografía en origen y destino; migración y ciudadanía; integración social de los migrantes; retorno y reinserción social y económica de los migrantes; políticas de seguridad y migración, entre otros (Texidó y Gurrieri, 2012: 112).

MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN AMÉRICA DEL SUR

Hemos manifestado la importancia de establecer políticas migratorias en la subregión, y al hacer una revisión de ellas, encontramos que no son homogéneas. Presentan al menos dos características diferenciales: el momento de discusión y sus principios rectores. La referencia al momento de discusión habla de políticas migratorias revisadas y actualizadas o que siguen respondiendo a viejas legislaciones; y los principios rectores responden, cuando menos, a dos visiones antagónicas, una estructura basada en la seguridad nacional y otra basada en la perspectiva de derechos humanos.

Existe un primer grupo de países que se encuentra en un proceso de implementación de leyes aprobadas en el transcurso de la última década y que responden a una lógica garantista de derechos humanos. En un segundo grupo de países se está discutiendo la normatividad vigente y en otro grupo de países continúan con una vieja visión *securitista* de la política migratoria; al día de hoy, no han iniciado ningún proceso de revisión.

Esta sección pretende revisar en qué etapa se encuentra cada país de la región y cuál es el principio rector de cada normativa, haciendo hincapié en las características institucionales, en los impactos positivos para el reconocimiento y la promoción de derechos, así como en los desafíos que presenta cada realidad. Cabe destacar que esta descripción no es exhaustiva de las experiencias de la región, sino una primera descripción.¹

En referencia a los países del primer grupo que garantizan el derecho a migrar —todas las personas tienen el derecho a decidir sobre dónde van a residir y cualquier cambio en la residencia no debería generar alteraciones en la garantía a sus derechos, los cuales son independientes a la condición migratoria y laboral— encontramos a Argentina, Ecuador, Uruguay, Perú y Venezuela.

¹ Esta sección está desarrollada con base en el documento *Informe Uruguay* elaborado por Gainza y Baraldi (2013). «Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes».

En Argentina, actualmente rige la Ley Nacional de Migraciones N°. 25.871 puesta en vigencia en enero de 2004. Esta ley es el máximo instrumento legal referido al tema migrante y está encuadrada en los tratados internacionales de derechos de los migrantes. Establece que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) es el organismo de aplicación de dicha legislación.

A pesar de contar con una buena Ley de Migraciones y con diversos organismos dedicados a los derechos humanos, la realidad migratoria todavía es altamente violatoria de derechos para migrantes. La Ley de Migraciones 25.871 reconoce la migración como un derecho esencial e inalienable y otorga al migrante el carácter de sujeto de derechos y garantiza la igualdad de trato con el nativo. Se sustenta en los principios internacionales de derechos humanos y se encuadra en los acuerdos migratorios del Mercosur.

El periodo de vigencia de la nueva ley ha sido escaso para revertir la larga historia de políticas restrictivas, fundamentalmente en el acceso a derechos sociales y políticos; contradicción que se profundiza si se considera que Argentina ha firmado casi la totalidad de las convenciones internacionales de derechos humanos.

La sanción de esta nueva normativa no implicó un cambio de fondo en la realidad migratoria del país hasta 2013, ni hizo desaparecer de la cultura nacional las profundas huellas que dejó un siglo y medio de preferencia por lo europeo y de desprecio por lo autóctono. Es importante destacar que la Ley de Migraciones se establece desde el paradigma de los derechos humanos y tiene entre sus objetivos garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar; promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes; asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporal el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías; promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes; promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades

personales y laborales con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país.

En Ecuador, la Constitución Nacional promulgada en 2008 significó un avance en materia migratoria. Por primera vez un Estado incluía de manera significativa el tratamiento de la movilidad humana en un texto constitucional y se reconocía a sí mismo como un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio.

A lo largo de 58 artículos en torno a la movilidad humana, la Constitución sentó las bases de un abordaje de la cuestión desde una perspectiva integral de derechos humanos. Entre sus aportes fundamentales se encuentra el reconocimiento de los principios de ciudadanía universal; el reconocimiento del derecho a migrar y la consideración de que ningún ser humano es ilegal; la inclusión de la condición migratoria como una de las bases del principio de no discriminación; así como diversos mecanismos para salvaguardar los derechos políticos (incluido el voto facultativo), de trabajo y de seguridad social de los ecuatorianos/as en el exterior.

