

Integración entre poblaciones migrantes y de acogida: tendencias en las políticas regionales

Serie Informe N° 13-23 27/06/2023

Resumen

El presente informe ha sido realizado para la reunión N° XX del Parlamento Andino, a realizarse en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 01 de julio de 2023. Este será utilizado en el contexto de la mesa del eje temático de migraciones, para generar insumos para la Cumbre de Migraciones.

Este informe analiza los procesos de integración de población migrante en Sudamérica, considerando los márgenes de una definición conceptual de la integración, y una mirada comparada de las políticas implementadas por los países sudamericanos.

Dentro de este parámetro, destaca la coincidencia de principios y un proceso general de modernización de las leyes migratorias de los países sudamericanos, que representa la base para un proceso de gobernabilidad migratoria en el sub-región.

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. Antecedentes

La gobernabilidad migratoria, es el principal objetivo de la agenda internacional de derechos humanos para hacer frente a la movilidad internacional de la población. Según la definición de la Organización Internacional para las Migraciones, la gobernabilidad migratoria hace referencia a:

“la capacidad de los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otros actores pertinentes, para gestionar la migración de manera segura, ordenada y regular, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho humanitario, mientras se promueve el desarrollo sostenible y se protege a los migrantes de la explotación, el tráfico y los delitos conexos”¹.

Es decir, la gobernabilidad migratoria remite a la capacidad de los diferentes actores para encontrar un marco de entendimiento común, como el provisto por el derecho internacional basado en los Derechos Humanos, que permita gestionar de manera eficiente la movilidad humana, maximizando sus aspectos positivos y minimizando sus riesgos.

América Latina desde hace dos décadas ha venido mostrando diversos esfuerzos de gobernabilidad migratoria basadas en una agenda internacional de Derechos Humanos. Estos avances se han visto puestos a prueba en los últimos años, fruto de la crisis migratoria y de refugiados venezolanos y haitianos. Así se observó el paso desde concepciones de la gobernabilidad migratoria centrada en los principios de la *seguridad nacional*, fundamentada en una lógica soberanista de guerra fría; pasando a otras concepciones que transitaban entre miradas que ponían el foco en la *rentabilidad económica*, promoviendo las ganancias de capital humano, el crecimiento económico, aumento de la productividad y el envío de remesas; hacia otras concepciones centradas en acuerdos basados en el marco del derecho internacional de los *Derechos Humanos*, donde el tema de la integración de los migrantes y su protección tanto en los países de salida, tránsito y destino estaban en el centro de dichas políticas, que algunos autores han definido para nuestra región, como de *“humanización de la migración”²*.

De esta forma, pueden reconocerse determinados énfasis sectoriales de cada una de estos paradigmas de políticas migratorias:

- *Seguridad Nacional*: centra sus políticas en el principio de soberanía, mediante restricciones de ingreso, limitaciones al desenvolvimiento social de los extranjeros y mecanismos de expulsión expeditos. Como consecuencia positiva de estas medidas, está la dificultad a la operación de mafias transnacionales de tráfico y trata de personas, pues establece un control férreo del ingreso; pero por otro lado, se le critica que tiende a la criminalización de la migración y trabas para la plena integración de la población migrante.
- *Rentabilidad Económica*: las políticas se orientan a la selectividad migratoria, es decir, facilitan la entrada de capital humano avanzado,

¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. OIM: Ginebra. [en línea]: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

² Lila, G. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional* 88, pp. 107-133.

trabajadores calificados, a migración laboral y de negocios, definidas como estratégicas para el crecimiento económico y la productividad, lo que ayuda a facilitar la integración económica de los migrantes en las sociedades de arribo. Por el contrario, se le critica que tienden a dificultar el ingreso de migrantes menos calificados, lo que promueve vías de ingreso irregular, el crecimiento de organizaciones criminales de tráfico y trata de personas, y una integración parcial o con restricciones de la población menos calificada, adulta mayor o infantil.

