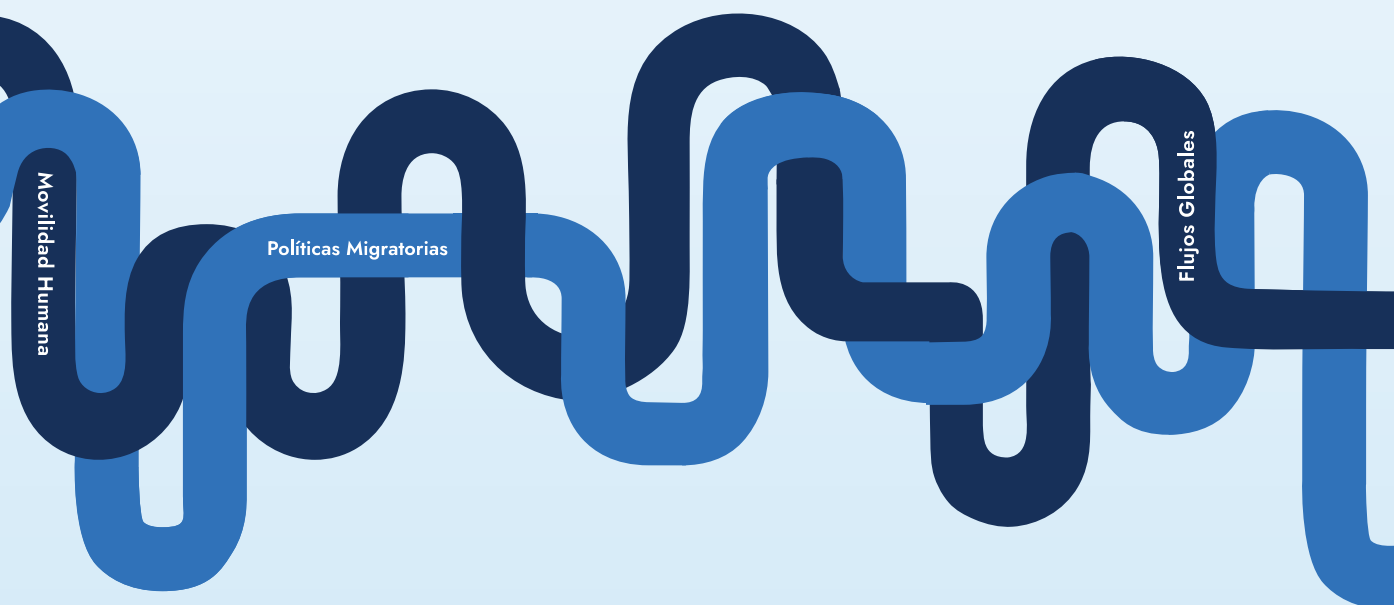


— Memoria del Seminario Internacional —

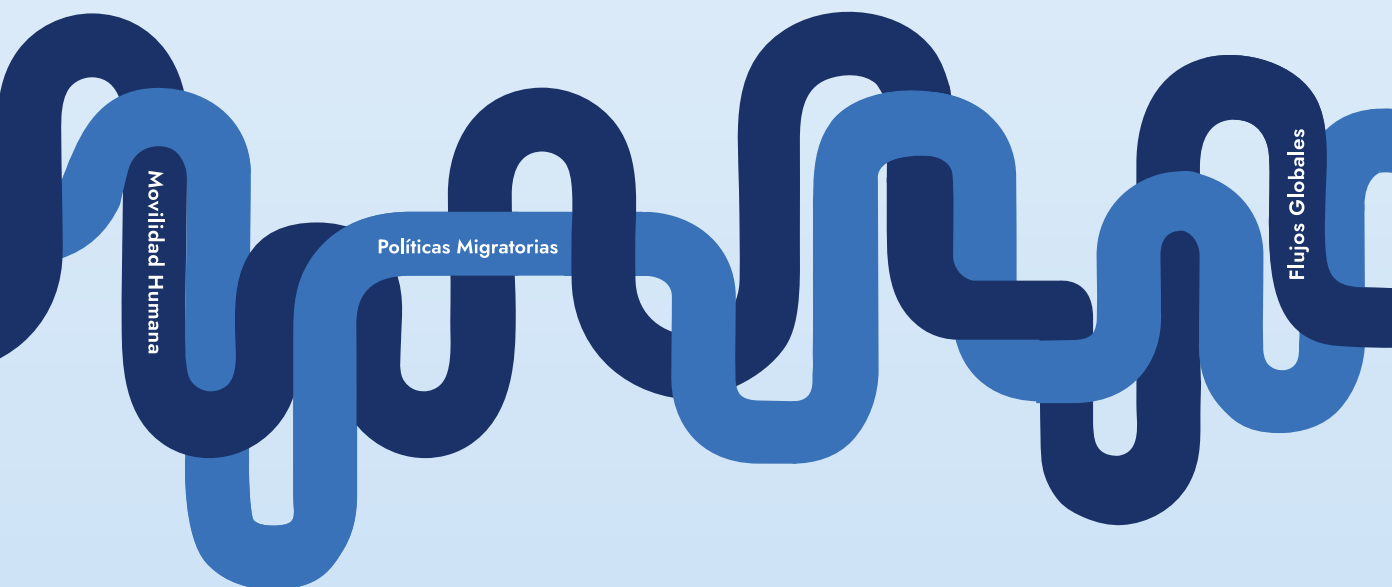
# Flujos Globales de Movilidad Humana y Políticas Migratorias 2024



**Memoria del Seminario Internacional  
Flujos Globales de Movilidad Humana  
y Políticas Migratorias 2024**

Memoria del Seminario Internacional

**Flujos Globales de Movilidad  
Humana y Políticas Migratorias**



Esta publicación fue posible gracias a la colaboración entre el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) en el marco del Proyecto Lazos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Los puntos de vista expresados no reflejan necesariamente las políticas oficiales de INM RD, OIT, ASDI, UNICEF, OIM, BID y BM.

---

**Instituto Nacional de Migración**

C/ Manuel Rodríguez Objío, núm.12  
Gazcue, Santo Domingo  
República Dominicana  
Tel.: +1 809-412-0666  
Correo electrónico: info@inm.gob.do  
Sitio web: www.inm.gob.do

**Organización Internacional del Trabajo**

Sabanilla de Montes de Oca. De la UNED, 100 Este, 150 Suroeste  
San José de Costa Rica  
Tel.: + 506 2207-8722  
Correo electrónico: sanjose@ilo.org  
Sitio web: www.ilo.org

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-República Dominicana**

Avenida Anacaona, núm. 9, Casa de Naciones Unidas, 3er. piso  
Mirador Sur, Santo Domingo, República Dominicana  
Tel.: +1 809-473-7373  
Correo electrónico: santodomingo@unicef.org  
Sitio web: www.unicef.org/dominicanrepublic

**Banco Interamericano de Desarrollo-República Dominicana**

César Nicolás Penson, esq. Leopoldo Navarro  
Sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional  
Tel.: +1 809-784-6400  
Correo electrónico: BIDDominicana@iadb.org  
Sitio web: www.iadb.org

**Banco Mundial-República Dominicana**

Ave. Lope de Vega, núm. 29, Torre Novo-Centro, Piso 10  
Ensanche Naco, Santo Domingo  
Tel.: +1 809 872 7300  
Correo electrónico: adelapaz@worldbank.org  
Sitio web: www.bancomundial.org

**Organización Internacional para las Migraciones**

C/ Socorro Sánchez, núm. 152  
Gazcue, Santo Domingo  
República Dominicana  
Tel.: +1 809-688-8174  
Correo electrónico: iomsantodomingo@iom.int  
Sitio web: www.iom.int

ISBN impreso: 978-9945-634-50-1

ISBN online: 978-9945-634-51-8

© Instituto Nacional de Migración, Organización Internacional del Trabajo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Internacional para las Migraciones, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, 2025

Coordinación técnica: Angeline Molina  
Coordinación editorial: Aimara Vera  
Corrección de estilo: Daniel García  
Diseño y diagramación: Pia Menicucci & Asocs., SRL  
Arte y diseño de perfil del evento: Odette Yermenos  
Diseño de cubierta: Pia Menicucci & Asocs., SRL  
Impresión: Editora Búho, SRL

Impreso en República Dominicana, 2025

# CONTENIDO

## PALABRAS DE BIENVENIDA

<b>Presentación de Wilfredo Lozano.</b> Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Migración	11
<b>Presentación de Yoli Sanabria.</b> Representante adjunta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en República Dominicana	13
<b>Presentación de Germania Estévez.</b> Encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración	16
<b>Conferencia Magistral de Elizabeth Ferris</b>	17

## PANEL 1

<b>LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN: UNA MIRADA REGIONAL, DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA HASTA LA VUELTA POR MÉXICO.</b> Moderado por Germania Estévez, encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración	27
---	----

## PRIMERA PARTE

<b>Migración de personas calificadas y altamente calificadas.</b> Raúl Delgado Wise, profesor y director del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas	27
<b>La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades.</b> Francesco Carella, especialista regional en Migración Laboral y Movilidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	35
<b>La gestión de la migración irregular en la Unión Europea.</b> Diego Ginés Martín, profesor ayudante de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y la Facultad de Derecho (Icade), Universidad de Comillas	43

Trayectorias de la «Vuelta por México»: rutas, experiencias e implicaciones de políticas migratorias. Pedro Valdez-Castro, investigador asociado en el Instituto de Análisis e Investigación de Políticas Urbanas (IUPRA), Universidad de Texas. Austin	50
---	----

## SEGUNDA PARTE

Los flujos migratorios en la región mesoamericana: sus características, desafíos y oportunidades. Raúl Andrés Soto, encargado regional de datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	63
---	----

Servicios de respuesta a la violencia de género para mujeres en movilidad humana en América Central (Safe). Lorena Lévano, especialista en Violencia de Género del Banco Mundial	67
--	----

Presentación del documental <i>Trabajar migrando</i> de la OIT. Juan Ignacio Castillo	76
---	----

## PANEL 2

### EXPERIENCIA, MEDIDAS POLÍTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD HUMANA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La política migratoria de la Unión Europea. Katja Afheld, embajadora de la Unión Europea en la República Dominicana	79
---	----

Experiencia de Italia ante los nuevos flujos y dinámicas migratorias. Stefano Queirolo Palmas, embajador de la República Italiana en la República Dominicana	84
--	----

Experiencia de Türkiye ante los nuevos flujos y dinámicas migratorias. Emriye Bağdagül Ormancı, embajadora de la República de Türkiye en la República Dominicana	91
--	----

Gestión de flujos migratorios en Estados Unidos. Perspectivas desde Estados Unidos y Latinoamérica. Diego Chaves-González, director de la Iniciativa para América Latina y el Caribe, Migration Policy Institute	94
--	----

Desafíos de los migrantes en tránsito. Vulnerabilidad, nuevas tendencias en rutas migratorias e impacto del cambio climático. Ana I. Aguilera, especialista en Desarrollo Social del Banco Mundial	102
---	-----

### **PANEL 3**

#### **RETOS Y GESTIÓN DE LAS NUEVAS REALIDADES MIGRATORIAS: UNA PERSPECTIVA DESDE EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Breve mirada al fenómeno de tráfico ilegal de migrantes y trata de personas en Colombia. Camilo Iguarán. Representante Embajada de Colombia	117
José David Moreno. Representante Embajada de Colombia	117
Abdias Ortiz. Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Homeland Security). Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP)	124

#### **DIÁLOGO DE CIERRE**

Jeremy Harris. Especialista de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	129
Francesco Carella. Especialista regional en Migración Laboral y Movilidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	132
Wilfredo Lozano. Director ejecutivo del Instituto Nacional de Migración	135

DÍA 1

Políticas migratorias

Movilidad humana

Flujos globales

# Palabras de bienvenida



## **PRESENTACIÓN DE WILFREDO LOZANO, DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

Muy buenas tardes. Apreciado director general de Migración vicealmirante Luis Rafael Lee Ballester, es un placer tenerlo aquí. Estimada doctora Elizabeth Ferris, quien nos va a honrar con su conferencia magistral como experta. Distinguidos señores ministros y viceministros del gobierno, del cuerpo diplomático, académicos y representantes de organismos internacionales. Amigos todos.

Es ya una tradición que compromete al INM la realización anual de este seminario, que convoca a reconocidos expertos internacionales para discutir un tema específico de la compleja agenda regional en materia de movilidad humana. En años anteriores hemos discutido varios asuntos, varias problemáticas: el impacto de las remesas en el desarrollo, las características contemporáneas de la emigración laboral en la región, y las transformaciones de las dinámicas migratorias, tanto en el origen como en la recepción, entre otros temas. Hoy nos ocuparemos de los problemas y potencialidades de los nuevos flujos migratorios a escala global y las respuestas que los gobiernos y organismos internacionales han dado a estas realidades.

La idea central de este debate no es simplemente apreciar las características sociodemográficas de dichos movimientos, sino sobre todo explorar las acciones de cooperación entre gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil en cuanto a gestiones y políticas de respuesta ante esta situación migratoria. Su complejidad a escala planetaria no puede ya sostenerse sobre las típicas políticas binacionales a partir de las cuales los países emisores y receptores colaboraban para gobernar la movilidad internacional de trabajadores y refugiados. Hoy se requiere un esfuerzo adicional que permita construir estrategias de cooperación entre los Estados y, sobre todo, trazar políticas concertadas que configuren respuestas de alcance regional al fenómeno migratorio y a los problemas que le acompañan.

Para un país como República Dominicana, el principal foco de preocupación no debe concentrarse en las dificultades y posibilidades que la migración trae consigo. República Dominicana es un Jano bifronte, somos tanto emisores como receptores y, en ese sentido, es un país de emigración que se expande cada vez más hasta convertir nuestra sociedad en una verdadera comunidad transnacional. Esta es la característica que asume en nuestro caso el fenómeno migratorio, lo que nos obliga a definir líneas de actuación en campos tan diversos como el impacto de las remesas en la economía nacional y particularmente en las familias emigrantes, y los retos inéditos que significan el narcotráfico internacional, los circuitos delictivos que controlan la trata de personas, entre otros. Ello ha llevado a tomar medidas de seguridad colectiva a es-

cala regional y global, y también a la delimitación de un campo de cooperación internacional que otorga un rostro cosmopolita a nuestras políticas en materia de relaciones interestatales.

Nuestro país tiene desafíos internos con consecuencias para sus relaciones internacionales y regionales. Lo primero es claramente visible, lo segundo tiene sus complejidades, pero en ambos casos parece claro que la actualidad migratoria demanda esfuerzos cooperativos entre Estados, y entre estos y las sociedades. La lección que se deriva de la crisis haitiana es paradigmática.

No avanzaremos mucho en la gobernabilidad migratoria sin un compromiso firme de la comunidad internacional en la solución de los problemas; en este caso, de naturaleza política y socioeconómica que se encuentran en la raíz de la movilidad humana ante la crisis interna de los Estados y naciones. Con esto aludo, específicamente, a Haití. Un solo país, el receptor, y una sola sociedad, la emisora, no podrán asumir esta complejidad, sino que resulta necesario concertar voluntades a nivel regional e internacional.

La globalización enseña que estos problemas deben asumirse a desde una perspectiva integral, aunque su solución finalmente sea de tipo local. Gestionar la movilidad en la coyuntura de la globalización requiere un esfuerzo cooperativo que conduzca a la renovación del diálogo y del compromiso entre norte y sur, y entre los propios países del sur.

En esta reunión tendremos la oportunidad de apreciar de cerca la complejidad de estos fenómenos en su concreción específica: las lógicas de atracción de inmigrantes y los mecanismos contemporáneos para movilizarlos; las complejidades de las emigraciones laborales de tipo temporal; el análisis de casos, como la llamada vuelta por México, que diseña un circuito migratorio que involucra a varios Estados y naciones; la violencia de género que estas situaciones provocan; los efectos del cambio climático; las experiencias regionales ante los dichos flujos masivos, entre las cuales destacan las prácticas española, la italiana y la de Turquía, entre otros asuntos.

