

## Evento paralelo

### Los procesos consultivos regionales, la gobernanza migratoria y la contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible.

CEPAL, 25 de abril de 2019

En el marco de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Santiago de Chile entre el 24 y el 26 de abril de 2019, se llevó a cabo el día 25 de abril el evento paralelo *Los procesos consultivos regionales, la gobernanza migratoria y la contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible*, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Participaron representantes de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el CELADE, la OIM, así como un reconocido académico especialista en migración. Las palabras de apertura estuvieron a cargo de Paulo Saad, Director de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, y de Alejandro Guidi, Asesor Regional Principal para las Américas de la OIM.

En su intervención, Saad destacó el carácter global de las migraciones en el mundo actual y su probable incremento debido a la interacción con fenómenos también globales como el cambio climático, la pobreza y la violencia, además de la importancia de garantizar una migración segura, ordenada y regular.

Asimismo, resaltó el aumento de las migraciones intrarregionales, particularmente entre países vecinos, y la necesidad de visibilizar la contribución positiva que ellas tienen para las sociedades de origen y destino. De allí el papel crucial del multilateralismo en el abordaje de la migración y la activación de los mecanismos regionales para la gobernanza, recordando que el nivel nacional es fundamental puesto que las políticas migratorias de un país tienen impactos en otros países.

Destacó que la CEPAL venía colaborando desde hacía mucho tiempo con los procesos consultivos de la región, como la CSM y la CRM, los cuales habían permitido generar compromisos respecto a temas tales como la regularización, el tráfico de personas, la vulnerabilidad de los migrantes en general y de los niños no acompañados. La CEPAL también había dado su apoyo en actividades de capacitación, asistencia técnica e investigación, así como en la generación de evidencias e indicadores sobre migración.

Finalmente, Paulo Saad se refirió a la importancia de las alianzas entre la CEPAL, la OIM y otras agencias del sistema con los procesos consultivos regionales, para la creación de sinergias entre la Agenda 2030, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y la creación de la Red de Migración de las Naciones Unidas, que serviría como plataforma de seguimiento para la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Alejandro Guidi, por su parte, destacó que los actuales desafíos migratorios –globales y locales– implicaban un abordaje integral y multilateral. Sostuvo, además, que los desafíos migratorios de hoy no existían hace 10 años y que uno de ellos era, precisamente, la inédita y masiva migración de venezolanos, unos 3,7 millones, de los cuales más del 80 por ciento se dirigía hacia otro país de América Latina y el Caribe. En la línea de abordaje multilateral, recordó, el 12 de abril del año 2018 el Secretario General de Naciones Unidas había designado a la OIM y el ACNUR para coordinar esfuerzos a fin de atender dicho flujo migratorio. Se estableció así una plataforma integrada por más

de 17 agencias de la ONU, 15 organizaciones no gubernamentales, donantes, y otros organismos internacionales. Señaló que en Centroamérica y el Caribe se estaban viviendo situaciones similares que reclamaban un abordaje multisectorial.

Asimismo, advirtió que, si bien los procesos consultivos regionales no eran foros vinculantes para los Estados, de ellos se podían obtener resultados concretos y medibles, como era el caso de Acuerdo de Residencia del Mercosur, que había permitido la regularización de más de 2 millones de personas en Argentina. Entre las bondades de estos espacios mencionó el establecimiento de diálogos sobre diferentes temas como las políticas migratorias, la relación entre migración y desarrollo, migración y trabajo, migración y salud, trata de personas, entre otros.

Guidi señaló que, actualmente, había dos procesos consultivos en América Latina: el llamado proceso Puebla o Conferencia Regional sobre Migración, que incluía a Centroamérica y Norteamérica, y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. En este sentido, destacó el trabajo que estaban realizando el ACNUR y la OIM desde 2016 para crear la CMC (*Caribbean Migration Consultations*) en el Caribe, liderado por Jamaica.

Recordó que en 2019 habría un relanzamiento de la CRM bajo una nueva carta estatutaria y un nuevo plan estratégico enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Todos estos espacios eran importantes, sostuvo, para la implementación de los ODS y también para el seguimiento del Pacto Mundial. Recordó, por último, que los procesos consultivos regionales contribuían a la implementación y seguimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. De allí la conveniencia de avanzar hacia una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral y la necesidad de aprovechar todos los mecanismos existentes para abordar las migraciones en todas sus dimensiones.

