

Tendencias Actuales de la Gobernabilidad Migratoria

Serie Minuta N° 56-22, 30/08/2022

Felipe Rivera Polo

Resumen

Esta minuta fue realizada dentro del contexto de la Diplomacia Parlamentaria para un encuentro parlamentario en Rumania y Hungría.

La minuta versa sobre los principales instrumentos del derecho internacional de base en los Derechos Humanos que tratan el tema de migración, el refugio y el tráfico y trata de personas. Dentro de este, se analiza el actual contexto de mayor rigidez en los desplazamientos a través del endurecimiento de las políticas de ingreso y residencia. Luego analiza los efectos de tales políticas en los movimientos migratorios, en especial en el contexto de la crisis sanitaria de Covid-19 y los factores globales de desplazamiento forzado de población.

Finalmente, trata las tendencias en América Latina, para entregar un cuadro sinóptico de la realidad regional en la materia, en especial, en el contexto de crisis humanitaria venezolana.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto Global

La concepción sobre la migración internacional y el refugio en los últimos 70 años se ha desplazado, progresivamente, desde principios que sustentan la legitimidad de la gobernabilidad migratoria de los Estados Nacionales en nociones soberanistas de seguridad nacional (Estado-Nacional centradas), hacia otros principios sustentados en el respeto de los Derechos Humanos y el carácter universal de éstos (Derecho Internacional centradas). Esta última concepción cosmopolita de la migración internacional, se ha expresado en una serie de instrumentos de derecho internacional que han pretendido regularla bajo la óptica de los Derechos Humanos, siendo los instrumentos más destacados:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948);
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951);
- La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) con los Protocolos de Palermo contra la trata de personas (2000), y
- La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003).

Dentro de esta arquitectura del derecho internacional basado en los Derechos Humanos para el tratamiento de la movilidad humana, existe una gradiente de países que va desde aquellos que han aceptado y ratificado todos estos instrumentos; otros han ratificado algunos instrumentos (especialmente los tres primeros) o, abiertamente, algunos Estado no han ratificado ninguno. Los instrumentos de mayor aceptación internacional son la Declaración Universal de los Derechos Humanos que constituye la piedra basal del sistema de Naciones Unidas, como también aquellos vinculados al refugio, la trata y el tráfico de personas, los que constituyen ámbitos de amplia aceptación mundial, concitando apoyo tanto de países en vías de desarrollo como desarrollados, prevaleciendo el derecho internacional en el tratamiento de estas materias.

De manera contraria, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que es el principal instrumento que busca dar gobernabilidad internacional a la migración, no ha sido ratificada por ningún país del mundo desarrollado —principales receptores de inmigrantes—, como también, por ninguno de los países de las principales economías emergentes (BRICS), donde sigue primando una mirada puesta en la seguridad nacional o soberanista. Este es un asunto que, en opinión de muchos analistas, conspira contra la efectividad de la gobernanza internacional de la migración, donde principios jurídicos compartidos favorece el entendimiento y las acciones conjuntas.

Lo preocupante de este contexto, es que el impulso de un enfoque centrado en los Derechos Humanos que había mostrado los países, no obstante lo moderado en su crecimiento, evidenciaba una tendencia de expansión lenta pero constante en las últimas dos décadas; pero actualmente, ha mostrado signos inequívocos de retroceso, los que se ha visto acentuado en el contexto de pandemia mundial. Así, se observan endurecimientos en las condiciones para migrar e, incluso, en aquellos aspectos donde existía relativo consenso universal, como era el tratamiento de los refugiados, han comenzado a observarse políticas que vulneran los principios

básicos de los Derechos Humanos consagrados en la Convención de 1951, como son la creciente conformación de campos de refugiados como política permanente.

Para el año 2020 se estimó que a nivel global había alrededor de 281 millones de migrantes. *“Esta cifra sigue siendo un porcentaje muy bajo de la población mundial (el 3,6%), lo que significa que la inmensa mayoría de las personas del mundo (el 96,4%) residían en su país natal. Sin embargo, el número estimado de migrantes internacionales de 2020 fue inferior, en alrededor de 2 millones, a la cifra que se habría alcanzado sin la COVID-19”*¹. Dentro de este global, las mayores dificultades para migrar fruto del endurecimiento de las normas de ingreso y permanencia ha generado mayores movimientos de migración irregulares, en especial en los países de Sudamérica. A este respecto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha establecido que,

*“mundialmente, más de 40 millones de personas son víctimas de alguna modalidad de trata de personas (TDP). De ellas, 65% son niñas y mujeres. América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones con las cifras más altas registradas de TDP. Niñas y mujeres representan entre 74 y 79% de víctimas identificadas en la región, y la trata interna es sumamente común; 91% de víctimas en América Central y el Caribe (ACC) y 97% en Sudamérica provienen del mismo país o subregión. Al ser el tercer crimen más lucrativo a nivel mundial, la trata tiene un fuerte impacto económico, generando cerca de 150 mil millones de dólares al año. El incremento del desempleo, la desigualdad y la pobreza como consecuencia de la COVID-19 ha aumentado la vulnerabilidad de muchas poblaciones en ALC”*².