Paradójicamente, esta visión integral del hecho migratorio se contrapone a la multiplicidad de actores institucionales que intervienen en sus distintas facetas. Por su parte, la rectoría en materia migratoria no ha sido asumida plenamente por la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), lo cual se traduce en dificultades de cobertura e implementación de las políticas públicas. El gran desafío es hacer efectivos los principios establecidos en la Constitución y volverlos operativos en políticas públicas que atiendan la heterogeneidad de los actores involucrados en el tema.

Otro de los países en este grupo es Uruguay. Desde 2008, existe una nueva Ley de Migración No. 12.850, que deroga la anterior que data de 1936, en la que primaba un enfoque de inmigración selectiva, con contenidos altamente discriminadores y de seguridad nacional. La implementación de esta nueva ley ha sido muy lenta, entre otras razones porque la inmigración no es una prioridad para las autoridades nacionales.

Cabe destacar que la nueva ley sienta las bases para una política integral sobre las migraciones, dentro de la cual siguen teniendo atribuciones el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migración y el Ministerio

de Relaciones Exteriores (MRREE) reglamentados en los artículos 27 a 30, con una amplia perspectiva garantista de los derechos de los migrantes.

Corresponde indicar que las instituciones públicas que tienen trato de manera directa con las personas migrantes no cuentan con los elementos necesarios para satisfacer los derechos de éstas, en caso de que se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En lo que respecta a los organismos públicos, las decisiones son tomadas por las autoridades de cada ministerio, con escasa y a veces nula participación de la sociedad civil organizada y de las personas involucradas. Es decir, estamos frente a un caso con una excelente normativa garantista de derechos, pero con ausencia de un sistema político que priorice el tema y genere espacios para la discusión participativa.

En la República del Perú, los actores estatales que gobiernan el tema migratorio son el Ministerio de Relaciones Exteriores; la Superintendencia Nacional de Migraciones, la cual tiene la competencia a nivel nacional en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza; la Dirección de Movimiento Migratorio y Pasaportes, encargada del control migratorio de peruanos y extranjeros en cuanto a su ingreso y salida del país; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Policía Nacional del Perú. Existen también gobiernos regionales y municipales que realizan actividades a nivel local con distintos grados de autonomía. Otro órgano constitucional autónomo es la Defensoría del Pueblo, encargada de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona migrante entre otros miembros de la comunidad.

En lo que respecta a iniciativas legislativas, la nueva Ley No. 30.001 de Reinscripción Económica y Social para el Migrante Retornado, aprobada en 2013, sustituye la Ley 28.182 de Incentivos Migratorios para el Retorno, que en ocho años únicamente había beneficiado a 0.5 por ciento de las personas peruanas retornadas, ya que sólo estaba dirigida a compatriotas que retornaban a desarrollar actividades profesionales y empresariales.

Se aprobó el Instrumento Andino de Seguridad Social que, promoviendo el cumplimiento de los derechos contemplados en la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores

Migratorios y de sus Familiares, tiene como objeto: *a)* garantizar a los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la subregión y la eliminación de toda forma de discriminación; *b)* garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro; *c)* garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros, y *d)* reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan durante la residencia o estadía del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro país miembro, de conformidad con la legislación del país receptor. Perú avanza lentamente en esta agenda de construcción de una política migratoria con perspectiva de derechos.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela encontramos contradicciones. La Ley de Extranjería y Migración No. 37.944, en su artículo 5, afirma que las autoridades competentes en materia migratoria son el Ejecutivo Nacional, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Trabajo. El primero será el encargado de la coordinación y armonización de las acciones de los diversos órganos del Estado.

Dentro del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia se asienta el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME). Esta institución es la encargada de identificar a todas las personas naturales, así como controlar la admisión, permanencia y salida de los extranjeros que se encuentren en el territorio venezolano.

Cabe señalar que la Ley de Extranjería y Migración habla de la creación de la Comisión Nacional de Migración en los artículos 28 a 35, pero a diciembre de 2012 no había sido hecha efectiva. Aparentemente, esta legislación permitiría pensar en un escenario garantista de derechos y tendiente a la satisfacción de los derechos de la población migrante; asimismo, cabe recordar que el país tiene una amplia trayectoria en lo referente al reconocimiento del derecho al refugio. En contrapartida, Venezuela no ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y cuando llegó el momento de

ejecutar la Decisión 545 de la Comunidad Andina de Naciones, que establecía un proceso mediante el cual Venezuela liberalizaría las restricciones para la inmigración de trabajadores andinos, Venezuela prefirió salirse del pacto, denunciando el Tratado Constitutivo de 2006.