A continuación, Luis Alonso Serrano, Coordinador de la Secretaría Técnica de la CRM, inició su intervención explicando que la Conferencia Regional era un proceso consultivo que incluía América Central, Estados Unidos, Canadá, México y República Dominicana, y que actualmente estaba presidido por Guatemala. En este sentido, señaló que los procesos consultivos regionales pertenecían a los propios países y que el rol de la OIM y la CEPAL era acompañar técnicamente y facilitar herramientas para dar seguimiento a los acuerdos. Lo más importante de los procesos consultivos regionales era constituir un espacio para reconocerse entre homólogos e intercambiar buenas prácticas y experiencias sobre seguridad fronteriza, armonización de datos, entre otros temas. La Conferencia tendría un rol importante en la implementación y evaluación del Pacto Mundial, y allí la CEPAL y la OIM aportarían los métodos y herramientas para el seguimiento. También el ACNUR había dado su apoyo a este proceso.

Destacó la oportunidad que representaban tales foros para cambiar las formas de pensar la migración y para que la promoción de los derechos humanos de los migrantes y la no discriminación se convirtieran en un enfoque integral y en la columna vertebral para el diálogo y el intercambio.

Asimismo, detalló los tres rasgos distintivos de la CRM, a saber: 1) una importante representación política viceministerial, a pesar de ser un órgano no vinculante; 2) una amplia participación y observación de organismos internacionales observadores y de la sociedad civil, y 3) una estructura consolidada de trabajo en grupos.

Informó que estaban trabajando con la OIM en la transversalización de los ODS, en la gobernanza migratoria y en la identificación de indicadores y formas para su seguimiento. Y destacó un estudio

que evaluaba dicho proceso y mostraba avances importantes en los países al respecto. Puso de relieve, además, que contaban con lineamientos como el Marco para la Gobernanza de las Migraciones.

A continuación, Alba Goycochea, Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), comenzó caracterizando a la CSM como uno de los espacios multilaterales más importantes para el diálogo y consulta sobre temas migratorios en la región, con casi 20 años de existencia, y el foro más importante para el tratamiento migratorio entre los países, cuyo principal objetivo era alcanzar consensos y armonizar políticas migratorias en la región. En ese sentido, la Conferencia había establecido una serie de principios para orientar la gestión migratoria en los países, definiendo una identidad, en lo que se había denominado el “paradigma del desarrollo humano de las migraciones”. También destacó que desde su origen la CSM había abrazado el enfoque de derechos para las personas migrantes, entendiendo que el análisis de la relación entre población y desarrollo debía poner el acento tanto en las causas de la migración como en el reconocimiento de los aportes que realizaban los migrantes a las sociedades de destino.

A continuación, resaltó los principales temas o ejes sobre los que se había construido la agenda de la CSM. En primer lugar, los derechos de las personas migrantes, la protección de los migrantes más vulnerables, los temas de gestión migratoria, la integración regional y la proyección internacional de la región suramericana. La Conferencia había constituido un espacio para el pronunciamiento de la región en materia migratoria y en procesos multilaterales como el Diálogo de alto nivel sobre Migración y Desarrollo y el Pacto Mundial.

También destacó algunas buenas prácticas que se habían desarrollado en el marco de la CSM: desarrollo de estudios sobre tendencias migratorias, sistemas de información, marcos normativos, experiencias de regularización migratoria en la región, análisis de programas de vinculación, entre otros temas. Asimismo, la Conferencia había elaborado materiales informativos, documentos técnicos para el seguimiento de los acuerdos de residencia del Mercosur, y un protocolo de intervención ante situaciones de desastres en fronteras, entre otros aportes.

Goycochea también mencionó algunas consideraciones respecto al desarrollo de la CSM. En primer término, la promoción de políticas migratorias con enfoque de derechos. En segundo lugar, la comprensión de las causas de la migración como resultante de un contexto de falta de oportunidades en el lugar de origen y, a su vez, como consecuencia de la brecha económica y social entre los países y regiones. En tercer lugar, el abordaje de la gobernanza migratoria de una manera integral, multilateral e incorporando otras temáticas. Como cuarto punto, la libre movilidad humana como condición y refuerzo a los procesos de integración. En quinto lugar, la necesidad de contar con instrumentos que hicieran posible y eficaz el desarrollo de las políticas y programas asumidos. En este sentido, destacó que era necesario el fortalecimiento institucional a través de personal adecuadamente capacitado, la adecuación de las normas migratorias vigentes y la producción de información oportuna, objetiva, confiable y pertinente. Finalmente, señaló la inclusión activa de la sociedad civil y otros actores en el proceso de desarrollo de la Conferencia.