No puedo menos que expresarles nuestro agradecimiento a los distinguidos académicos que participan en este encuentro, quienes desde el principio mostraron un espíritu solidario. Asimismo, a los embajadores que han aceptado intervenir en calidad de expositores e, igualmente, a los expertos de los organismos internacionales que, desde el principio, mostraron su entusiasmo para compartir los puntos de vista de sus organizaciones sobre la gobernabilidad migratoria y la articulación de políticas. Sean todos ustedes bienvenidos. Muchas gracias.

## **PRESENTACIÓN DE YOLI SANABRIA, REPRESENTANTE ADJUNTA DEL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

Buenas noches. Deseo saludar, en primer lugar, al doctor Lozano y en su nombre a todas las autoridades que nos acompañan hoy. A los colegas de las agencias de Naciones Unidas, embajadas, autoridades de gobierno, distinguidos participantes, colegas todos, buenas noches. Es un honor para mí, como representante adjunta de UNICEF en la República Dominicana, dirigirme a ustedes en este cuarto seminario internacional sobre flujos globales de movilidad humana y políticas migratorias.

Agradezco profundamente la oportunidad de compartir este espacio de diálogo y reflexión sobre un tema tan crucial para nuestra sociedad. Doy las gracias especialmente al doctor Lozano y a su equipo, y en particular a Germanía Estévez, que sabemos es el motor y el cerebro detrás de toda la organización; a los expertos de diversas nacionalidades e instituciones académicas y embajadas, que generosamente han venido a compartir sus experiencias, y a todos ustedes que con su presencia hablan del compromiso con un tema tan relevante. La movilidad humana sigue siendo una constante en el mundo contemporáneo y en el caso de la República Dominicana ha moldeado su historia y desarrollo, situándose como país tanto de origen, de tránsito y de destino.

A pesar de los recientes esfuerzos, sabemos que persisten importantes desafíos en la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad. En UNICEF trabajamos bajo la convicción de que los derechos de la niñez emigrante deben estar en el centro de las políticas públicas. La niñez en movilidad no es solo vulnerable, sino que enfrenta riesgos muy específicos que requieren respuestas especializadas y coordinadas.

Según las últimas evidencias, solo para tener alguna idea de cómo se manifiesta esta realidad, desde el 2010 en América Latina y el Caribe ha habido un rápido aumento en los flujos de movilidad humana dentro de la región. Las niñas, niños y adolescentes regularmente representaban entre una quinta y una cuarta parte de las personas que se desplazan en ese año. Pero ya en 2019, la población de 0 a 17 años representó el 19 % de los emigrantes en esta región. Y en 2021, el 26 % de las personas desplazadas. Es un crecimiento muy alarmante. En respuesta a estos crecientes desafíos, UNICEF colabora de manera cercana con las autoridades nacionales, incluyendo al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), la Dirección General de Migración, el Ministerio de Defensa, entre otras instituciones.

Como parte de esta colaboración, que involucra también a otras agencias del sistema de Naciones Unidas, hemos desarrollado herramientas para que las políticas públicas sean oportunas y adecuadas para esta población en situación de vulnerabilidad. No se trata de nacionalidades, se trata de riesgos debido al movimiento migratorio.

Ya el doctor Lozano mencionó las estimaciones oficiales sobre la diáspora dominicana. Más de dos millones viven fuera de su país de origen; o sea, este es un país de emigración desde hace generaciones. Si todos nos pudiéramos a pensar cuántos de nosotros tenemos al menos un familiar en el exterior o cuántos hemos sido emigrantes en algún momento, la cifra sería enorme. Imagínense el impacto de esta diáspora en las familias y en los niños.

En República Dominicana, de acuerdo con la MICS 2019 [Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, con la metodología de Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados], 6.1 % de los niños no viven con su papá o su mamá. Esto representa al menos 217,000 menores de edad, un índice bastante alto en la región. Estamos seguros de que parte significativa de estas familias separadas integran la diáspora dominicana.

También sabemos, por otro lado, que la contribución de la diáspora al PIB alcanzó un 9.93 % en 2022, y eso es mucho dinero. Nos parece importante mencionar la contribución de mano de obra extranjera a la economía dominicana, cuyos aportes son significativos para mantener la seguridad alimentaria de este hermoso país.

En cuanto a los niños, les pongo un ejemplo. Si alguno vive aquí con una tía o abuela y necesita de un poder parental para un acto de vida civil, ¿quién debe firmar este poder? Es justamente el papá o la mamá que vive fuera del país. Imagínense que ese niño necesita salir del país para encontrarse con su papá o mamá. ¿Quién firma la autorización de salida? Una de dos. O el niño no podrá realizar el trámite y no hay manera de hacerlo desde fuera del país o se hará un atajo o «tigueraje» —para decirlo en buen dominicano— para superar esta brecha. ¿Qué piensan ustedes?

Opción uno u opción dos. Para UNICEF no resulta válida ni la una ni la otra. Necesitamos políticas consulares, de apoyo a familias en movilidad, que enfoquen a los niños y niñas y sus necesidades, y aporten soluciones adaptadas y contextualizadas a los requerimientos de sus familias.

Es esencial que no trabajemos de manera aislada, tal y como decía el doctor Lozano. La migración requiere de respuestas integradas y coordinadas entre gobiernos, organismos internacionales y la sociedad civil. Emigran personas que son mujeres, hombres, adolescentes, niños, niñas, bebés; personas con discapacidad, envejecientes o personas escapándose de la violencia o de conflictos. UNICEF reitera la importancia de crear mecanismos de cooperación sólidos para garantizar que las políticas migratorias y sociales respeten los derechos humanos,

poniendo a los niños, niñas y adolescentes en el centro de estas políticas. ¿Y por qué? Precisamente porque los riesgos de la movilidad son distintos para los menores de edad.

Para concluir, quiero reafirmar nuestro compromiso de seguir trabajando con el Estado dominicano y otros actores claves para que ningún niño, niña o adolescente deje de acceder a sus derechos a causa de su estatus migratorio. Ellos cruzan fronteras, pero sus derechos siempre deben acompañarlos donde quiera que vayan.

Este seminario representa una oportunidad invaluable para continuar avanzando hacia la creación de políticas migratorias centradas en las personas reales, como son los niños y niñas que se mueven en nuestro continente y en el mundo.

Muchas gracias.

## **PRESENTACIÓN DE GERMANIA ESTÉVEZ, ENCARGADA DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS MIGRATORIOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

Muchas gracias. Muy buenas tardes. Estamos sumamente agradecidos por la presencia de todos y por el apoyo a estas actividades.

Este seminario sobre flujos globales de movilidad humana, asociado a las políticas migratorias, es un ejemplo del interés por abrir espacios de diálogo para discutir estas temáticas. Y justo ese es el motivo por el cual el INM, desde el año 2021, viene ejecutando un programa de seminarios anuales. ¿Por qué internacionales?

La migración es global. La circunstancia que vive cada país no es única de ese país, tenemos muchas similitudes y, ante este fenómeno, se toman diversas medidas. ¿Cuáles son las medidas que están ayudando a que haya orden, a que los flujos migratorios sean más seguros y que las personas puedan moverse con la libertad que les da el derecho a emigrar? El objetivo de este año es ese, aproximarnos a qué se está haciendo en otras latitudes ante el fenómeno migratorio.

¿De qué nos sirve? Nos sirve bastante. Podemos conocer buenas prácticas, ver las cosas que quizás no estén funcionando tan adecuadamente o como queremos que funcionen, y tomar decisiones en base a datos. El INM tiene toda un área de investigaciones que genera conocimientos sobre temas migratorios. No siempre es suficiente el presupuesto como para responder a todas las necesidades de demanda de información. Las investigaciones puede que no siempre den abasto. Tenemos muchas cosas que queremos saber para poder trabajar mejor. Entonces, la oportunidad de sentarnos con expertos de diferentes latitudes para que nos cuenten cómo van abordando esta problemática desde los diferentes ámbitos también genera conocimiento, y muy importante. Este es uno de los resultados de este tipo de eventos. Se elabora un documento y ese documento nos sirve a todos para continuar trabajando porque ahí quedan registradas todas las experiencias, todo lo que se discute en los tres días de trabajo. Hoy es la apertura. Mi discurso no es largo. A continuación, vendrá una conferencia magistral. Pero sí he de mencionarles que mañana tendremos una jornada bastante ardua con intervenciones de relevantes expertos. Con ellos se establecerá un diálogo muy fructífero y los invitamos a que sean parte de ese intercambio.

Agradezco nuevamente la presencia de ustedes y el apoyo que le han dado a este evento. Muchas gracias.

## CONFERENCIA MAGISTRAL

### DE ELIZABETH FERRIS

Buenos días a todos. Lamento no poder estar con ustedes en persona, pero agradezco la oportunidad de compartir algunas reflexiones de manera virtual. Quizá la próxima vez pueda viajar a la República Dominicana.

Esta mañana voy a transmitirles una descripción general del contexto migratorio global, cuántas personas se están mudando, las diversas razones de la migración y algunas de las tendencias globales. La historia de la migración es más que números, y creo que es importante que tengamos en cuenta que forma parte de la vida humana. Los seres humanos siempre han migrado. De hecho, el planeta entero fue habitado por la migración. Como dice el experto en migración Hein de Haas, la migración no es ni buena ni mala, simplemente existe, como la economía o el comercio. Después de algunas observaciones sobre el contexto global y latinoamericano, con énfasis en el fenómeno relativamente nuevo de la emigración en tránsito en las Américas a través del peligroso Tapón del Darién, haré algunas comparaciones con el contexto europeo, en particular con la emigración desde Medio Oriente y África a través del Mediterráneo. Terminaré con algunos comentarios sobre la emigración climática en América Latina.

Las mejores estimaciones en el número total de emigrantes internacionales en el mundo lo fijan en 281 millones, según la ONU. Ese número se ha triplicado en los últimos cincuenta años, pero como porcentaje de la población mundial se ha mantenido relativamente constante; aumentó del 3.2 al 3.6 %. La mayoría de las personas no emigran. Los 281 millones que han emigrado a países distintos de donde estaban lo hacen por diversas razones, como ustedes saben: oportunidades económicas, para reunirse con familiares, para experimentar una cultura diferente o para estudiar.

¿Adónde van los emigrantes? La mayoría proviene del hemisferio sur, y una gran cantidad va de sur a sur. Hay algunos que se trasladan también hacia el norte, al sur y al norte, y algunos dentro del norte.

La mayor parte de la emigración actual es segura, legal y beneficiosa para el emigrante, para el país de destino y para el país de origen, en particular a través de la transferencia de remesas. En conferencias anteriores ustedes se han centrado en la emigración y el desarrollo. Entonces, no voy a enfocarme en que muchos emigrantes se benefician y contribuyen a la economía global.

Los emigrantes representan alrededor del 3.6 % de la población mundial, pero contribuyen con un 10 % al PIB. Voy a referirme al 10 % aproximadamente que no se desplaza voluntariamente, sino que lo hace buscando seguridad y la supervivencia económica que no han encontrado en su país de origen. Hablo de los emigrantes forzados.

Alrededor de 32 millones son refugiados bajo el mandato de la ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados). Y unos 7 millones son solicitantes de asilo que esperan ser reconocidos como refugiados. Otros 6 millones son refugiados palestinos y, por tanto, caen bajo el mandato de la ACNUR.

La mayoría de los desplazados forzados no lo hacen dentro de las fronteras de sus países. Casi 70 millones son desplazados internos. Es decir, han sido desplazados por conflictos, y otros 20 millones cada año por desastres naturales.

Las necesidades de los desplazados internos suelen ser superiores que las de los refugiados porque están más cerca de la violencia y la asistencia internacional es mucho menor. Por lo general, no son un problema internacional.

No voy a hablar hoy de los desplazados internos, aunque espero que ustedes tengan en cuenta que el número de personas obligadas a abandonar sus lugares debido a conflictos o desastres es más significativo que el número de los que cruzan una frontera internacional. Los emigrantes internacionales forzados están aumentando a un ritmo más rápido que el de los emigrantes internacionales en general. Aún más preocupante es el hecho de que el desplazamiento se está volviendo cada vez más prolongado.

Las tres soluciones tradicionales, o sea, repatriación, integración local y reasentamiento en un tercer país, se están volviendo cada vez más problemáticas. Como los conflictos duran más tiempo, los refugiados no pueden regresar a sus hogares. Los gobiernos que acogen a grandes cantidades de refugiados, por lo general países de ingresos bajos o medios, no quieren que los refugiados se queden y se integren en sus sociedades. Esperan que regresen a sus casas.

El reasentamiento en terceros países es limitado. Históricamente, Estados Unidos ha reasentado a más refugiados que el resto del mundo. Pero eso ha cambiado en los últimos años como resultado de las nuevas prioridades del gobierno norteamericano. Se han necesitado casi cuatro años para reconstruir la infraestructura destruida bajo la administración de Trump. Si el expresidente Trump es reelegido en el mes próximo, ha expresado que reducirá a cero el número de refugiados reasentados. Como probablemente saben, ha expresado que cerrará la frontera y deportará a todos los inmigrantes irregulares en Estados Unidos. Y tal vez a los inmigrantes legales también, se ha dicho en los últimos días. A medida que las soluciones para los refugiados se vuelven más esquivas, su número crecerá.

A las cifras de refugiados ya existentes, se suman nuevos movimientos desde Ucrania y Sudán, por ejemplo. En 2000 había un nuevo refugiado por cada uno que encontró una solución. En 2022, hubo 16 nuevos refugiados por cada uno que encontró una solución.

En resumen, el número total de emigrantes internacionales está aumentando y el de los desplazados de forma forzosa creció aún más rápido. Las soluciones para los desplazados se están volviendo más difíciles, lo que significa que esas personas permanecerán en el limbo durante muchos años. Cuando no pueden encontrar soluciones cerca de casa o las condiciones se vuelven intolerables, intentan mudarse nuevamente.

Esa es una de las principales razones del drástico aumento de la emigración tanto en el Mediterráneo como en el Darién. Por ejemplo, los sirios que viven en el Líbano o Turquía desde hace casi diez años, más de diez años, y que tienen pocas esperanzas de regresar o de integrarse en una sociedad acogedora, están decidiendo arriesgar sus vidas para llegar a Europa. Los venezolanos que viven en Colombia o Ecuador, los emigrantes afganos y asiáticos en Brasil, han decidido también poner sus vidas en peligro cruzando el peligroso Tapón del Darién, con la esperanza de que la vida sea mejor en los Estados Unidos.

Antes de analizar estos dos casos, permítanme decir algunas palabras sobre el contexto migratorio en América Latina y el Caribe. En primer lugar, los latinoamericanos y caribeños llevan mucho tiempo desplazándose de las zonas rurales a las urbanas. América Latina es la región más urbanizada del mundo, con un 80 % de su población viviendo en zonas urbanas. Se espera que el porcentaje de esa población en el Caribe, que ahora alcanza el 72 %, aumente a 80 % para 2050. La urbanización en esa región está aumentando dos veces más rápido que en América del Sur. Si bien la emigración latinoamericana y caribeña a los Estados Unidos es significativa, representaba el 71 % en 2020, la intrarregional siempre ha sido notable y su porcentaje está creciendo, debido, en parte, al gran número de emigrantes venezolanos en la última década.

En el Caribe, la emigración intrarregional ha sido, en ocasiones, en respuesta a desastres naturales. Entre 2008 y 2017, los desastres naturales desplazaron a más de 6 millones de personas, en su mayoría cubanos y haitianos. En 2017, el huracán Irma destruyó el 70 % de Barbuda, lo que obligó a la evacuación total de la población.

A pesar de las políticas fronterizas cada vez más draconianas del gobierno estadounidense, el sueño americano sigue vigente. Hace veinte años, la mayor parte de la emigración a través de la frontera entre Estados Unidos y México era de mexicanos en busca de trabajo, ya sea mediante canales regulares o irregulares. Pero la emigración desde Centroamérica a Estados Unidos casi se triplicó entre 1980 y 1990, probablemente como reflejo de las brutales guerras civiles en El Salvador y Guatemala. Y desde 1980, el número de centroamericanos viviendo en Estados

Unidos se ha multiplicado por diez. Las personas han abandonado sus países de origen por múltiples razones: falta de oportunidades económicas, una población joven en aumento, mala gobernanza y débil Estado de derecho, corrupción, escasa confianza en el gobierno y violencia de pandillas, así como las oportunidades que ofrecen las crecientes redes de la diáspora.