El fenómeno del tráfico y la trata de personas con anterioridad a la pandemia, mostraba señales de un crecimiento sostenido de las víctimas a nivel global³, y con posterioridad a la crisis sanitaria, ha evidenciado un comportamiento disímil. Según el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (2022), basado en estadísticas oficiales detectados por los países (no estimaciones, como la UNODC), señala que la trata de personas en el año 2019, antes de la pandemia, fue de 118.932 personas, de las cuales 13.875 fueron víctimas de tráfico; en el año 2020, en plena pandemia, la cifra de víctimas de trata disminuye a 109.216 personas, pero aumenta el tráfico a 14.448 personas; en el año 2021 continúa la tendencia a la baja de las víctimas de trata con 90.354 personas, pero aumenta significativamente, en alrededor de un 50%, las víctimas de tráfico con 21.219 personas⁴, situación que se ha visto coligada incrementos en los costos que estas mafias internacionales cobran a las personas migrantes⁵.

De manera concomitante, el aumento de la desprotección de los migrantes, ha incidido en un aumento en el número de muertes por efecto del desplazamiento,

¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM: Ginebra. Disponible en línea en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

² Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) (2021). *Manual de lineamientos especializados para primeros respondientes en materia de detección, atención y canalización de posibles casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes*. UNODC / Government Offices of Sweden: México.

³ Department Of State United States of America (DEUSA) (2022). *Trafficking in persons report july 2022*. DSUSA: Washington DC,

⁴ Ibidem.

⁵ UNODC (2021). Op. Cit.

que en 2019 llegó a la cifra de 5.400 fallecidos⁶, entre otros hechos preocupantes para la integridad humana.

La explicación que algunos investigadores han determinado para dar cuenta de este contexto poco favorable a una agenda internacional de Derechos Humanos de los migrantes estaría dada por la creciente percepción negativa de las personas migrantes internacionales, a quienes se les ha asociado a la criminalidad, terrorismo, disminución de salarios, aumento del gasto público, etc., que no se condice con la evidencia del impacto económico positivo de los migrantes⁷, que algunos autores explican, en parte, a los beneficios electorales para aquellos partidos que abogan por el endurecimiento de las políticas migratorias⁸.

Dentro de los elementos explicativos del creciente aumento de la población a migrar, estaría dado por los factores que inciden en el desplazamiento forzado, como es la creciente radicalidad, frecuencia e incremento de fenómenos de los eventos climáticos y geológicos extremos frutos del cambio climático, el aumento de los conflictos armados tanto entre países como internos, y el accionar violento de grupos criminales que conforman verdaderos estados paralelos (narcotraficantes, paramilitares, maras), que han elevado sistemáticamente la cantidad de personas desplazadas y refugiadas⁹, que en el año 2018, según cifras de ACNUR, superó por primera vez los 70 millones de personas anuales¹⁰, llegando en 2019 a 79,5 millones, en 2020 a 82,4 millones, y el año 2021 a la preocupante cifra de 89,3 millones de personas¹¹.

En otro orden de explicaciones, respecto a los factores que estarían incidiendo en la mayor propulsión a migrar, estaría el aumento de la desigualdad entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo en el contexto de la actual fase de la globalización, que se han visto acrecentada durante la pandemia, por las asimetrías en el acceso a vacunas, sistemas de protección social y recursos para la subsistencia, que genera profundas presiones e incentivos a la movilidad para buscar mayores oportunidades de bienestar. Pero esta búsqueda de mayor bienestar, muchas veces no se condice con las expectativas, en especial de la población en condición irregular, por las precarias condiciones de vida que tienen en la sociedad de arribo, sumado a las dificultades de integración social, discriminación, xenofobia y vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes, que generan situaciones de conflicto y problemas de cohesión social, transformándose en un círculo vicioso.

Este escenario poco halagüeño para la migración y la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, contrasta con la necesidad imperiosa de la cooperación internacional para aprovechar los aspectos beneficiosos de ésta y

⁶ OIM (2022). Op. Cit.

⁷ Campo, F., Forte, G., & Portes, J. (2018). *The Impact of Migration on Productivity and Native-Born Worker's Training*. IZA Discussion Papers 11.833, Institute of Labor Economics (IZA).

⁸ Akkerman, T. (2028). *Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2018, pp 48-62.

DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.4

⁹ OIM (2022). Op. Cit.

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2022). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2021*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

reducir los riesgos asociados a cambiar el país de residencia. Para ello, Naciones Unidas ha buscado reactivar una agenda de gobernabilidad internacional de la migración y el refugio. Este nuevo impulso se materializó en el llamado del año 2013 a un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que ha propiciado primero la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes del año 2016, que finalmente decantó en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018 (Pacto de Marrakech), que no obstante no ser un instrumento vinculante, apunta a desarrollar buenas prácticas y recomendaciones para el tratamiento internacional de la migración por medio de la cooperación internacional. Este impulso institucional, sumado a los cambios que ha experimentado el organismo fruto del proceso de conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030, ha significado un renovado esfuerzo en abordar el fenómeno por parte de la ONU.