- *Derechos Humanos*: se sustentan en los principios y valores del derecho internacional, buscan facilitar la regularización del estatus migratorio y la protección e integración social de los migrantes (educación, salud, trabajo, reunificación familiar, participación política, etc.). Se le critica la pérdida de soberanía por parte del Estado para determinar quienes ingresan y se establecen en el país, expresado en la dificultad para la expulsión de la población migrante indocumentada u otra de bajas competencias laborales.

Este avance en América Latina, que ha venido de la mano de una tendencia a la aprobación de nuevas leyes de migración durante este siglo XXI, en especial en Sudamérica, donde todos los países han aprobado nuevas legislaciones inspiradas en los principios de los Derechos Humanos, aunque con matices, que entregan marcos relativamente coincidentes. Esta tendencia se ha visto promovida, además, por diversas iniciativas de integración regional, como son los procesos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que han desarrollado disposiciones respecto a la movilidad de sus ciudadanos.

Sin embargo, el impulso de un enfoque centrado en los Derechos Humanos que habían mostrado los países de la región, ha mostrado signos inequívocos de retroceso que se vio acentuado en el contexto de pandemia mundial, que se debe en gran medida a las crisis migratoria que experimenta la región, fruto de la salida masiva de haitianos, venezolanos de sus países, moviéndose tanto dentro de la misma región (intrarregional), como, junto a nacionales de otros países, hacia los Estados Unidos. Así, se observan endurecimientos en las condiciones para migrar, que ha ido de la mano de una reacción en cadena del resto de los países a las políticas implementadas por otro país de la región.

Como es de esperar, esto ha entorpecido el diálogo y la concreción de acuerdos regionales que permita enfrentar de manera conjunta la crisis migratoria en América Latina y el Caribe, siendo, justamente, el diálogo y la cooperación la base de la gobernabilidad migratoria. Pero no obstante este retroceso o mayor rigidez, la región se encuentra en buen pie para gestionar este proceso dentro de un marco transparente y previsible, pues las reglas compartidas facilitan la integración e inclusión efectiva de las personas migrantes en la sociedad y economía de los países³.

³ Acosta, D. & Harris, J. (2022). *Política migratoria en América Latina y el Caribe. Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Washington.

2. Definición y Alcances de la Integración de Migrantes

La integración de la población migrante, si es bien gestionada a través de planes, programas y normativas, amplifican los efectos positivos de la migración tanto para el país de acogida, de tránsito, como para el país de origen, permitiendo la integración en todo el ciclo migratorio, para que los y las migrantes “*cuenten con información, apoyo y herramientas para migrar de forma segura, ordenada, humana y regular*”⁴. Esto permite reducir las situaciones de vulnerabilidad a las que están expuestas; mejorando las condiciones de vida, de acceso al trabajo y de bienestar general de quienes migran, como de las comunidades de acogida.

La integración, como plantea la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), representa un proceso bidireccional de adaptación, que involucra tanto a la población migrante como a las sociedades de acogida, mediante el cual se incorporan las personas migrantes a la vida económica, social, política y cultural del país receptor⁵. Este proceso bidireccional, implica dos fenómenos conectados, como es la inclusión de las personas y la cohesión de la sociedad⁶. Es por ello que la integración está en la base de la gobernabilidad migratoria basada en los Derechos Humanos, que posibilita su abordaje de manera efectiva e integral, además de amplificar sus efectos positivos tanto para los países de salida, tránsito y destino⁷.

Bajo este contexto, resulta imprescindible poder medir la integración de la población migrante, sin embargo, como plantean Harder y otros⁸, no resulta una tarea sencilla, pues la migración ha presentado históricamente cambios en los ritmos y orientaciones de las tendencias migratorias, en los perfiles de la población migrante, y el surgimiento y persistencia de diversas aristas acordes a los cambios económicos, sociales, políticos y culturales, lo que lo hace un fenómeno multidimensional y en constante mutación. No obstante esta dificultad, la medición de la integración es esencial para el diseño de políticas, planes y programas basados en criterios objetivos, y poder evaluar si se cumplen con sus objetivos y dan respuesta a las necesidades de la población migrante⁹.