El aumento de la emigración de centroamericanos también está teniendo un impacto dramático en México, en particular porque cada vez más centroamericanos están solicitando el estatus de refugiado en ese país. En 2013, México registró 1,300 solicitantes de asilo. Una década después, en 2023, llegan casi a 150,000 procedentes de 110 países. Una tendencia más reciente es el progresivo número de emigrantes de África, Asia y Oriente Medio que llegan a América Latina, a veces en tránsito hacia los Estados Unidos, a menudo a través del Tapón del Darién. Esto probablemente se deba al hecho de que la travesía por el Mediterráneo es más peligrosa y porque los africanos y asiáticos pueden viajar a países latinoamericanos, en particular Brasil y Nicaragua, sin visados. El número de africanos en la frontera de Estados Unidos aumentó más de cuatro veces en el transcurso de un solo año; de alrededor de [13.000] en el año fiscal de 2022 a casi 59.000 en 2023. Pero los aumentos más dramáticos fueron de nicaragüenses, ecuatorianos, venezolanos, cubanos, peruanos, cuyo número se multiplicó por diez. El número de asiáticos se disparó al aumentar casi 35 veces, mientras que el de países no latinoamericanos no tuvo procedentes. La escala de la emigración en países como Panamá, con una población de 4.4 millones, y Costa Rica, con 5.2 millones, es incomparable, recibieron más de 500,000 y 234,000 inmigrantes respectivamente en 2023. La mayoría de ellos están de paso en lugar de tratar de permanecer en los países por los que transitan. Y las vías de emigración regular en los países de tránsito son limitadas. Muchos de los que llegan ahora no viajan directamente desde sus países de origen.

Muchos asiáticos, por ejemplo, habían vivido en países sudamericanos como Brasil y Chile, pero cuando las condiciones allí se volvieron intolerables, se dirigieron al norte. De manera similar, algunos asiáticos y africanos se habían establecido en América Latina, pero descubrieron que no podían sobrevivir debido a las malas perspectivas económicas. La inflación y la desaceleración económica después de la pandemia, sumados a la creciente xenofobia, dificultaron la integración de los inmigrantes en la región. Los de países más lejanos, especialmente de Asia y África, que en el pasado solían emigrar hacia países europeos, se han visto disuadidos por el endurecimiento de las fronteras y los riesgos extremos que encuentran en los cruces irregulares por el Mediterráneo.

Las redes sociales se han convertido en una herramienta publicitaria fundamental para los contrabandistas y es una nueva fuerza que impulsa la emigración en tránsito, tanto en el Mediterráneo como en el Tapón del Darién. Los inmigrantes en Estados Unidos informan a sus compatriotas de las ventajas que les esperan al final de su viaje. De este modo, se suelen minimizar los peligros y la violencia de las rutas migratorias. Los requisitos de visado también están

dando forma a la emigración en tránsito y la selección de la ruta depende de los requisitos de visado. La apertura de nuevas vías de emigración legal a Estados Unidos, como el programa de libertad condicional para cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos, y la apertura de oficinas de movilidad segura en cuatro países latinoamericanos, deberían conducir a una disminución de los emigrantes de esos países, pero ahora no se sabe.

Entre 2013 y 2020, principalmente cubanos y haitianos viajaron a través del Tapón del Darién, un poco menos de diez mil por año. En 2023, más de medio millón hicieron el viaje. Como ustedes saben, los kilómetros que separan el Tapón del Darién están cubiertos por una densa jungla, montañas y montañas habitadas por una gran variedad de animales. En el Darién no hay carreteras pavimentadas ni policías ni instalaciones. Es un lugar peligroso, tanto por el terreno brutal, como por las actividades de varios grupos criminales que se aprovechan de los emigrantes. En el Darién ocurren cosas terribles, asesinatos, torturas, mutilaciones, violencia sexual, robos, extorsiones, además de lesiones y enfermedades. Es imposible cruzar sin pagar a los guías o contrabandistas, quienes a su vez suelen someter a los emigrantes a la violencia.

El tiempo impide un análisis profundo de los sistemas de emigración al estilo de Estados Unidos, pero hay varias tendencias que afectan a la emigración en tránsito. El gobierno de ese país prioriza el control de la frontera y gasta millones de dólares para financiar a las agencias encargadas de la aplicación de la ley. Además de intensificar la aplicación de la ley en la frontera, un elemento clave de la política migratoria estadounidense es presionar a los países de tránsito para que tengan o, al menos, reduzcan la velocidad de los emigrantes antes de que lleguen a la frontera. Por eso, México ahora está transportando en autobús de regreso a Chiapas a los emigrantes en tránsito que buscan cruzar a Estados Unidos. El hecho de que la acción del Congreso en materia de inmigración haya estado bloqueada durante décadas junto con la particularidad de que 2024 es un año electoral en el que la inmigración constituye un tema de máxima importancia, significa que es probable que veamos un énfasis aún mayor en el endurecimiento de la frontera entre Estados Unidos y México, y una fuerte presión sobre los gobiernos de los países por los que pasan a los emigrantes en tránsito. En caso de un cambio en la administración presidencial, es probable que se avecinen políticas aún más duras.

La emigración irregular, tanto hacia las Américas como hacia Europa, es un tema político candente. Aunque los patrones son diferentes, la emigración irregular hacia Europa alcanzó su pico en 2015 y 2016, mientras que el movimiento masivo en tránsito en las Américas data de apenas unos años. En ambos casos, los emigrantes se embarcan en viajes cada vez más riesgosos para buscar seguridad y oportunidades en países alejados de sus lugares. Y en ambos casos, un gran número muere en el viaje, aunque es probable que nunca sepamos exactamente cuántos han desaparecido. Desde 2015, los datos de la ONU indican que más de 2,039 millones han cruzado el Mediterráneo para llegar a Europa. Toman una de tres rutas: a través del Mediterráneo occidental, oriental o central.

La ruta del Mediterráneo central cubre las salidas desde Libia y Túnez hacia Italia y Malta. Durante la última década, esta ruta se ha convertido en la que más ansiedad genera en los gobiernos europeos, que intentan tomar el control de la situación. Tanto Estados Unidos como Europa han realizado esfuerzos para endurecer sus fronteras, lo que se denomina «aseguración» y «externalización», con el apoyo de los países de tránsito para detener a los emigrantes antes de que lleguen a sus fronteras.

Europa ha celebrado acuerdos muy publicitados con los gobiernos y las autoridades *de facto* de Túnez y Libia, mientras que dichos acuerdos entre Estados Unidos, México y otros países se han negociado en gran medida fuera de la vista del público. Tanto para los emigrantes que llegan a Europa como a los Estados Unidos, los movimientos migratorios mixtos son la norma. Incluyen aquellos que huyen de la persecución y la violencia, así como los que buscan oportunidades económicas o simplemente sobrevivir a condiciones cada vez más precarias. Las nacionalidades también difieren. Mientras que en Europa las principales nacionalidades pertenecen al norte de África y al África subsahariana y Oriente Medio, las que transitan por el Tapón de Darién son principalmente venezolanos, ecuatorianos y asiáticos.

Parece haber una relación entre ambas situaciones, como lo demuestra la reciente variedad de nacionalidades que cruzan el Tapón de Darién por el aumento de la llegada de asiáticos, africanos y habitantes del Oriente Medio. En otras palabras, lo que está sucediendo en el Mediterráneo europeo, en América Central y en la frontera de Estados Unidos, refleja una tendencia mundial de personas que buscan protección y oportunidades económicas fuera de sus regiones. Y es importante recordar que los países vecinos, como Colombia y Turquía, están albergando un número mucho mayor de refugiados que aquellos que intentan cruzar hacia los países desarrollados de Europa y América del Norte. Colombia alberga casi tres millones de venezolanos registrados y Turquía alrededor de cuatro. El número de no registrados es indudablemente mucho mayor.

Cada vez se hace más hincapié en el posible impacto del cambio climático en la emigración, pero todavía hay mucho que no sabemos sobre cuándo y dónde ocurrirá. El Banco Mundial estima que 216 millones de personas se desplazarán a nivel mundial en 2050 como resultado del cambio climático, incluidos los 17 millones de América Latina y el Caribe, si las emisiones de gases de efecto invernadero no comienzan a disminuir significativamente. Toda la evidencia apunta al hecho de que la mayor parte de ese aumento se producirá dentro de las fronteras nacionales.

Podemos esperar un incremento de la emigración del campo a la ciudad en América Latina y el Caribe, lo que significa que las ciudades y los alcaldes estarán en la primera línea de defensa con respecto a los nuevos movimientos de personas. Y sabemos que los factores ambientales siempre interactúan con los factores socioeconómicos y demográficos para motivar a

las personas a mudarse. Los adultos mayores tienen menos probabilidades de emigrar que los más jóvenes. Los grupos indígenas, que a menudo viven en tierras marginales, suelen verse particularmente afectados. Es probable que las personas con recursos económicos se mudarán antes de que su situación se vuelva catastrófica. Los desastres repentinos están obligando a las personas a abandonar sus ciudades.

El *Informe mundial de riesgos* considera que las Américas es la región del mundo con el mayor peligro ambiental como resultado de una vulnerabilidad muy alta ante esos cambios. Quizás veamos, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, más desplazamientos debido a fenómenos meteorológicos extremos, erosión costera y aumento del nivel del mar. Al parecer, quienes se desplazan debido a los impactos del cambio climático siguen los patrones de la movilidad laboral, lo que significa que se agravarán las tendencias que describí en la primera parte de esta presentación.

Me gustaría cerrar repitiendo su título. El contexto de la migración global es dinámico, complicado y desafiante. Eso supone un reto especial para los responsables de las políticas en América Latina y el Caribe, los cuales deben afrontar las incertidumbres sobre cómo y hacia dónde se moverá la gente en el futuro, así como lidiar con los inmigrantes que ya están presentes en sus territorios.

Hemos visto, en el caso de los Estados Unidos y Europa, que la seguridad de las fronteras hace que sea más difícil y peligroso llegar a sus territorios, pero eso no detiene a la emigración. Las personas desesperadas harán cosas desesperadas, ya sea caminar a través del Tapón del Darién o navegar en embarcaciones riesgosas por el Mediterráneo. Abordar las causas de la emigración y ofrecer vías más seguras y legales para los emigrantes son opciones de política que no solo podrían permitir que las personas permanezcan en sus lugares, sino también reducir los riesgos para los que decidan emigrar.

Les deseo diálogos fructíferos y estimulantes en los próximos dos días. Y perdónenme mi español. Gracias.

Políticas migratorias

Movilidad humana

Flujos globales





## PANEL 1

### LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN: UNA MIRADA REGIONAL, DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA HASTA LA VUELTA POR MÉXICO

Moderado por Germania Estévez, encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración

## PRIMERA PARTE

### Migración de personas calificadas y altamente calificadas

**Raúl Delgado Wise**, profesor y director del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas

Muchas gracias, buenos días. Agradezco mucho la invitación a participar en este seminario internacional.

El tema al que voy a hacer referencia es muy interesante, muy importante, sobre el que he venido trabajando durante los últimos cuatro o cinco años de manera sistemática. Le puse a mi presentación «La migración calificada y la cuestión del desarrollo de cara al siglo XXI». La voy a dividir y espero también ceñirme a mis veinte minutos.

En primer lugar, voy a referirme a cómo se ha generado una nueva división internacional del trabajo en el horizonte norte-sur o en el horizonte centro-periferia, y voy a dar algunos detalles que resultan muy significativos. Después hablaré acerca de la atracción de talento en Estados Unidos y la emigración calificada. Como tercer punto, la emigración calificada y altamente calificada de cara al siglo XXI.

Voy a particularizar el caso de México y a apoyarme en una investigación que hicimos, bastante amplia. Y, finalmente, adelantaré algunas conclusiones, sobre todo acerca de cómo podemos ver hacia adelante.

Hay algo que me parece relevante y que es tener claro que en el capitalismo contemporáneo predomina la gran corporación multinacional, lo que también se caracteriza como capital mo-

nopolista, y este predominio es a tal grado intenso que un autor muy cercano con nosotros, Samir Amin, considera al capitalismo actual como la era de los monopolios. Un dato: las mayores compañías del mundo, las que tienen más de mil millones de dólares anuales en ventas, dan cuenta del 60 % del ingreso mundial, 65 % de la capitalización de mercado y 75 % de las ganancias mundiales. Frente al mito, y aquí lo digo claramente, del libre mercado, que es el pilar de la ideología neoliberal, se encuentra el capital monopolista en mancuerna con el Estado imperial, en tanto pivote del poder económico y político global. Un rasgo fundamental del capitalismo neoliberal es la emergencia de una nueva división internacional del trabajo en el seno de la industria, lo cual quisiera enfatizar. Ciertas actividades intensivas en cuanto a fuerza de trabajo, reservadas para las principales potencias imperialistas, son desplazadas a la periferia a través de las plantas de ensamblaje y las maquiladoras que se instalan en nuestros países.

Esto ha trastocado de manera muy significativa la geografía global de la producción, a tal grado, y esto es realmente una distorsión, que la mayor parte del empleo industrial, más del 70 %, se localiza en países periféricos. Lo importante es que este fenómeno, lejos de implicar una industrialización de la periferia, significa una nueva modalidad exportadora que he caracterizado como la exportación indirecta o incorpórea de fuerza de trabajo. Y explicaré un poco por qué la defino de esta manera.

Las exportaciones de las maquiladoras o de las plantas de ensamblaje en nuestros países operan como nuevas economías de enclave totalmente desarticuladas de las economías nacionales, ya que se basan en insumos importados y están supeditadas a la exportación, no pagan impuestos y, además, se encuentran vinculadas al comercio «intrafirma» o comercio cautivo. A la exportación indirecta o incorpórea de fuerza de trabajo que se genera a partir de estas plantas, se agrega la exportación directa de fuerza de trabajo mediante la emigración laboral sur-norte y sur-sur. Esta nueva modalidad exportadora, además de reforzar y acrecentar las dinámicas de intercambio desigual entre el centro y la periferia, da paso al surgimiento de nuevos lazos de dependencia, y esto también lo quiero subrayar; nuevos lazos de dependencia que operan en sentido contrario al tradicional. Son lazos muy fuertes de dependencia del norte con respecto al sur. Bajo esta trama o bajo la égida neoliberal se teje otro tema muy importante, una reestructuración profunda de los sistemas de innovación, y esto lo hemos estudiado a través de Silicon Valley. Este ecosistema opera como una auténtica máquina de patentar, en la medida que evita que la gran corporación multinacional se apropie, bajo una lógica rentista, de los productos del desarrollo científico y tecnológico generados en este ecosistema.

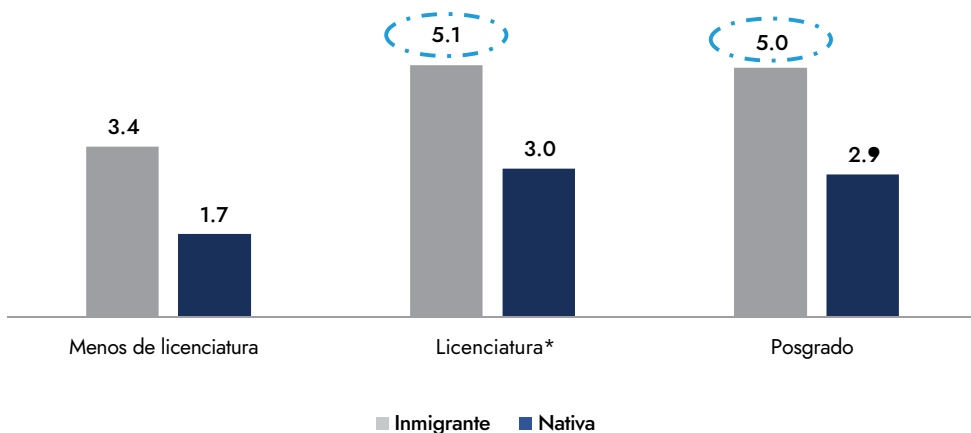
Estos productos no son creados por la corporación que los adquiere, sino que son adquiridos por estas grandes corporaciones mediante la compra-venta de patentes, y quienes realmente conciben las innovaciones son investigadores independientes que accionan bajo la figura de empresas emergentes, conocidas como *Startups*. Estas se nutren, en su mayoría, de innovadores extranjeros, provenientes de países emergentes y periféricos. Bajo esta trama, la emi-

gración calificada se convierte en el núcleo más dinámico de la migración internacional, con una creciente participación de inmigrantes de estos países. Surge así un nuevo peldaño de la división internacional del trabajo: la exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada. Nuevas y complejas modalidades de intercambio desigual y de dependencia que operan en sentido contrario del vislumbrado en el último cuarto del siglo pasado por los fundadores de la teoría de la dependencia, a la cual, en lo personal, me adscribo.