El representante del ACNUR, Juan Carlos Murillo, se refirió a la importancia de los procesos consultivos regionales y su contribución al avance en temas relativos no solo a la migración internacional sino también a la protección internacional a los refugiados en América Latina y el Caribe y a la contribución de dichas personas al desarrollo sostenible.

En este sentido, afirmó que había buenas prácticas que compartir, que la gestión migratoria de los Estados era consistente con la necesidad de protección internacional y que las alianzas estratégicas también contribuían de manera efectiva al logro de los ODS.

De acuerdo con el mandato del ACNUR, existían al menos siete motivos por los cuales los foros consultivos eran relevantes para la protección internacional de los refugiados:

- 1- La protección internacional de refugiados actualmente se daba dentro de los movimientos migratorios mixtos y por ello estaba relacionada con la migración internacional en el marco de la cual distintas categorías de personas se movilizaban por los mismos medios y rutas, pero con necesidades diferenciadas de protección.
- 2- Por lo anterior, los Estados habían de disponer de mecanismos efectivos que fueran sensibles a la protección, para identificar a las personas necesitadas dentro de esos movimientos migratorios mixtos.
- 3- Habida cuenta de esas necesidades diferenciadas de protección de las personas que participaban en los movimientos migratorios mixtos, los Estados debían contar con mecanismos de referencia o canalización para brindar respuestas diferenciadas adecuadas para la gestión.
- 4- La gestión migratoria y las medidas de control debían ser implementadas teniendo presente las necesidades de protección internacional de los refugiados, en particular el principio de no devolución.
- 5- Las políticas migratorias de los Estados tenían límites establecidos por los propios instrumentos de derechos, en particular el derecho internacional de los refugiados, por lo cual era vital que en los foros consultivos se discutieran salvaguardas específicas de protección para las distintas personas que participaban de los movimientos migratorios mixtos.
- 6- Existían situaciones en las que las personas víctimas de trata, o los niños no acompañados, tenían necesidades de protección internacional y podían ser válidamente reconocidos como refugiados.
- 7- En la medida en que se mejorara el entendimiento de que los migrantes tenían derechos, ello permitiría preservar la integralidad del marco normativo e institucional diseñado por la comunidad internacional para proteger a los refugiados.

Otra buena práctica en la protección internacional de los refugiados para las que se podían aprovechar los foros consultivos eran las reuniones anuales que se realizaban con las comisiones nacionales de refugiados (CONARES), tanto del ámbito del MERCOSUR como del SICA. Esos foros regionales permitían intercambiar experiencias y fortalecer los espacios de protección subregionales para la identificación y la protección de las personas refugiadas. Destacó, además, la reciente reunión conjunta celebrada en 2019 entre las CONARES y el Foro Especializado Migratorio (FEM), donde quedó establecida la complementariedad entre la protección internacional de refugiados y la necesidad de que hubiera una mayor coordinación y cooperación interinstitucional para responder a los movimientos migratorios mixtos.

Un tercer buen ejemplo regional de alianza estratégica –destacó– era el Marco Regional Integral de Protección y Soluciones en el caso de Mesoamérica, una contribución regional al Pacto Mundial, en virtud del cual seis países de esa región promovían la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para que existieran mecanismos de responsabilidad compartida en materia de prevención, protección y soluciones.

Un cuarto ejemplo de buena práctica era la Plataforma interagencial liderada por la OIM y el ACNUR en respuesta operativa a las necesidades humanitarias de los refugiados y migrantes venezolanos, cuyo propósito consistía en promover una respuesta coherente para todos los estados que complementara los esfuerzos entre ellos.

Una quinta buena práctica era el denominado proceso de Quito, a través del cual distintos Estados de la región buscaban armonizar políticas y prácticas para facilitar el ingreso, la documentación y el tránsito de personas migrantes y refugiadas venezolanas.