Autores como Heath y Schneider¹⁰ han dado cuenta de la dificultad de poder diferenciar analíticamente las diversas dimensiones o componentes específicos que abarca la integración de la población migrante debido a su carácter multidimensional, que ha redundado en una falta de consenso en los componentes de una medición. No obstante dicha dificultad, autores como Harder y otros¹¹, como también, la OIM¹², han propuesto estudiar la integración basada en 4 dimensiones básicas, a decir: económica, social, política y cultural, que permitan

⁴ OIM (2023). *La integración de las personas migrantes: experiencias, buenas prácticas y desafíos. Belice, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana*. OIM, Oficina Regional para América Central, América del Norte y el Caribe: Costa Rica.

⁵ OIM (2019). *Glosario de la OIM sobre migración*. [en línea]: www.publications.iom.int/system/files/pdf/iml34-glossary-es.pdf

⁶ *Ibíd.*

⁷ OIM (2020). *Op. Cit.*

⁸ Harder, N. et al (2018). Multidimensional measure of in migrant integration. *PNSA 115(45)*, pp. 11483-11488.

⁹ OIM (2023). *Op. Cit.*

¹⁰ Heath, A. & Schneider, S. (2021). *Dimensions of Migrant Integration in Western Europe*. University of Oxford and Leibniz Institute for the Social Sciences: Cambridge.

¹¹ Harder, A. et al (2018). *Op. Cit.*

¹² OIM (2023). *Op. Cit.*

tanto la formulación de políticas, planes y programas, como su evaluación. Para cada una de estas dimensiones, la OIM¹³ ha entregado una definición:

- *Integración Social*: Se basa en políticas de no discriminación y reconocimiento de derechos sociales, expresado a través del acceso a servicios sociales, preferentemente educación y salud, pero también otros orientados a la inclusión social, como es el acceso a la vivienda, la reunificación familiar, participación comunitarias, protección de los derechos, acceso a asistencia en situaciones de vulnerabilidad, apoyo legal e información oportuna.
- *Integración Económica*: Involucra el derecho al trabajo, expresado en facilitar la participación laboral, económica y financiera de las personas migrantes en igualdad de condiciones que los nativos, reconociendo, además, las contribuciones tributarias y económicas que las personas migrantes realizan.
- *Integración Cultural*: Comprende la adaptación de la población migrante fortaleciendo las relaciones con la comunidad de destino, basado en el intercambio cultural y lingüístico, basado en el principio de enriquecimiento mutuo. Principalmente, debe prevenirse la xenofobia y las visiones estereotipadas de la población migrante, que no tienen sustento en la realidad y los datos.
- *Integración Política*: Busca la participación políticas de la población migrante en la vida y actividades de las sociedades de arribo, tanto a nivel local como nacional, según lo permitan las normas del país receptor.

Estas dimensiones, se han visto puestas a prueba en los países sudamericanos, fruto de los desplazamientos de haitianos y venezolanos, no obstante, la tendencia en la subregión, y en América Latina y el Caribe en general, ha sido hacia reglas que facilitan la inclusión de los migrantes en las sociedades y las economías de los países de acogida¹⁴. Por ello se revisará primero las tendencias generales en el diseño de políticas migratorias, para después analizar de forma comparada las respuestas de los diez países sudamericanos en la integración de la población migrante.