Voy a pasar ahora al segundo tema, la atracción de talento en Estados Unidos. Esta es una parte importante de la estrategia de dominación imperialista actual por parte de ese país; el 76 % de las patentes en sus universidades son de extranjeros provenientes de 88 países y tienen un papel central en las áreas de frontera. En Estados Unidos se ha producido realmente un cambio estructural. Recientemente, una de cada dos, y de hecho algo más de una de cada dos patentes en Estados Unidos, ha sido conferida a un extranjero y esto revela claramente el cambio estructural. Se elevó de 18 % en 1963, en que la generación de patentes era prácticamente de estadounidenses, a 54 % de extranjeros registradas en Estados Unidos. El 91 % de estas patentes fueron otorgadas a las corporaciones multinacionales y 7 de las 10 y 36 de las 100 principales empresas innovadoras tienen su matriz en Estados Unidos.

Estados Unidos despliega una muy agresiva estrategia de atracción de talento a través de varias instancias, entre ellas la National Science Foundation. Otro dato que pueden ver en esta gráfica es el ritmo al que están creciendo los inmigrantes con licenciatura y con posgrado en Estados Unidos, y aumentan a una tasa que es casi el doble de la que corresponde a los

**Tasa de crecimiento anual de la población inmigrante y nativa en Estados Unidos por nivel de escolaridad, 1990 y 2019**



\* Incluye Grado asociado a licenciatura y licenciatura.

Fuente: SIMDE-UAZ, estimación con base en U.S. Census Bureau, percent samples 1990 y ACS 2019).

nativos. Y otro dato relevante es que el crecimiento anual de los inmigrantes, y hablo de los diez primeros países con estudios de posgrado, proviene de países emergentes o periféricos.

Pasemos ahora al tema de la emigración calificada y altamente calificada en referencia al caso de México. Voy a presentar alguna información que está en un libro que acabamos de publicar en 2023 por el Fondo de Cultura Económica y que se titula *La migración mexicana altamente calificada de cara al siglo XXI*. Este estudio fue una iniciativa del grupo UNESCO MOST en México y trata de llenar un vacío en cuanto al conocimiento de la emigración calificada. El proyecto era muy grande, patrocinado por el Consejo Nacional de Humanidad y Ciencia y Tecnología de México. Realizamos una encuesta a 163,050 posgraduados mexicanos en el extranjero. Obtuvimos respuesta de casi 25,000 con posgrado en 67 países. Sostuvimos cuatro reuniones de grupo de foco en Silicon Valley, en Chicago, en Estrasburgo y en Bruselas. Entre 1990 y 2010, la tasa de crecimiento de los emigrantes con educación terciaria es casi el doble a nivel mundial que la tasa de crecimiento de los emigrantes en general. En el caso de México, se cumple en una dimensión mucho mayor.

En este cuadro se aprecian con más detalle los niveles de escolaridad, y que la tasa de crecimiento más larga, que es 10.2 % anual, corresponde a los emigrantes mexicanos con posgrado. México tiene actualmente, y esto ha venido creciendo de manera exponencial, 1.6 millones de profesionales en el extranjero y alrededor de 400,000 posgraduados.

### Tendencias de la migración mexicana calificada

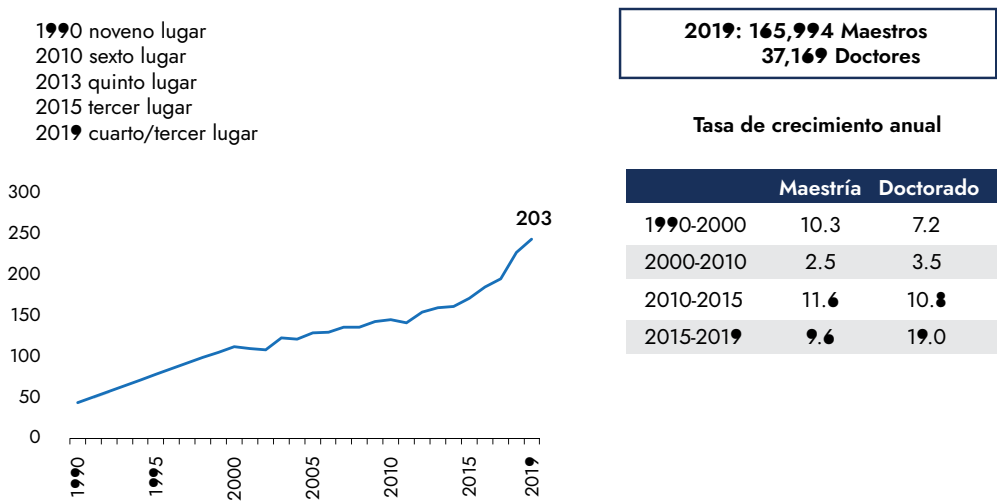
Nivel de escolaridad superior	1990	2000	2010	2015	2018	Tasa de crecimiento anual 2000-2018
Licenciatura y Posgrado	161,196	446,852	896,001	1,209,895	1,476,833	6.9
Licenciatura	116,554	392,824	731,637	984,379	1,168,965	6.2
Posgrado	44,642	54,028	164,364	225,515	307,868	10.2

Fuente: SIMDE-UAZ. Estimación propia con base en Censos de países disponibles en *IPUMS International* del Minnesota Population Center, 2014 y UN-DESA, 2013; y U.S. Bureau of the Census, *Percent Samples 1990 y 2000, American Community Survey (ACS) 2010, 2015 y 2018*. (Véase metodología en Gaspar y Chávez (2016 y 2019)). Las cifras de 2015 publicados en 2019 difieren por un ajuste de los datos.

En esta otra gráfica podemos apreciar el cambio estructural porque ocupaban el noveno lugar en 1990 y hoy ya se sitúan en el tercer lugar, junto con Corea del Sur.

En Estados Unidos los que tenían categoría de doctor ascendían, en 2019, a 37,169, número que supera a los integrantes del Sistema Nacional de Investigadores de México, que reúne a la crema y nata de los graduados en ese país. El núcleo que tiene la mayor tasa de crecimiento es el de los que poseen doctorado, que de 2015 a 2019 aumentó a una tasa anual de 19 %.

### EU: Población nacida en México con posgrado



Fuente: SIMDE UAZ. Con base en U.S. Bureau of Census. Dataferret. Percent Samples 1990 y 2000. De 2001-2017 con base en American Community Survey (ACS), 2018-2019 con base en Current Population Survey (CPS), 2018 y 2019.

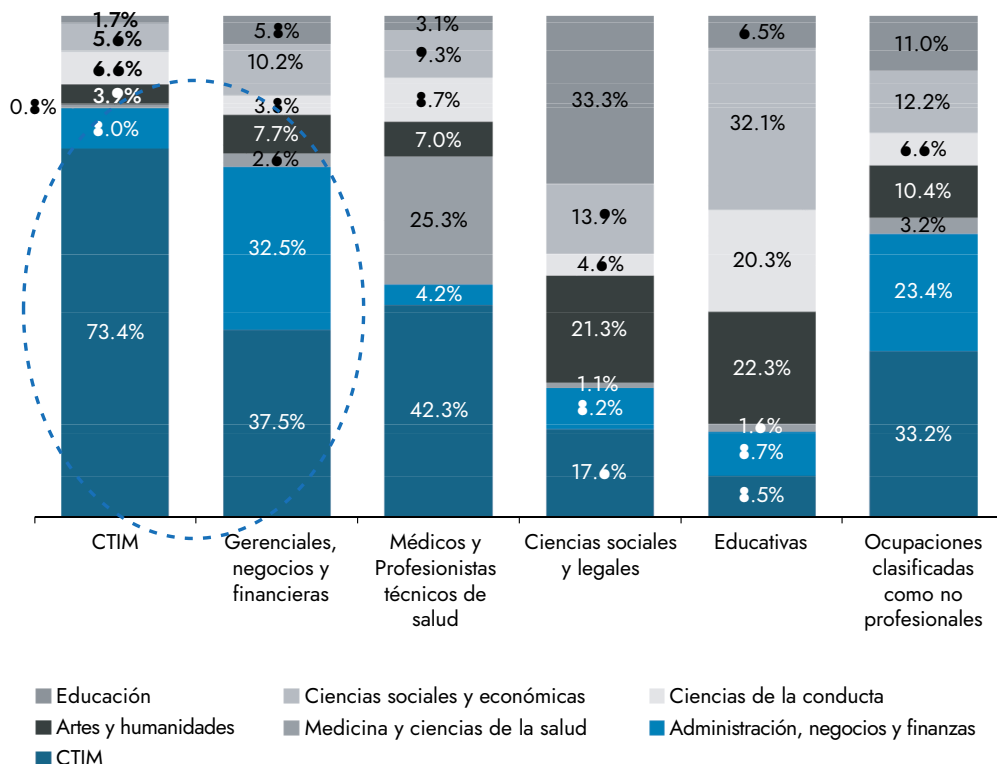
Estos graduados mexicanos se ubican en las áreas estratégicas para la innovación, que son las STEM; en español, ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Como vemos en la gráfica, ocupan el 32.5 % de los posgrados mexicanos en Estados Unidos; pero si sumamos a otro núcleo que es importante en este terreno y en el campo de los *Startups*, los posgraduados en administración, negocios y finanzas, entonces ya la cifra alcanza el 50.1 %. Existe una correlación casi perfecta entre el campo en el que estudiaron los posgraduados en el área STEM y el campo gerencial, de negocios y finanzas.

En esta otra gráfica se refleja una proporción muy equilibrada entre los que se formaron en Estados Unidos, los que tienen formación mixta y los que se formaron en México. El núcleo que más está creciendo, entre los años 2000 a 2017, es el del área STEM, cuyo porcentaje de incremento es mucho más grande que en periodos anteriores.

Esta gráfica es de un estudio que hizo la Universidad de Berkeley de los *Startups* en Estados Unidos y que tienen características similares a lo que observamos en el caso de la emigración de México a Estados Unidos. El 75 % de los que trabajan en empresas tecnológicas, en *Startups*, vienen del área STEM y el 16.7 % de negocios y finanzas. Según la encuesta que aplicamos, la emigración calificada está más dispersa, aunque se concentra en Estados Unidos y Europa. En términos generales, los mexicanos que están en el exterior tienen atributos comparables e incluso superiores a los del nivel 2 y nivel 3 del sistema nacional de investigadores,

### EU: Posgraduados mexicanos por área de conocimiento y tipo de ocupación, 2013-2017



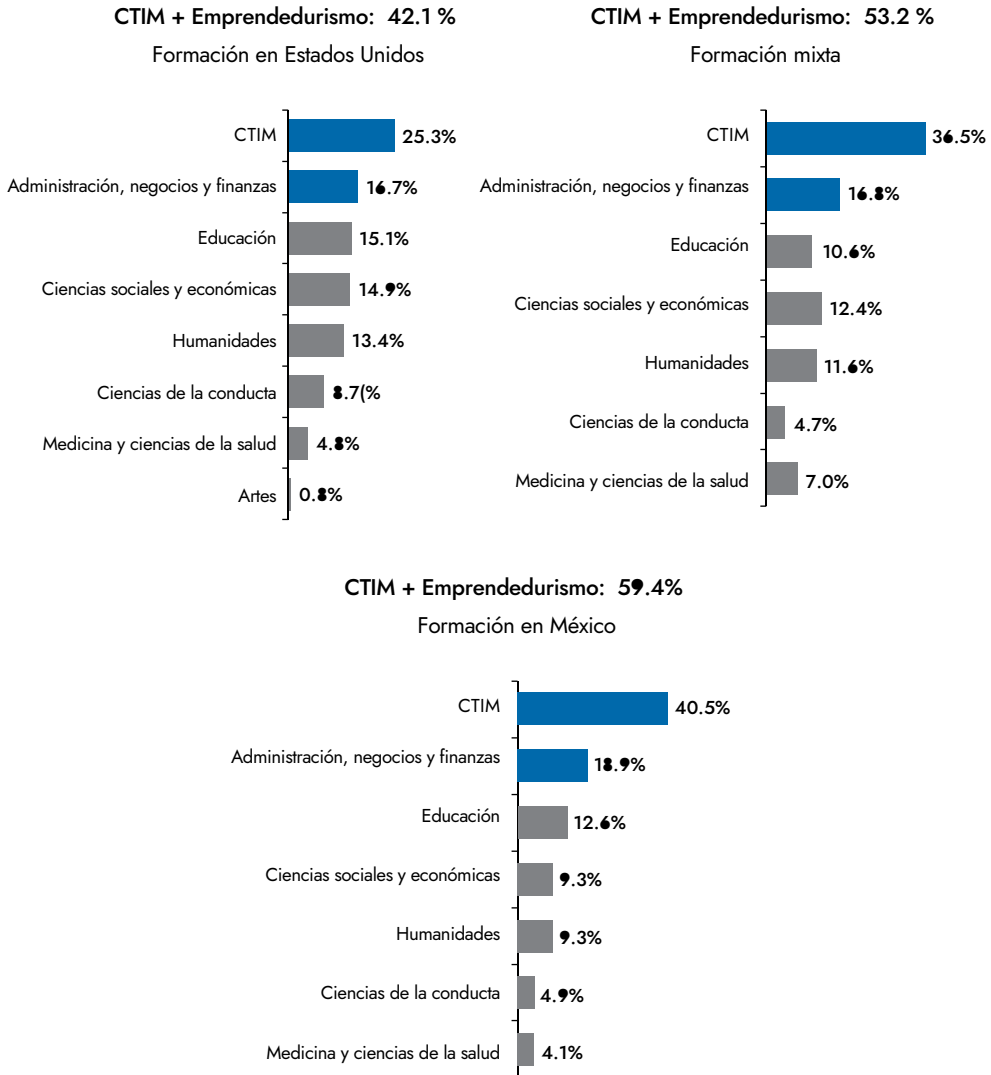
Fuente: SIMDE-UAZ. Estimación y metodología con base en U.S. Bureau of the Census, American Community Survey (ACS) 2013-2017. Gaspar Olvera.

que es el segmento más importante de los investigadores en México. Me atrevería a decir que contamos, y esto fue una gran revelación del estudio, con mayor capacidad científica y tecnológica en el exterior que en nuestro propio país, y seguramente lo mismo ocurre en otros países periféricos de la región.

La relación imperante entre migración y desarrollo tributa a los sectores de emigrantes y, ante todo, al progreso de las principales potencias imperialistas. La emigración desde los países de origen y de tránsito se inscribe en esta dinámica y contribuye a expandir y profundizar los procesos de desarrollo desigual en los que están inmersos. Se trata de una relación que se encuentra atrapada en una espiral ascendente de marginación y dependencia.

