

LAV – Laboratorio de Vivienda

## LAV Asentamientos Informales y Fenómeno Migratorio

*En el marco de la Agenda Temática de UHPH<sup>1</sup> hacia la implementación de Agendas Internacionales Sostenibles:*

*Gestión de la Ciudad: Integración y prevención de asentamientos precarios + Atención a flujos migratorios*

*Financiamiento de Vivienda e Infraestructura: Estrategias de financiamiento para la accesibilidad de soluciones de vivienda social*

### Nota Conceptual

Primera Sesión Virtual: miércoles 13 mayo de 2020

10.00h a 13.00h de Bogotá

*Autoras: Adriana Hurtado Tarazona, María Mercedes Di Virgilio, Patricia Gryciuk. Autores Colaboradores: Margarita Greene, Ana Ruiz Neves, Hugo Banammon, Laura Ximena Rojas Calderón, Anaclaudia Rossbach.*

### Resumen

Este LAV busca contribuir a la generación de resultados prudentes y oportunos que permitan repensar las políticas de vivienda y determinar cómo enfrentar los desafíos y maximizar las oportunidades que plantea el fenómeno migratorio. De esta forma, su intención es servir de puente para entender bajo qué mecanismos de políticas públicas, normativos y financieros innovadores, sostenibles y eficaces se debe abordar la política de asentamientos informales y vivienda y los flujos migratorios como bloque regional; en el marco de la Asamblea anual de ministros y Autoridades Máximas en Vivienda y Desarrollo Urbano de Latinoamérica y el Caribe (MINURVI<sup>2</sup>). En tal sentido, se busca además explorar experiencias en la región que puedan contribuir al acervo de conocimiento sobre las temáticas apuntadas para dotar de mayores capacidades a través de la integración y el diálogo de diversos actores con variados enfoques.

### Palabras clave

Asentamientos informales, migración, gobernanza, planeación urbana, vivienda.

---

<sup>1</sup> El Urban Housing Practitioners Hub-UHPH, es una plataforma abierta para el intercambio, el encuentro y la divulgación de prácticas, conocimientos y actores que trabajan por la vivienda y el hábitat urbano en América Latina y el Caribe. Combina el espacio digital con interacciones presenciales para que las personas que trabajan en el sector puedan conectarse entre sí y acceder a información y soluciones prácticas en tiempo real. Para mayor información, visitar <https://www.uhph.org/es>

<sup>2</sup> Para mayor información, visitar <https://www.minurvi.org/>

## Contexto

El MINURVI, bajo la presidencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) de Colombia, ha solicitado al Comité Ejecutivo del Urban Housing Practitioners Hub (UHPH) el desarrollo y la realización de un Laboratorio de Vivienda (LAV) a modo de profundizar cuestiones referentes a los desafíos que plantean los asentamientos informales y el fenómeno migratorio en las políticas de urbanas y de vivienda en la región, así como la manera de abordarlos. Asimismo, el LAV prevé contribuir a la formación de conciencia y al intercambio de conocimientos sobre acciones regionales conjuntas para el acceso a la vivienda en los países miembros de MINURVI.

## 1 Contenido

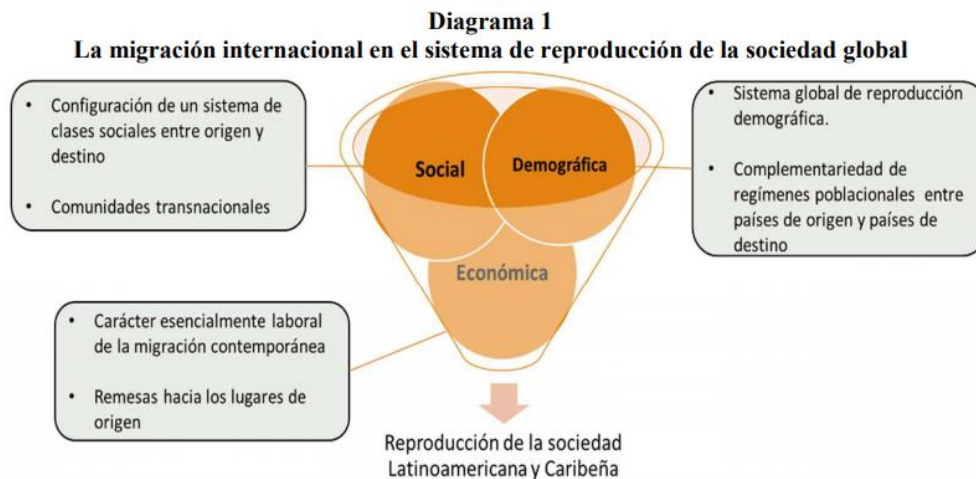
### 1.1 Introducción a la temática

“En un mundo globalizado como el presente, la migración desempeña un rol central para los procesos de reproducción social. Más específicamente, la migración está íntimamente vinculada a los procesos de reproducción demográfica, económica y de la estratificación socioeconómica (de clases). Lo primero debido a que la migración desempeña un rol central en ‘la complementariedad de la dinámica de la población de las regiones de origen con la dinámica en los países de destino’ (Canales, 2016, pág. 22). Lo segundo porque tiene un doble efecto sobre la reproducción del capital. Por un lado, como proceso de transferencia de fuerza de trabajo y capital humano entre contextos de origen y de destino y, por el otro, al originar flujos de recursos, en especial remesas, muchas veces esenciales para la reproducción social de familias, por definición, transnacionales y de sus comunidades de origen. Finalmente, la migración es un factor importante en la reproducción social de las diferencias y desigualdades sociales en los países de origen y de destino. En las primeras surge una dependencia con las dinámicas laborales y económicas de los contextos de llegada. En las segundas, el trabajo de las personas migrantes suele concentrarse en actividades ligadas a la reproducción social y cotidiana de la población nativa, por ejemplo, vía el trabajo doméstico y de cuidado” (CEPAL, 2018:9).

Tal y como lo documenta Naciones Unidas (UN, 2019), actualmente, un 3,5% de la población mundial son migrantes internacionales, alcanzando las cifras más altas desde que se cuentan registros.

Las migraciones constituyen un fenómeno ampliamente estudiado desde diferentes enfoques y perspectivas. Sin embargo, tal y como sugiere un trabajo reciente de la CEPAL (2018), poco se ha explorado y reflexionado sobre sus vinculaciones con la protección social, en general, y la provisión de vivienda, en particular. En 2015, la Declaración de Nueva York y el desarrollo de los dos Pactos Globales han instado tanto a las naciones como a las ciudades a enfocar esfuerzos en la atención del movimiento de personas en diversos contextos. Los Estados reconocen que las ciudades son fuertemente impactadas por los flujos migratorios (ver Diagrama 1). Los impactos son múltiples, atendiendo a cuestiones sociales, espaciales y urbanísticas. De esta manera, garantizar una adecuada recepción, manejo e integración de migrantes resulta fundamental para la provisión de ecosistemas urbanos más justos y equitativos, con capacidad para proveer oportunidades tanto a locales como a migrantes.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Basado en el Reporte y Conclusiones de la mesa de trabajo “Reforzar las alianzas para mejorar la respuesta migratoria local en América Latina y el Caribe”, en el marco del VI Foro de Alcaldes en Quito, Ecuador, el 22 de enero de 2020, que formó parte de la agenda del XII Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD) que se desarrolló del 20 al 24 de enero.



Fuente: CEPAL (2018)

En los últimos años, América Latina y el Caribe se ha visto significativamente afectada por flujos migratorios promovidos a consecuencia de factores económicos, crisis políticas, violencia, desastres, entre otros. “Las ciudades destino se han visto altamente impactadas en su infraestructura, su capacidad para proveer servicios sociales y básicos, su relación con el medio natural, y en general en múltiples aspectos de su configuración y crecimiento. El tejido social, la composición demográfica, los balances económicos y políticos sufren también cambios significativos. Actualmente la migración interurbana ha evolucionado en una inmigración trasfronteriza entre ciudades, configurando el panorama contemporáneo de la migración global donde las grandes áreas metropolitanas juegan un papel fundamental, siendo nodos regionales en redes y corredores migratorios” (Vera y Adler, 2020:106).

Para entender mejor la naturaleza del fenómeno y sus impactos, parece necesario segmentar y caracterizar los tipos de flujos migratorios, entendiendo que detrás del fenómeno migratorio se encuentran situaciones muy disímiles que afectan de muy diversas formas tanto a las ciudades -ya sean de origen o receptoras de migrantes- como a los migrantes mismos. Tal y como lo señala Edwards y Greene (2020), el fenómeno migratorio alude a todo movimiento de población que abarca diferentes tipos de desplazamientos de personas. De este modo, los flujos pueden clasificarse siguiendo diferentes criterios. Uno de los criterios alude a la naturaleza del fenómeno: movimientos forzados y no forzados. Asimismo, pueden segmentarse según su estatus: migración interna, migración internacional, emigración y población golondrina.

Las migraciones no forzadas, en general, responden a la búsqueda de un potencial de mejora de sus medios de vida. Por el contrario, los flujos de migración forzada comprenden tanto a (i) personas desplazadas internamente (PDI), quienes se ven “forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o naturales o de origen humano desastres y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente”, como a (ii) refugiados, es decir “persona[s] que está[n] fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual; tiene[n] un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opiniones políticas, no puede[n] o no quiere[n] valerse de la protección de ese país, o regresar allí, por miedo de persecución” (UNHCR, 2016).

### **Los desplazamientos forzados en México**

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ha documentado que de 2006 a 2017 329,917 personas han sido víctimas de desplazamiento interno masivo<sup>4</sup> forzado en México. En su informe 2017 detalla que durante ese año se registraron 25 episodios de desplazamiento interno forzado, todos ellos con presencia de y/o el uso directo de la violencia, en los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas. Las causas de estos episodios fueron la violencia generada por grupos armados organizados, violencia política, conflictividad social, conflictos territoriales y un proyecto extractivo minero que, en conjunto, afectaron a un total de 20,390 personas, de las cuales el 60% era población indígena. La otra forma en que se presenta este hecho es el desplazamiento interno individual o gota a gota, que involucra núcleos familiares pequeños que abandonan su comunidad. Este tipo de desplazamientos son los más recurrentes, pero debido a que se presentan de manera aislada suelen ser invisibles y no están registrados.

Si bien aún no existen estadísticas específicas que permitan tener un panorama claro de este fenómeno. Sin embargo, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) se pregunta si, para protegerse de la delincuencia, en el hogar se adoptó alguna medida como cambiarse de vivienda o lugar de residencia, a lo que 315,330 hogares habrían respondido que sí en el transcurso de 2017. El Estado de México, Jalisco, Veracruz, la Ciudad de México, Puebla, Michoacán, Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Quintana Roo y Querétaro son las entidades donde actualmente viven más de 10,000 hogares desplazados debido a la inseguridad<sup>5</sup>.

De acuerdo con el informe especial sobre desplazamiento forzado interno en México<sup>6</sup>, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) no cuenta con mecanismos específicos que faciliten el acceso directo a la población desplazada a programas de vivienda, aunque tiene las facultades para atender de manera directa a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, sin necesidad de modificar sus actuales funciones o competencias.

Fuente: Programa de Migraciones, Cities Alliance (2019)

### **La migración de supervivencia: El caso de la población haitiana**

Haití es considerado uno de los territorios de América Latina más golpeados por desastres naturales a los que se suman la pobreza previa existente. Al terremoto de 2010, le siguieron el huracán Matthew en 2016 y el Stewart en 2017. Todos ellos con grandes brotes cólera como consecuencia. El conjunto de estos hechos llevó a una crisis humanitaria que incentivó y acrecentó las emigraciones internacionales que ya estaban en curso en el país. La migración haitiana es entendida actualmente como una migración por supervivencia.

A nivel mundial, entre los países y/o regiones con mayor número de haitianos y haitianas se identifica a los Estados Unidos, Canadá, Francia, República Dominicana, Cuba y América del Sur (Nieto, 2014). Los estudios consultados sobre esta migración hacia distintos países de la región

<sup>4</sup> Los episodios de desplazamiento masivo implican la movilización simultánea de diez o más núcleos familiares por una misma causa y tiende a dar lugar después de un ataque dirigido hacia los habitantes de una comunidad.

<sup>5</sup> La encuesta no registra la localidad de donde salieron los hogares, por lo que no es posible saber si se trata de desplazamientos intramunicipales, intraestatales o interestatales.

<sup>6</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), mayo de 2016.

coinciden en señalar que, a partir del terremoto del 2010, cobra impulso un nuevo flujo migratorio hacia Sudamérica, principalmente Brasil, seguido de Chile y, en menor medida, hacia la Argentina. Al mismo tiempo, Ecuador y Perú son considerados como los países de mayor tránsito de haitianos en la región, aunque también, de manera más reciente, se ha señalado a Ecuador como “destino” (Cárdenas, 2015).

La emigración de ciudadanos haitianos no es un fenómeno reciente. Las difíciles condiciones de vida que imperan en el país caribeño desde hace muchas décadas han estimulado decisiones familiares o individuales dirigidas a trasladarse a otros países buscando un futuro mejor (Nieto, 2014). Es así como ha experimentado un aumento relativo de alrededor de 400% en el número de nacionales viviendo fuera de su territorio. Cerca del 10% de los haitianos reside fuera de su país (2010), en América Latina y el Caribe, convirtiéndose en el país del continente con mayor emigración.

Según los datos disponibles para 14 países, el número de haitianos viviendo fuera de sus fronteras, pero dentro de la región latinoamericana y caribeña, casi se cuadruplicó. En la última década, los desplazamientos se duplican en cantidad de personas (de 501.759 a 968.426) y los Estados Unidos y Canadá aparecen como los destinos principales, aunque disminuye su peso relativo frente a América Latina y el Caribe, región que aumentó su participación del 13% en el 2000, al 33% en el 2010. El principal receptor de la emigración haitiana es la República Dominicana.

Fuente: Ficha en Anexo a este documento

Un ejemplo de los retos que enfrentan hoy en día varias ciudades de la región son las consecuencias de la migración venezolana que ya consiste en más de 4 millones de migrantes/refugiados, los cuales son albergados en su mayoría por países latinoamericanos.