3. Políticas de Integración de la Población Migrante en Sudamérica

La principal tendencia regional en América Latina y El Caribe durante este siglo, es lo que algunos autores definieron como “*humanización de la migración*”¹⁵, que remite a la integración progresiva de la doctrina de los Derechos Humanos en los cuerpos legales nacionales. Como señala un estudio reciente del BID con el PNUD del año 2023, las respuestas recientes “*en términos institucionales y legales ha sido variada y ha dependido de las características específicas de cada país y subregión. Sin embargo, vale la pena resaltar cuatro tendencias generales*”¹⁶ de los países latinoamericanos y caribeños:

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Acosta, D. & Harris, J. (2022). *Política migratoria en América Latina y el Caribe. Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Washington.

¹⁵ Lila, G. (2016). *Op. Cit.*

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023). *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*. BID / PNUD.

1. *Normas legales superiores.* Uno de los factores que facilitan el diálogo sobre gobernabilidad migratoria, es la amplia adhesión de los países de la región, en especial de los sudamericanos, de los instrumentos del derecho internacional de los Derechos Humanos relativos a la migración. No obstante, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, instrumento no vinculante, inclusive, de los 10 países sudamericanos, 3 no lo han suscrito (Brasil, Chile y Paraguay), que es un ejemplo del proceso de mayor rigidez en el tratamiento de la migración en la región.
2. *Mecanismos extraordinarios de regularización.* Según el estudio del BID y el PNUD, en el siglo XXI se han implementado más de 90 procesos extraordinarios de regularización migratoria¹⁷. No obstante el efecto positivo que éstos procesos tienen en las condiciones de las personas migrantes, son un síntoma inequívoco de falta de políticas migratorias o el mal funcionamiento de éstas, pues dan cuenta que no lograr un proceso migratorio regular, ordenado y seguro, que permita el cambio de residencia de manera legal.
3. *Modernización Legal.* Más allá de las diferencias entre países de la región, en el caso sudamericano, debe destacarse la completa modernización de las legislaciones migratorias en este siglo, que Acosta y Harris han definido como un régimen migratorio latinoamericano del siglo XXI, que se caracteriza “por establecer derechos más amplios para los migrantes, especialmente para los migrantes intrarregionales, los cuales en muchos casos tienen acceso casi automático a la residencia temporal y una facilitación en su obtención de la residencia permanente y, en algunos casos, de la naturalización”¹⁸ (Ver tabla 1). A pesar de nuevo régimen migratorio y de la adhesión a acuerdos internacionales, aún se requiere un mayor desarrollo en cuanto a la amplitud de los temas jurídicos y legales a considerar por parte de los gobiernos, siendo necesario avanzar más allá de la regularización, hacia procesos que permitan garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y políticos, la integración económica y la plena inclusión social¹⁹.

Tabla 1. Año de Legislación Migratoria Países Sudamericanos.

Integración Regional	País	Año promulgación	Integración Regional	País	Año promulgación
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina	2004	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Bolivia	2013
	Brasil	2017		Colombia	2021
	Paraguay*	2022		Ecuador	2017 / 2021
	Uruguay	2008		Perú	2017
	Chile	2021		Venezuela	2004

Fuente: Elaboración propia basado en Acosta y Harris (2022) y (*) Ley N°6984/22.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Acosta, D. & Harris, J. (2022). *Op. Cit.*

¹⁹ BID / PNUD (2023). *Op. Cit.*

4. *Normas regionales*. Esta tendencia se vio reforzada a través de diversos instrumentos de integración regional, como son el Consenso de Montevideo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Acuerdo de Residencia del Mercosur, los acuerdos de movilidad dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones. Todos ellos 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*”²⁰. En el caso sudamericano, algunas decisiones recientes del MERCOSUR han facilitado la movilidad y el reconocimiento de derechos entre los países miembros. La reciente adopción del Estatuto Migratorio Andino por parte de la Comunidad Andina, ha ampliado las garantías para los procesos de movilidad²¹. Sin embargo, comparativamente con otras regiones del mundo, los avances términos de libre circulación y residencia, así como el derecho a trabajar en igualdad de trato y oportunidades, son de menor profundidad²².