Brasil y Bolivia se encuentran en el segundo grupo de países identificados. En ellos existe un protagonismo importante de las organizaciones de la sociedad civil que busca influir en la ampliación de derechos en la nueva normatividad que se encuentra en proceso de discusión.

En Brasil muchos asuntos son tratados en la Constitución Federal, como los relativos a la nacionalidad y a los derechos políticos. Entre los órganos que componen la Administración Federal, la actual división de competencias para la actuación en temas migratorios fue establecida a partir del Estatuto del Extranjero Ley No. 6815/80 y es la siguiente: el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la concesión de visas; el Ministerio del Trabajo y Empleo, la concesión de autorizaciones y visas para el trabajo; y el Ministerio de Justicia.

Por su parte, los gobiernos estatales y municipales no poseen una competencia específica en materia de inmigración. Sin embargo, en las áreas de su competencia, como salud y educación, la actuación puede afectar favorable o desfavorablemente la vida de los migrantes.

En relación con las decisiones de cada uno de estos órganos con atribuciones definidas por la ley, en algunas situaciones hay gran discrecionalidad; en otras, las decisiones tienden a estar vinculadas. Discrecionalidad significa que la administración tiene cierta libertad para evaluar, por ejemplo, en los casos de solicitud de visa y residencia, si los concede o no; esto significa que los criterios para la concesión de las solicitudes de visa no están totalmente previstos en el estatuto o en otras reglas. Ello puede significar también que la norma no es objetiva, dando margen a una evaluación subjetiva del agente administrativo.

Cualquier parlamentario puede presentar proyectos para cambiar la legislación vigente. Desde 2009 está en trámite el Proyecto de Ley No. 5655, orientado a sustituir la actual legislación. Fue propuesto por el Ministerio de Justicia y enviado al Congreso Nacional en diciembre de 2010 y aún no ha

sido estudiado. Brasil tampoco ha ratificado diversas convenciones de OIT como la No. 143 sobre Migraciones Efectuadas en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Tratamiento de los Trabajadores Inmigrantes.

Por su parte, Bolivia en 2012 delegaba la competencia sobre el tema migratorio en general al Ministerio de Gobierno. A partir de 2009, con la asunción del nuevo periodo gubernamental, se transformó al anterior Servicio Nacional de Migración (Senamig) en la Dirección General de Migraciones (Digemig). Ésta es la responsable de la expedición de las visas que no sean de trabajo y de la aplicación de medidas de deportación y expulsión, entre otras.

Hasta 2009, se experimentaba una etapa de la política migratoria que seguía basándose en una mirada de extranjería, una visión de seguridad interna, distante de una visión o perspectiva de derechos humanos. Asimismo, existía un importante conflicto político entre el Ministerio de Relaciones Exteriores que sí tenía un enfoque más amplio basado en los derechos humanos y el Ministerio de Gobierno, con una visión *securitista*.

Si bien el Estado de Bolivia reconoce su derecho soberano a elaborar sus propias políticas de trabajo y de migraciones, considera importante tener en cuenta la necesidad de adoptar políticas nacionales coherentes y exhaustivas para gestionar con eficacia las migraciones laborales y proteger a los trabajadores y trabajadoras migrantes. Se afirma que las cuestiones relacionadas con el movimiento transfronterizo de trabajadores no pueden abordarse eficazmente cuando los países actúan de forma aislada; por ello, la cooperación internacional en la gestión de las migraciones laborales es un valioso instrumento para atender los intereses nacionales.

En mayo de 2013 se aprobó en Bolivia la Ley de Migración No. 370. Es la primera normativa con jerarquía de ley aplicada al tema migratorio. Hasta ahora, como puede verse en esta recopilación, todas eran decretos supremos o reglamentos, o en su defecto leyes que de manera indirecta tenían ascendencia sobre este fenómeno y generalmente desde una visión restrictiva y *securitista*. Asimismo, históricamente existió «un énfasis mayor respecto a normar la presencia de los extranjeros frente al silencio respecto a la ausencia de los nacionales» (Hinojosa, 2013).

Según los analistas de esta nueva ley, el documento incorpora importantes elementos de protección a los derechos de las personas migrantes así como algunos conceptos de la nueva lógica regional referidos a integración, promoción de la libre circulación y residencia de las personas. Sin embargo, según los mismos autores, persiste una lógica de seguridad nacional «y por tanto policíaca al momento de definir y gestionar políticas públicas migratorias cuando se establece que será la Dirección General de Migración bajo tuición del Ministerio de Gobierno la instancia facultada para dicho fin» (Hinojosa, 2013).