Finalmente, destacó que era necesario preservar los espacios regionales de protección juntamente con los Estados y otros socios respetando así el principio de no dejar a nadie atrás a fin de promover su empoderamiento, la inclusión social y la resiliencia de migrantes y refugiados.

Marcelo Pisani, Director Regional de la OIM para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe se refirió a las deficiencias de los procesos consultivos. Señaló la falta de liderazgo y de conexión con otros procesos de la región y, por lo tanto, el desafío de lograr que los procesos emprendidos alimentaran visiones coherentes centradas en las personas. Asimismo, sostuvo que las entidades que trabajaban el tema migratorio no conversaban con las entidades de planificación de los países. Como tercer elemento, era necesario generar una sostenibilidad que permitiera que los procesos funcionaran sin depender exclusivamente del financiamiento de los países.

En relación con los procesos en el Caribe, destacó que se trataba de una región de elevada complejidad, con 17 países y entidades autónomas, y que todavía no contaba con un proceso consultivo, aunque se había estado trabajando hacen los últimos tres años con el ACNUR en esa línea. Tal proceso se había iniciado con una reunión en Belice en 2016, donde los países habían definido sus prioridades: trata, protección, conexión con la diáspora, migración laboral. Pero también habían organizado una estrategia para avanzar en la construcción del proceso. Se había definido que ese proceso se construiría en base a redes que permitieran generar conexiones entre los temas, generando puntos focales en cada país. Además, se había generado un portal y se habían realizado talleres de temáticas urgentes y capacitaciones.

En cuanto al tema de los recursos, señaló que inicialmente ello se estaba llevando a cabo con recursos propios. Finalmente, insistió en la importancia de la sostenibilidad y el papel de las redes, las cuales debían ser capaces de formular proyectos en base a las prioridades que habían sido determinadas en las reuniones realizadas con el ACNUR.

El siguiente expositor, Alejandro Canales, demógrafo e investigador de la Universidad de Guadalajara, México, ofreció una visión desde las ciencias sociales, con una presentación que llevaba por título “Migrantes, ni héroes ni villanos. Víctimas de un sistema que los invisibiliza como sujetos de derechos”. Desde la perspectiva de Canales, predominaba actualmente una visión dicotómica de los migrantes, desde considerarlos héroes y salvadores, debido a su aporte al desarrollo (donde destacaba el envío de remesas a sus familias en el origen de los migrantes), hasta villanos y enemigos, culpables de los males de la sociedad de destino, lo cual se relacionaba con discursos y actitudes racistas y xenófobas que coadyuvaban a construir la idea de un enemigo imaginario.

Actualmente, sostuvo Canales, personajes públicos –entre ellos, algunos presidentes– tenían expresiones de racismo puro y eran portadores de discursos alarmistas, en los cuales los migrantes

constituían una amenaza, una invasión, una avalancha. Así, los inmigrantes pasaban a tener una doble cara: se les marginaba y precarizaba laboralmente, y además se les hacía responsables de los diversos males de las sociedades de destino, expresados en narcotráfico, bajos salarios, inseguridad pública y terrorismo. En otros términos, se producía una estigmatización de los migrantes como población “ilegítima”. El corolario de este discurso era la creciente ola de criminalización de los migrantes, acompañada de un descontento creciente frente a la migración y sus consecuencias en la sociedad de destino. Se trataba de un malestar que reflejaba las contradicciones propias de la sociedad: no era la magnitud sino la creciente necesidad de ellos para sustentar su estilo de vida, su reproducción demográfica, económica y sobre todo su poderío a nivel global lo que estaba en cuestión.

Señaló que Occidente vivía desde hacía unas décadas transformaciones profundas tanto en lo social y cultural como en sus economías y demografía. Su población nativa no permitía generar los contingentes demográficos necesarios ni contaba con suficientes volúmenes necesarios de fuerza de trabajo. Frente a ello, la migración era un recurso necesario, pero no deseado. Adicionalmente, el envejecimiento de la población era una circunstancia real en las sociedades avanzadas. En Estados Unidos, el 20% población era adulta mayor (en Chile, 11% y era el más avanzado en América Latina), por lo que se trataba de sociedades que ya estaban envejecidas, con la consecuente reducción de la población adulta y joven que representaban las edades económicamente activas. Era evidente, por lo tanto, que el cambio demográfico y económico estaba generando dicha atracción, por lo que el déficit de fuerza laboral se suplía con mano de obra migrante. Dicho de otro modo, la dinámica demográfica de las economías centrales no era suficiente para abarcar el crecimiento de sus economías, lo que se traducía en una alta dependencia demográfica de la migración. En Estados Unidos, prácticamente la mitad del crecimiento económico de las últimas dos décadas era sustentado por los migrantes.