Estas luces y sombras de las tendencias regionales, deben ser tomadas en cuenta, pues, como señala el Pacto Mundial para los Refugiados y los Migrantes del año 2018, “*la coordinación internacional en esta materia tiene un importante papel para asegurar el resguardo de los derechos de las personas migrantes*”²³.

4. Políticas de Integración en Sudamérica

La humanización de la migración que experimentó Sudamérica, ha comenzado a sufrir presiones en los últimos años, en especial, fruto de la crisis migratoria venezolana, como también, del endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y de la Unión Europea. Se observa, por tanto, un escenario de alta polarización respecto de las políticas migratorias, que ha significado un presión importante para los países receptores de población migrante, los cuales no contaban con sistemas de asilo preparados para absorber esta cantidad de personas y a tal velocidad²⁴. Es por ello que diversas evaluaciones destacan, que “*la integración de los migrantes supone un desafío de desarrollo de capacidades institucionales a mediano y largo plazo, lo cual requiere recursos financieros y humanos, así como una estructura administrativa y legal flexible y amplia para administrarlos*”²⁵.

²⁰ 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: Santiago.

²¹ BID / PNUD (2023). Op. Cit.

²² Acosta, D. (2016). *Regional report on citizenship: the South American and Mexican cases*. European University Institute: Edimburg.

²³ Carrasco, I. & Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. CEPAL / Cooperación Alemana: Santiago.

²⁴ Pedroza, L. & López, José Luis (2020). *Las políticas migratorias en América Latina ante los recientes flujos intra y extrarregionales*. Friedrich Ebert Stiftung. En línea en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16155.pdf>

²⁵ *Ibíd.*

Como ha destacado el estudio de Acosta y Harris²⁶, la respuesta de los países sudamericanos a la crisis migratoria venezolana, fue una salida práctica, que permitió el ingreso y/o regularización transitoria a través de permisos especiales o temporales, y no bajo la figura de refugiados, no obstante bajo la Declaración de Cartagena, al cual están suscritos los países sudamericanos, con la excepción de Venezuela, cabría admitir el reconocimiento de la migración venezolana bajo la categoría de refugiados. Como señalan Seele y otros²⁷, este tipo de respuesta tuvo como efecto positivo una respuesta rápida a la crisis, en especial en un contexto de enorme volumen de migrantes en un muy corto tiempo, además de no saturar los sistemas de asilo y refugio de Sudamérica. Pero por otro lado, como señalan, Pedroza y López²⁸, estos permisos transitorios o temporales, no entregan suficientes garantías de protección y de ejercicio pleno de derechos, lo que limita el proceso de integración de la población migrante, pues es vista como una situación transitoria, careciendo de una mirada de mediano o largo plazo; escenario probable si no hay cambios sustantivos en la situación política de Venezuela.

El informe más reciente que evalúa desde una óptica comparativa las políticas migratorias desarrolladas en Sudamérica, es el de Acosta y Harris de 2022, que integra en una visión de conjunto el estado de situación hasta el 31 de diciembre de 2021. Para tal efecto, este capítulo se basa preferentemente en este informe, pero ha sido actualizado a razón de la promulgación en Paraguay de la Ley N°6984/22, promulgada el 18 de octubre de 2022, que vino a modernizar la última legislación migratoria del siglo XX de los países sudamericanos.

A continuación se presenta una tabla resumen comparativo de las dimensiones económico, social y política de la integración (tabla 2), que da cuenta del relativo consenso en materia de estrategias de integración de la población migrante.