El modelo exportador de fuerza de trabajo implantado en numerosos países periféricos ha dado lugar al advenimiento de nuevas modalidades de intercambio y de transferencia de excedentes en dirección sur-norte. La gran paradoja es la siguiente: en la inmigración calificada y altamente calificada proveniente de la periferia se incuba una nueva forma de dependencia,

### EU: Posgraduados mexicanos según país de estudios y área del conocimiento, 2013-2017

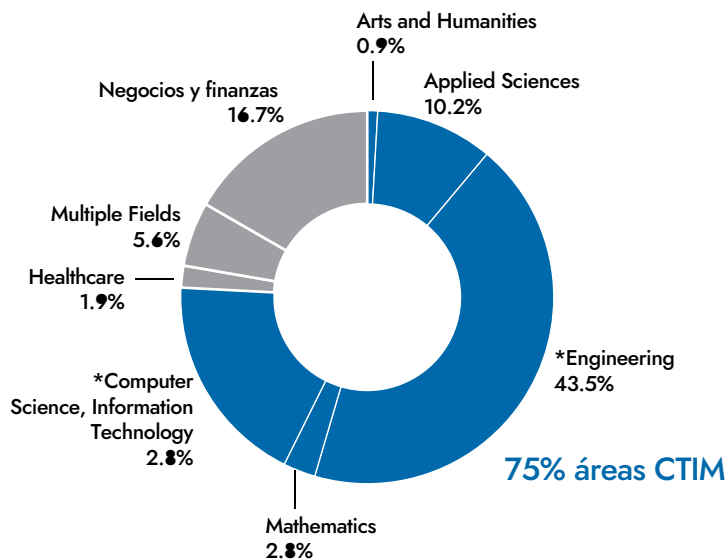


Fuente: SIMDE UAZ. Con base en U.S. Bureau of Census. *Dataferret. Percent Samples 1990 y 2000*. De 2001-2017 con base en *American Community Survey (ACS), 2013-2019* con base en *Current Population Survey (CPS), 2013 y 2019*.

aparentemente más severa y lacerante. La dependencia del norte con respecto a la capacidad científica y tecnológica del sur se encuentra al servicio del norte y en contra del sur. Si bien la reestructuración ha dado lugar a una profundización de la dependencia y de la subordinación de nuestros países a la esfera de acumulación de los países centrales, también implica una mayor y creciente dependencia de los países centrales con respecto a los periféricos en prácticamente todas las esferas de la actividad económica, desde la agricultura, la minería y los servicios, hasta las formas intensivas, como el conocimiento y la innovación. Nos encontra-

mos ante un campo de posibilidades hasta hace poco inimaginable para trascender las causas estructurales del subdesarrollo y la dependencia.

### EU: Campos del grado más alto obtenido por los inmigrantes fundadores de empresas en ingeniería y tecnología (startups)



Fuente: Master of Engineering Management Program, Duke University; School of Information, U.C. Berkeley; Kauffman Foundation; 2007

Esta posibilidad cobra enorme relevancia ante la crisis civilizatoria por la que atraviesa el capitalismo contemporáneo y la humanidad entera. Para avanzar en esta perspectiva, la categoría de «modernidad», entendida como proyecto civilizatorio, adquiere especial relevancia. Lo importante, y con esto termino, es que existe en nuestros países el potencial para avanzar hacia una modernidad alternativa; es decir, una modernidad que no se guía por el propósito ciego de la ganancia, sino que puede estar orientado hacia la satisfacción de las necesidades sociales y en armonía con la naturaleza. Y, con ello, abrir un campo de posibilidades inédito para enfrentar los desafíos que nos plantea el desarrollo y la emigración con una perspectiva emancipadora, profundamente humanista y libertaria.

## La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades

**Francesco Carella**, especialista regional en Migración Laboral y Movilidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En primer lugar, me gustaría agradecer al Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana por esta invitación a la OIT, en las personas de sus directores ejecutivos, el profesor Wilfredo Lozano, y también Germania Estévez, quien está moderando este panel, y a todo el equipo.

Les voy a hablar de la emigración laboral temporal, porque es un tema que se ha puesto bastante de moda en los últimos años, aun cuando no es nuevo.

Ayer escuchamos en la conferencia magistral de la doctora Elizabeth Ferris que el gobierno de los Estados Unidos, en colaboración con otros gobiernos de la región, como Canadá, y también España, han abierto en cuatro países de América Latina unas oficinas de movilidad segura que están trabajando diferentes variantes, incluyendo la movilidad laboral temporal. Últimamente, se han firmado acuerdos al respecto en el sector de la salud entre Colombia y Alemania, para citar solo un ejemplo. Si bien la emigración laboral temporal puede brindar algunas oportunidades, también tiene varios desafíos y no es la solución a todas las cuestiones de movilidad de carácter laboral.

No deja de ser una contribución la apertura de vías legales, de procedimientos regulares para la emigración, lo cual es una de las formas de prevenir la emigración irregular. Por limitaciones de tiempo, solo voy a destacar algunos puntos de este estudio que publicó la OIT en 2022. Es un estudio global, no es específico, sobre las Américas. Les entregaré los datos para los que deseen descargar el estudio.

El famoso historiador Cindy Hahamovich indicó que este tipo de esquemas de emigración laboral temporal están basados en el principio de un inmigrante que regrese a su país. Estos acuerdos aparecieron por primera vez en el siglo XIX y eran compromisos negociados por el Estado con el fin de mantener altos niveles de inmigración mientras se apaciguaban los movimientos antinmigrantes. Ya en el siglo XIX, existían estas dinámicas que, por otro lado, podemos reconocer como bastante actuales.

Existe la necesidad de trabajadores, de mano de obra, de talentos, no solo nacionales, sino de otros países, pero los movimientos antinmigrantes y ciertos sectores de las sociedades de los países de acogida se oponen a esta realidad. En el siglo XIX se producía, por un lado, la

expansión de los mercados mundiales de azúcar, de algodón, de té, y al mismo tiempo la abolición de la esclavitud. Y en este contexto lo que se creó fue un sistema de trabajo contratado de cumplimiento forzoso, que es un régimen bastante cerca de la servidumbre, en el cual se reclutaban trabajadores para las plantaciones o la construcción de ferrocarriles, sobre todo en el caso de las colonias británicas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, se dieron otras dinámicas. Los trabajadores extranjeros en Alemania, por ejemplo, bajo el régimen nazi, y de manera parecida también en Japón, se convirtieron en trabajadores forzados. En otros países, eran reclutados inmigrantes para realizar trabajos forzados de manera temporal.

En el siglo XIX y principios del siglo XX, la mayoría de estos acuerdos de migración temporal se enfocaban principalmente en los procesos de inmigración y de asentamiento de las personas. Y no fue hasta después de la Primera Guerra Mundial que los gobiernos empezaron a enfocarse, en estos acuerdos, en la transferencia de mano de obra; o sea, concentrarse realmente en la cuestión del trabajo, en la transferencia temporal de mano de obra hacia otro territorio nacional. En plena Segunda Guerra Mundial, en el año 1942, Estados Unidos, junto con México, lanzó un programa bilateral, el famoso programa Bracero (el título oficial es Programa de Suministro de Mano de Obra Agrícola de Emergencia), que se concibió en tiempos de guerra.

La economía de los Estados Unidos necesitaba trabajadores en el momento en que muchos estadounidenses se encontraban ocupados en la guerra. En 1943, el gobierno también negoció con los funcionarios coloniales británicos otro acuerdo para el reclutamiento de británicos provenientes de las Indias Occidentales, de las islas del Caribe anglófono. Y en este acuerdo vemos algunas características que todavía encontramos en los acuerdos actuales, como cláusulas sobre salarios mínimos, vivienda digna y el transporte gratuito hacia y desde los Estados Unidos, y también alguna fórmula no particularmente avanzada de acceso a la justicia, la posibilidad de denunciar el abuso ante las autoridades consulares. Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947, el gobierno estadounidense dejó de ser el administrador oficial del programa Bracero, pero los empleadores, los empresarios del sector agrícola podían seguir solicitando mano de obra extranjera siempre que el Ministerio de Trabajo certificara que existía esa necesidad. Hasta que, en 1963, bajo el gobierno del presidente Kennedy, se definió la política, dado que los trabajadores inmigrantes estaban afectando negativamente los salarios, las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo para los nacionales, y entonces finalizó el programa Bracero en 1964.

Más o menos al mismo tiempo, Europa, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, necesitó también trabajadores. Se llevaron a cabo los primeros acuerdos y convenios de emigración laboral y en los años 50 y 60 se concretaron muchos de carácter bilateral. No era usual el término de

trabajador exterior o extranjero porque se asociaba a ese régimen de trabajo forzado bajo la Alemania nazi. Estos acuerdos de trabajo temporal en Europa involucraban países como los del sur de continente, Italia, España, Grecia, Portugal, y también los países cercanos, como los de África del Norte y Turquía. Implicaban una gran participación gubernamental. Por ejemplo, los funcionarios del Ministerio de Trabajo de Alemania se desplazaban hacia Turquía para realizar la selección de los trabajadores turcos. Eran programas a gran escala y los números exactos variaban anualmente en función de la tasa de desocupación en el país de destino.

Estos programas tienen un origen relativamente lejano en la historia, pero muchas de sus características siguen vigentes. La emigración laboral temporal no es fácil de definir. Aquí pueden ver algunas definiciones usadas por organizaciones regionales e internacionales, como la Unión Europea y la OCDE.

## ¿Quién es una persona migrante temporal? No existe una definición internacionalmente acordada

La migración temporal se define como «la migración debida a una motivación y/o propósito específico con la idea de un posterior retorno al país de origen u otro desplazamiento. (EC 2011, 12)

Los migrantes temporales son personas de nacionalidad extranjera que ingresan a un país con un visado o que reciben un permiso no renovable o renovable por un periodo de tiempo limitado. El grupo incluye a personas como trabajadores de temporada, estudiantes internacionales, proveedores de servicios, artistas del espectáculo, etc. OEA y OCDE 2015, 3)

Se considera migrante permanente a toda persona cuya situación jurídica le permite permanecer en el país huésped de manera indefinida bajo las circunstancias que prevalecían en el momento de su llegada. Por el contrario, un migrante temporal es alguien cuya situación jurídica al momento de la entrada no le permite permanecer en el país huésped sin un cambio de condición sujeto a condiciones adicionales (OCDE 2019, 121)



Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente



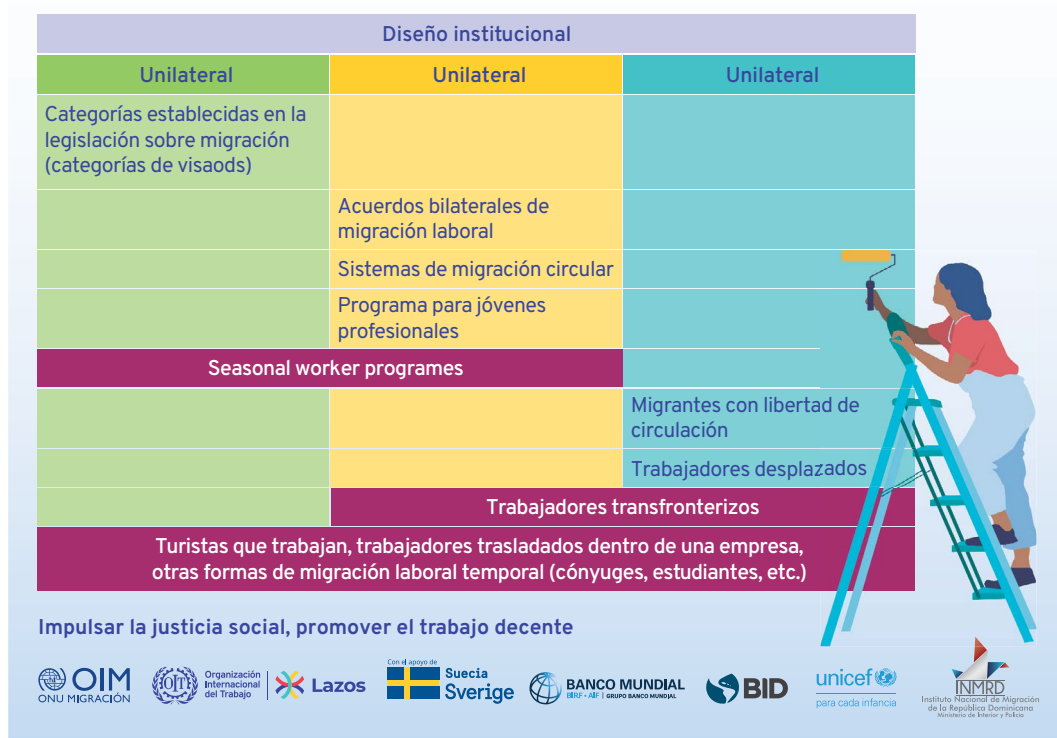
Las características básicas son el propósito, que es el trabajo, y la duración. La definición la solemos encontrar en las leyes o en las políticas de los países, sobre todo de destino. No suelen ser los países de origen quienes definen la emigración temporal, porque no suelen ser los que aspiran a dicha emigración. Son sobre todo los países de destino, y cada uno la define a su manera. Una excepción a esta regla es el gobierno de Filipinas, que optó por tener una

definición de emigración laboral temporal, aun siendo un importante país de emigración o de origen. El gobierno de Filipinas abarca todas las fases del ciclo migratorio, desde la presalida, el periodo en el extranjero, el regreso y la reintegración.

Filipinas considera la emigración laboral temporal como un ciclo de trabajo en el extranjero que abarca contratos de dos años para los trabajadores en tierra y de entre seis y diez meses para los trabajadores en el mar. Lo cual se adapta bastante a las políticas de los países de recepción o de destino. Esas definiciones varían, porque cada país ejerce su soberanía sobre el establecimiento de sistemas de visado y modos de admisión.

Esta falta de prácticas jurídicas y de definiciones comunes en cuanto a la emigración laboral temporal implica una multiplicidad de estatus migratorios y también que haya mucha variedad en la naturaleza de las relaciones laborales entre el trabajador inmigrante temporal y su empleador. En este estudio, tratamos de realizar una tipología básica de los acuerdos de emigración laboral temporal, que pueden ver en este esquema.

## ► Tipología básica



Hay acuerdos unilaterales. Uno muy conocido en las Américas es el programa de las visas H2A de Estados Unidos; unilateral en el sentido de que es concedido por Estados Unidos a

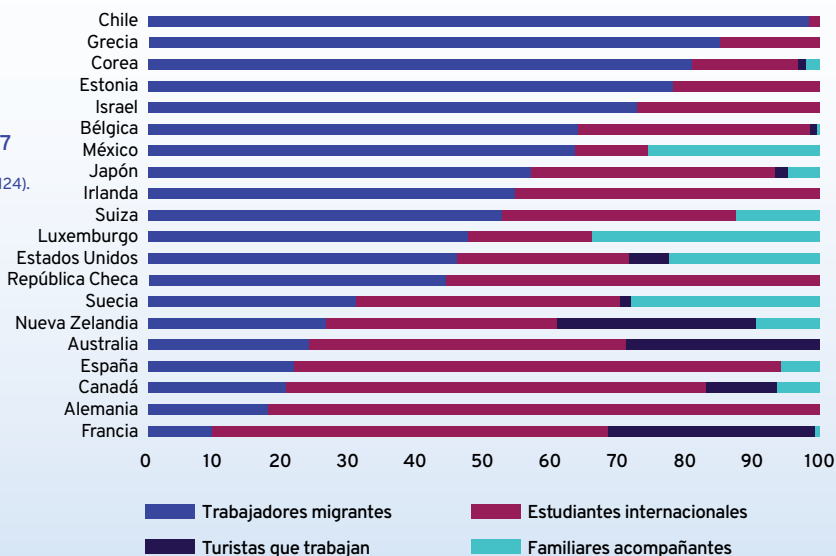
cualquier trabajador o Estado interesado. No es resultado de un acuerdo bilateral. Están los acuerdos bilaterales. Mencioné uno reciente entre Alemania y Colombia en cuanto a los trabajadores de la salud. Hay otros muy conocidos, como los que tiene el gobierno de Canadá con algunos países de la región, como Honduras y Jamaica, para trabajadores agrícolas. Existen programas de jóvenes profesionales entre varios países. Además, se establecen acuerdos de migración en los espacios de movilidad regional, como CARICOM, MERCOSUR, etcétera. Hay otras categorías, como los trabajadores transfronterizos, los turistas que tienen acceso al trabajo, los cónyuges de trabajadores inmigrantes, los estudiantes a los que se les conceden algunas horas de trabajo mientras estudian.

En esta lámina pueden ver que la dificultad de definir la emigración laboral se debe en parte a que no se cuenta con estadísticas confiables. En los casos de Chile y Grecia la gran mayoría de los trabajadores entran con la categoría de inmigrantes temporales. En cambio, en Francia y Alemania una gran parte de los trabajadores inmigrantes temporales entran con visas de estudiantes, que les permite trabajar por cierta duración, normalmente un máximo de 15 a 20 horas semanales.