### **La emigración como experiencia: El caso de Venezuela**

Según datos del Banco Mundial y de la Base de Datos de Migración Global de las Naciones Unidas, entre 2005 y 2010, los venezolanos residentes en el exterior en las últimas décadas tuvieron un crecimiento importante, pasando de 378.000 a 521.000 el número de emigrantes (Freitez, 2011). ¿Hacia dónde se dirigen estos migrantes dentro de la región? Los países de la región que presentan los mayores incrementos relativos de venezolanos son, en orden de importancia, Panamá -que en una década multiplicó por más de seis veces el número total de residentes venezolanos-, Colombia, México, Costa Rica y la Argentina.

Las ventajas de ser un país contiguo por las facilidades de acceso, junto a las oportunidades laborales están detrás de este intenso incremento en Panamá y Colombia. La probable existencia de redes podría explicar la emigración hacia los otros países. Los flujos hacia los Estados Unidos, el Canadá y España mostraron aumentos moderados a altos.

En la actualidad la situación política y socioeconómica que atraviesa el país llevó a que tres millones de personas dejaran Venezuela y no sólo los países vecinos fueron los destinos elegidos, sino también otras naciones latinoamericanas más lejanas. El éxodo de venezolanos/as es catalogado como el más grande en la historia moderna de América Latina y el Caribe e involucra tanto a refugiados como a migrantes. Según las cifras oficiales del gobierno, el número de personas venezolanas en los países de América Latina se incrementó de 700.000 en 2015, a más de tres millones en noviembre de 2018. Sin embargo, organismos internacionales estiman que la cantidad es mayor, dado que la mayoría de las fuentes estadísticas no tienen en cuenta a las personas venezolanas en situación irregular. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- (R4V, 2019) estiman que, hasta marzo de 2019, el total de refugiados y migrantes podría ascender a 3,7 millones. El grueso de esa población se concentra en Colombia y Perú (32,4% y 19,7%, respectivamente).

Colombia, por compartir fronteras con Venezuela, es uno de los países adonde llegan más fácilmente los migrantes venezolanos. Se calcula que, hasta diciembre de 2019, más de un millón setecientos de inmigrantes de ese origen se encontraban radicados en Colombia, de los cuales -según Migración Colombiana- alrededor de un millón se encontraban en condiciones irregulares. Este proceso migratorio ha tenido un impacto relevante en el sistema de salud colombiano, en el mercado de trabajo y en la demanda de viviendas, entre otros. Pero uno de los efectos más importantes y de mayor trascendencia es la seguridad, ya que son las zonas fronterizas las principales áreas afectadas ante la llegada de una gran cantidad de personas que arriban en condiciones de gran vulnerabilidad (López Díaz, 2019).

Asimismo, se calcula que más de 800 mil venezolanos residen en Perú, la mayor parte de ellos se encuentra en edad activa y ha alcanzado un nivel educativo más alto que el promedio de la población peruana. Lima es el centro de radicación elegido.

Fuente: Ficha en Anexo a este documento

La ola migratoria ha decantado principalmente en Colombia que acoge alrededor de 1.4 millones, seguido de Perú con 860.900, Ecuador 330.400, Chile 288.200, Brasil 178.600 y Argentina 145.000, en cifras a septiembre de 2019<sup>7</sup>. Asimismo, las políticas implementadas en los últimos años, en los Estados Unidos, han significado un aumento considerable en las cifras de retornados a países latinoamericanos, especialmente a México y Guatemala, desatando además varias crisis en ciudades de tránsito en centroamérica.

A pesar de ello, cabe destacar que estos flujos migratorios representan una oportunidad para ciudades receptoras, debido a la llegada de capital humano calificado en distintos niveles, con capacidades de aportar ampliamente a mercados laborales locales tanto a través del acceso a puestos de empleo en donde puedan compartir sus experiencias, así como la mejora de las habilidades en diversos oficios. A esto se suma la integración de profesionales que están en condiciones de aportar al desarrollo económico de estas ciudades. Además, el flujo de remesas que circula en varios países de la región significa actualmente una gran oportunidad para capitalizar iniciativas que puedan tener efectos multiplicadores en economías locales, a través de la colaboración de diversos sectores.

En este marco, las oportunidades de estos flujos de migración deben ser adecuadamente capitalizadas a través de mecanismos estructurados de gobernanza que impulsen el diálogo no solo a nivel de gobierno y de instituciones financieras, sino además con un fuerte componente social que pueda enfocar esfuerzos en una efectiva integración de personas migrantes y/o retornadas a diversos contextos de manera segura tanto a mediano como largo plazo. En tal sentido, los organismos internacionales podrían tener un rol clave para el desarrollo de estos mecanismos y para apalancar la sistematización e institucionalización de estos, en colaboración con diversos niveles de gobierno, considerando una estrecha alianza con gobiernos locales y organizaciones de base para el fortalecimiento de sus roles en atención a la temática. El apoyo de los organismos internacionales en esta temática se torna aún más importante en el contexto de la pandemia COVID-19 que, también, impacta fuertemente sobre el fenómeno migratorio.

<sup>7</sup> Basado en la sesión “El impacto de la migración en las ciudades latinoamericanas, camino al X Foro Urbano Mundial”.

### **COVID-19 y emigrantes retornados: El caso de la comunidad migrante guatemalteca**

La pandemia del COVID-19 en EE. UU. ha impactado fuertemente a la comunidad migrante guatemalteca que se encuentra en situación irregular. Los primeros efectos de esta emergencia sanitaria abarcan desde la pérdida de empleos hasta la dificultad para acceder a servicios de salud, aunado al miedo de ser detenidos y deportados por las autoridades norteamericanas. Este contexto afectará indudablemente la economía de los migrantes. Asimismo, afectará a las familias que dependen de las remesas que los migrantes envían a Guatemala. Se prevé que, de mantenerse esta situación como ha sido en los últimos tres meses, la reducción de las remesas será un 20% en comparación con el año 2019.

Ante la incertidumbre económica y el endurecimiento de medidas de control en los países del norte, se prevé que el número de personas deportadas incrementará, así como otros se verán forzados a regresar al país ante las condiciones adversas y la inseguridad que existe en los Estados Unidos, en donde los hispanos son uno de los grupos más vulnerables que han sido afectados por la falta de acceso a servicios de emergencia y atención en salud.

En Guatemala la situación no ha sido muy distinta con los migrantes retornados al país, pues muchos de ellos fueron expuestos al contagio de la enfermedad en los centros de detención. A raíz de ello, se detuvieron los vuelos desde EE. UU. y se gestionaron espacios e infraestructuras para enviar a los retornados a cuarentena y descartar casos positivos. Los confirmados fueron enviados a los hospitales de emergencia que atienden casos de COVID-19.

A pesar de ello, la atención a los migrantes retornados ha sido deficiente tanto en discurso como en acciones. Resultado de esta situación, una de las secuelas ha sido la estigmatización de los migrantes retornados como portadores del virus. Esto los pone en una situación de riesgo y vulnerabilidad social, pues ya hay algunos precedentes de acciones de rechazo, persecución y violencia en contra de personas que han regresado a sus comunidades de origen.

Actualmente, una de las exigencias del gobierno guatemalteco a las autoridades norteamericanas es que se practiquen las pruebas de covid-19 antes de enviar a los migrantes de retorno al país. Si bien por un par de semanas se interrumpió la llegada de aviones con cientos de deportados, se ha anunciado recientemente que los mismos se reanudarán en breve. Por su parte, a nivel interno, la exigencia al gobierno guatemalteco es que se mejoren las condiciones de los migrantes retornados que son albergados y puestos en cuarentena en prevención al covid-19.

Los datos de deportaciones para el primer trimestre de 2020 indican que para enero hubo 4,171 guatemaltecos deportados de los EEUU, cifra que rompió el récord del mismo mes en 2019. Sin embargo, en marzo de 2020, cuando la pandemia había sido declarada a nivel mundial, el número de deportados descendió a 2,938 personas, un 34% menos que en el mes anterior.

Fuente: Ficha en anexo a este documento

### **Apoyo para el retorno de emigrados a la ciudad de origen**

Diversas ciudades cuentan con iniciativas que trabajan para apoyar el retorno de los migrantes a sus países de origen. Por ejemplo, Retorno Voluntario para Trabajadores Extranjeros en Paro, es una medida implementada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, que busca asistir el retorno voluntario de los trabajadores migrantes que se encuentran en situación de desempleo. La misma consiste en el pago anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo para aquellas personas que decidan retornar. Otro ejemplo es la Ley Orgánica de Movilidad Humana, implementada por la Presidencia de la República del Ecuador en 2017, que

ofrece la exoneración o reducción de aranceles para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículo a aquellos ecuatorianos que se encuentren viviendo en el exterior y deseen retornar al país. En la misma línea, el Programa de Repatriación del Instituto Nacional de Migración de México, pretende ofrecer un trato digno y seguro a los mexicanos repatriados de Estados Unidos y Canadá. En este se identifican tres etapas, salida, recepción y reintegración, sobre las que se ofrecerá apoyo en el corto plazo, buscando valorar las habilidades de los individuos y fomentando su inserción en el mercado laboral. También es interesante el Programa de Retorno Voluntario Asistido para personas migrantes, creado por la IOM en el 2010, que ayuda a facilitar el retorno de las personas que se encuentran en México o Guatemala. Está orientado para aquellos migrantes desamparados que deseen retornar de forma voluntaria a su país, pero no cuenten con los recursos necesarios para hacerlo. Principalmente se enfoca en brindar asistencia durante el viaje, a la vez que intenta brindar apoyo para la reintegración de la persona en el país de origen. Colombia Nos Une es un programa creado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. El mismo trabaja de forma articulada con distintas instituciones y organismos, insertándose en algunos municipios a través de los centros municipales de Referenciación y Oportunidades para el Retorno. Busca incentivar una migración responsable, involucrándose tanto con el fortalecimiento de la comunidad colombiana en el exterior como con la reintegración de los colombianos retornados al país. Es clave mirar, también, el caso salvadoreño de Reintegración en Zacatecoluca, liderado por la Alcaldía de Zacatecoluca. La iniciativa reúne una serie de acciones en coordinación con distintas instituciones y organismos para mejorar las condiciones sociales y económicas de su población, tanto a nivel nacional como local, para mejorar la reintegración de la población retornada. A diferencia de otros proyectos, hace foco en la recuperación de espacios, y se centra en la lucha contra la violencia, incorporando un enfoque de género y juventud que busca alcanzar a las poblaciones más vulnerables.

Otros tipos de asistencia se relacionan con las instancias problemáticas del retorno. Por ejemplo, “Apoyo para Regresar al País de Origen” es una iniciativa de la Dirección General de Migraciones de Suecia, que otorga soporte a aquellos refugiados cuyo asilo fue rechazado y tienen que retornar a su país. Se puede realizar mediante ayuda financiera o asistencia en la reintegración a través de servicios que buscan promover el empleo y la capacitación de la persona para fomentar su desarrollo. La sensibilización respecto de esta realidad también es importante para garantizar un retorno exitoso. YouProject, liderado por la Secretaría de Estado para la Migración, funciona como una plataforma donde se exponen videos e imágenes de los proyectos realizados por los refugiados que deciden retornar de Suiza. Para promover una reintegración exitosa, el gobierno suizo brinda apoyo a los refugiados que residen bajo la ley de asilo y deciden retornar de forma voluntaria a su país de origen.

Muchas de estas iniciativas son lideradas por organizaciones de la sociedad civil. New Comienzos, iniciativa impulsada en 2016 por la ONG del mismo nombre, ayuda a los mexicanos que regresan al país después de haber vivido durante años en el exterior y tienen dificultades para adaptarse en su retorno. A su vez, trabaja en colaboración con varias instituciones y organismos, y ofrece varios servicios gratuitos como cursos de programación, referencias laborales, certificaciones en inglés, ayuda psicológica, entre otros, para que puedan reintegrarse como actores activos en el desarrollo de su nueva comunidad. En la misma línea, Otros Dreams en Acción, liderado por ODA es la iniciativa de un grupo de mexicanos deportados de Estados Unidos que trabaja colectivamente para la reintegración de esta comunidad. Otro ejemplo es Center for Migrant Advocacy, creado por la ONG del mismo nombre. Desde el 2002 la iniciativa busca mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de los migrantes filipinos durante todo el trayecto migratorio. Se centra en los grupos más vulnerables y trabaja en colaboración con distintos agentes para la promoción de políticas, la difusión de información, la creación de redes, el desarrollo de capacidades y la asistencia directa. También es interesante el ejemplo de Philippine Migrants Rights Watch,



impulsado por PMRW. Se trata de una iniciativa que busca apoyar y proteger a los migrantes filipinos en todo el proceso migratorio, incluido el retorno.

Fuente: Vera y Adler, 2020:392 ss.

## 1.2 Experiencias en América Latina

A continuación, se presentan ejemplos de cómo en distintos países y ciudades de América Latina se ha respondido desde la política de asentamientos precarios a los flujos migratorios que enfrenta cada uno. En el anexo se encuentran fichas más detalladas sobre los distintos países, especificando los tipos de migraciones presentes en cada país, su impacto en los asentamientos precarios, las respuestas de política y los marcos legales y de derechos que sustentan estas respuestas.

### Brasil – Sao Paulo | Política Municipal para Población Inmigrante – Municipio de Sao Paulo

En el marco de la articulación de la Política de Vivienda con la temática migratoria, el 7 de julio de 2016, se promulgó la Ley Municipal 16.478, que instituye la Política Municipal para la Población Inmigrante, y establece sus objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias, y crea el Consejo Municipal de Inmigrantes. La Ley es la primera en el país en establecer pautas para la política de inmigración a nivel municipal, y define a la población migrante como "todas las personas que se trasladan de su lugar de residencia habitual en otro país a Brasil, abarcando inmigrantes laborales, estudiantes, personas en situación de refugio, apátridas, así como a sus familias, independientemente de su situación migratoria y documental." El Consejo Municipal de Inmigrantes (CMI) establecido por la ley es un órgano asesor compuesto por 32 concejales, representantes del poder público y de la sociedad civil, cuyo objetivo es participar en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la Política Municipal para la Población Inmigrante.

Este marco legal es el paraguas para arreglos institucionales que incluyen servicios de apoyo, mecanismos de gobernanza y articulación con programas de vivienda.