Respecto a la **integración económica**, el principal indicador que se puede obtener del análisis de las legislaciones y normativas, es la relativa a la posibilidad de acceso al mercado laboral para los extranjeros con permiso de residencia definitiva, temporal o sin permiso de residencia (turistas o indocumentados). En todos los países de Sudamérica, las personas sin permiso de residencia (temporal o definitiva) tienen prohibido el acceso al mercado formal de trabajo (contrato), por lo que se distinguen dos tipologías de acceso: *“en un primer grupo puede situarse a algunos países que permiten como regla general que todos los extranjeros con un permiso de residencia tengan acceso al mercado de trabajo [Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay] (...). Un segundo grupo está compuesto por el resto de los países que sólo permiten a algunos extranjeros con permiso de residencia el realizar actividades remuneradas [Brasil, Colombia, Venezuela]*²⁹. Este relativo consenso, se explica por la incorporación del derecho al trabajo dentro de los acuerdos de libre movilidad sub-regionales, como

²⁶ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

²⁷ Seele, A., Bolter, J.; Muñoz-Pogossian, B. & Hazán, M. (2019). Creatividad dentro de la crisis: opciones legales para migrantes venezolanos en América Latina. Migration Policy Institute. [en línea]: [https:// www.migrationpolicy.org/research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina](https://www.migrationpolicy.org/research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina)

²⁸ Pedroza, L. & López, J. L. (2020). Op. Cit.

²⁹ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

son el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile, como también, por el Estatuto Migratorio Andino de la CAN.

Tabla 2. Ámbitos de Integración Población Migrantes Países Sudamericanos

Integración Regional	País	Integración Económica	Integración Social			Integración Política
		Derecho al Trabajo	Derechos a la Salud	Derecho a la Educación	Reunificación Familiar	Derecho a Voto
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Locales
	Brasil	Algunos Residentes	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	No Otorgado
	Paraguay	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Locales
	Uruguay	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Nacional y Locales
	Chile	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Nacional y Locales
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Bolivia	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular) Restringido*	Todos (regular e irregular)	Extendida	Locales
	Colombia	Algunos Residentes	Todos (regular e irregular) Restringido*	Residentes temporales y definitivos**	Extendida	Locales
	Ecuador	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Nacional y Locales
	Perú	Residentes temporales y definitivos	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	Extendida	Locales
	Venezuela	Algunos Residentes	Todos (regular e irregular)	Todos (regular e irregular)	No Otorgado	Locales

Fuente: Elaboración propia basado en Acosta y Harris (2022) y (*) Ley N°6984/22.

(*) Migrantes irregulares categorías como las embarazadas (Bolivia) o urgencias (Colombia). (**) Se le entrega el derecho a la educación sólo a los migrantes irregulares de Venezuela.

En lo referido a la **integración social**, también se observa un alto consenso respecto a consagrar, en sentido amplio, el acceso a la salud, la educación y la reunificación familiar, con algunas particularidades y excepciones. El principal elemento distintivo de esta dimensión, es si se permite el acceso a la salud y la educación de personas migrantes irregulares, como también, si existe una visión

restringida de la reunificación familiar, centrada en la familia nuclear (cónyuge e hijos/as) o extendida (progenitores, cónyuges, hijos/as, hermanos, etc.).

El derecho a la salud se encuentra consagrado de manera explícita en todas las normas y leyes para todas las personas con independencia de su estatus migratorios: *“están los países con leyes promulgadas en el siglo XXI y que incluyen el derecho de manera explícita, incluyendo para aquellos sin permiso de residencia”*³⁰. Las únicas particularidades, son los casos de Bolivia, que lo limita a una categoría de migrante, las mujeres embarazadas; y de Colombia, que lo restringe a una situación en particular, en casos de urgencia médica.

El derecho a la educación manifiesta una situación casi homóloga a la de salud, pues casi todos los cuerpos legales permiten el acceso a la educación con independencia del estatus migratorio. La salvedad es Colombia, que restringe el acceso a la educación sólo a aquellas personas migrantes que se encuentren legalmente con una residencia definitiva o temporal, estableciendo mediante decreto una salvedad, como es el derecho a la educación de las personas de origen venezolano con independencia de su estatus migratorio.