En este contexto, la mantención de los estilos de vida y del poderío a nivel global exigía un contingente mayor de trabajadores donde los migrantes resultaban imprescindibles, lo que conllevaba una contradicción: los querían como fuerza de trabajo dócil y flexible, parafraseando a Bauman, pero sin dejar de ser “extraños”. Pero tampoco se les podía expulsar porque eran completamente necesarios.

Dicho dilema era la base del malestar (demasiado pocos y demasiado muchos). No había espacio para la asimilación, pero tampoco para su expulsión, solo para su constitución como extraños, como “otros”, como migrantes. Sostuvo, por último, que desde algunas esferas del poder (como el conservadurismo radical, por ejemplo) se buscaba debilitar y no reconocer los derechos de las personas migrantes, y que ejemplo de ello era la política de Estados Unidos frente al Pacto Mundial. En este contexto, se hacía necesario entonces levantar acuerdos y políticas que reposicionaran a los migrantes como sujetos de derechos.

Jorge Martínez Pizarro, investigador del CELADE-División de Población de la CEPAL, por su parte, recordó que la migración había estado en distintas agendas desde hacía décadas, en temas de derechos, de niñez, de género, de seguridad y soberanía, entre otros. Asimismo, se había mantenido vigente la necesidad de contar con evidencias, lo cual se reflejaba en la Agenda 2030 y sus sinergias con el Pacto Mundial.

También sostuvo que transitábamos hacia una gobernanza migratoria contrastante. Por un lado, había un multilateralismo, pero de cierta manera amenazado, pues no existían acuerdos vinculantes

y había socios que se autoexcluían, a pesar de contar con negociaciones avanzadas. En este sentido, la gobernanza no era un asunto simple, pero había consensos, como terminar con la migración irregular y reducir los costos de las transferencias para las remesas.

Resaltó, asimismo, que nunca había sido tan reconocida la tríada migraciones, derechos humanos y desarrollo, y que ello permitía afirmar que la migración abonaba en favor de la igualdad. No obstante, advirtió, era difícil que las y los trabajadores migrantes tuvieran acceso a protección social, derechos laborales, portabilidad de pensiones si no se erradicaba la irregularidad. Por lo tanto, había que facilitar la migración regular en lugar de restringirla.

En materia de evidencias, Martínez destacó que la mayor parte de los Estados de la región estaban involucrados en el logro de los ODS, aunque había metas que difícilmente se alcanzarían. Particularmente, había preocupación por cumplir la meta de “aumentar la disponibilidad de datos desglosados por condición migratoria”, lo que se cruzaba con el Pacto Mundial. En este sentido, las iniciativas de creación de un Programa Global de Estadísticas Migratorias (con especificidades regionales) que se impulsaba actualmente en el marco del primer objetivo del Pacto, era sinérgico con la meta señalada de los ODS. La cuestión consistía en armonizar estándares y generar evidencias para las políticas públicas. También estaba la idea de explorar y alentar nuevas fuentes de datos mediante alianzas intersectoriales y la invocación a la participación del sector privado, además de trabajar en sintonía con las necesidades y prioridades de los países y no al revés.

Finalmente, Martínez resaltó que no se podía desconocer que la década del 2010 parecía cerrar como una década perdida para el desarrollo, con el peligro de incumplimiento de algunos ODS. Por ello la inclusión social no debía dejar de lado a las personas migrantes, y suponía enfrentar la desigualdad y la discriminación de todo tipo –que se exacerbaba en los migrantes– a través de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Si bien las contribuciones de la migración podían ser más directas y observables desde visiones más utilitaristas como la económico-productiva (“contribuye porque trabaja”) y la demográfica (bono demográfico y de género), ellas podían ser aceptadas siempre y cuando se cumpliera con el propósito de la inclusión social. En suma, si la migración era un flanco de la desigualdad, naturalmente había que romper las cadenas que perpetuaban la subordinación y la falta de autonomía de las personas. Todos temas claves para el diseño de políticas públicas.