La respuesta en temas de vivienda para migrantes en São Paulo consiste en una articulación de programas de varias esferas de gobierno. En primer lugar, se utilizan los subsidios para viviendas nuevas por adquisición, vía el Programa Minha Casa, Minha Vida. En complemento, hay tres programas municipales (i) Programa de Alquiler Social, que ofrece unidades de vivienda asequibles población con bajos ingresos; (ii) Programa Pode Entrar, centrado en la creación de mecanismos de incentivo para la construcción de unidades populares de vivienda; y (iii) Auxilio Vivienda, que otorga un beneficio financiero complementario al ingreso familiar, para ayudar a la familia a cubrir los gastos de vivienda.

Es importante resaltar que el marco legal nacional en Brasil es muy avanzado. La Ley 13.445/17 establece los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, regula su entrada y permanencia en el país, establece principios y pautas para las políticas públicas para los emigrantes, y garantiza el acceso igualitario y gratuito para los migrantes a los servicios y programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, banca y seguridad social.

### Chile – Escala Nacional | Adecuaciones normativas para el acceso de la población migrante a los Programas de Vivienda y Arriendo – Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El MINVU durante los últimos años, ha implementado diversas acciones y medidas para derribar y flexibilizar las barreras de acceso de la población extranjera a los programas del Ministerio. Las modificaciones realizadas en el ámbito vivienda se resumen en las siguientes: (1) Se eliminó la exigencia de certificar la antigüedad de 5 años de la permanencia definitiva, solicitando actualmente sólo acreditar permanencia definitiva, esto tanto, para postulación a la vivienda sin deuda (D.S. N°49) y vivienda con deuda (D.S. N°01). (2) Se reemplazó el requisito de permanencia definitiva por sólo la exigencia de cédula de identidad nacional para extranjeros, para postulación al subsidio de arriendo (D.S. N° 52). (3) Se elaboraron las resoluciones que establecen la prestación de servicios de asistencia técnica, jurídica y social para los programas de la vivienda sin deuda (D.S. N°49) y el programa de habitabilidad rural (D.S. N°10). Estas incluyen la pertinencia cultural de las familias y grupos, para garantizar el buen desarrollo de los Servicios de Asistencia Técnica y de las actividades asociadas a éstos.

Asimismo, las modificaciones realizadas en el ámbito barrio y ciudad, si bien no son normativas, son cambios en la metodología de trabajo que permiten implementar los programas con un enfoque más inclusivo. A nivel de barrio y ciudad, se han desarrollado metodologías de intervención para incorporar la condición migrante a partir del diseño de intervenciones con enfoque intercultural. El Programa Recuperación de Barrios, por ejemplo: incorpora desde el expediente de postulación un análisis de la población con foco en la inclusión. Esto permite identificar situaciones de inclusión- exclusión de población migrante que deban ser consideradas. A partir de la información y análisis del diagnóstico compartido cuando corresponde se trabaja de forma explícita con dicho enfoque. De esta manera, y en consideración al análisis del territorio, sus características, potencialidades y oportunidades se planifican y ejecutan proyectos pertinentes para los habitantes del barrio. En tal sentido, se incorpora en las tres etapas del programa: diseño, ejecución y evaluación (MINVU, 2020).

## Colombia – Escala Nacional | Subsidios de vivienda para población desplazada y retornada

Actualmente el país enfrenta un doble flujo migratorio: interno por desplazamientos forzados por causa del conflicto armado, externo por la llegada de migrantes desde Venezuela. Muchos de estos hogares han llegado a habitar en asentamientos precarios en las periferias de las ciudades o a vivir en alquiler en habitaciones en zonas centrales. Ante esta situación, el Gobierno Nacional ha enfrentado la situación de manera diferenciada. Siguiendo el mandato constitucional de garantizar el derecho a una vivienda digna para todos los colombianos (artículo 51, Constitución Política de Colombia, 1991), el Gobierno Nacional ha priorizado los hogares víctimas de desplazamiento forzado en los programas de vivienda gratuita del Gobierno Nacional (Decreto 2231 del 2017) e incluyó un subsidio de arrendamiento para población desplazada (Decreto 1077 de 2015). Estas iniciativas hacen parte de la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.

Ante la migración externa la respuesta de política es todavía incipiente. Existen mecanismos de atención humanitaria a población migrante mediante centros de atención, e iniciativas para la atención en servicios de salud y educación. Sin embargo, en el caso de la vivienda aún no existen iniciativas consolidadas más allá de lugares de acogida temporal. No obstante, existen mecanismos para la inclusión de hogares retornados (colombianos que migraron a Venezuela en décadas pasadas) en el acceso a subsidios de vivienda del gobierno nacional para proveer soluciones de vivienda en la zona fronteriza (Decreto 1819 de 2015).

## Guatemala – Amatitlán y San Marcos | JWP Ciudades y Migración – Cities Alliance

En el marco de su Programa Conjunto de Trabajo de Ciudades y Migración, Cities Alliance, con soporte de la Cooperación Suiza para el Desarrollo; se encuentra dando inicio a la implementación del capítulo América Latina, enfocado en apoyar a dos ciudades secundarias de Guatemala, Amatitlán y San Marcos, con diversas dinámicas migratorias de índole laboral.

“Amatitlán te Incluye” – Foco en Gobernanza, con soporte local de la Fundación Avina: como parte de la zona metropolitana de la Ciudad de Guatemala, Amatitlán es receptor de retornados, especialmente aquellos que han regresado al país luego de diversos periodos de estadía en los Estados Unidos. En este contexto, el antecedente de los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto “Guate te Incluye” ha demostrado resultados alentadores para la inclusión social y laboral de migrantes retornados al país, a través de la concertación de una Comisión de trabajo que busca aunar los esfuerzos de las diversas instituciones del estado, sociedad civil, sector privado, entre otros, que ha apoyado en dar soporte a recién llegados, fortalecer y certificar capacidades, entre otras iniciativas multisectoriales. De esta manera, y en estrecha coordinación con autoridades locales, “Amatitlán te incluye” centrará sus esfuerzos en apoyar el desarrollo de mecanismos de gobernanza para el fortalecimiento de capacidades para el diseño e implementación de políticas públicas locales que puedan apoyar efectivamente la recepción, el manejo y la integración de migrantes laborales.

“Prosperando en San Marcos” – Foco en Desarrollo Económico, con soporte local del Diálogo Interamericano: como ciudad de tránsito y expulsora de migrantes, esta ciudad es la segunda mayor receptora de remesas por parte de migrantes residentes en el exterior, luego de Ciudad de Guatemala. El proyecto se enfoca en la inclusión financiera, el acceso a crédito y la construcción de capital humano para el aprovechamiento de los recursos que circulan en dicho territorio, y que en la actualidad son destinados a consumo.

## México – Escala Nacional| Programa de Vivienda para Migrantes “Construye en tu Tierra”

En 2017, el Gobierno de la República anunció la puesta en marcha del programa “Construye en tu tierra: Programa de vivienda para migrantes”, mediante el método de autoproducción de vivienda en terreno propio, con el cual apoya a los connacionales que viven en Estados Unidos para que tengan sus propias casas en suelo mexicano. Este ese año estaba previsto otorgar 5 mil subsidios a través de 16 consulados de México en la Unión Americana para que los migrantes que envían remesas a sus familias en el país de origen tuvieran la posibilidad de construir sus viviendas en sus propios terrenos.

### 2 Preguntas guía

Las preguntas guía son responsables de guiar el diálogo, buscando ahondar en las temáticas presentadas en esta Nota Conceptual a través del abordaje de cuestiones clave que precisan de especial atención a modo de plantear alternativas viables en un marco reflexivo y enfocado.

1. ¿Cuáles son las principales tendencias migratorias en América Latina y el Caribe y qué impactos tienen estos flujos recientes para los municipios de salida/expulsión, tránsito y acogida?
2. ¿Cuáles son las implicaciones de la migración en materia de asentamientos informales y/o población de las calles?
3. ¿Cómo incorporar mejor las dinámicas migratorias en las políticas locales urbanas y de vivienda?
4. ¿Cuáles son los marcos regulatorios de derechos existentes? ¿Necesitan ser adecuados -y cómo- a las necesidades actuales del fenómeno migratorio?
5. ¿Cuál es el rol de la política urbana nacional? ¿De la política de vivienda y gobierno nacional?
6. ¿Existen -y cuáles son- incentivos concretos para la adecuada recepción, gestión e integración de migrantes a nivel local? ¿Cuáles y cómo pueden los incentivos a gobiernos locales apalancar las acciones para la recepción, manejo e integración más adecuada de migrantes en sus diversas segmentaciones?

### 3 Conclusiones

Este apartado sintetiza algunas de las conclusiones generadas en el LAV. Todos los y las participantes reconocen que, en la actualidad, se registran cifras históricas de migración internacional en la región, con un importante impacto en las ciudades en general y, específicamente, en los asentamientos precarios. En este sentido se destaca que es un problema viejo con cara nueva, ya que la desigualdad y la pobreza combinadas con situaciones de migración forzosa son problemáticas coyunturales que anteceden al COVID19, sólo que la pandemia puso de manifiesto nuevas consecuencias en relación con estas realidades.

El fenómeno migratorio en la región es un fenómeno multidimensional en el cual las migraciones internas se entrecruzan con las internacionales. En el contexto de la pandemia, se suma el retorno -muchas veces forzoso- de los emigrados. Este retorno, en muchos casos, propicia situaciones de violencia y de discriminación en los países de destino para con los recién llegados. Las condiciones de precariedad de los asentamientos receptores de los migrantes hacen imprescindible pensar en el mejoramiento de la situación de informalidad y de irregularidad en la que se encuentran.

En este contexto, se hace necesario implementar políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos. Para poder avanzar en este sentido, se reconocen tres grandes etapas: (1) El reconocimiento de los derechos a la población migrante. (2) El reconocimiento de derechos en los marcos normativos y legales, especialmente los derechos económicos- sociales y culturales. (3) El fortalecimiento de las instituciones que implementan las políticas públicas y que hacen posible el cumplimiento de los derechos humanos.

El reconocimiento de los migrantes como sujetos de derecho es fundamental y requiere de intervenciones que avancen en ese sentido y que aborden la problemática en su integralidad: vivienda, prestaciones sociales, inserción laboral y otras cuestiones que hacen al arraigo del migrante. Un ejemplo de ello es la Ley Nacional de Migración<sup>8</sup> de la República del Brasil que permitió, desde un enfoque de derechos, avances en las formas de regularización migratoria, la prohibición de deportación inmediata en casos de frontera y se les permitió a los inmigrantes el acceso a programas sociales. La Ley es tributaria de la experiencia desarrollada en la Alcaldía de San Pablo, en donde la Ley Municipal 16.478/2016 y el Decreto Municipal 57.733/2016 reconocen la necesidad de introducir un enfoque transversal del fenómeno migratorio en las políticas y servicios públicos. A partir de estos marcos normativos, se prevé: (1) garantizar al inmigrante el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos; (2) promover el respeto a la diversidad y a la interculturalidad; (3) impedir violaciones de Derechos, (4) fomentar la participación social y desarrollar acciones coordinadas con la sociedad civil. La iniciativa parte de la necesidad de asegurar una definición amplia de la población migrante, independientemente de su situación inmigratoria y documental, y la aceptación de documentación inmigrante en los servicios públicos.

Los y las panelistas destacaron como una cuestión central para el abordaje de la problemática la falta del acceso a la información, tanto por parte de los migrantes, como de quienes diseñan las intervenciones. La disponibilidad de datos es de fundamental importancia para realizar el planeamiento de intervenciones ajustadas y para llevarlas a cabo de manera integrada y en diálogo con los distintos ministerios. Los programas deben ser pensados en el marco de un estado de bienestar, buscando fortalecer las instituciones que lo resguardan. En Colombia, por ejemplo, se pusieron en marcha sistemas de información para la toma de decisiones con el objetivo de eliminar la corrupción y la desconfianza de la ciudadanía, generando mayor fluidez en la comunicación política y ciudadana. La tecnología aparece, así, como una herramienta relevante en la promoción de una ciudadanía más democrática y participativa.

La ampliación de la participación de los actores, específicamente la de los colectivos migrantes que son usualmente invisibilizados, parece ser un aspecto clave en la gobernanza de esta problemática. En algunos de los países de América Latina se observa un retorno a gobiernos con propuestas autoritarias o un retroceso de la atención del Estado en cuestiones que hacen al bienestar de los sectores más desprotegidos. Surgen, entonces, interrogantes acerca de cómo fortalecer al Estado de derecho y promover instituciones que puedan estar a la altura de las expectativas de los sectores más vulnerables. En ese marco, parece necesario buscar nuevas formas para comunicar y conectarse con la ciudadanía, promover la empatía y sensibilidad a través de una comunicación comunitaria fluida. Revalorizar la participación ciudadana parece una condición para asegurar maneras constructivas de comunicación que busquen construir pisos de consensos.

En el caso de San Pablo, por ejemplo, los migrantes representan el 3.4% de la población de la ciudad. En el colectivo migrante se mezclan distintas comunidades recientes y tradicionales, con un flujo

---

<sup>8</sup> Establece los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, regula su entrada y permanencia en el país, establece principios y pautas para las políticas públicas para los emigrantes, y garantiza el acceso igualitario y gratuito para los migrantes a los servicios y programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, banca y seguridad social.

importante de venezolanos. Entre las iniciativas orientadas a darle mayor participación a este colectivo resaltan el Centro de Referencia y Atención a Inmigrantes (CRAI), el Consejo Municipal de Inmigrantes y Conferencias Municipales y el Programa Puertas Abiertas: Clases de Portugués para Inmigrantes -que ofrece clases de portugués para migrantes atento a que el manejo del idioma es central para la integración. El servicio de atención y orientación a migrantes y el consejo municipal de migrantes son ejemplos destacables del acceso de la población migrante a los derechos políticos y sociales.

Las exposiciones enfatizan la necesidad de contar con marcos nacionales que habiliten el acceso a derechos y la integralidad de las intervenciones. Asimismo, son estas normativas de alcance general las que facilitan y legitiman la acción de los gobiernos locales -por ejemplo, el caso de San Pablo. La existencia de marcos normativos nacionales facilita la articulación de diferentes tipos de herramientas. Sin embargo, estas iniciativas tienen el desafío de coordinar intervenciones con los distintos niveles de gobierno -nacionales, provinciales-estatales, locales-, imprescindible para un manejo integral de los territorios.