Finalmente, en lo referido al derecho a la reunificación familiar, lo primero que se observa es que casi todos los países sudamericanos, con la excepción de Venezuela, permiten la reunificación, las que han sido codificadas recientemente en el proceso de reformas implementadas durante este siglo. Otro elemento interesante, es que todos tienen una concepción amplia de la familia (extensa) para dicho proceso de reunificación, que habla de una concepción moderna de familia y del ejercicio de este derecho.

Para dar cuenta de la **integración política**, el indicador utilizado por Acosta y Harris, es el acceso al derecho a sufragio para los extranjeros, y cuanto abarca dicho derecho, es decir, si puede participar sólo en elecciones locales o también nacionales. En el caso de los países sudamericanos, casi todos permiten el derecho a sufragio, con la excepción de Brasil, que lo restringe a los ciudadanos portugueses fruto de un acuerdo bilateral, denegándolo a cualquier otra persona extranjera. Respecto al grado de participación, las respuestas son más heterogéneas que en las dimensiones anteriores, pues seis países permiten el derecho a sufragio de extranjeros sólo en elecciones locales (Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela), y tres permiten el derecho a sufragio en las elecciones tanto locales como nacionales (Chile, Ecuador y Uruguay). Otro elemento a considerar, es que los tiempos de residencia definitiva en el país de llegada varían considerablemente para poder acceder a este derecho a sufragio³¹ (5 años en el caso de Chile y Ecuador, y 15 años en Uruguay), y los avances en la libre movilidad regional poco ha avanzado en esta materia. *“Tan sólo el reciente Estatuto Migratorio Andino establece (...) el derecho a sufragio en el ámbito local de los ciudadanos andinos que obtengan residencia permanente. Dado que dicha residencia puede obtenerse tras dos años, esto supondrá un beneficio para*

³⁰ Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

³¹ Finn, V. (2020). Migrant voting: here, there, in both countries, or nowhere. *Citizenship Studies* 24(6), pp. 730-750.

*aquellos que quieran votar en Colombia o en Ecuador, cuyo plazo de residencia actual previo a la adquisición del derecho es de cinco años*³².

Por último, la **integración cultural**, se orienta a mejorar la convivencia intercultural, para lo cual es importante reducir la xenofobia y mejorar la inclusión social de los migrantes en las sociedades de acogida. Para ello, se han implementado intervenciones que buscan mejorar la percepción de los migrantes y fomentar la integración y el diálogo cultural. El principal compromiso en este sentido, es la firma de la *Declaración de Quito sobre Movilidad Humana*, donde los representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, firmaron *“un manifiesto de voluntad de 18 puntos, que no tiene carácter obligatorio para las naciones, pero que insta a los países, entre otras medidas, a reforzar las políticas de acogida de los migrantes venezolanos; coordinar esfuerzos a través de los organismos internacionales; luchar contra la discriminación, la intolerancia y la xenofobia; y fortalecer la normativa para promover y respetar los derechos de los migrantes”*³³. Más allá de esta declaración, no existe una evaluación, estandarización de políticas, y detección de buenas prácticas. Si existen experiencias de planes comunicacionales y experiencias pilotos, como la del BID y PNUD³⁴ en 9 países de América Latina donde trabajaron mediante campañas audiovisuales para mejorar la percepción de las personas migrantes; o la evaluación de políticas contra la xenofobia hecha por la OIM en Centro y Norte América y el Caribe, donde detectaron que *“se han desarrollado importantes esfuerzos para combatir la xenofobia y la discriminación contra personas migrantes, especialmente mediante campañas informativas. Algunas de las más efectivas emplean un enfoque comunitario en el desarrollo de actividades de recreación y convivencia; esto ayuda a desmitificar concepciones erróneas y negativas sobre las personas migrantes y facilita su inclusión en las comunidades, escuelas, y grupos culturales o artísticos”*³⁵.