Enseguida se describen los desafíos del tercer grupo, pues en el transcurso de la última década no han generado una reforma legislativa o institucional relevante en la materia. Este grupo lo integran Chile, Colombia, Guyana, Paraguay y Surinam.

En Chile no existe un organismo gubernamental o intersectorial que se dedique integralmente a la temática migratoria. Por el contrario, en los diversos organismos públicos donde existe atención para las personas migrantes, casi no se cuenta con unidades de atención formadas o especializadas en esta materia, sino que son áreas y funcionarios que agregan estas funciones a las que ya desempeñan para la población en general.

Entre las instituciones que más inciden en la política migratoria chilena se encuentra el Ministerio del Interior, que debe proponer al Presidente de la República las políticas de migración, aplicar la Ley de Extranjería y dictar las normas para el otorgamiento o pérdida de residencia en el país. Dentro de su estructura, anexo a la Subsecretaría del Interior, se encuentra el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), cuya función técnico-administrativa es la aplicación de disposiciones legales y reglamentos vigentes. Esta unidad se encuentra ubicada en la Región Metropolitana y es la que realiza los trámites de avenidaamiento y residencia (cuálquiera sea su forma establecida; especialmente resuelve las solicitudes de refugio) para los residentes de esa región.

Existen otras entidades públicas que tienen injerencia en la vida cotidiana de las personas migrantes a través de programas sociales como la División de Organizaciones Sociales, dependiente del Ministerio Secretaría General de

Gobierno. Es la entidad encargada de relacionarse y promover a las diversas organizaciones sociales a través de información, capacitación, gestión de proyectos, facilitación de encuentros y redes, etcétera. A lo largo de la última década, ha desarrollado especial actividad hacia los migrantes y sus organizaciones mediante el Área de Tolerancia y No Discriminación. Por último, un órgano que en los últimos años ha recibido denuncias de migrantes como víctimas de abusos públicos es la Comisión Defensora Ciudadana.

En cuanto a legislación para migrantes, vale decir que, desde hace dos décadas, un conjunto de iniciativas de ley no han logrado superar la etapa de propuesta o discusión en el Congreso: Ley de Migraciones, voto a emigrados chilenos, Ley Antidiscriminación, trata y tráfico de migrantes, Defensor del Pueblo, con la sola excepción de la Ley de Refugio de 2010.

Consecuencia de la falta de una política migratoria integral, no existe una institucionalidad pública para la gestión y tratamiento migratorio ni una normativa general que regule a los organismos públicos que inciden en esta materia y, por tanto, garanticen el respeto a los derechos de las personas migrantes. Dentro de esa unilateralidad discrecional, las entidades públicas antes referidas en algunas ocasiones se muestran más o menos dispuestas a la consulta de la sociedad civil, en ocasiones hasta de los propios migrantes, llegando en contados casos a formar mesas de discusión. En la práctica, no han tenido ninguna incidencia en el desarrollo y posterior implementación de planes, programas o prácticas.

Colombia, durante el actual gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), ha renovado la estructura estatal. En este proceso existen cambios en las funciones asignadas a diferentes instituciones del sector público encargadas del tema migratorio. Por ejemplo, la Unidad Administrativa Especial de Migración de Colombia, que funciona desde el 1 de enero de 2012.

Esta unidad tiene como funciones apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y a otras instituciones estatales en la formulación y ejecución de la política migratoria; llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos; ejercer funciones de policía judicial; capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extran-

jería; expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

La gestión de una política en materia de seguridad se centrará en el control y regulación de los flujos migratorios a través de la obtención de información sobre estas dinámicas y en la promoción y seguimiento de acuerdos y convenios en materia de migración laboral.

Si bien Colombia ha firmado todos los tratados internacionales de derechos humanos y los referidos al tema migratorio y tiene instituciones específicas para la implementación y puesta en marcha de las acciones, ha sido un proceso muy lento y los recursos destinados a esta tarea son escasos, provocando poca efectividad y bajo impacto. Las diferentes instancias que participan en este tema develan, en este caso, una renovada visión *securitista* de las migraciones con poca implicancia de políticas integrales y menos aún con perspectiva de derechos humanos.

En Guyana, el Departamento de Inmigración es el encargado de procesar todas las solicitudes: visas, extensión de visa, también permisos de trabajo. Asimismo, el Ministerio de Geología y Minería tiene un peso importante en el tema migratorio, debido a la directa relación existente entre la minería y el trabajo migrante, particularmente con los garimpeiros en la región de la frontera.