Los flujos migratorios en los países de América Latina muestran que las necesidades de vivienda son diversas, por lo que no se puede responder a ellas desde políticas únicas, como las orientadas exclusivamente a subsidiar hogares para compra de vivienda nueva. Para garantizar el acceso a la vivienda de la población migrante, la oferta de vivienda asequible y de calidad debe responder a la diversidad de necesidades habitacionales. Entre las iniciativas que permiten el acceso de la población migrante a la vivienda se destaca el caso de la Alcaldía de Montevideo que promueve políticas de arriendo, con beneficios compartidos entre propietarios y arrendatarios, para mejorar la accesibilidad de los migrantes a la vivienda a través de subsidios, fondos de garantías, etc. Es sabido que los migrantes son objetos de múltiples abusos para arrendar una vivienda. Las iniciativas apuntan a mitigar el hecho de que la población migrante paga rentas más altas y los aumentos son también más elevados que los aplicados a la población nativa. Otras iniciativas se orientan a la promoción de políticas de arraigo, ofreciendo subsidios en diferentes tramos de los programas de acceso a vivienda o recurriendo a fondos de garantía a fin de asegurar el pago de las cuotas.

Las intervenciones advierten, también, sobre la necesidad de desarrollar equipamientos urbanos de calidad con una visión amplia de ciudad. En este marco, parece necesario implementar iniciativas integrales en relación con la cuestión habitacional y urbana. Por ejemplo, no parece posible pensar en intervenciones que se circunscriban exclusivamente a los asentamientos precarios sin incluir aspectos como el suelo, el transporte, la educación, el empleo, el género, etc. Interesa recuperar aquí la experiencia realizada en Uruguay porque permite intervenir en el tejido existente, no solo en los asentamientos, sino también en áreas de la ciudad con presencia de viviendas vacantes, potencialmente disponibles para el arriendo o para ser destinadas como viviendas sociales. Este tipo de intervenciones son fundamentales para dar una respuesta integral al mejoramiento de los barrios, a partir de intervenciones que incluyen el stock de viviendas existente.

Las recomendaciones del Banco Mundial, con base en experiencias que actualmente desarrolla en Perú y Colombia, parecen abonar en esta dirección. La entidad propone, en el corto plazo, priorizar la inversión en mejoramiento urbano en las áreas que presentan mayores necesidades en infraestructura, incluir a los migrantes en los subsidios al arrendamiento y revisar las iniciativas para que alcancen de manera efectiva a la población más necesitada. Asimismo, proponen realizar una identificación, clasificación y evaluación de los albergues temporales públicos y privados, a fin de determinar sus condiciones, capacidad y necesidades, y con base en mejorar la oferta. Las cuestiones vinculadas a la inserción laboral de ellos migrantes, también, preocupa a la entidad que plantea revisar las estrategias realizadas por las municipalidades con respecto al comercio informal

en los espacios públicos (censos). En el mediano plazo, impulsa la ejecución de proyectos de construcción de viviendas sociales y mejorar viviendas precarias existentes, generando un impacto positivo en el acceso a la vivienda de la población de bajos ingresos, incluyendo a la población migrante.

Finalmente, no es posible soslayar que en el contexto de la pandemia del COVID-19, la situación de la población migrante se torna aún más crítica. En este escenario, se multiplican los desafíos de los gobiernos por garantizar a través de sus medidas de emergencia los derechos de la población migrante.

#### 4 Referencias

BBVA

<https://www.bbva.com/es/para-pensar-y-discutir-sobre-los-flujos-migratorios-en-el-mundo/>

<https://www.bbva.com/es/mx/origenes-y-perfiles-de-la-emigracion-mexicana-en-estados-unidos/>

CEPAL (2018). Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf)

Edwards, R. y Greene, M. (2020); “Migrantes en Santiago. Una aproximación multiescalar y temporal”. *Revista Bifurcaciones* (en revisión).

MINVU Chile (2019). Cuenta pública 2019, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/CUENTA-PUBLICA-resumen-ejecutivo-2019-2.pdf>

MINVU Chile (2020). Diagnóstico sector vivienda 2019, extranjeros.

MINVU Chile (2020). Minuta síntesis estudio de identificación de brechas en el acceso al Programa de Subsidio de arriendo por parte de la población migrante.

Municipio de Sao Paulo. Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/imigrantes\\_e\\_trabalho\\_decente/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/)

Naciones Unidas (UN, 2019) Migración. En: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>

United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR) (2016). Global Trends. Forced Displacement in 2015. UNHCR, Geneva.

<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

Vera, F. y Adler, V. (2020); *Inmigrado. Fortalecer ciudades destino*. Washington DC: BID.

## 5 Anexos. Fichas por país

### Brasil – Sao Paulo

#### Flujos migratorios que enfrenta

Según datos de la Policía Federal (junio de 2019), en la ciudad de São Paulo hay 361.201 migrantes internacionales (en situación regular, no hay datos precisos acerca de migrantes en situación irregular). Según datos de un mapeo interno de la Municipalidad en 2018, había por lo menos 29 ocupaciones urbanas en el centro de São Paulo con presencia de migrantes. La vivienda de migrantes en São Paulo está afectada por procesos de segregación socioespacial, con fuerte crecimiento de migrantes en las periferias; falta de acceso a contratos formales de alquiler, por ausencia de redes de apoyo de personas que sirvan como garantes, o por abusos o discriminación contra migrantes; y falta de acceso a las políticas de vivienda, por ausencia de reconocimiento de documentación migrante o por falta de acceso a la información para la población migrante.

#### Respuestas de política

En el marco de la articulación de la Política de Vivienda con la temática migratoria, el 7 de julio de 2016, se promulgó la Ley Municipal 16.478, que instituye la Política Municipal para la Población Inmigrante, y establece sus objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias, así como el Consejo Municipal de Inmigrantes. La Ley es la primera en el país en establecer pautas para la política de inmigración a nivel municipal. El proceso de elaboración de la Ley Municipal se llevó a cabo a través del Comité Intersectorial de la Política Municipal para la Población Inmigrante, creado por el Decreto Municipal n° 56.353, que tenía el papel de promover y articular las políticas públicas de migración en el municipio, de manera transversal y desde la perspectiva inmigrante.

La definición de la población inmigrante en el ámbito de esta Política Municipal es: "todas las personas que se trasladan de su lugar de residencia habitual en otro país a Brasil, abarcando inmigrantes laborales, estudiantes, personas en situación de refugio, apátridas, así como a sus familias, independientemente de su situación migratoria y documental."

Este marco legal es el paraguas para arreglos institucionales que incluyen servicios de apoyo, mecanismos de gobernanza y articulación con programas de vivienda.

En São Paulo existen también iniciativas gestionadas por migrantes: CRAI es un servicio especializado hecho por migrantes para ofrecer orientación para la población migrante acerca de derechos y políticas públicas; y ofrece también un curso de portugués para migrantes adultos en escuelas municipales a través de tres módulos gratuitos.

El Consejo Municipal de Inmigrantes (CMI) es un órgano asesor compuesto por 32 concejales, de los cuales 16 son miembros y 16 suplentes, cuyo objetivo es participar en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la Política Municipal para la Población Inmigrante. La composición del CMI es equitativa con representantes del poder público y la sociedad civil: ocho secretarías municipales previstas y ocho miembros de la sociedad civil. Estos miembros son elegidos desde tres categorías: (i) colectivos, asociaciones y organizaciones de inmigrantes; (ii) colectivos, asociaciones y organizaciones que apoyan a los inmigrantes y (iii) inmigrantes individuales. Las reuniones ordinarias son mensuales.

La respuesta en temas de vivienda para migrantes en São Paulo consiste en una articulación de programas de varias esferas de gobierno. En primer lugar, se utilizan los subsidios para viviendas nuevas por adquisición, vía el Programa Minha Casa, Minha Vida. En complemento, hay tres programas municipales (i) Programa de Alquiler Social, que ofrece unidades de vivienda asequibles población con bajos ingresos; (ii) Programa Pode Entrar, centrado en la creación de mecanismos de incentivo para la construcción de unidades populares de vivienda; y (iii) Auxilio Vivienda, que



otorga un beneficio financiero complementario al ingreso familiar, para ayudar a la familia a cubrir los gastos de vivienda.

Es importante resaltar que el marco legal nacional en Brasil es muy avanzado. La Ley 13.445/17 establece los derechos y deberes de los migrantes y visitantes, regula su entrada y permanencia en el país, establece principios y pautas para las políticas públicas para los emigrantes, y garantiza el acceso igualitario y gratuito para los migrantes a los servicios y programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, banca y seguridad social.

## Colombia

### Tipo de flujos migratorios que enfrenta

Los asentamientos precarios en Colombia han sido producto de los flujos migratorios desde su conformación inicial, debido a las migraciones campo ciudad que fueron comunes en varios países de América Latina. Sin embargo, durante todo el siglo XX y hasta la actualidad, en Colombia a las migraciones que buscan oportunidades económicas en las ciudades se le sumaron los desplazamientos forzados por el conflicto armado. Actualmente la migración interna por causa del desplazamiento forzado suma 5,8 millones de personas, casi el 10% de la población total del país (BID, 2020).

Más recientemente, el país que había sido hasta ahora principalmente un expulsor de población al exterior ha comenzado a recibir un flujo migratorio proveniente de otros países, principalmente de Venezuela (78% de la migración externa en Colombia). A 2018 habían ingresado aproximadamente 1.235.593 personas con intención de permanencia de Venezuela a Colombia, de las cuales aproximadamente 300 mil son hogares retornados, es decir, colombianos que habían emigrado a Venezuela en décadas anteriores. De los hogares restantes, 468 mil tienen estatus regular de migración, 362 mil están en proceso de regularización y 105 mil tienen estatus irregular. Del total de hogares que han migrado a Colombia, la mitad viven en situación de pobreza (Cifras tomadas de Banco Mundial, 2018).

### Impacto en asentamientos precarios

Ambos flujos de migrantes han entrado a aumentar la población que vive en asentamientos precarios en las periferias de ciudades grandes e intermedias del país -según cifras del Ministerio de Vivienda, en Colombia actualmente 1.3 millones de hogares viven en asentamientos precarios-, a vivir en alquiler informal de habitaciones en zonas centrales (los “pagadarios”) o a convertirse en ocupantes de espacio público o personas en situación de calle. Colombia aún no cuenta con una política nacional que atienda los asentamientos precarios (está actualmente en formulación), y en las últimas décadas la política de vivienda ha estado orientada casi exclusivamente a subsidiar hogares para la compra de vivienda nueva, apuntando a solucionar el déficit cuantitativo, pero no el cualitativo. A este respecto, existen unos lineamientos para una política pública de mejoramiento Integral (CONPES 3604 de 2009), que incluye procedimientos e instrumentos de regularización de asentamientos, legalización de títulos, y la provisión de infraestructuras básicas, principalmente de acueducto y saneamiento, y disposiciones frente a la legalización urbanística de asentamientos informales compiladas en un Decreto Único reglamentario del sector Vivienda Ciudad y Territorio, (Decreto 1077 de 2015). Actualmente el gobierno nacional está trabajando en unos lineamientos en materia de asentamientos precarios y reasentamientos humanos, en desarrollo del componente “Vivienda y entornos dignos e incluyentes” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022.

En síntesis, las ciudades colombianas reciben un doble flujo migratorio (interno y externo) cuando no cuentan con mecanismos suficientes para atender el problema de asentamientos precarios ni siquiera para la población no migrante.

### Respuestas de política

Ante esta doble migración (interna y externa), el Gobierno Nacional ha enfrentado la situación de manera diferenciada. Por disposición de la constitución todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, y el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho (artículo 51, Constitución Política de Colombia, 1991). Este principio constitucional ha dado pie a la priorización de hogares víctimas de desplazamiento forzado en los programas de vivienda gratuita del Gobierno Nacional (Decreto 2231 del 2017) y a la inclusión de un subsidio de arrendamiento para

población desplazada (Decreto 1077 de 2015). Estas iniciativas hacen parte de la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.

Sin embargo, ante la migración externa la respuesta de política es todavía incipiente. Existen mecanismos de atención humanitaria a población migrante mediante centros de atención, e iniciativas para la atención en servicios de salud y educación. Sin embargo, en el caso de la vivienda aún no existen iniciativas consolidadas más allá de lugares de acogida temporal. Aunque existe un documento de política que reconoce la necesidad de ofrecer alternativas de vivienda a población migrante como subsidios de arriendo temporal (CONPES 3950 de 2018), a la fecha únicamente existen mecanismos para la inclusión de hogares retornados en el acceso a subsidios de vivienda del gobierno nacional para proveer soluciones de vivienda en la zona fronteriza (Decreto 1819 de 2015).

### Referencias:

Banco Mundial (2018) Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Recuperado de:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/911381540835286885/pdf/131472-WP-SPANISH-PUBLIC-MigracindesdeVenezuelaaColombia.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2020) Inmigrando: Fortalecer ciudades destino: Tomo 1.

Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/inmigrando-fortalecer-ciudades-destino-tomo-1>

Departamento Nacional de Planeación (2018) Documento Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009) Documento Conpes 3604. Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios-MIB

<http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Lineamientos%20para%20la%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20MIB.pdf>

## Guatemala

### Algunas características de la migración en Guatemala

La situación migratoria de Guatemala resulta bastante compleja e incluye modalidades interna y externa. En cuanto a la migración interna, el proceso de urbanización en Guatemala está apenas iniciando. Actualmente el 52% de la población del país vive en áreas urbanas. Con una tasa de crecimiento urbano anual de 3,3% derivado principalmente de la migración interna (campo-ciudad), se estima que el país pueda alcanzar un 75% de población urbana en 2032, conllevando la llegada de más de 6 millones de habitantes a los centros urbanos principales.

En cuanto a la migración externa, si bien ésta es evidente desde la década de 1980, en los últimos años se ha intensificado notoriamente, incluyendo migración de tránsito y migración de retorno. Según datos de las Naciones Unidas y Diálogo Interamericano (2019), existen 2.8 millones de guatemaltecos viviendo en el exterior, aproximadamente el 16% de la población actual. Además, el 5% de la población residente en el país se ha desplazado internamente en los últimos 5 años, principalmente de las zonas rurales a áreas urbanas con mayor movimiento económico.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mayoría de las personas migrantes guatemaltecas (91.1%) lo hicieron por motivos económicos. Entre las causas están la búsqueda de empleo (56.8%), para mejorar sus ingresos (32.9%), para adquirir una vivienda (1.2%), y para poner un negocio (0.1%). A diferencia de otros países de la región, la dinámica de migración de Guatemala hacia Estados Unidos está más motivada por oportunidad económica que por temas de violencia (0.3% de los entrevistados migró por causa de la violencia; 0.2% por ser víctimas de extorsión; y 0.2% por problemas con pandillas según esa misma encuesta).