### Retos en materia estadística

Concesión de permisos a las diferentes categorías de migrantes temporales, 2017

Fuente: OCDE (2019: 124).



Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente



Algunos elementos fundamentales en el diseño de estos acuerdos tienen aspectos importantes para los trabajadores emigrantes en términos de protección. En el estudio delineamos varias categorías de estos componentes, desde objetivos, agencias, personas involucradas, patrocínios, etcétera. Debo mencionar que la movilidad restringida en el mercado laboral, que por lo general caracteriza muchos de los acuerdos y esquemas de emigración laboral temporal, puede conducir a déficits en el trabajo decente. Una de las principales causas de esos déficits es el hecho de que la representación de ese tipo de trabajador sigue siendo un reto, en el sentido de que muchos de ellos no tienen acceso a la libertad de asociación y de contratación colectiva, que es un derecho fundamental, un principio esencial al cual todo trabajador debería tener acceso, y la razón por la cual no lo tiene puede ser por causas jurídicas, legales o por la práctica.

Es decir, se considera que los acuerdos de emigración laboral temporal conllevan un elemento de lo que algunos han definido como «deportabilidad incorporada»; o sea, el hecho de que es de corta duración, con el riesgo de estar trabajando en otro país y que al cabo de un tiempo relativamente corto pueda ser deportado o tener que regresar a su país de origen. Eso hace que no goce plenamente de sus derechos, que no acuda a un sindicato o que no pueda sindicalizarse. A esto se agrega otro elemento, que es que muchos de estos acuerdos están dirigidos a trabajadores poco calificados o medianamente calificados. Escuchamos al doctor Delgado Wise en la presentación anterior sobre la situación de los trabajadores altamente calificados; ahora estos acuerdos se enfocan más en los que eran medianamente y poco calificados, pero sabemos que ya no es tan así.

En Nueva Zelanda, lo cual es válido para otros países, se aplican diferentes niveles de estatus migratorio, de visa y de oportunidades migratorias; desde una visa limitada estacional hasta la residencia permanente y la ciudadanía. Conforme se va subiendo en esa escala se van incrementando los derechos a los cuales tiene acceso el trabajador inmigrante. Y eso está vinculado no solo con el estatus migratorio, sino también con el nivel de calificación, en el sentido de que para las personas de baja calificación resulta muy difícil conseguir la residencia permanente o la ciudadanía, mientras que para los altamente calificados es mucho más fácil.

¿Por qué hablo de los considerados tradicionalmente como de baja calificación? Porque en el contexto de la pandemia de Covid-19, muchos de estos trabajadores poco calificados —los de la agricultura, de la hostelería, de la construcción, del trabajo doméstico, de cuidado, el comercio minorista— se han vuelto trabajadores esenciales, son los pilares de la economía sin los cuales muchos de nuestros países no funcionan. Ante este actual panorama del mundo laboral, el estudio que les estoy presentando trata de plantear algunas ideas sobre cómo podemos mejorar las modalidades de la emigración laboral temporal para asegurarnos, por un lado, que los países tengan acceso a estos trabajadores, que son tan esenciales para las economías, y que, por otro lado, ellos vean sus derechos respetados y gocen de los derechos

laborales como cualquier otro trabajador. Una oportunidad en este sentido son los acuerdos bilaterales. Un punto muy importante es que la protección laboral debería ser un componente básico de estos acuerdos y que no se debería excluir a los emigrantes temporales de las instituciones del mercado laboral.

El proceso de contratación es fundamental para que, primero, los empleadores del país de destino tengan acceso a la mano de obra y al talento que necesitan y, segundo, para que los trabajadores no sufran abusos. En el estudio se cita, entre otros, un caso de contratación de trabajadores de la construcción hacia Israel y cómo durante varios años estos venían sobre todo de Moldavia y Bulgaria y eran víctimas de varios abusos, entre los cuales estaba el cobro de tasas y comisiones de contratación ilícitas, ilegales, según el Derecho Laboral Internacional y el de Israel, hasta que se realizó un acuerdo bilateral de movilidad temporal que definía que la contratación sería realizada a nivel estatal y no por agencias privadas. Este es un modelo que ha funcionado en el caso de Israel con estos dos países de origen.

No es el único. Existen modelos exitosos donde las agencias privadas están involucradas en la contratación, pero bajo cierto control y principios equitativos. El diálogo entre los países sobre la emigración laboral temporal debería basarse tanto en las necesidades del país receptor como en la posibilidad de reintegración una vez que el trabajador retorna a su país de origen. Si la idea es que no se quede en el país de destino, es importante que tenga oportunidades de reinserción y reintegración una vez retornado.

Algunas buenas prácticas aprendimos en el contexto de la pandemia. Una de ellas es la posibilidad de abrir opciones en aquellos sectores donde las necesidades de trabajadores son reiteradas, frecuentes o regulares. Quiere decir, permitir a los trabajadores inmigrantes temporales que accedan a un camino hacia la residencia más estable y permanente en el país.

En los sectores de la economía con alta estacionalidad, como la agricultura y la producción de alimentos es cierto que cada fase del ciclo productivo requiere de competencias específicas. Lo que se ha visto en situaciones semejantes es que se pueden formar a los trabajadores, capacitarlos para que, por ejemplo, participen no solo de la cosecha, sino también en las demás fases del ciclo productivo y así crear una reserva de mano de obra estable. Esto permite al trabajador cierta estabilidad en el país de destino y también de carácter salarial, y al país de destino o a los empleadores del país de destino les ahorra mucha inversión en contratación y en gastos administrativos, de viaje, etcétera.

Debo reiterar la importancia de fortalecer los acuerdos de emigración laboral y que se enfoquen en dos puntos; por un lado, los factores de vulnerabilidad, como la opción de poder o no cambiar de empleador, sobre todo en caso de abusos; las cuestiones de alojamiento, de competencias y aprendizajes permanentes, y lo relativo al déficit de información. Muchas ve-

ces los trabajadores inmigrantes temporales no tienen acceso a información sobre el mercado laboral del país de destino. Filipinas, como cité antes, tiene todo un programa muy bueno de preparación presalida, pero en muchos casos los trabajadores necesitan información del país de destino. Una experiencia que hemos tenido en la OIT es que se pueden conformar centros de recursos, que sean gestionados por sindicatos, por la sociedad civil, que brinden la información necesaria en el país de destino. Más allá de las vulnerabilidades específicas de los trabajadores emigrantes, está el garantizar que los trabajadores inmigrantes tengan acceso a las instituciones del mercado laboral de la misma manera que lo tienen los trabajadores nacionales.

El diálogo social es una manera de garantizar el buen funcionamiento de estos acuerdos bilaterales, multilaterales y hasta unilaterales, y el diálogo social en el contexto migratorio puede ir más allá y adquirir un carácter nacional entre gobierno, sector trabajador, sector empleador, y ampliarse a interlocutores de los países de origen y de destino, lo cual puede facilitar la integración en el país de destino y, como decía también, la reintegración en el país de origen una vez que se regresa. Voy a concluir con esta lámina, en la cual pueden ver el estudio, del cual solo presenté algunos puntos.



Los invito a descargarlo de nuestra página Web a través del QR.  
Muchas gracias.



## La gestión de la migración irregular en la Unión Europea

**Diego Ginés Martín**, profesor ayudante de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y la Facultad de Derecho (Icade), Universidad de Comillas

Muy buenos días a todos, y muchas gracias, Germania, por ser el motor de esta conferencia, de este seminario y por permitirme esta presentación. Mi ponencia va a versar sobre la gestión de la inmigración irregular en la Unión Europea. Este es uno de los temas que más preocupa a la opinión pública hoy. No una preocupación necesariamente sustentada en datos. La primera pregunta que deberíamos hacernos es a qué nos referimos cuando hablamos de inmigración irregular, porque creo que ese concepto cubre varias vertientes o, digamos, subtemas, y es en base a ello que voy a estructurar mi ponencia.

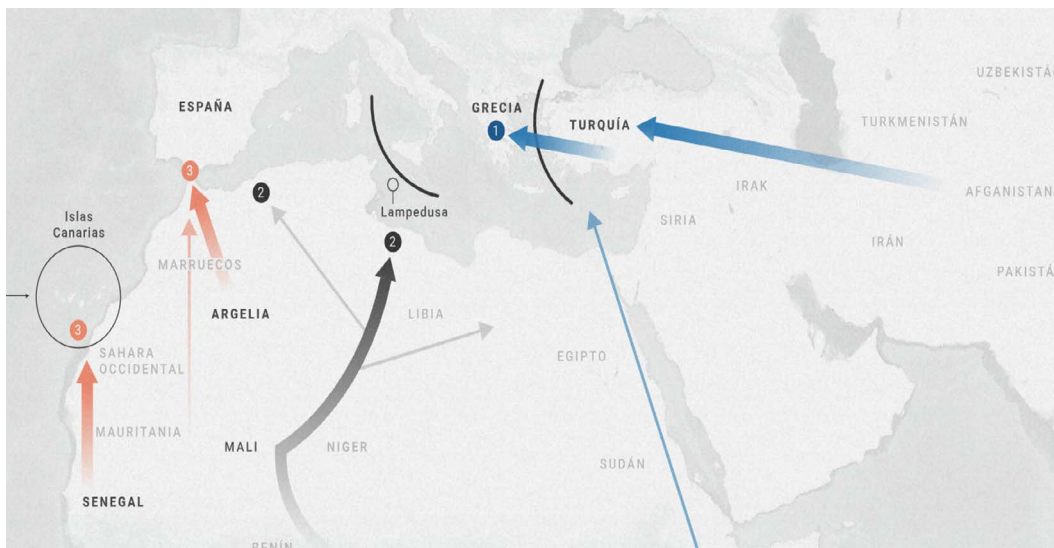
En primer lugar, hablamos de inmigración irregular como método o como forma de emigrar. Nos referimos a formas irregulares de viajar, independientemente de que estos flujos, por su naturaleza, realmente son mixtos; es decir, incluyen, como dijo ayer la profesora Elizabeth Ferris, tanto a personas que tienen necesidades de protección, que son refugiados, como los a veces mal llamados emigrantes económicos. Y, en segundo lugar, tenemos un fenómeno que es sustantivamente diferente: la inmigración irregular como estatus. Es decir, el estatus legal de aquellas personas que ya se encuentran en el interior de un Estado, que ya están en la Unión Europea, no obstante la manera en que hayan emigrado. Puede haber personas que emigren de manera regular y que luego devienen en una situación irregular y, viceversa, personas que emigran de manera irregular, pero posteriormente pueden calificar como refugiados o adquirir un permiso de residencia bajo cualquier otra fórmula. Para hablar de inmigración irregular, tenemos que referirnos a los flujos de inmigración irregular, aun cuando estos sean, por naturaleza, mixtos.

¿Por qué hablamos de flujos mixtos? Por la falta de vías legales hacia Europa de los refugiados de países de origen. Hay algunos países que, tradicionalmente, son de asilo, como Colombia, recientemente Venezuela y aún más recientemente Ucrania, cuyos nacionales tienen más facilidad para acceder a Europa con un visado de trabajo o simplemente como turistas. Cuando hablamos de flujos irregulares, aludimos a aquellos que vienen del norte de África y del Oriente Próximo, que no cuentan con vías legales para acceder a la Unión Europea.

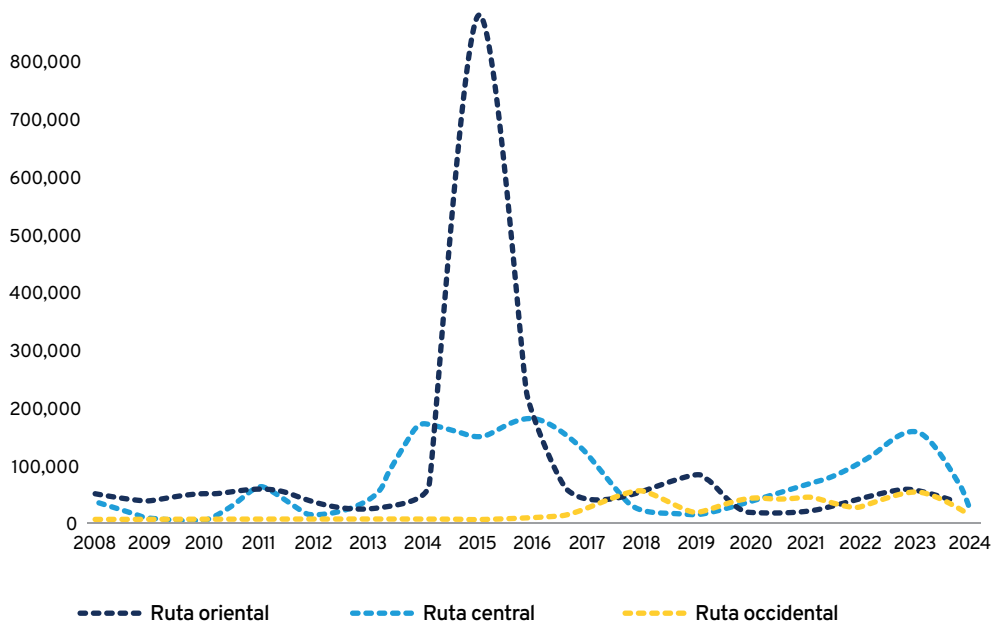
Estos flujos ilegales distinguen tres rutas fundamentales para acceder a Europa. En primer lugar, la ruta del Mediterráneo oriental, que es la que comunica Turquía con Grecia y Chipre a través del Mar Egeo, y que es la utilizada fundamentalmente por nacionales de Siria, Afganistán e Irak. La segunda ruta es la del Mediterráneo central, que comunica Libia, Túnez y Argelia con Italia y con Malta. Y, en tercer lugar, podríamos dividir la ruta occidental en dos: la ruta

tradicional del Mediterráneo occidental, que comunica Marruecos con España peninsular o con Ceuta y con Melilla, y la de África Occidental o la ruta Canaria o la ruta Atlántica, recibe distintos nombres, que comunica el oeste de Marruecos, el Sáhara Occidental y países como Senegal y Mauritania con las Islas Canarias en España. Esta ruta Atlántica no está recogida por Frontex en esta gráfica, pero es la única que en los últimos uno o dos años está creciendo a nivel cuantitativo.

### 1. La inmigración irregular hacia la UE



Fuente: *El Confidencial*



Fuente: Frontex

El año pasado hablábamos de alrededor de 40,000 personas que llegaron a las Islas Canarias por esta ruta, lo cual significó un 150 % de arribos con respecto al año anterior, y en 2024 se están volviendo a experimentar subidas en los números, que eran relativamente estables y diría que desde 2015 decrecientes; pero en el caso de la ruta Canaria sí se están experimentando incrementos por la vía Atlántica. La principal nacionalidad que llega a través de esta ruta es de Mali por los conflictos que sufre ese país. En 2023, el número de irregulares fue de 380,000 a través de cualquiera de estas cuatro rutas mencionadas con anterioridad.

La siguiente pregunta que nos debemos hacer: ¿Cuál es la respuesta de la Unión Europea ante estos flujos irregulares, que son mixtos por la falta de vías legales hacia la Unión Europea?

La política europea podríamos describirla como generalmente de contención. Esto fue explicado ayer por la profesora Elizabeth Ferris. Una labor de contención que se consigue, en primer lugar, con la fortificación en su sentido más físico, es decir, la construcción de vallas y de muros alrededor de la Unión Europea. Según una investigación del *Telegraf*, la evolución ha sido espectacular, dado que en 2014 la Unión Europea solo contaba con aproximadamente 315 kilómetros de vallas en su territorio. En 2022, más de 2,000 kilómetros de vallas y de muros se han levantado en sus fronteras. Europa se ha convertido en un espacio blando por dentro, sin fronteras dentro del espacio común, pero duro por fuera, en sus fronteras exteriores.

En segundo lugar, y este es el asunto más polémico, más estudiado y conocido, al menos en los medios académicos, es la fortificación virtual. ¿A qué nos referimos? A procesos que se denominan de externalización de las fronteras, es decir, el desplazamiento virtual de las fronteras más allá de la frontera física de los Estados miembros.