2. Tendencias Regionales

Las regiones más atractivas para la migración internacional con anterioridad a la pandemia global de Covid-19 y que concentran mayor población inmigrante, siguen siendo Europa (87 millones), Asia (86 millones) y América del Norte (Estados Unidos, 59 millones)¹², todas ellas regiones desarrolladas. No obstante, se observa una disminución significativa de la migración hacia estas regiones a partir de la crisis económica global del año 2008¹³. De esta manera, los movimientos migratorios han tendido a redireccionarse de manera intrarregional, y América Latina y El Caribe no han escapado a esta tendencia. En los últimos sesenta años la migración intrarregional se ha transformado en un fenómeno creciente, donde ha pasado de un 24% del total de los migrantes en 1970, al 63% en 2010¹⁴, y hasta antes de la pandemia de Covid 19, representaba un 73%¹⁵, situación que debería haberse acrecentado ante el cierre de fronteras y vuelos aéreos hacia los países más desarrollados. Como se aprecia, la última década ha mostrado una enorme vitalidad y crecimiento la migración intrarregional. En contraste, se observa una reducción de los destinos extra regionales, como son los movimientos a Europa y, en el caso de los países de América del Sur, también de Estado Unidos. De esta forma, *“la migración hacia países de América Latina y el Caribe mantuvo el dinamismo de la década previa, con una tasa de aumento del 2,3% por año”*¹⁶.

Esta intensificación de la migración intrarregional, como señala Cepal, ha quedado de manifiesto en la información censal disponible, *“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*

¹² OIM (2022). Op. Cit.

¹³ UN-DESA (2019). International Migrant Stock 2019. Disponible en línea en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

¹⁴ Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. En *Población y Desarrollo*, N° 114. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

¹⁵ UN-DESA (2019). Op. Cit.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina*. Naciones Unidas: Santiago de Chile, p. 15.

*países*¹⁷. Esto ha significado que muchos países que históricamente se habían visto como focos de emigración (Ecuador, Colombia o Perú) o de tránsito (como es el caso de México), y que pensaron sus legislaciones sin mayores presiones inmigratorias, en un período corto de tiempo experimentaron una fuerte llegada de grandes volúmenes de migrantes, crecimiento exponencial de solicitudes de regularización o de refugio, como también, un aumento en la presión a los sistemas de seguridad y protección social.

Respecto de las principales tendencias regionales en términos de políticas migratorias, se aprecia en América Latina y El Caribe una primera tendencia, que diversos autores han identificado entre los años 2003 y 2017, como fue la denominada "*humanización de la migración*"¹⁸, que remite a la integración progresiva de la doctrina de los Derechos Humanos y del derecho internacional en los cuerpos legales nacionales. Esto se ha visto reforzado en diversos instrumentos de integración regional, como son el Consenso de Montevideo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, los acuerdos dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), los acuerdos dentro de la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones de movilidad, que han ido generando "*instrumentos regionales que han tratado de establecer estándares y avanzar en la modernización de las leyes, políticas y prácticas latinoamericanas en migración, como también, facilitar las posibilidades de regularización y residencia para los nacionales de los Estados parte de esos acuerdos*"¹⁹.

No obstante, esta tendencia regional de alinearse al derecho internacional y los Derechos Humanos, ha comenzado a sufrir visiones críticas en los últimos años, en especial desde el 2015 con la explosión migratoria venezolana y haitiana, como también, con el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos durante la administración de Donald Trump, que tendió a redireccionar los flujos migratorios. Se observa, de esta forma, una serie de reformas, decretos e instructivos que han ido restringiendo la aplicación de las leyes promulgadas en años anteriores a esta explosión, mediante mayores controles fronterizos, endurecimiento de las políticas de ingreso o regularización, rigidización en la solicitud de visas, aumento de las expulsiones, etc., o, abiertamente, relajando las garantías de protección de los Derechos Humanos de los migrantes.

Todo este escenario ha llevado a un aumento explosivo en la región del flagelo de la trata y tráfico de personas, que en un contexto de crisis humanitaria, ha llevado a grandes movilizaciones terrestres de enormes contingentes poblacionales, sin que existan experiencias ni recursos para afrontarla. Ante esto, paradójicamente, cuando más se necesita la gobernanza y cooperación internacional para hacer frente a este problema, los países han tendido a volver a estrategias basadas en la seguridad nacional, que dificulta, sino impide, la respuesta coordinada y eficiente.

¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Observatorio Demográfico*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

¹⁸ García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? En *Colombia Internacional* 88, pp. 107-133.

¹⁹ Espacio Público (2018). *Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Espacio Público, Documento de Referencia n° 39.