5. Conclusiones

Resulta importante cerrar este informe con una advertencia. Como consigna la CEPAL³⁶, hay que tener en cuenta que la falta de acceso equitativo a recursos, derechos, bienes y servicios, así como las limitaciones para la participación social, política y cultural que se asocian con la exclusión social, tienen un impacto negativo en la calidad de vida de las personas y en la cohesión e integración de la sociedad. Por lo tanto, tanto la pobreza y la desigualdad son factores que contribuyen a la exclusión social y a la vulneración de los derechos humanos. La inclusión social, por tanto, es un objetivo importante para lograr una sociedad más justa y equitativa. Basado en esta premisa, la integración de las personas migrantes en un contexto de crisis regional, no debe ser entendido solamente

³² Acosta, D. & Harris, J. (2022). Op. Cit.

³³ Declaración de Quito sobre Movilidad Humana (2018). [en línea]: <https://www.procesodequito.org/es/que-hacemos#:~:text=El%20Proceso%20de%20Quito%20es,a%20la%20crisis%20migratoria%20venezolana>

³⁴ BID / PNUD (2023). Op. Cit.

³⁵ OIM (2023). Op. Cit.

³⁶ CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Naciones Unidas: Santiago.

como una instancia transitoria, pues el mundo ha dado muestra de estar atravesando una etapa de alta conflictividad y cambios bruscos, por lo que el diseño e implementación de políticas de integración debe ser vistas dentro de una estrategia no sólo a corto plazo, sino que también a mediano y largo plazo.

Los efectos sistémicos de políticas unilaterales de endurecimiento del ingreso y regularización de la población migrante, tienen efectos en todos los países de la región, que en vez de mejorar la posición relativa de los países, termina agravando no solo la condición de vulnerabilidad de los migrantes, sino la gobernabilidad migratoria. Existe consenso internacional, que el compartir principios y orientaciones jurídicas es el terreno fértil para la cooperación internacional, que es la base sobre la que se construye un proceso migratorio ordenado, regular y seguro.

Este informe deja en claro que existen coincidencias jurídicas, de valores, políticas y temporales (modernización en este siglo) en cómo se ha venido abordando el fenómeno migratorio en Sudamérica. No obstante existir diferencias y matices. Las líneas estructurales del proceso son coincidentes, y no obstante los retrocesos (especialmente en materia de ingreso y regularización), existen coincidencias en las políticas y enfoque para la integración multidimensional de las personas migrantes en los países de acogida. Esta coincidencia se basa en un trabajo ya de larga data en los procesos de integración regional, que han venido sedimentando un camino para el entendimiento y trabajo conjunto. Este es el principal activo de la sub-región, que con independencia de las enormes dificultades que ha representado la crisis migratoria venezolana, está lejos de verse situaciones como las acaecidas por la crisis migratoria en otros continentes.

A este respecto, existe un piso común, que es un escenario propicio para avanzar, pero todavía es demasiado precario estos mínimos comunes como para no seguir avanzando y esperar que se solucione en el corto tiempo la crisis política en Venezuela. Hace una década se podía humanizar la migración a paso lento pero seguro. En la actualidad, se requieren mayor decisión política de querer avanzar y no caer en los cantos de sirenas de la criminalización de la migración, pues sus efectos sólo ayudan a desatar los riesgos asociados a ellas, como es el crimen transnacional de tráfico y trata de personas, condiciones de extrema vulnerabilidad de la migración irregular y, la profecía autocumplida, de aumento de la criminalidad por la inserción informal y en los límites de los migrantes indocumentados, que terminan dañando la cohesión como la integración social del país en general.

Existe evidencia internacional abrumadora respecto de los efectos positivos de la migración en términos económicos, sociales, culturales, entre muchos otros. Pero políticas que criminalicen la migración, pueden dilapidar dichos efectos positivos. Por ello la integración de los migrantes no es un imperativo exclusivamente ético, sino una necesidad para el desarrollo del país.