La ley sobre migración más importante en Guyana es la Immigration Act, Chapter 14:02, sancionada en 1998. En la misma se establece que es el jefe de la policía, la autoridad mayor encargada de asuntos migratorios, quien puede otorgar a otras instituciones o personas, mediante un poder legal, la posibilidad de actuar en su nombre, cualquier cambio de designación debe ser publicado en *The Gazette* (el diario oficial).

A pesar de la presencia de trabajadores migrantes (brasileños) en situación administrativa irregular, no existe una política migratoria transfronteriza en la región panamazónica, aun considerando la existencia del Tratado

de Cooperação Amazônica firmado en 1978 con la finalidad de promover el desarrollo armónico en la región y fortalecer la cooperación internacional entre los países de la región. La migración transfronteriza es una realidad y un factor que necesita ser discutido y contemplado por las diversas violaciones que implica para las poblaciones de ambas partes (y otras). Hasta 2012 no existía ningún proyecto de ley migratoria en discusión.

En Paraguay, las instituciones directamente vinculadas con la aplicación de políticas, regulaciones y gestión administrativa referida a la cuestión migratoria son la Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior, la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados y algunas otras instancias como la Dirección de Política Consular y la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (OIM, 2011: 57).

El marco normativo vigente es la Ley 978 de 1996 aprobada cuando aún no se había ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, por lo que la ley en muchas cuestiones continúa teniendo una lógica represiva que lejos está de la concepción de derechos humanos.

Paraguay no ha desarrollado políticas que atiendan la cuestión migratoria, ni referida a la inmigración ni a la emigración, siendo esta última un fenómeno «naturalizado» (López, 2009: 17), fundado en «discursos de supuestos beneficios sobre la economía y sobre el mercado laboral», puede ser una herramienta para explicar la ausencia de políticas públicas relacionadas con los connacionales en el extranjero y su protección. Además, dado que la normativa migratoria del Paraguay no ha tenido mayores modificaciones legislativas en los últimos años, la principal cuestión pendiente es la elaboración de una nueva ley migratoria que sustituya la vieja Ley 978 de 1996 y genere una nueva normativa que incorpore todas estas nuevas situaciones y se adapte a la nueva realidad migratoria garantizando los derechos de las personas inmigrantes y emigrantes.

En la reciente organización democrática de la República de Surinam, es el Ministerio de Relaciones Exteriores el responsable de la expedición de las visas; el Ministerio de Justicia y Policía controla el estatus migratorio de

los inmigrantes, los pedidos de autorización de estadía y las extensiones de las visas de los extranjeros residentes; el Ministerio del Interior, responsable por los registros; el Ministerio de Trabajo, Desarrollo, Tecnología y Medio Ambiente, responsable por las autorizaciones de trabajo (Jubithana-Fernand, 2009) y, especialmente en el caso de los brasileños, tiene importancia también el Departamento de Geología y Minas; éste determina las formas regulares de exploración del oro, principal actividad de los inmigrantes brasileños.

Hasta 2007 era muy difícil regularizarse, no había ninguna política migratoria construida (Da Silva, 2012). En dicho año, el Ministerio de Planeamiento y Desarrollo (Plos) creó una comisión encargada de proponer una política de población para Surinam. Desde el 1 de octubre de 2008 existen nuevos trámites para la entrada y permanencia de inmigrantes, así como protocolos para terminar con las irregularidades en los garimpos, como fue la Operación Clean Sweep iniciada en julio del mismo año.

CONCLUSIONES

Con base en los marcos normativos revisados anteriormente, la migración se convierte en uno de los temas críticos de la agenda pública de los gobiernos de la región. Las debilidades de la estructura estatal imponen serias limitaciones al diseño e implementación de políticas, pues el modelo de organización de compartimentos estancos, excesivamente fragmentados, plantea importantes dificultades para armonizar y concretar las competencias propias y las compartidas, articular niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) e integrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, se plantea la necesidad de analizar los desafíos de la gestión de la política migratoria en clave de desarrollo considerando las particularidades del subsistema migratorio del Cono Sur. Ello implica repensar la problemática desde un abordaje integrado que trascienda el campo de la especialización estableciendo los grandes objetivos en cada uno de los países

y su articulación institucional, insertándose en el dominio de la interdisciplinariedad, de la acción interinstitucional y multi-actoral. Como lo mencionan Zurbriggen y Mondol (2010: 182), la problemática migratoria requiere, en primer lugar, del diseño de políticas migratorias activas por parte de los gobiernos. Esto demanda la definición de objetivos claros, explícitos a través de la generación de espacios que permitan el diseño de políticas consensuadas y legítimas. La utilización del conocimiento experto para una mejor solución a los problemas planteados es otro de los requisitos necesarios.