¿Cómo se consigue esta fortificación virtual? A través de la cooperación con terceros países, fundamentalmente con los países de origen, pero también con aquellos de tránsito. En esto participa directamente la Unión Europea como organización internacional o los Estados miembros. La colaboración se basa en instrumentos de *soft law*, que no son jurídicamente vinculantes, sino acuerdos que, simplificándolos muchísimo, implican el dinero a cambio del control migratorio por parte de estos terceros Estados.

He incluido una imagen de uno de los casos más paradigmáticos, el acuerdo Unión Europea-Turquía de 2016. También ha habido colaboración con Túnez, Afganistán antes de la toma del poder por los talibanes, y existe lo que se denomina Fondo Fiduciario de Emergencia para África, que mezcla en sus objetivos y en su financiación, cooperación y desarrollo con labores de contención y de control migratorio por parte de estos terceros países.

Estos acuerdos también tienen lugar bilateralmente. Hay, por ejemplo, memorandos de entendimiento entre Italia y Libia para propósitos de control migratorio; y España con Marruecos y

con Mauritania. No son mutuamente exclusivos, es competencia tanto de los Estados miembros como de la Unión Europea en tanto organización internacional.

### Respuestas de la UE (y sus Estados Miembros) ante los flujos (mixtos) irregulares:

#### Fortificación (física)

#### Fortificación ("virtual"):

Contención, externalización y desplazamiento de fronteras a través de acuerdos con terceros países



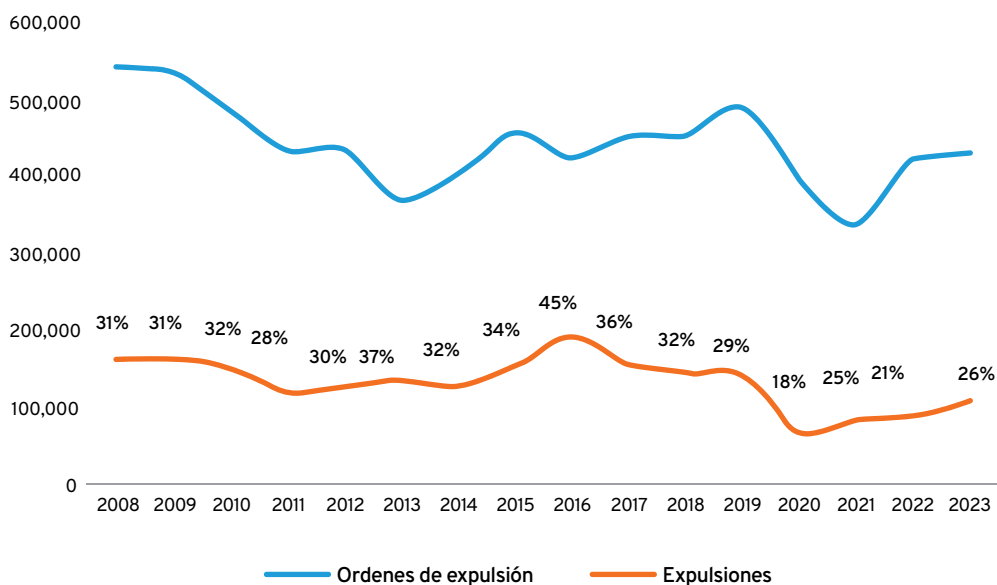
La segunda vertiente de la inmigración irregular es la inmigración como estatus, es decir, la condición de una persona que, con su estancia en un determinado Estado, vulnera las normas migratorias de ese Estado. El derecho de la Unión Europea nos remite a las legislaciones de los Estados miembros, para determinar quién está en situación irregular, que será, en definitiva, aquella que no cumple con las condiciones de entrada o que ya no cumple con las condiciones de entrada en ese Estado.

Este es un fenómeno completamente diferente porque una persona puede emigrar de manera regular y, por determinadas circunstancias, su situación deviene irregular. Aunque por su naturaleza la inmigración irregular es difícil de cuantificar, los datos disponibles afirman que gran parte de los irregulares son personas que han entrado con el visado de turista y, posteriormente, se les vence esa visa o el permiso de trabajo. Frente a esta segunda vertiente, que he llamado la inmigración irregular, los Estados tienen dos opciones. Esto no es exclusivo de la Unión Europea, diría que aplica a cualquier Estado que trata de gestionar la inmigración irregular.

Una de las opciones es la deportación, expulsión o, como denomina el derecho de la Unión Europea, el retorno y, la otra, la regularización de esas personas en situación irregular. Lo que sucede en la Unión Europea es que se cuenta con un marco tanto a nivel legislativo como político, que se inclina bastante por la expulsión en detrimento de la regularización.

A nivel legislativo esto es evidente. Está la directiva 2008-115, también denominada «directiva de retorno», que regula y, de hecho, obliga a los Estados a que expulsen a las personas en situación irregular. Es cierto que su artículo 6.4 permite a los Estados que, en cualquier momento y por cualesquiera razones, decidan regularizar a una persona en situación irregular. Pero la regularización depende por completo de la soberanía de los Estados miembros de la Unión. No existe ningún marco legislativo a nivel europeo que obligue a un Estado a regularizar a una persona en situación irregular, independientemente de que esa persona lleve veinte años o incluso haya nacido en el Estado en el que se encuentra. Con la salvedad de que hay casos extremos, que se recogen en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y hay jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en esos casos extremos, puede obligar a los Estados a regularizar a personas en situación irregular.

## 2. La inmigración irregular en la UE



Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

En principio, esta obligación que tienen los Estados de decidir la expulsión o la regularización tiene el propósito de eliminar zonas grises y de que las personas no queden en una suerte de limbo legal en el que ni son expulsados ni son regularizados. Lo cierto es que la práctica es sumamente más compleja. En primer lugar, la Unión Europea y sus Estados miembros se

han inclinado más por la expulsión que por la regularización y, en segundo lugar, porque la expulsión —y esto no es exclusivo de la Unión Europea— es un asunto tremendamente complejo desde un punto de vista legal, de derechos humanos, y también desde el punto de vista logístico, burocrático y hasta político. La expulsión requiere de la cooperación, en términos de readmisión, con terceros países, ya sea de origen o de tránsito de la persona que se pretende deportar. Esto favorece el surgimiento de una población que podríamos llamar no retornable o no deportable; es decir, personas que tienen una orden de expulsión pero que, por la dificultad de ejecutar esta orden, permanecen en una suerte de limbo legal en el país donde residen.

En otras palabras, cuando una persona pone el pie en la Unión Europea, adquiere una serie de derechos de salvaguardas y, en consecuencia, resulta más difícil deportarla. En parte por esa razón, la Unión Europea busca, en primer lugar, que esta gente no llegue a la Unión Europea y tiene más éxito en estas políticas de externalización que en las de expulsión una vez que la persona ya está en la Unión Europea.

Es mucho más complejo deportar a una persona que ya está en Europa y goza de ciertos derechos que impedir su acceso, aunque esta persona pudiese tener derechos como refugiado. Podemos observar en esta diapositiva las estadísticas de expulsión. Los porcentajes en la línea superior reflejan las órdenes de expulsión anuales en los 27 Estados miembros, y la línea naranja muestra las expulsiones efectivas y el porcentaje de unas en relación con las otras.

Pueden ver que la no deportación, que debería ser una excepción según el marco legislativo europeo, en la práctica se ha convertido en la norma. Es decir, la norma es que aquellas personas que, según el derecho europeo, deberían abandonar la Unión Europea no lo hacen, y ahí tienen las estadísticas. Los porcentajes en esta gráfica se refieren solo a aquellos que tienen una orden de expulsión.

Si tuviésemos en cuenta la totalidad de la población en situación irregular, el porcentaje sería muchísimo menor. ¿Qué nos indican estas estadísticas? Que, a pesar de los relatos políticos y mediáticos sobre la efectividad de la expulsión, esta es, en la práctica, un fenómeno complejo, y alcanzar incrementos espectaculares en las tasas de retorno es en realidad un asunto tremendamente complejo y, desde luego, muy frustrante para las instituciones europeas si su objetivo es que cada persona sin permiso de residencia termine por abandonar la Unión.

Voy a terminar con unas reflexiones sobre los nuevos cambios legislativos introducidos por el nuevo Pacto de Inmigración y de Asilo, que no es otra cosa sino un cúmulo de instrumentos legislativos en materia migratoria que la Unión Europea ha aprobado en 2024 y que entrarán en vigor en 2026. Estos instrumentos legislativos introducen muchísimos cambios en materia de asilo y de inmigración.

Lo más importante para nuestra ponencia es el reglamento sobre el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y, en segundo lugar, el reglamento mediante el cual se establece un procedimiento fronterizo de retorno. Ninguno de estos dos instrumentos modifica como tal la directiva de retorno, que es el elemento legislativo del que les hablaba. Lo que propone este reglamento es que a aquellas personas que sean interceptadas entrando de manera irregular en la Unión Europea se le somete a un procedimiento de triaje.

¿En qué consiste este triaje? Consiste en identificación de la persona, chequeos médicos, toma de huellas dactilares y determinar inmediatamente si debiera ser enviada a un procedimiento de asilo o introducida a un proceso de retorno. Si la persona es enviada a un procedimiento de retorno, se le aplica el segundo de los reglamentos, el del procedimiento fronterizo de retorno, y lo que establece el marco jurídico es una ficción de no entrada.

Es decir, se le deniega el acceso al territorio de la Unión Europea, a pesar de que físicamente la persona puede estar en una comisaría o se encuentra en territorio de la Unión Europea. Lo que establece este reglamento es una ficción legal de no entrada; es decir, esta persona no se encuentra legalmente en la Unión Europea y se le aplica un procedimiento abreviado que debería durar un máximo de doce semanas, con el cual se pretende incrementar las estadísticas de retornos. Con posterioridad a estas doce semanas, se pasaría al régimen común bajo la directiva de retorno.

Este es un marco legislativo nuevo. Se aprobó en 2024 y entrará en vigor en 2026. Por lo tanto, es demasiado pronto para saber en qué medida solucionará los problemas a nivel cuantitativo con la expulsión y en qué medida afectará a los derechos humanos de los inmigrantes porque, por definición, la aplicación de un procedimiento abreviado tendrá consecuencias en los derechos de esas personas.

Es pronto para establecer consecuencias prematuras sobre la efectividad de estos mecanismos legales. Sin más, voy a terminar aquí.

Muchas gracias por su atención.

## Trayectorias de la «Vuelta por México»: rutas, experiencias e implicaciones de políticas migratorias

**Pedro Valdez-Castro**, investigador asociado en el Instituto de Análisis e Investigación de Políticas Urbanas (IUPRA), Universidad de Texas. Austin

Muy buenos días. Muchísimas gracias por la introducción. Todavía desde la distancia sigo siendo parte del equipo del INM y de la escuela. Tratar de que esos cerebros que se van, pues se queden contribuyendo al país.

Quiero mostrarles algunos de los hallazgos del proyecto de investigación que tengo en curso sobre la vuelta por México y darles algunas descripciones de cómo funciona esta ruta migratoria y de las implicaciones que tiene para las políticas públicas en la región. Haré un recuento de la inmigración dominicana en los Estados Unidos, como un marco general en el cual están contenidas esta ruta y las políticas migratorias y fronteras hemisféricas en tres o cuatro países. Este proyecto de investigación lo comencé en 2022, titulado «Historias de la migración dominicana y haitiana a través de las Américas en la vuelta por México», un estudio transnacional que incluyó cuatro meses de trabajo de campo en Panamá, México, en la frontera norte, la frontera sur y la República Dominicana, utilizando métodos cualitativos como etnografía, historias de vida, análisis de las estadísticas elaboradas por los gobiernos de estos países y los sistemas de información geográfica para el trazado de estas rutas.

Desde la década de 1960 Estados Unidos ha sido el principal destino de la emigración dominicana de corte predominantemente económica y laboral, aunque pueden existir otros tipos; pero el grueso de los dominicanos que se ha dirigido a los Estados Unidos ha sido con una vocación económica.

Entre 1990 y el 2020, el stock de inmigrantes dominicanos ha crecido, se ha cuadruplicado en estos treinta años, al punto de que, de los inmigrantes caribeños en los Estados Unidos, y los provenientes de la República Dominicana en particular, ocupan el segundo lugar. Constituyen un cuarto de toda la población caribeña residente en los Estados Unidos. En el siglo pasado y a principios de esta década, ha surgido una nueva ruta, una vía alternativa a las tradicionales rutas aéreas y marítimas. La emigración entre Estados Unidos y la República Dominicana ha tenido siempre un carácter mixto. Las rutas irregulares utilizadas a partir de los 80 y los 90 eran marítimas o aéreas, pero a ellas se han sumado cruces a través de la frontera sur. Y si bien esta ruta no es nueva porque los emigrantes de Centroamérica sobre todo la han transitado por mucho tiempo, ha aumentado notoriamente el paso de dominicanos a partir del año 2021, en el periodo post-COVID. Esto alcanzó gran revuelo en la cultura popular, lo que se llamó la

«vuelta por México». Se hizo viral en las redes sociales, y las redes sociales sirvieron también como un repositorio de experiencias a través de las cuales los inmigrantes compartían sus historias de éxito, y exhortaban a otros a emplear esta ruta; además, compartían información de cómo hacerlo y subían videos sobre qué hacer, qué no hacer, a cuáles lugares ir y cuáles evitar. Cuando comencé este proyecto no había mucha información al respecto, fueron las redes sociales en donde hice mis primeros hallazgos, específicamente en la red Tik Tok.

Ya se ha mencionado el tema de la externalización de la frontera porque esto ha sido parte importante en la articulación de esta ruta. Desde la década pasada, Estados Unidos ha implementado una serie de políticas que se enmarcan en lo que se llama «exterminación de fronteras». Algunas de ellas han sido relevantes para mi estudio, como Migration Protection Protocols (MPP), el *mentoring* o la lista de espera, la aplicación *CBP One*. Lo que intentaban estas políticas era prevenir que los inmigrantes, sobre todo los que eran solicitantes de asilo, que buscaban protección internacional, no ingresaran al territorio estadounidense, sino que se iniciara el proceso desde fuera del territorio, específicamente en la franja norte de México, colindante con la frontera de Estados Unidos. En vez de cruzar al territorio estadounidense y dentro de él hacer solicitudes de asilo o pedir la protección internacional se inscribían en unas listas de espera e iban entrando de manera regulada.

Sobre todo, durante el COVID, se puso en marcha la aplicación *CBP One*, con el cual los emigrantes gestionaban sus solicitudes de ingreso y se confeccionaban unas listas de espera digitales o virtuales. Por otro lado, existía el *parole*, una figura jurídica que se usa como excepción; una excepción, *grosso modo*, para procesos regulares según el derecho procesal. Se utilizó mucho en el derecho migratorio estadounidense como medida excepcional para personas que entraran a los Estados Unidos de manera irregular, pero que tuvieran un permiso de entrada o un permiso para residir y trabajar de manera regular. Surge a partir de la gran cantidad de emigrantes que llegaban desde la frontera sur, de las largas listas de espera, que se estima duraron desde unas semanas, en los casos más benignos, hasta meses y años. Entonces se otorgaba entrada bajo un procedimiento *ad hoc* que les permitía residir en ese país.

Entre los años 2003 y 2023, va aumentando la cantidad de peticiones de asilo en Estados Unidos, en particular a partir del año 2017, con un pico justo antes de la pandemia en 2019, un descenso durante el periodo pandémico y un repunte después del periodo pandémico. Si observamos las solicitudes de asilo de dominicanos en este mismo periodo, la tendencia es muy parecida, pero con números más reducidos. Entonces, una parte de estos inmigrantes que entraban a través de la vuelta por México cruzaban, primero, de manera irregular.

Eso lo comprobé en las entrevistas a los inmigrantes. Muchos de ellos aprovecharon el congestionamiento de la frontera —el *backlog*, que es como se llama este desfase en las esperas—, el cúmulo de casos de inmigrantes que quieren ingresar bajo mecanismos humanitarios y

específicamente mediante el *parole*. Los dominicanos no usan tanto el sistema de asilo, sino que entran como solicitantes de *parole*. En teoría, este mecanismo se utilizó para que los emigrantes que solicitaban asilo en Estados Unidos pudieran entrar al territorio e iniciar su proceso de asilo.