Por otro lado, se denota una migración interna producto del desplazamiento de habitantes que se dirigen desde comunidades agrícolas más pequeñas a ciudades de mayor porte que de alguna manera puedan ofrecer mejores condiciones para el sustento. Estos movimientos denotan diversos desafíos, como la disponibilidad de empleos adecuados, de vivienda digna y asequible, de instituciones educativas y de servicios de salud, particularmente cuando estos y otros servicios básicos tienen alta demanda en las ciudades de destino, ocasionando mayores presiones para gobiernos locales y su capacidad de albergar un mayor número de habitantes, así como la derivada migración internacional irregular que conlleva riesgos directos a la integridad física de los migrantes.

### COVID-19 y migrantes retornados

La pandemia del COVID-19 en EEUU ha impactado fuertemente a la comunidad migrante guatemalteca que se encuentra en situación irregular y los primeros efectos de esta emergencia sanitaria abarcan desde la pérdida de empleos hasta la dificultad para acceder a servicios de salud, aunado al miedo de ser detenidos y deportados por las autoridades norteamericanas.

El conjunto de todas estas variables afectará indudablemente la economía de los migrantes, pero aún más; a las familias que dependen de las remesas que estos envían a Guatemala. Se prevé que

de mantenerse esta situación como ha sido en los últimos tres meses, la reducción de las remesas será un 20% menor en comparación al año 2019.

Ante la incertidumbre económica y el endurecimiento de medidas de control en los países del norte, se prevé que el número de personas deportadas incrementará. Otros se verán forzados a regresar al país ante las condiciones adversas y la inseguridad que existe en los Estados Unidos por ser el epicentro de la pandemia, y en donde los hispanos son uno de los grupos más vulnerables que han sido afectados por la falta de acceso a servicios de emergencia y atención en salud. La mayoría de migrantes carece de seguro médico u otros beneficios como el “medicare”, lo que implica, aunque sea bajo la modalidad de crédito, el pago de altas cifras que un migrante no puede costear.

En Guatemala, la situación no ha sido muy distinta con los migrantes que han sido retornados al país, pues muchos de ellos fueron expuestos al contagio de la enfermedad en los centros de detención. Esto ameritó que se tomaran las medidas preventivas de detener los vuelos desde EEUU y gestionar espacios e infraestructura para enviar a cuarentena y descartar casos positivos. Algunos fueron confirmados y enviados a los hospitales de emergencia que atienden casos de COVID-19.

Resultado de esta situación, una de las secuelas ha sido estigmatizar a los migrantes retornados de ser portadores del virus, lo que los pone en una situación de riesgo y vulnerabilidad social. Ya hay algunos precedentes de acciones de rechazo, persecución y violencia en contra de personas que han regresado a sus comunidades de origen, en donde han surgido conflictos que han atentado contra la vida y los derechos de los migrantes retornados.

Actualmente, una de las exigencias del gobierno guatemalteco a las autoridades norteamericanas es que se practiquen los test de covid-19 antes de enviar a los migrantes de retorno al país. Y si bien por un par de semanas se interrumpió la llegada de aviones con cientos de deportados, se ha anunciado recientemente que los mismos se reanudarán en breve. Por su parte, a nivel interno, la exigencia al gobierno guatemalteco es que se mejoren las condiciones de los migrantes retornados que son albergados y puestos en cuarentena como prevención frente al covid-19.

Los datos de deportaciones para el primer trimestre de 2020 indican que, para enero, el total de retornados de los EEUU fue de 4,171 guatemaltecos deportados, cifra que rompió récord del mismo mes en 2019. Sin embargo, en marzo de 2020, cuando la pandemia había sido declarada a nivel mundial, el número de deportados descendió a 2,938 personas, un 34% menos que en el mes de febrero de 2020, lo que evidencia un comportamiento atípico según la tendencia de cómo inicio el año.

### **Situación de los asentamientos precarios y migración en Guatemala**

El tema de acceso a la vivienda sigue uno de los grandes desafíos de Guatemala. La asignación de subsidios a las familias más pobres no asciende a más de 3,000 unidades por año, resultado incipiente para atacar el problema estructural del déficit habitacional, que crece en demanda unas 15,000 viviendas al año, según datos del Consejo Nacional de Vivienda. Del lado del mercado, existen señales de interés en financiar y construir vivienda de interés social, particularmente en el municipio de Guatemala, propiciado en parte por una flexibilización de la normativa de ordenamiento territorial e incentivos no fiscales para vivienda de ese segmento. Pero la dinámica está apenas iniciando, circunscrita a ese territorio.

Con respecto al déficit cualitativo, el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2018 indica que solamente el 58,9% de las viviendas tiene acceso a agua para el consumo teniendo tuberías dentro de la vivienda; únicamente el 64,7% de los hogares cuenta con paredes de ladrillo, block o concreto; y apenas el 39,7% de los hogares tienen torta de cemento como piso.

Con una población de más de 3.5 millones de habitantes (25% de la población total del país), el Área Metropolitana del Valle de Guatemala (AMG) es actualmente la más importante concentración urbana de Centroamérica y continúa creciendo a un ritmo muy elevado. Los municipios que constituyen el área metropolitana afrontan una serie de retos en términos de desarrollo urbano, incluyendo: (i) la rápida formación de asentamientos informales y precarios derivados de los procesos de migración, (ii) la baja cobertura de los servicios básicos para la mayor parte de los migrantes urbanos, (iii) una alta proporción de la población migrante que vive en las laderas escarpadas propensas a los desastres naturales, (iv) los altos niveles de congestión vial, la contaminación y la segregación espacial entre trabajo y vivienda, y (v) el aumento de actividades delictivas y la violencia en algunas zonas de la ciudad. En Guatemala, el fenómeno de asentamientos precarios se concentra en el área metropolitana.

En 2015, la organización Techo realizó un censo de asentamientos con el objetivo de identificar, caracterizar y georreferenciar los asentamientos informales de los municipios de Guatemala, Mixco, Chinautla, San Miguel Petapa y Villa Nueva. En términos generales, dicho estudio estableció que cerca de 400 mil personas residían en 418 asentamientos, 5% de ellos ubicados en áreas de riesgo. Según este estudio, la mayor parte de los asentamientos precarios existentes se conformaron en los años noventa. Si bien el fenómeno de migración hacia la ciudad capital existe desde los años cincuenta y se exacerbó después del terremoto de 1976, la mayor parte de los asentamientos precarios iniciales se han formalizado, teniendo poco a poco acceso a servicios y legalización de su situación jurídica.

En términos de migración, el estudio de Techo mostró que las nuevas familias que se integran a los asentamientos provienen de zonas dentro del mismo municipio: San Miguel Petapa (38%), Mixco (50%), Chinautla (38%), Villa Nueva (31%) y Guatemala (41%). Los resultados del estudio confirman que el momento de mayor migración hacia los asentamientos concuerda con el momento de su conformación, con una proveniencia que puede ser de 30% desde otros departamentos.

Finalmente, el estudio de Techo tiene a mostrar que, según lo indicado por los líderes comunitarios encuestados, las remesas no parecieran ser una fuente significativa de recursos para los pobladores de estos asentamientos. Tan solo en la mitad de los asentamientos encuestados se indicó que había familias que recibían remesas del extranjero.

## Respuestas de política

### Política Nacional para el Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)

El caso de Guatemala es interesante en cuanto a la perspectiva de programas de mejoramiento integral de barrios. Basado en las experiencias de los programas de combate a la pobreza urbana que se desarrollaron en la década pasada y gracias a la memoria institucional y de organizaciones vinculadas a esos procesos, se han reunido durante el año 2018 y 2019 actores de la sociedad (sector público, privado, universidades y ONG) para estructurar, en el marco del Consejo Nacional de la Vivienda – CONAVI - y con las asistencia técnica del Banco Mundial y otras agencias especialistas (incluyendo BCIE y Cities Alliance) una propuesta de abordaje del manejo integral de barrios. La formulación de la Política Nacional para el Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)

aprobada en 2019 ha sido un proceso participativo que ha involucrado a diferentes instancias tanto a nivel técnico como político, esfuerzo que ha sido coordinado por el viceministerio de Vivienda. El objetivo de esa política es la de incidir en la disminución de la precariedad de los asentamientos en los entornos urbanos y mejorar la calidad de vida de la población que allí reside. Con el cumplimiento de este objetivo se logrará como resultado principal mayor equidad y cohesión territorial en las ciudades, expresado en situaciones como: menor déficit habitacional, disminución de la pobreza, la inseguridad y el número de delitos, entre otras (Propuesta Urbana, 2020).

La PMIB se articula alrededor de cinco ejes temáticos que buscan: 1) Reducir la vulnerabilidad asociada a la gestión ambiental, 2) Consolidación urbana de asentamientos, 3) Programas sociales eficientes, 4) Desarrollo de capacidades para la convivencia pacífica, participación y seguridad y 5) Fortalecimiento del Estado para la gobernanza en los asentamientos precarios. La implementación de las acciones de la PMIB parte de la generación de información precisa de las condiciones de riesgo de cada asentamiento a intervenir y tiene como resultado reducir la vulnerabilidad de los asentamientos precarios asociada al inadecuado manejo ambiental (Propuesta Urbana, 2020).

Para asegurar la sostenibilidad de la implementación, se establecen en la política los acuerdos básicos sobre la plataforma institucional que implementará la política, los mecanismos de coordinación interinstitucional y las competencias sectoriales relacionadas. Se definieron también tres estrategias de gestión: i) Estrategia de implementación; ii) Estrategia de financiamiento y iii) el Sistema de seguimiento y evaluación de la PMIB, con la definición de criterios de priorización, metas claras y fuentes de financiamiento. Las estimaciones que se realizaron de manera preliminar muestran una necesidad de al menos 1,000 millones de Dólares para resolver el problema de los asentamientos precarios en el país en los próximos 15 años, lo que significa un compromiso fuerte y sostenido a mantener en el tiempo (Propuesta Urbana, 2020).

#### Programa Conjunto de Trabajo de Ciudades y Migración, Cities Alliance

En el marco de su Programa Conjunto de Trabajo (JWP, por sus siglas en inglés) de Ciudades y Migración, Cities Alliance con soporte de la Cooperación Suiza para el Desarrollo (SDC, por sus siglas en inglés); se encuentra dando inicio a la implementación del capítulo América Latina, enfocado en apoyar a dos ciudades secundarias de Guatemala, Amatitlán y San Marcos, con diversas dinámicas migratorias de índole laboral.

“Amatitlán te Incluye” – Foco en Gobernanza, con soporte local de la Fundación AVINA: como parte de la zona metropolitana de la Ciudad de Guatemala, Amatitlán es receptor de retornados, especialmente aquellos que han regresado al país luego de diversos periodos de estadía en los Estados Unidos. En este contexto, el antecedente de los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto “Guate te Incluye” (Haefner, 2018) ha demostrado resultados alentadores para la inclusión social y laboral de migrantes retornados al país, a través de la concertación de una Comisión de trabajo que busca aunar los esfuerzos de las diversas instituciones tanto del estado, sociedad civil, sector privado, entre otros que ha apoyado a dar soporte a recién llegados, a fortalecer y certificar capacidades, entre otras iniciativas multisectoriales. De esta manera, y en estrecha coordinación con autoridades locales, “Amatitlán te incluye” centrará sus esfuerzos en apoyar el desarrollo de mecanismos de gobernanza para el fortalecimiento de capacidades para el diseño e implementación de políticas públicas locales que puedan apoyar efectivamente la recepción, el manejo y la integración de migrantes laborales.

“Prosperando en San Marcos” – Foco en Desarrollo Económico, con soporte local del Diálogo Interamericano: como ciudad de tránsito y expulsora de migrantes, esta ciudad es la segunda mayor receptora de remesas por parte de migrantes residentes en el exterior, luego de Ciudad de Guatemala; por tal motivo, el proyecto se enfoca en la inclusión financiera, el acceso a crédito y la construcción de capital humano para el aprovechamiento de los recursos que circulan en dicho

territorio, y que en la actualidad son destinados a consumo. Esto, en el marco de la articulación de esfuerzos tanto con autoridades locales como con otros actores que operan en la misma (Diálogo Interamericano, 2019).

### Referencias:

Diálogo Interamericano. (2019). <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/10/Future-Trends-In-Migration.pdf>

Haefner, Andrea (2018) Guatemala Includes You: Integrating returned migrants into the labour force in Guatemala City  
<https://www.citiesalliance.org/newsroom/news/spotlight/guatemala-includes-you-integrating-returned-migrants-labour-force-guatemala>

Instituto Guatemalteco de Migración (IMG). (2019a). Informe Anual 2019. [online] Disponible en: <http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/INFORME-ANUAL-2019.pdf> [Acceso: 22 de abril de 2020]

Instituto Guatemalteco de Migración (IMG). (2019b). Informe estadístico cuantitativo anual guatemaltecos deportados 2019. [online] Disponible en: <http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/INFORME-ESTAD%3%8DSTICO-CUANTITATIVO-ANUAL-GUATEMALTECOS-DEPORTADOS-2019.pdf> [Acceso: 22 de abril de 2020]

Instituto Guatemalteco de Migración (IMG). (2018). Informe estadístico cuantitativo anual guatemaltecos deportados 2019. [online] Disponible en: <http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/RESUMEN-ANUAL-DE-GUATEMALTECOS-DEPORTADOS-V%3%8DA-A%3%89REA-Y-TERRESTRE-2018.pdf> [Acceso: 22 de abril de 2020]

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2018). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. [online] Disponible en: <https://www.censopoblacion.gt/> [Acceso: 22 de abril de 2020]

PROPUESTA URBANA – Ciudades para la gente, Guatemala.

TECHO - Guatemala. (2015). Censode Asentamientos Informales.  
<https://drive.google.com/file/d/oBoEm6tqGXPjbWs2TFNCSzdpYXc/view>



## Haití

### Tipos de flujos migratorios que enfrenta

Haití es considerado uno de los territorios de América Latina más golpeados por desastres naturales a los que se suman la pobreza previa existente; el terremoto de 2010, el huracán Matthew en 2016 y el Stewart en 2017, fueron seguidos por brotes grandes de cólera. El conjunto de estos hechos llevó a una crisis humanitaria que incentivó y acrecentó las emigraciones internacionales que ya estaban en curso en el país, la migración haitiana es entendida actualmente como una migración por supervivencia.