Asimismo, se requiere una nueva institucionalidad y nuevos instrumentos de gestión para abordar la complejidad de la temática. Deben desarrollarse, como un todo coherente, una serie de instrumentos: políticas de vinculación, políticas internacionales que incluyan una multiplicidad de acuerdos desplegados con otros países que deben gestionar el control de flujos migratorios, políticas sobre regularización administrativa de la situación de los inmigrantes presentes en los territorios, políticas a la integración social (salud, educación, vivienda), sin olvidar las dimensiones laborales y culturales.

Finalmente, en una perspectiva de conjunto y considerando los avances y limitaciones de las políticas migratorias en Sudamérica en los últimos años, Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol (2010: 180) reiteran que recientemente la realidad social del fenómeno migratorio plantea nuevos retos para el conjunto de las políticas públicas. Los países del Cono Sur deben atender no sólo los aspectos legales a nivel nacional, regional e internacional, sino avanzar hacia políticas migratorias que favorezcan la integración y la convivencia ciudadana. Se trata para ello de desarrollar acciones que aseguren la condición de ciudadanía de todas las personas migrantes, garantizando el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios sociales.

Esta propuesta, de múltiples temas y actores, propone involucrar distintas unidades del gobierno nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, etcétera), así como diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional). También asume importancia estratégica la participación de los diferentes

actores de la sociedad civil como asociaciones en el origen, asociaciones de migrantes, ONG, iglesias, sectores académicos y otros.

En el contexto actual, de disputa por el futuro económico, social y político de América Latina y el Caribe, donde varios países están luchando por construir modelos alternativos de desarrollo económico y social (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Brasil), es muy importante incorporar a las organizaciones de migrantes en el exterior, las cuales con diferente historicidad han estado permanentemente buscando los mecanismos para contribuir al desarrollo económico y social de sus países, regiones y comunidades de origen. Esto no significa delegar en ellas la responsabilidad del desarrollo, pues está claro que esa es una obligación de los Estados nacionales; sin embargo, las organizaciones de migrantes pueden actuar como un nuevo actor transnacional del desarrollo si se generan las políticas públicas adecuadas para ello.

Puesto que si en condiciones económicas estables encontramos dificultades de los migrantes para conseguir empleo, pagar satisfactores básicos y en general, estar bien, con la crisis económica mundial creció la necesidad de diseñar políticas públicas proactivas que permitan salir del estancamiento y articular virtuosamente planes y programas de desarrollo con los respectivos países de origen de las migraciones para revertir la crisis, construir bases sólidas de desarrollo regional y hacer frente al creciente retorno a la región de América Latina y el Caribe.

Es en este ánimo que en los últimos diez años, en diferentes foros mundiales y nacionales se ha debatido sobre el nexo migración y desarrollo, llegando al consenso de que se requieren políticas públicas de desarrollo para que los impactos positivos de la migración puedan tener un efecto relevante sobre el desarrollo económico de los países y las regiones de origen de los migrantes. Asimismo, resulta prioritario que la ciudadanía conozca los beneficios que la migración puede traer sobre el desarrollo sostenible y la disminución de la pobreza.

Es importante articular las propuestas expuestas anteriormente con las recomendaciones y acuerdos internacionales que se han gestado a nivel de los Foros Sociales Mundiales de Migración, que reiteran la necesidad de

establecer políticas públicas con una perspectiva de desarrollo y migración con énfasis en los derechos humanos. Las propuestas expuestas a continuación son el resultado de más de siete años de consultas y discusiones entre actores sociales, académicos y representantes gubernamentales a nivel mundial que se traducen en líneas de acción y compromisos objetivos ante el dinámico fenómeno migratorio.

En los Foros Globales de Migración y Desarrollo y los Foros Sociales Mundiales sobre Migración previos a la crisis económica mundial de 2007-2011, las organizaciones migrantes han demandado reiteradamente que se les reconozca como un nuevo actor del desarrollo transnacional, solicitud que se ratificó en los últimos Foros Globales realizados en Manila, Filipinas; Atenas, Grecia, y Puerto Vallarta, México, en 2008, 2009 y 2010, respectivamente, quedando el desafío de cómo construir esas nuevas políticas públicas de desarrollo y migración entre todos los actores transnacionales, incluidas, por supuesto, las organizaciones migrantes (García, 2012: 197).

El 3 y 4 de octubre de 2013, la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, aprobada en la Asamblea General de la ONU, muestra avances importantes en gestión migratoria, lo cual quedó expresado en los 34 puntos de la declaratoria. Estos puntos sin duda alguna impactan en la forma de ver y asimilar la migración de la región latinoamericana.