A nivel mundial, entre los países y/o regiones con mayor número de haitianos y haitianas se identifica a los Estados Unidos, Canadá, Francia, República Dominicana, Cuba y América del Sur (Nieto, 2014). Los estudios consultados sobre esta migración hacia distintos países de la región coinciden en señalar que, a partir del terremoto del 2010, cobra impulso un nuevo flujo migratorio hacia Sudamérica, principalmente Brasil, seguido de Chile y, en menor medida, hacia la Argentina. Al mismo tiempo, Ecuador y Perú son considerados como los países de mayor tránsito de haitianos en la región, aunque también, de manera más reciente, se ha señalado a Ecuador como “destino” (Cárdenas, 2015).

La emigración de ciudadanos haitianos no es un fenómeno reciente. Las difíciles condiciones de vida que imperan en el país caribeño desde hace muchas décadas han estimulado decisiones familiares o individuales dirigidas a trasladarse a otros países buscando un futuro mejor (Nieto, 2014). Es así que ha experimentado un aumento relativo de alrededor de 400% en el número de nacionales viviendo fuera de su territorio. Cerca del 10% de los haitianos reside fuera de su país (2010), en América Latina y el Caribe, convirtiéndose en el país del continente con mayor emigración.

Según los datos disponibles para 14 países, el número de haitianos viviendo fuera de sus fronteras pero dentro de la región latinoamericana y caribeña, casi se cuadruplicó. En la última década, los desplazamientos se duplican en cantidad de personas (de 501.759 a 968.426) y los Estados Unidos y Canadá aparecen como los destinos principales, aunque disminuye su peso relativo frente a América Latina y el Caribe, región que aumentó su participación del 13% en el 2000, al 33% en el 2010.

El principal receptor de la emigración haitiana es la República Dominicana: el 88% de los migrantes que recibió este país procede de Haití, la mayoría hombres (64%) y el 94% en edad de trabajar. Menos del 30% de éstos cuenta con formación secundaria o universitaria, mientras que en el de otros países esa proporción supera el 75%, cuando para los nacionales dominicanos se encuentra un poco por encima del 40% (Zevallos, 2014: 31). El sector agropecuario, la construcción, el comercio y otros servicios constituyen la principal salida laboral de los haitianos, generalmente bajo modalidades de gran informalidad; del total de los asalariados, el 43% de los hombres y el 63% de las mujeres tenía empleo fijo, mientras que el 39% del total era ocasional (OIT, 2016: 33-34).

Históricamente, tanto los migrantes haitianos como sus descendientes, cumplieron un papel muy importante en el desarrollo económico de República Dominicana, como mano de obra indispensable de la industria azucarera. En los años '70 y '80, los haitianos fueron a cubrir la falta de trabajadores rurales para tareas en la producción de caña que había dejado el éxodo a las ciudades o la migración internacional de la población dominicana (Schwarz Coulange Méroné, 2018).

Si bien las Constituciones dominicanas de 1994 y 2002 otorgaban el derecho a la nacionalidad a aquellos nacidos en su territorio nacional (*ius soli*), la Constitución de 2010 estableció que las personas nacidas en la República Dominicana, hijas o hijos de padres no dominicanos o que se encontrasen en situación de irregularidad, no son consideradas nacionales dominicanos. Esta

modificación a la constitución, sumada a la irregularidad migratoria de varias generaciones de haitianos, llevó a un incremento en el número de niños apátridas y a que muchos dominicanos descendientes de inmigrantes, especialmente haitianos, vieran cuestionada su nacionalidad y quedaran al borde de la apatridia, al ser pasados al registro de extranjeros. “Se trata de una crisis en la que cuatro generaciones de personas fueron borradas legalmente del mapa y convertidas en ciudadanos y ciudadanas fantasmas sin derechos ni futuro, sin poder matricularse en la escuela ni solicitar un empleo normal, y con dificultades para ver a un médico” (Robin Guittard, 2020).

Para dar respuesta a los numerosos reclamos internos e internacionales que desató esta política de excepción y de extrañamiento sobre personas de ascendencia haitiana, República Dominicana elaboró un plan nacional de regularización y una ley de régimen especial, que resultó de escasa efectividad debido a la situación predominante de indocumentación en la que se encuentran los haitianos, lo que dificulta su formalización. En cierta manera, es un procedimiento de “naturalización” de personas dominicanas a las que previamente se les quitó la nacionalización dominicana (Penchaszadeh, 2016).

En junio de 2017, el Ministerio del Interior dominicano informaba que, de 249.947 expedientes aprobados, 244.366 correspondía a haitianos. Sin embargo, los Jefes de Gobierno de CARICOM en su reunión intersesional realizada en febrero de ese mismo año, observan su preocupación por la situación de apatridia de los dominicanos de ascendencia haitiana y acuerdan mantener su defensa en los foros regionales e internacionales (CARICOM, 2017).

Por otra parte, el flujo creciente desde Haití hacia Sudamérica tiene como países receptores, principalmente, a Brasil y Chile, seguido por la Argentina. Específicamente respecto a la migración a Brasil, se ve un fuerte incremento de esta a partir del terremoto del año 2010, llegando a posicionarse, en 2017, en el quinto grupo nacional de mayor presencia en dicho país. Primeramente, la entrada a Brasil se daba, en su mayoría, por vía terrestre por pasos fronterizos no autorizados, pidiendo posteriormente la solicitud de refugio a Brasil. En 2011, el gobierno brasileño resolvió a través de la Resolución 08/06 del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), el otorgamiento de residencias permanentes por razones humanitarias a los haitianos que ya se encontraban en el país. En 2012, habilita la emisión de visas humanitarias a través del consulado brasileño ubicado en Puerto Príncipe, pero con un cupo de 100 mensuales, para luego habilitar también la posibilidad de la tramitación en Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Esto se vio acompañado del pedido de visas de turismo por parte del gobierno de Perú, otro de los países de tránsito de los haitianos hacia Brasil. De esta forma, la entrada a Brasil se vio dificultada y los pasos fronterizos peruano-brasileños comenzaron a exigir visa peruana para el ingreso. A pesar de que posteriormente se eliminó el cupo y se habilitaron más puntos para el pedido de visado, acompañado de la apertura a las fronteras peruanas, aumentaron los ingresos clandestinos por pasos no autorizados, generando una emergencia sanitaria en las ciudades fronterizas brasileñas. Da idea de la creciente evolución de la migración haitiana a Brasil el salto de 13 personas registradas como inmigrantes permanentes en 2010, a 10.622 en 2014 (OIT, 2016: 46) y que, a fines de 2015, se hayan autorizado 43.871 visas de residencia permanente a haitianos que habían ingresado y se habían establecido en los últimos cuatro años (SG/OEA-OIM, 2016: 22).

El segundo país receptor de América del Sur es Chile; el ingreso comienza a darse de forma masiva con posterioridad a lo ocurrido en Brasil; de hecho, se cree que esto se debe al cambio de destino debido a la crisis económica por la que atravesaba Brasil en el 2015. Cifras que dan cuenta de esto son: en 2013, había alrededor de 5.000 haitianos en el país, mientras que, entre 2013 y junio de 2016, se constata un ingreso de 41.065 haitianos (Pedemonte et al. 2015) y, en 2017, se registran más de 100.000 ingresos. Por lo general, arriban a Chile por vía aérea (aeropuerto de Santiago de Chile). Desde el 2012, debido a la relevancia que empieza a cobrar la llegada de haitianos, se empieza a implementar de manera informal el cumplimiento de algunos requisitos extras, como una carta de

invitación y la disponibilidad de mil dólares para poder ingresar. De todos modos, la entrada de haitianos sigue aumentando, por lo que en 2018 se reforma la política migratoria y se les exige una visa de turismo de 30 días y un visado humanitario de reunificación familiar con cupos, que únicamente puede ser tramitado desde Haití. Esto complica la llegada de haitianos a dicho país. El único precedente había sido, en 2012, una exigencia similar para personas dominicanas.

A partir de 2016 y durante el 2017, aumenta el número de haitianos que tratan de ingresar a los Estados Unidos, muchos de ellos procedentes de Brasil, donde la situación económica del país comienza a dificultar su estancia. La ruta escogida por los flujos de migrantes haitianos es generalmente a través de la frontera de Perú y Ecuador, la misma que fuera previamente para entrar a Brasil. Cuando en el 2016, la misma población volvió a utilizar el tránsito por estos dos países pero ahora hacia el norte, el impacto no fue mayor ya que era un flujo migratorio localmente conocido y se les permitió el paso sin mayores complicaciones por parte de los gobiernos de estos países. Ahora bien, los haitianos buscaban posteriormente atravesar Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y México. Las políticas tomadas por estos países no fueron iguales, comenzando por Colombia que cerró sus fronteras a los haitianos justificándose en el cierre que había hecho Panamá previamente, que a su vez fundamenta dicha decisión en el cierre de Costa Rica y Nicaragua. Todas estas dificultades hicieron que los pasos ilegales y la violencia crecieran en las fronteras de los distintos estados, generando una crisis migratoria reconocida por los gobiernos. Particularmente el paso por Nicaragua es declarado como peligroso y violento; el Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes dio a conocer un comunicado respecto a la preocupación acerca de los derechos humanos de los migrantes haitianos en dicho país. En Honduras y Guatemala se tomaron medidas análogas, dejando pasar a los migrantes haitianos, estipulando el tiempo de permanencia en el país, controlando de esta forma de manera legal su tránsito. La respuesta de México fue similar, se buscaron crear salvoconductos para la población que pretendía llegar a los Estados Unidos. Esto ocasionó una situación de crisis humanitaria a ambos lados de la frontera. En México, sobre todo en Tijuana, los haitianos desbordaron la capacidad de atención por parte de las ONGs que, pese a los refugios instalados, no llegaron a poder hacer frente a la cantidad de migrantes en espera por cruzar la frontera al país del norte. Todo esto se ve agravado por la escasa posibilidad que tienen de ingresar a los Estados Unidos, debido a las restricciones que dicho país viene impulsando.

En este sentido es pertinente analizar las relaciones históricas de los Estados Unidos con Haití, éstas han sido moldeadas por una política intervencionista por parte de los Estados Unidos en la política haitiana. Se puede observar un importante afluente de migración haitiana hacia dicho país a partir de los años '70, estas migraciones forzadas de carácter político se debieron a la dictadura de Jean-Claude Duvalier. Entre 1972 y 1981, más de 55.000 haitianos llegaron a la Florida y se estima que el número real debe ser mucho mayor teniendo en cuenta el gran porcentaje de migraciones ilegales no detectadas. Si bien los Estados Unidos tomaron como política la intercepción de embarcaciones para su posterior devolución al país de origen, esto no hizo descender el flujo migratorio en los años siguientes. A pesar de que se sostuvo que se les otorgaría el asilo a aquellos haitianos que lo solicitaran por razones legítimas, esto no parece ser cierto, ya que fueron casi nulas las solicitudes aprobadas.

En 1991, el número de pedidos de asilo cayó, cuando Jean-Bertrand Aristide, el primer presidente democráticamente elegido de Haití, asumió el poder. Al ser éste rápidamente derrocado por un nuevo golpe militar, casi 40.000 haitianos partieron hacia las costas de la Florida, y el gobierno de Estados Unidos tuvo la misma respuesta que en épocas anteriores.

En 2010, luego del terremoto que prácticamente destruyó Haití, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos se centró en dos soluciones migratorias provisionales para los haitianos: el ofrecimiento del Estatus de Protección Temporal (TPS) a quienes habían llegado antes

y una limitada aceptación de solicitudes de libertad bajo palabra (parole humanitaria), con el objeto de permitir la entrada de algunas personas afectadas por el terremoto y que eran inadmisibles. Sin embargo, de los más de 20.000 haitianos evacuados hacia los EE.UU por la emergencia, sólo se le concedió la parole humanitaria a cerca de 1.700 (COHA, op. cit). La vigencia del TPS ha sufrido varias prórrogas, la última hasta el 18 de enero de 2018.

Además, están vigentes los programas para cubanos y haitianos recién llegados (CHEP) y el de libertad condicional para la reunificación de las familias haitianas (HFRP). El CHEP es un programa federal, administrado por el USCIS, que suministra algunos beneficios y servicios a personas cubanas y haitianas. Pueden beneficiarse del CHEP quienes obtengan el estatus de libertad condicional como entrante cubano/haitiano. Igualmente, quienes tengan una solicitud de asilo pendiente con USCIS o se encuentren en procedimientos de expulsión, si no es una orden definitiva, no susceptible de apelación. El apoyo ofrecido tiene que ver con la obtención de vivienda, mobiliario básico, alimentos y ropa, así como orientación y formación para el empleo, dentro de la disponibilidad local. También se ofrecen otros servicios como acceso a clases de inglés y asistencia en la solicitud de tarjetas de Seguro Social, en el registro escolar de los hijos. La atención se presta entre 30 y 180 días, dependiendo si la persona tiene o no familiares u otras personas que lo apoye en los EE.UU. El HFRP65 fue creado en 2014 y permite a ciertos ciudadanos estadounidenses elegibles y residentes legales permanentes solicitar la “parole” para sus familiares en Haití. Una vez en los Estados Unidos, estas personas pueden solicitar autorización de trabajo mientras están esperando para solicitar el estatus de residente permanente legal. También como se explica previamente, en los últimos años, se produce un incremento en la afluencia de haitianos indocumentados en la frontera de México con los Estados Unidos, lo que llevó el número de inadmitidos de esa nacionalidad de 334 en el 2015, a 6.424 en el 2016, y a 9.163 en los tres primeros trimestres del de 2017.

### Respuestas de política

Sobre la situación de Haití, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconocía recientemente que, para lograr una estabilidad duradera y sostenible, era necesario avanzar en la reconstrucción del país y en su desarrollo social y económico, y reiteraba la necesidad de que la seguridad sea “acompañada del desarrollo sostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental, incluidas actividades de reducción de riesgos y preparación que aborden la extrema vulnerabilidad del país a los desastres naturales” (Naciones Unidas, 2017: 2).

Dos meses después del pronunciamiento de Naciones Unidas, en mayo de 2017, representantes de organismos de cooperación internacional, universidades y organizaciones de derechos humanos, de migrantes y de la sociedad civil de varios países, publicaron una declaración conjunta para postular a Haití “como país especial para la agenda del Pacto mundial de migrantes y refugiados y a los afro-descendientes haitianos como sujetos de protección especial en casos específicos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) de las Naciones Unidas.

### Valoración de las respuestas de política vs. Los retos del país

- Necesidad de una respuesta conjunta por parte de los países de la región: como se desarrolló anteriormente, cada país abordó el tema de manera unilateral, algunos tratando el problema migratorio de índole humanitaria como un mero problema de seguridad.
- Frontera México-Estados Unidos: miles de haitianos varados rechazados en el ingreso con pedido de asilo humanitario a los Estados Unidos, debido al endurecimiento de las políticas migratorias de este último país (En dicha frontera se encuentran migrantes de múltiples nacionalidades queriendo ingresar).

- Reconstrucción de Haití post catástrofes naturales: los migrantes haitianos siguen saliendo del país ya que no hay oportunidades ni posibilidades de vida digna en el país; la mayoría de los campamentos para refugiados instalados hace años, siguen funcionando como viviendas.
- Desafío: cuestión de apátridas en República Dominicana.

### Bibliografía

- Cárdenas, I. (2015). Migraciones haitianas en la región andina (Dossier central). *Andina Migrante*, (19), 2-13. Quito, Ecuador: FLACSO. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6772/1/BFLACSO-AM19-01-Ceja.pdf>
- CARICOM, Caribbean Community (2017). Single Market and Economy. Free Movement - Travel and Work. 3rd Edition. St. Michael, Barbados: The CARICOM Secretariat, CSME Unit.
- CEPAL-OIM (2016), Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina. Serie Población y Desarrollo N° 114.
- CEPAL-OIM (2017), Panorama de la migración internacional en el Caribe Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Serie Población y Desarrollo N° 122.
- Coello Cerino, Luz (2019). Gobernabilidad por niveles: el caso del flujo de migración haitiano en América. *Migraciones Internacionales* vol.10, Tijuana.
- COHA, Council on Hemispheric Affairs (2010). Disparities in U.S. Immigration Policy toward Haiti and Cuba: A Legacy to be Continued?
- Guittard, Robin (2020). ¿Qué hace falta para resolver crisis de apátridas en República Dominicana?, en Inter Press Service, Agencia de noticias, 15 de abril. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2017/05/que-hace-falta-para-resolver-crisis-de-apatridas-en-republica-dominicana/>
- Montoya-Ortiz, Merari Stephanie; Sandoval-Forero, Eduardo Andrés. Migrantes haitianos en México: un nuevo escenario migratorio. *Huellas de la Migración*, [S.l.], v. 3, n. 6, p. 133-156, dic. 2018. ISSN 2594-2832. Disponible en: <https://huellasdelamigracion.uaemex.mx/article/view/11719> . Fecha de acceso: 14 abr. 2020
- Naciones Unidas (2017). Resolución 2350, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7924ª sesión, celebrada el 13 de abril de 2017. Consejo de Seguridad S/RES/2350 (2017).
- Nieto, C. (2014). Migración haitiana a Brasil: Redes migratorias y espacio social transnacional. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141118015558/Migracion.pdf>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pedemonte, N., Amode, N. y Rencoret, J. (2015). Racismo y matrices de “inclusión” de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión. *Polis. Revista Latinoamericana*, 14 (42), 217-245. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/11341>
- Pedemonte, N. y Dittborn, C. (2016). *La migración en Chile: breve reporte y caracterización*. (Informe del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo). Madrid, España: OBIMID.

Penchaszadeh, Ana (2016). Excepcionalidad y migraciones. Reflexiones en torno de los procesos de desnacionalización masiva de personas de ascendencia haitiana en República Dominicana. Notas críticas en Migración Internacional vol.8 no.4 Tijuana jul./dic. 2016.

Schwarz Coulange Méroné (2018). Elementos sociohistóricos para entender la migración haitiana a República Dominicana. Papeles de Población, vol.24 no.97, Toluca jul./sep.

SG/OEA, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos – OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2016). Informe Regional “Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas”. Washington, D.C.: SG/OEA.

Trabalón, Carina (2018). Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. POLIS Revista Latinoamericana 51.

Zevallos, Emilio (2014). Estudio de casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes. Casos: Costa Rica, Panamá y República Dominicana. En: Perspectiva Laboral, No. 1 – Año 3, pp. 19-51.

## México

### Tipos de flujos migratorios que enfrenta

Partiendo de un análisis histórico acerca de las migraciones en México es pertinente remontarse a los inicios del siglo XIX. México era un país poco poblado, siendo ésta una preocupación que motivó una serie de leyes y decretos con el objetivo de promover la inmigración (sobre todo europea), al igual que en otros países del continente, pero con menor éxito: tan sólo el 0,5% de los migrantes europeos de finales del siglo XIX se asentaron en México. Esto se atribuye a la inestabilidad política de México y a que otros países (como la Argentina) ofrecían mejores condiciones para la inmigración.

Por este motivo, México se vuelca a atraer inmigración asiática y, hacia finales del siglo XIX, recibe corrientes migratorias japonesas. Sin embargo, estas migraciones se ven afectadas por diversos factores que acaban por restringirla. Por un lado, la presencia en los Estados Unidos de movimientos anti-japoneses y la prohibición de la inmigración china en este mismo país, que provocaron un desvío forzoso de inmigrantes asiáticos hacia México, al mismo tiempo que lo invitaban a seguir el ejemplo norteamericano; por otro, las enfermedades infecciosas y epidemias que se desarrollaron encendiendo la alarma entre la población. De ahí que el país adoptó luego medidas más restrictivas y selectivas respecto de la inmigración, con particular énfasis en las condiciones físicas y las facilidades de integración cultural de los inmigrantes.

Hacia el siglo XX, México se caracterizó por ser un país de acogida para refugiados provenientes de España (en Guerra Civil para dicho momento) y de países latinoamericanos en dictadura, principalmente Chile, Argentina y Uruguay. También se volvió un refugio para miles de ciudadanos de Guatemala, país con el que comparte frontera. De esta forma se da inicio a lo que será una tradición mexicana de asilo político a personas que huyen de la persecución religiosa o ideológica en sus respectivos países, encontrándose entre ellas numerosos artistas, intelectuales y científicos. En 1980 el país crea la Comisión de Ayuda a Refugiados.

Sin embargo, desde mediados del siglo XX, el fenómeno migratorio mexicano está absolutamente condicionado por su vecindad con Estados Unidos, con quien comparte una frontera de más de 3000 km. Por un lado, porque el flujo migratorio está prácticamente centrado en Estados Unidos, favorecido por acontecimientos como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1994. Pero también porque es éste país el que determina que México sea en simultáneo un país con inmigración, emigración y transmigración, recibiendo a ciudadanos fundamentalmente centroamericanos (y en menor medida, latinoamericanos y asiáticos) que cruzan las tierras mexicanas en el intento de cruzar la frontera a Estados Unidos sin autorización.

### Inmigración en México

El INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) señala que un inmigrante internacional es la persona residente en México que ha nacido en otro país. Según el XIII Censo General de Población (2010), se han registrado 961.121 nacidos en el extranjero residentes en México, lo que representa menos del 1% de la población. Sin embargo, las aproximaciones censales no distinguen -entre la población nacida en el exterior- a la población en condición de extranjería y que estaría obligada a realizar trámites ante la autoridad migratoria, de los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero. Es importante destacar a aquellas personas nacidas en otro país y que allí fueron registradas (principalmente EE.UU.) pero que no vivieron en él. Normalmente, se dice que esta situación es parte de una estrategia familiar para garantizar que los hijos nacidos en Estados Unidos pudieran tener facilidades de movilidad migratoria y acceder a otros beneficios de seguridad social de ese país. Esta situación contribuye a aumentar el porcentaje de nacidos en

Estados Unidos entre los extranjeros residentes en México: un 76,7%, seguidos muy de lejos por Guatemala y España. De hecho, la mayor parte de este 76,7% reside en zonas fronterizas, fundamentalmente Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, destacándose Tijuana.

La edad promedio de los extranjeros residentes en México es de 20 años, constituyendo los menores de 20 años el 65% del total. La diferencia entre masculinos y femeninos es irrelevante en términos numéricos. La población en condición de extranjería presenta niveles de escolaridad más alta que aquellos con ascendencia mexicana, que son además más jóvenes en promedio. Una parte llamativa de los residentes en condición de extranjería, nacidos en EE.UU. aporta a la parte económicamente inactiva de la población, esto responde a los jubilados norteamericanos que luego se establecen en México.

#### Emigrantes mexicanos en EE.UU.

Según las estadísticas del Gobierno de México de “Población Mexicana en el Mundo 2017”, elaboradas con la información proporcionada por las representaciones diplomáticas y consulares de México, se registran 11.848.537 personas mexicanas que residen en el exterior, de las cuales el 97,23% se radica en Estados Unidos. Estos datos se asemejan a los consignados en el Anuario de Migración y Remesas México 2017 (documento presentado por el BBVA, elaborado en colaboración con CONAPO) que afirma que en 2016 México fue el segundo país con más migrantes en el mundo (12.3 millones de personas, lo que representa alrededor del 9% de su población total), de los cuales sólo el 2% no residía en Estados Unidos. En los últimos años, la política migratoria de EE.UU. se ha recrudecido, volviéndose más agresiva hacia la población hispano-hablante del continente. En el Anuario de Migración y Remesas México 2019, se distingue entre migrantes mexicanos retornados desde EE.UU. y migrantes mexicanos removidos de EE.UU., siendo los primeros aquellos repatriados voluntariamente en el marco de algún programa y los segundos, aquellos expulsados judicialmente. Este documento revela que en 2017, el 74,6% de esa población fue removida, mientras que solo el 25,4% fue retornada.

#### El fenómeno de transmigración

El 2014 fue el primer año en la historia en el cual la inmigración centroamericana en EE.UU. superó a la inmigración mexicana. Esto no es producto únicamente de una tendencia a la baja que se registra en la inmigración mexicana en EE.UU. desde 2007-2008 (debido a la crisis económica y la falta de empleo en el vecino del norte), sino del enorme aumento de la migración centroamericana hacia EE.UU. que tiene sus efectos también sobre la frontera sur de México y la ha transformado desde finales del siglo XX.

Estos cambios han sido acompañados por una creciente presencia de grupos del crimen organizado en las rutas migratorias del sur mexicano. Frontera poco vigilada -en parte debido a su geografía de difícil acceso, como bosques y selvas tropicales-, el sur mexicano es vía habitual de cruce ilegal para inmigrantes indocumentados, provenientes principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica “TNC”: Guatemala, Honduras y El Salvador. Inicialmente, el tráfico de migrantes era realizado por los llamados “polleros”. En los últimos años, éstos fueron desplazados por cárteles del narcotráfico. En términos generales, la migración en tránsito transcurre en contextos de alto riesgo para sus integrantes: la falta de recursos, la peligrosidad de las rutas, los medios de transporte que se emplean, el tráfico de personas y otros accionares delictivos. Esto se ve agravado por el hecho de que habitualmente carecen de la documentación necesaria para ingresar a los países de destino, por lo que buscan pasar desapercibidos para los gobiernos, quedando sus derechos en un riesgo aún mayor de ser violentados. Recientemente, las “caravanas” migrantes que unen los cinco puntos de ingreso a México por la frontera sur y los tres puntos de ingreso a Estados Unidos por la frontera norte, están convirtiéndose en una de las formas más comunes adoptadas por los centroamericanos de migrar hacia Estados Unidos y



presentan algunas novedades y nuevos retos respecto de la forma de tránsito clásica: se viaja en grupos grandes, que buscan llamar la atención mediática y las autoridades, con conocimiento de las rutas.

La población migrante centroamericana sin documentos que transita por territorio mexicano hacia Estados Unidos representa el mayor porcentaje de quienes fueron aprehendidos y repatriados por México y por Estados Unidos. En 2018, 96% de la población repatriada por las autoridades mexicanas fue de personas del TNC, mientras que, en 2016, 43.7% del total de aprehensiones en EE. UU. correspondió a personas de países del TNC.

Según el Anuario de Migración y Remesas México 2019, las personas aprehendidas en Estados Unidos que migran atravesando México, son en su mayoría hombres, menores de 35 años, solteros y con diversos niveles de escolaridad (según el país de procedencia). Más del 60% recurrió a un “pollero” para el cruce, pagando más de 4000 dólares. Los principales motivos de migración son la falta de empleo o crisis económica en su lugar de origen, ingresos bajos o malas condiciones de trabajo, violencia o inseguridad en su país de origen.

De 2010 a 2018, la proporción de niñas, niños y adolescentes migrantes mexicanos no acompañados repatriados aumentó de 67 1% a 88,5%, esta situación preocupante ha requerido que Estados Unidos y México elaboren políticas y destinen recursos destinados a esta población. De 2017 a 2018, los retornos asistidos de niños, niñas y adolescentes migrantes por autoridades mexicanas pasaron de 16.751 eventos a 25.688.

Como se refirió previamente, el fenómeno migratorio en México está condicionado por su vecindad con Estados Unidos. Esto quiere decir que cada decisión en términos de política migratoria adoptada por Estados Unidos, tendrá una influencia directa sobre los flujos migratorios que deberá México deberá enfrentar. Las posturas restrictivas adoptadas por EE.UU. ha resultado en que numerosos migrantes transformen a México su destino. Este mismo anuario consigna que de 2013 a 2018 se incrementó casi trece veces el número de solicitantes de refugio a México, al pasar de 1.296 a 17.116.

### **Respuestas de política**

Presentadas las características del fenómeno migratorio en México, se puede afirmar que hasta comienzos del siglo XXI, la política pública migratoria mexicana estuvo ante todo focalizada en la emigración y destinada a la protección de sus emigrados (fundamentalmente en Estados Unidos) y a la búsqueda de que pudieran gozar de mejores condiciones. Actualmente se enfrenta a gigantescos retos provenientes de la migración en tránsito irregular.

### **Marco legal /de derechos que sustenta las políticas/programas**

México cuenta con una Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. El Estado ha reafirmado su compromiso con la protección de solicitantes de la condición de refugiado en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014, la Declaración de Acción de San José de julio de 2016, y en el marco de la Cumbre de Líderes sobre Refugiados que se llevó a cabo en el 71º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Esto resultó en la adopción de 39 compromisos específicos para fortalecer la protección de los refugiados en el Marco Integral de Respuestas de Protección y Soluciones adoptado en octubre de 2017 junto con cinco países de la región, como contribución regional al Pacto Global sobre Refugiados.