Como resultado del diálogo celebrado, en la declaración se reconoce el carácter pluridimensional de la realidad migratoria, su incidencia sobre el desarrollo integral (en todas sus dimensiones) de los países de origen, tránsito y destino de la misma, se le ubica como una cuestión intersectorial. Asimismo, se concreta el compromiso para construir un «programa eficaz e inclusivo» sobre migración internacional, cuyos ejes rectores serán: *i*) la articulación de políticas de migración y desarrollo; *ii*) esas políticas deben ser integrales con enfoque en derechos humanos y libertades fundamentales; *iii*) el fortalecimiento de las instituciones y marcos existentes en países de origen y destino para hacer factibles tales políticas, y *iv*) la colaboración regional y mundial de los actores asociados a la migración y al desarrollo, buscando principalmente el fortalecimiento de las organizaciones migrantes y las comunidades de origen (ONU, 2013).

Con base en estos ejes se ratifica el compromiso de responder a las oportunidades y desafíos que plantea la migración internacional para los países de origen, tránsito y destino, lo cual exige la colaboración internacional para transitar de la migración irregular a una migración segura, ordenada y garante de los derechos humanos. Otros temas adicionales que se integran en la propuesta de la ONU se refieren al respeto a los grupos vulnerables, específicamente mujeres y niños; y la promoción y respeto de las normas internacionales de trabajo, la trata de personas, xenofobia y la urgente articulación entre sociedad civil y gobierno.

Previamente, en el Diálogo Internacional sobre la Migración 2013 (OIM, 2013b) se trabajó un enfoque que permita involucrar, facultar y habilitar a la diáspora migrante para facilitar la identificación de políticas y programas que promuevan el desarrollo en las comunidades de origen, es decir, se busca proporcionar los canales para potenciar los beneficios de su contribución. Como resultado de ese diálogo se reconoce el papel de las organizaciones migrantes como un puente para colaborar en la construcción del desarrollo en los países de origen de la manera siguiente:

- El reconocimiento de la diversidad de recursos propios de la diáspora que circulan más allá de las fronteras, siendo el vínculo personal con los países de origen lo que motiva a la pertenencia a redes transnacionales que facilitan la circulación de los recursos para apoyar diversas iniciativas sociales y productivas en comunidades de origen.
- El condicionamiento diverso de la diáspora para potenciar los efectos positivos de migración dado por los diferentes países de origen y destino; ante lo cual se pretende involucrar, facultar y habilitar a las diásporas en marcos de políticas afectivas y específicas. Todo esto implica promover permanentemente un proceso constante de fortalecimiento institucional de las organizaciones de migrantes en origen y destino.
- La necesidad de involucrar a las comunidades transnacionales exige tanto el correcto conocimiento de la diáspora como el establecimiento de estrategias eficaces que generen confianza en la población móvil y sentimiento de pertenencia. Esto significa el establecimiento de políticas públicas migratorias

que contemplen las necesidades, demandas y propuestas de las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen y destino.

- El imperativo de mejorar la calidad y cantidad de estadísticas migratorias, tomando en cuenta cuestiones transversales de género y composición etaria. El establecimiento de sistemas de información económica, demográfica y migratoria es central como insumo para el diseño de políticas sobre migración y desarrollo.
- Que los elementos que generan capacidades a la diáspora para incidir en el desarrollo deben estar presentes en las políticas de integración de la misma, es decir, con el reconocimiento de la ciudadanía (derecho a voto), protección social y ejercicio de la nacionalidad.
- Ante el retorno creciente se abren las posibilidades de crear asociaciones entre países de origen y de destino. Ante la profundización de la crisis económica mundial es fundamental que los países de mayor intensidad migratoria (y retorno) establezcan políticas integrales de apoyo de los migrantes y sus familias con énfasis en empleo y bienestar.
- Se deben implementar programas que habiliten a los miembros de la diáspora para su incidencia en el desarrollo a través del fortalecimiento de las relaciones con sus comunidades de origen. Los elementos de estos programas serán los de transferencia de habilidades, conocimientos y competencias a los migrantes para habilitarles como interlocutores en la dinámica del desarrollo. Todo esto en un contexto de políticas económicas proactivas de empleo, desarrollo regional y desarrollo sectorial de los países de origen.