Entre los avances más importantes en el ámbito legislativo se registra la reforma constitucional de derechos humanos, la reforma a la Ley General de Migración de 2009 -que dejó de considerar como delito el tránsito irregular de personas por México-, y la promulgación en 2012 de la Ley de Migración, en la que se establecen los principios y derechos de las personas migrantes independientemente de su condición migratoria.

## Tipos de programas/intervenciones implementados o en formulación

En materia de políticas públicas, por primera vez en México el Plan Nacional de Desarrollo ordenó elaborar un programa específico en la materia: el Programa Nacional de Migración, donde se establecen líneas estratégicas de atención a personas migrantes desde un enfoque de respeto y promoción de los Derechos Humanos.

Pese a la insistencia de la administración del gobierno estadounidense, el Secretario de Relaciones Exteriores ha declarado que México no tiene un acuerdo de “Tercer País Seguro” con Estados Unidos. De existir, el Estado mexicano se obligaría a proveer de protección y a largo plazo, de permanencia legal, a todos aquellos que hubieran sido rechazados en el ingreso a Estados Unidos y califiquen como refugiados, además de brindar acceso a la salud, la educación, los servicios básicos y ofrecer garantías legales contra la detención arbitraria. Es por esto que la Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas argumenta que México no cubre los requerimientos de la normatividad internacional para convertirse en Tercer País Seguro.

## **Valoración de las respuestas de política vs. los retos del país**

En relación a la emigración mexicana, uno de los principales retos que han debido afrontar los gobiernos mexicanos y que persiste al día de hoy, es encontrar la forma de que mexicanos que deciden trabajar en el extranjero puedan hacerlo legalmente y atender a la reintegración económica y social de los cada vez más migrantes mexicanos repatriados desde Estados Unidos. En cuanto a la migración irregular en tránsito, algunos de los temas prioritarios en la agenda migratoria mexicana son el alarmante repunte en el número de menores no acompañados y la garantía del respeto por parte de servidores públicos de los derechos de las personas migrantes que deben ser respetados según indica la Constitución, la Ley de Migración y los compromisos internacionales asumidos por México.

Si bien la perspectiva de Derechos Humanos atraviesa las iniciativas y las posturas del Estado mexicano, éste todavía adeuda su traducción en prácticas políticas más efectivas.

## **Bibliografía**

BBVA, en colaboración con CONAPO (2017). Anuario de Migración y Remesas México 2017.

BBVA, en colaboración con CONAPO (2017). Anuario de Migración y Remesas México 2019.

Biblioteca Digital del INEGI. Los extranjeros en México (2007).  
[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext\\_en\\_mex/extraen\\_mex.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext_en_mex/extraen_mex.pdf)

Castillo, Miguel Ángel; Ramírez García, Telésforo (2012). El Estado de migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional.  
[http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/752/El\\_Estado\\_de\\_la\\_Migracion.\\_Mexico\\_ante\\_los\\_recientes\\_desafios\\_de\\_la\\_migracion\\_internacional.pdf](http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/752/El_Estado_de_la_Migracion._Mexico_ante_los_recientes_desafios_de_la_migracion_internacional.pdf)

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República. “México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración” (2015).  
[https://www.senado.gob.mx/BMO/index\\_htm\\_files/Mexico\\_encrucijada\\_distribucion.pdf](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Mexico_encrucijada_distribucion.pdf)

Cobo, Salvador; Rodríguez Chávez, Ernesto (2012). Extranjeros residentes en México. Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM.  
[http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Poblacion\\_Extranjera/ExtranjerosResMex.pdf](http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Poblacion_Extranjera/ExtranjerosResMex.pdf)

Estadísticas de Población mexicana en el mundo, elaboradas por el SRE- Instituto de los mexicanos en el exterior.  
[http://www.ime.gob.mx/estadisticas/mundo/estadistica\\_poblacion\\_pruebas.html](http://www.ime.gob.mx/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html)

Ficha temática, personas migrantes, producido por CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación).  
[https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica\\_Personas\\_migrantes.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Personas_migrantes.pdf)

Giorguli, Silvia E.; Leite, Paula (2004). Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos.  
[http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/477/Las\\_politicas\\_publicas\\_ante\\_los\\_retos\\_de\\_la\\_migracion\\_mexicana\\_a\\_Estados\\_Unidos.pdf](http://omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/477/Las_politicas_publicas_ante_los_retos_de_la_migracion_mexicana_a_Estados_Unidos.pdf)

Migraboletín de CONAPO. Compromisos internacionales de México en materia de Migración Internacional (2019).

Migraboletín de CONAPO. La migración internacional como componente de la política de Población y las personas migrantes como sujetos de derechos (2019).

## Venezuela

### Tipos de flujos migratorios que enfrenta

Históricamente el país fue uno de los focos más atractivos de la región para los emigrantes, tanto para los países latinoamericanos, como para los tradicionales europeos de ultramar: España, Italia y Portugal. Esto se reflejó en un aumento sostenido de inmigrantes desde la década del 50, que alcanza su máximo en los años ochenta, cuando superó el millón de inmigrantes. Posteriormente, se produjo un descenso leve, pero sostenido, hasta el año 2001. Ahora bien, en la República Bolivariana de Venezuela se marca un claro proceso de mortalidad, reemigración y retorno de los nacionales de aquellos países sudamericanos que otrora habían hecho crecer el volumen de inmigrantes, que se establecieron principalmente motivados por las oportunidades de empleo en un momento de expansión económica basada en la explotación del petróleo.

El Censo de Población y Vivienda de 1981 enumeró un total de 1.074.629 de residentes nacidos en el extranjero, cifra que disminuyó a 1.015.538 para el censo de 2001 (CEPAL, 2016). Como hipótesis, se puede señalar que la República Bolivariana de Venezuela presenta una circunstancia migratoria peculiar que puede denominarse de “reemplazo inmigratorio”, donde está cambiando la estructura de origen de los nacidos en el extranjero y, desde luego, las proporciones de los mismos. Esta circunstancia, aunada a la emigración del último decenio, configura un campo de mucho debate (De la Vega y Vargas, 2014; Panadés, 2011). En el país parece delinear un cierto patrón en la permanencia y el retorno. Los que permanecen y crecen, son inmigrantes provenientes de países que hoy cuentan con afinidad al modelo de desarrollo que actualmente el país lleva adelante como el Estado Plurinacional de Bolivia y Cuba. En el caso de Haití, el gobierno venezolano ha mostrado solidaridad con las necesidades que vive el pueblo haitiano, que se traduce en una apertura y apoyo a la inmigración proveniente de ese país.

Por otra parte, los datos censales de 2010 revelan que, en los últimos diez años, ha experimentado un importante proceso de emigración que se destaca por su crecimiento relativo. En el total de países con información hacia esa fecha, la cifra asciende a más 80.000 venezolanos en el exterior y cabe agregar que se registran 185.000 y 155.000 en los Estados Unidos y en España (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014).

Según datos del Banco Mundial y de la Base de Datos de Migración Global de las Naciones Unidas, entre 2005 y 2010, los venezolanos residentes en el exterior tuvieron un crecimiento importante, pasando de 378.000 a 521.000 el número de emigrantes (Freitez, 2011).

¿Hacia dónde se dirigen estos migrantes dentro de la región? Los países de la región que presentan los mayores incrementos relativos de venezolanos son, en orden de importancia, Panamá, que en una década multiplicó por más de seis veces el número total de residentes venezolanos, México, Costa Rica y la Argentina.

Las ventajas de ser un país contiguo por las facilidades de acceso, junto a las oportunidades laborales están detrás de este intenso incremento en Panamá. La probable existencia de redes podría explicar la emigración hacia los otros países. Los flujos hacia los Estados Unidos, el Canadá y España mostraron aumentos moderados a altos, como es el caso de España, donde se duplicó su número en alrededor de una década. En este último, los factores que contribuyeron a alcanzar este aumento son: compartir el mismo idioma, la cercanía cultural así como que una buena parte de los venezolanos —la mayor proporción entre los latinoamericanos— posee la nacionalidad española y, por lo tanto, puede acceder al pasaporte comunitario (Freitez, 2011; Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014). El perfil de venezolanos que llegan a España es población joven, cualificada, con estudios universitarios de grado e incluso de postgrado, así como de emprendedores profesionales (Castillo Crasto y Reguant Álvarez, 2017).

Desde hace décadas, los Estados Unidos han sido otro de los destinos elegidos por los venezolanos. El aumento moderado en dicho país sugiere una mayor diversificación de los países receptores, entre los que se cuentan España y Portugal en Europa, y Colombia, la República Dominicana, el Ecuador y Chile en América Latina (Freitez, 2011). La composición por sexo de la migración venezolana muestra un predominio de mujeres. Esta característica puede estar asociada a la situación marital del migrante (si migra en pareja o no) y a la actividad que busca realizar en el lugar de destino, donde los factores educativos y laborales tienen un peso importante.

En la actualidad la situación política y socioeconómica que atraviesa el país llevó a que tres millones de personas dejaran Venezuela y no sólo los países vecinos fueron los destinos elegidos, sino también otras naciones latinoamericanas más lejanas. El éxodo de venezolanos/as es catalogado como el más grande en la historia moderna de América Latina y el Caribe e involucra tanto a refugiados como a migrantes.

Según las cifras oficiales del gobierno, el número de personas venezolanas en los países de América Latina se incrementó de 700.000 en 2015, a más de tres millones en noviembre de 2018. Sin embargo, organismos internacionales estiman que la cantidad es mayor, dado que la mayoría de las fuentes estadísticas no tienen en cuenta a las personas venezolanas en situación irregular. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- (R4V, 2019) estiman que, hasta marzo de 2019, el total de refugiados y migrantes podría ascender a 3,7 millones. El grueso de esa población se concentra en Colombia y Perú (32,4% y 19,7%, respectivamente).

Colombia, por compartir fronteras con Venezuela, es uno de los países adonde llegan más fácilmente los migrantes venezolanos. Se calcula que, hasta diciembre de 2019, más de un millón setecientos de inmigrantes de ese origen se encontraban radicados en Colombia, de los cuales -según Migración Colombiana- alrededor de un millón se encontraban en condiciones irregulares. Este proceso migratorio ha tenido un impacto relevante en el sistema de salud colombiano, en el mercado de trabajo y en la demanda de viviendas, entre otros. Pero uno de los efectos más importantes y de mayor trascendencia es la seguridad, ya que son las zonas fronterizas las principales áreas afectadas ante la llegada de una gran cantidad de personas que arriban en condiciones de gran vulnerabilidad (López Díaz, 2019).

Asimismo, se calcula que más de 800 mil venezolanos residen en Perú, la mayor parte de ellos se encuentra en edad activa y ha alcanzado un nivel educativo más alto que el promedio de la población peruana. Lima es el centro de radicación elegido.

El deterioro de los indicadores macroeconómicos produjo un gran incremento de la pobreza en Venezuela que, en el 2014, trepó del 48% al 82% de los hogares. Un estudio sobre la llegada de personas venezolanas a Chile (Santiago Centro) da cuenta de un perfil sociodemográfico similar al observado en países como España y Colombia (jóvenes, solteros y sin hijos) pero con diferencias en cuanto al nivel educativo predominante, ya que además de universitarios, se observa la presencia de técnicos e individuos que no completaron la educación media. Por otro lado, la inserción laboral en Chile no guarda relación con la formación académica, con un predominio de ocupaciones como vendedores o mozos (Salgado Bustillos et al, 2018).

En tanto la Argentina es otro de los destinos preferidos por los venezolanos en los últimos años. A partir de 2016, los trámites de radicación se incrementan notoriamente y, entre 2017-2018, se tramitaron 100.000 solicitudes de residencias temporarias de venezolanos en este país.

### Respuestas de política

Antes de que se hiciera más profunda la crisis política y social en Venezuela, buena parte de los países latinoamericanos contaban desde hacía varios años con una legislación migratoria que

permitía el ingreso y la regularización de personas venezolanas, como es el caso de la Argentina y de otros países que participan del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. En tanto Colombia y Perú pusieron en marcha permisos temporales de permanencia (de distintas características y alcance) para regularizar la residencia y autorizar permisos de trabajo a personas venezolanas. También Ecuador, Brasil y Chile establecieron diversas normas migratorias para regular los ingresos y la estadía.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (en lo sucesivo denominado “RMRP” o “el Plan”) se ha desarrollado para apoyar y complementar la labor de las autoridades nacionales de América Latina y el Caribe. El RMRP busca responder a las necesidades de la población de manera integral y exhaustiva, en línea con las prioridades de los gobiernos, complementando sus planes de respuesta y en el marco de los mecanismos regionales de respuesta y coordinación. Instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ya participaban en este proceso, brindando apoyo para evaluar el impacto fiscal y desarrollar planes nacionales de respuesta. Estas instituciones también contemplan el uso de servicios financieros específicos para apoyar a los gobiernos.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2019), Migración venezolana: 4.500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad. Noviembre 26.  
<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la-oportunidad>
- CEPAL-OIM (2016), Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina. Serie Población y Desarrollo N° 114.
- Castillo Crasto, Tomás y Reguant Álvarez, Mercedes (2017), Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativa de retorno. *Migraciones* 41, p. 133-163.
- De la Vega, Iván y Vargas, Claudia (2014), Emigración intelectual y general en Venezuela: una mirada desde dos fuentes de información. En *Revista Bitácora*, Número 001, pp. 66-96.  
<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/38748>
- Freitez, Anitza (2011), La emigración desde Venezuela durante la última década. *Temas de Coyuntura*/63 (Julio 2011): pp. 11-38.
- López Díaz, Jorge (2019), Migración venezolana en Colombia: Un desafío para la seguridad. Ensayo de grado para obtener el título de Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Bogotá.
- Martínez Pizarro, Jorge; Cano Christiny, María; y Soffia Contrucci, Magdalena (2014), Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109.
- Panadés, Elisenda (2011): La emigración venezolana rumbo a España: características sociodemográficas e inserción laboral de una migración en tiempos de crisis. *Temas de Coyuntura*, 63, julio, pp. 39-68.

Salgado Bustillos, Flavio; Contreras Painema, Carlos y Albornoz, Lorena (2018), La migración venezolana en Santiago de Chile: entre la inseguridad laboral y la discriminación. Revista Internacional de Estudios Migratorios, Vol. 8(1), pp. 81-117.