Como resultado de la XIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), del 3 al 5 de diciembre de 2013, en la ciudad de Cartagena de Indias se llevaron a cabo varios compromisos basados en cuatro ejes de discusión: seguimiento al Plan Sudamericano sobre Desarrollo Humano de las Migraciones; las migraciones y la integración sudamericana; el fortalecimiento de la gobernanza de las migraciones internacionales, y la proyección internacional de la región sudamericana. La CSM se comprometió a continuar con el desarrollo del Proyecto Fortalecimiento de Capacitación para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Población Migrante en Situación de Vulnerabilidad en Sudamérica, y a potenciar programas de vinculación con los connacionales sudamericanos residentes fuera de la región.

Asimismo, se reiteró la importancia de la cooperación consular y solicitó a la Secretaría Técnica la elaboración de un directorio consular sudamericano. La CSM reafirmó su voluntad de participar y colaborar en el desarrollo de la Tercera Reunión sobre Migraciones de la CELAC e hizo el llamado a la ratificación y cumplimiento de la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Además de los puntos anteriores, en la conferencia se destacó, en materia de regularización migratoria, la importancia de los procesos de regularización, entre ellos el Acuerdo de Residencia de Mercosur y asociados. En relación con las situaciones migratorias particulares, dadas las características de los nuevos flujos de inmigración haitiana en la región sudamericana, la CSM encomendó mantener un estado de atención permanente y coordinación entre los países de la conferencia en las áreas de la prevención, la protección y la asistencia humanitaria y el combate a las redes de tráfico de migrantes.

Finalmente, siendo la migración un fenómeno multidimensional, se requiere un tratamiento multidisciplinario e interestatal, lo que ratifica la necesidad de nuevas metodologías, instrumentos e institucionalidad para diseñar estratégicamente políticas públicas activas con enfoque transversal que articulen diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y los diversos actores sociales nacionales e internacionales en el proceso migratorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) (2013), «Declaración del diálogo de alto nivel sobre migración y desarrollo», 1 de octubre, Nueva York, ONU.
- BÁRCENA, Alicia (2010), «Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión post crisis», Revista CEPAL, núm. 100.
- _____ (2013), «Comunicado de prensa 19 noviembre, 2013», Centro de Prensa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/51603P51603.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>.

- BBVA (2012), *Anuario de migración y remesas 2013*, México, Fundación BBVA Bancomer.
- CEPAL (2013), *Perspectivas económicas 2014*, Santiago, CEPAL.
- DA SILVA, Rafael Oliveira (2012), «Garimpeiros no Suriname: panorama histórico e atuais implicações», *Meridiano*, 47, vol. 12, núm. 125.
- GAINZA, Patricia P. y Camila Baraldi (2013), «Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes», CDHIC. Disponible en: <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Informe-PoliticasMigratorias-America-do-sul.pdf>.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo (2012), *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*, México, Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- GUILLÉN, Arturo (2013), «América Latina: neoliberalismo, políticas macroeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo», ponencia presentada en el Seminario internacional para la elaboración de la versión final del «Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador 2013-2017», Quito, 22-25 abril.
- HINOJOSA G., Alfonso (2013), «¿Del olvido a la política pública? Reflexiones en torno a la Ley de Migración», suplemento *Ideas*, periódico *Página Siete*, domingo 9 de junio, La Paz, Bolivia.
- JUBITHANA-FERNAND, Andrea (2009), «International Migration in Suriname», en Luis E. Aragón (org.), *Migração Internacional na Pan-Amazônia*, Belém, Brasil, NAEA/UFPA.
- LÓPEZ, Magdalena (2009), «Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos. Paraguayos en la Argentina en la década del 90: legislación y políticas públicas», en *A 15 años de El Cairo: Avances y expectativas en el Paraguay*. Disponible en: http://grupoparaguay.org/phocadownload/Articulos/lopez_unfpa_2009.pdf.
- MONDOL LÓPEZ, Lenin (2010), «Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión», en Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol López (coords.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Cono Sur*, Montevideo, Flacso.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011), *Perfil migratorio del Ecuador 2011*, Quito, Ecuador. Disponible en: www.migrante.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Perfil-Migratorio-final-Sepriembre.pdf.
- _____, (2013a), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013, el bienestar de los migrantes y el desarrollo*, Ginebra, Suiza, OIM.

_____ (2013b), «Diásporas y desarrollo: tener puentes entre sociedades y Estados», *Diálogo Internacional sobre Migración en 2013*, documento de trabajo, Ginebra, Suiza, OIM.

TEXIDÓ, Ezequiel y Jorge Gurrieri (2012), *Panorama migratorio de América del Sur*, Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.

ZURBRIGGEN, Cristina y Lenin Mondol López (coords.) (2010), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Cono Sur*, Montevideo, Flacso.