Los dominicanos han aprovechado esto para entrar y no hacen la solicitud del asilo. Esto fue detectado por el gobierno de Estados Unidos. Y comenzaron a repuntar las aprehensiones de ciudadanos dominicanos en parte de la frontera suroeste con México, después del COVID. En 2023, el embajador de Estados Unidos en la República Dominicana hizo campaña para desalentar a los dominicanos que pretendían cruzar empleando estos mecanismos; hizo saber que no serían elegibles para el programa de *parole* especial, que se había diseñado para ciudadanos de Venezuela, Haití, Cuba y Nicaragua. No obstante, tengo testimonios en mis entrevistas de dominicanos que entraron a los Estados Unidos utilizando este mecanismo. Esta es una cara de la moneda.

La otra cara es México porque, como se señalaba en la presentación anterior, estos mecanismos de externalización de fronteras no los pueden hacer los países del norte global por sí solos, sino que necesitan aliados regionales, sobre todo los países de tránsito, para desviar, contener y detener estos flujos. Con México se establecieron una serie de acuerdos desde el inicio de la década del 2000, que se incrementaron luego de la segunda mitad de la década pasada, e incluyeron países de Centroamérica, especialmente Guatemala y Panamá. Se hicieron otros convenios, sobre todo en cuanto a intercambios de información y datos biométricos, para poder tener una idea de la magnitud del perfil de estos flujos que venían camino a la frontera.

Como efecto colateral se ha producido el *backlog* que ya les mencioné, y el *turn back*, que son personas que entran a los Estados Unidos de manera irregular, hacen su petición de asilo y son devueltos a las fronteras para que esperen las decisiones fuera del territorio. Todo esto sucedió durante la época del COVID, inmediatamente llamado título 42. Esta situación también ha provocado un aglutinamiento de emigrantes en estas regiones fronterizas, principalmente en el norte de México, y una especie de circularidad, pues los emigrantes circulan de manera horizontal en diferentes sectores de la frontera. Los dominicanos también han sido afectados, quizá en menor medida que los de otros países, como Haití y Venezuela.

En México ha ocurrido un incremento muy notable de emigrantes dominicanos presentados ante el Instituto Nacional de Inmigración de México con estatus regular; es decir, que fueron identificados en México en condición de tránsito. En 2021, justo en el periodo pospandémico, comienza a elevarse y evidencia un incremento muy agudo; en el 2023 se hace aún más agudo. Esto parte un poco de los esfuerzos de desestabilización de fronteras que se hacen entre un país y otro. El gobierno de Panamá, en 2023, revocó la excepción de visado para ciu-

dadanos dominicanos, a consecuencia de las declaraciones del embajador de Guatemala en la República Dominicana, relativas a la gran cantidad de dominicanos que transitaban a través de ese país de manera irregular. A partir de estos datos, y de los obtenidos de las entrevistas, delineé una propuesta de ruta en la «vuelta por México».



Lo primero que debo aclarar es que no hay una sola ruta. Esta «vuelta» migratoria tiene diferentes rutas que van variando, en dependencia de los temas relacionados con la política migratoria de los países, de las redes de traficantes y de cómo funcionan estos mecanismos en cada territorio. Una de estas rutas es la de Centroamérica, que va desde la República Dominicana hacia Guatemala, de ahí a través de la frontera por Tapachula, o de la frontera con la Mesilla, en el estado de Chiapas, en México, y sube por Veracruz, o por Oaxaca y Puebla; la mayoría cruza por Ciudad de México, luego los estados del centro, como Querétaro, Hidalgo, y de ahí se bifurca, un lado va hacia el noreste, por el estado de Nuevo León, en Monterrey, y el estado de Tamaulipas, y otra parte se va al noroeste, a través de Coahuila, y sigue por Chihuahua o por Baja California.

A partir de la prohibición de la entrada, o de la petición de visados a ciudadanos dominicanos por el gobierno de Guatemala, se popularizó una ruta alterna, que es entrando por El Salvador; o sea, viajando desde la República Dominicana hacia El Salvador, y de ahí cruzar por tierra a Guatemala, y seguir la ruta similar hacia México.

Un caso que me pareció muy interesante fue el de Chile, y nos preguntamos: ¿qué tiene que ver Chile con todo esto desde la República Dominicana? A partir de la segunda mitad de

2010, la población dominicana en Chile ha aumentado. Muchos han entrado irregularmente a través de la frontera con Perú, hay algunos reportes. En este gráfico se observa la evolución de la población dominicana en Chile, en azul, con respecto a los censos de población y vivienda que se han hecho desde 1992 hasta el 2017, y en naranja, la CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional). La población dominicana en Chile era de aproximadamente 140 personas en el año 90, hasta alcanzar más o menos los 20,000 en el 2022. El crecimiento más pronunciado se registró entre 2012 y 2017.



En 2018 se iniciaron una serie de cambios en la política migratoria chilena, que culminaron con la aprobación de la nueva ley de migración, que no obstante estar muy centrada en derechos humanos, implicó el descenso de la emisión de visas de trabajo y el rediseño del procedimiento de acceso a la residencia, lo cual provocó dificultades a muchos inmigrantes para poder regularizar su estatus.

Con respecto a la población haitiana, que fue el otro caso que analicé en el estudio, estas dificultades de regularización, a lo que se suma la xenofobia, la saturación de los mercados laborales en los cuales se insertaban, el estallido social del 2019 y la crisis pos-COVID, provocaron la expulsión de este y de otros grupos inmigrantes, y esto pudo haber incidido en una gran parte de la población dominicana. Desde Chile, los dominicanos tenían que atravesar Panamá para llegar a los Estados Unidos.

Según las estadísticas del gobierno de Panamá, el flujo de emigrantes va aumentando modestamente en 2020, en cantidades parecidas a la detección de irregulares por parte del gobierno de México, y se dispara en el 2021 de manera radical. Luego del 2022 va bajando, lo que

sugiere que ha habido un equilibrio en el éxodo de dominicanos desde Chile hacia Estados Unidos. Se infiere que sigue bajando, dado que en el año 2024 las cifras solamente estaban disponibles entre junio y marzo. Espero que los totales se conozcan con la salida del Censo de Población y Vivienda en Chile del 2024.

Esto nos da otra ruta, que transcurre desde Sudamérica. O sea, parten de República Dominicana hasta Chile, y de ahí siguen la ruta terrestre a través de Perú, Ecuador, Colombia, cruzan el Darién, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, y en ese país se unen con la ruta que les mencioné. Hay también una tercera ruta, pero todavía no cuento con evidencias, pero que presumo que es desde República Dominicana hasta Colombia, y luego atravesar el Darién y seguir por Centroamérica.

En 2015 Panamá comenzó a implementar una política de flujo controlado, que, en vez de bloquear el flujo de emigrantes, como se hizo en los demás países, buscaba era interceptar a los que salían de la selva y ubicarlos en campamentos, que llamaban estaciones temporales de recepción migratoria, y los trasladaban de manera compulsiva y obligatoria hacia el otro extremo con Costa Rica. La intención, más que bloquear la emigración, era acelerarla y evitar que los emigrantes se quedaran de manera irregular en el país. Esta ha sido la política migratoria de Panamá. En julio de 2024 comenzó a desarticularse a partir de un nuevo gobierno, y se llegan a acuerdos de externalización de frontera con Estados Unidos, según los cuales se transferían recursos a Panamá para que cerrara la frontera con Colombia y bloqueara las rutas que atraviesan el Darién. De esta manera, se procedía a deportar a los emigrantes interceptados. La ruta de la vuelta por México no es tan nueva. Lo novedoso es el volumen de dominicanos que la atraviesan.

Hay varios puntos de partida. Desde República Dominicana, Centroamérica y Sudamérica, y también diferentes mecanismos de entrada en Estados Unidos. No quiero decir que estos flujos sean mixtos en cuanto a las necesidades o las motivaciones, sino a los instrumentos y las categorías bajo las cuales estos emigrantes entran a los Estados Unidos, tanto categorías humanitarias, como asilo, el *parole* o las entradas irregulares. Se trata de la política de externalización de fronteras que Estados Unidos coordina con sus aliados claves en el continente, México, Guatemala y Panamá sobre todo. La circulación de dominicanos en el norte de México, a la espera de poder cruzar, hace que también sean un flujo temporal.

¿Cómo se presentará el futuro próximo? Y esto lo digo teniendo en cuenta que el *parole* da un permiso de permanencia en los Estados Unidos solo por uno o dos años. Entonces, los dominicanos que entraron bajo *parole*, ¿iniciarán algún trámite de asilo? Y, más importante aún, ¿se les otorgará el asilo o tendrán que ser regresados a la República Dominicana o Estados Unidos tomará las medidas para deportarlos? Quizás en el futuro próximo podamos contestar a estas preguntas. Muchísimas gracias.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### Pregunta de Pedro Peralta

(Ministerio de Relaciones Exteriores, República Dominicana)

Profesor, muy buenos días. Soy también egresado de la Universidad Pontificia Comillas, orgullosamente. ¿Qué reacción, positiva o negativa, usted ha apreciado con respecto a su punto de vista? ¿Y qué otra medida usted pudiese recomendar para aprovechar los beneficios de esta modalidad exportadora de emigración laboral?

### Respuesta de Raúl Delgado Wise

Estamos trabajando, en el caso de México, con la Subsecretaría de Educación Superior y con el Consejo Nacional, que ahora ya es Secretaría de Estado de Humanidad, de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hay mucho interés en vincularnos con la diáspora mexicana altamente calificada y establecer programas de colaboración. Estamos empezando un proyecto interesante que está articulado con una reestructuración profunda de nuestras universidades, con el fin de orientarlas mucho más hacia el desarrollo y la transformación social, incluidas las entidades donde se encuentran ubicadas y, sobre todo, el país. Un proyecto ya empezó a caminar con la Universidad de Arizona y el vicepresidente de esta universidad me comentaba en varias reuniones que esta es la universidad con mayor cantidad de científicos y tecnólogos mexicanos. Estamos colaborando con ellos en varios proyectos que son estratégicos para el desarrollo del país y además vinculándolos con las universidades en México. Existen oportunidades para aprovechar todo este talento.

Cuando terminamos el estudio, recuerdo que se lo presenté al director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y él se asustó un poco con los resultados porque pensó que se trataba de exportar talentos y, con ello, todo lo que financia el CONACYT [Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías] en becas. Pero expliqué que habría que verlo, en otros términos, que si los estudiantes mexicanos que fueron a estudiar al extranjero hubieran regresado inmediatamente no tendrían el conocimiento que hoy tienen gracias a estar trabajando en las entrañas de los sistemas de innovación y de las actividades intensivas de conocimiento. Ese conocimiento es sumamente valioso para las opciones de desarrollo en nuestros países. No se trata de que imitemos lo que ellos están haciendo, sino aprovechar ese conocimiento para crear algo distinto. Y esto abre un campo gigantesco para la imaginación y para pensar en alternativas.

## **Germania Estévez**

Muchas gracias, doctor. Tenemos buena participación a través de la Web. Había una pregunta que fue respondida en sus conclusiones y es que, a su juicio, ¿quiénes se benefician más de este intercambio de personal cualificado? Si el país receptor o el país de origen.

## **Respuesta de Raúl Delgado Wise**

Tal como están las cosas hoy en día, quienes se están beneficiando es Estados Unidos, lo cual forma parte también de una estrategia. Para ellos es un beneficio gigantesco; pero de lo que se trata es de revertir eso y de poder sacar provecho de esta situación que nunca, insisto, nunca la habíamos imaginado. A mí me tocó ser parte de los grupos que empezaron a trabajar la teoría de la dependencia en los años 70 y 80, y nunca nos imaginamos que una situación semejante se podría presentar.

Todo esto nos cambia la teoría, es una revolución lo que podemos hacer en la teoría de la dependencia, en la teoría del desarrollo, porque contamos ahora con la posibilidad de un desarrollo endógeno y con una masa científica y fenológica que, por lo menos en el caso de México, es muy significativa. El balance ahorita es negativo, pero potencialmente puede ser muy positivo para nuestros países si sabemos aprovecharlo y actuamos con inteligencia, con mucha creatividad para encontrar alternativas.

## **Pregunta de Luis Meneses**

**(presidente de la Cámara de Comercio Dominicano-Venezolana)**

Además de presidente de la Cámara de Comercio, manejo las ventanillas de información migratoria para el tema del plan de normalización de los venezolanos en República Dominicana. Aquí tenemos cerca de 26 mil venezolanos regularizados. Hay un estudio de la OIT del año 2020, que quizás habría que actualizar, según el cual el 71 % de esa población tiene estudios superiores. Sin embargo, habiendo profesionales, básicamente en áreas muy sensibles como la docencia y la salud, los venezolanos están haciendo labores de Uber, de cualquier cosa, y no ejerciendo su profesión, y no los estamos apoyando, no los estamos utilizando. Nunca he calculado cuánto cuesta un profesional con experiencia, pero debe de ser una cifra importante. Tengo la experiencia de los años 50, cuando la inmigración que llegó a Venezuela desde Europa fue la que impulsó el desarrollo del país. Dentro de las políticas migratorias del Estado dominicano se debía tener en cuenta esta problemática. Tal vez el doctor Wise nos pueda ayudar, por su experiencia, acerca de cuál sería el camino adecuado.

## Respuesta de Raúl Delgado Wise

Está muy claro lo que planteas en relación con el desperdicio de talentos que se da en nuestros países. Y se da porque las universidades se están convirtiendo en fábricas de desempleados, lo cual también ocurre en México. ¿Y por qué?

Porque a través de la reestructuración neoliberal se dismanteló el aparato productivo de nuestros países, se desarticuló y se rearticuló en la órbita de la gran corporación multinacional. Esto hizo que se empequeñeciera nuestro mercado laboral, casi de manera exagerada, y entonces se genera un efecto de expulsión de talento que nutre la emigración calificada, y se da una especie de selectividad de los inmigrantes que logran tener éxito en el extranjero. De lo que se trata es cómo podemos revertir este proceso y cómo podemos aprovechar algunas de estas circunstancias; es decir, disponer de una capacidad científica y tecnológica muy importante en el exterior que podía ser beneficiosa si sabemos aprovecharla para el desarrollo de nuestros propios países. El gran desafío es cómo cambiar, cómo propiciar una transformación estructural profunda en nuestros países. Ese es el gran desafío, cómo nos podemos liberar de las relaciones de dependencia y de subordinación a la que hemos estado sometidos desde el periodo colonial y que se han venido intensificando con la reestructuración neoliberal. Al mismo tiempo creo que contamos con las posibilidades de cambiar esto, y eso es lo que debemos tener presente.

El haber empezado a trabajar esta temática me evidenció muchas cosas. Yo he sido profesor de Estudios de Desarrollo por más de cuarenta y cinco años, y esto varió casi todas las visiones de lo que hasta entonces había planteado en relación con la temática. En efecto, se está dando un desperdicio gigantesco de talento, y habría que encontrar las formas de cómo darle vuelta a eso y aprovechar esta capacidad que poseemos en nuestros países para cambiar este derrotero.

## Germania Estévez

Llegó una pregunta por la vía virtual en relación con el pacto de migración y asilo: ¿Es un proceso administrativo o penal? ¿Cómo se aplica el derecho de acceso a la justicia en materia migratoria?

## Respuesta de Diego Ginés

A lo que nos referimos con el «nuevo pacto» es a un cúmulo de instrumentos legales, por lo general en forma de reglamentos, que se han aprobado legislativamente en la Unión Europea. No involucra en absoluto derecho penal. Estamos hablando de situaciones irregulares y de procedimientos administrativos para expulsar a personas del territorio de la Unión Europea; en el último de los casos, en los dos reglamentos que he mencionado. Son fundamentalmente procedimientos administrativos. Los reglamentos aluden a la protección de derechos humanos. Son procesos que establecen una ficción de no entrada, es decir, se les aplica un instrumento legislativo que aplica a personas que han sido interceptadas en frontera y que legalmente no están dentro del territorio de la Unión Europea. No obstante, se les otorgan unas salvaguardas mínimas en relación con sus derechos fundamentales. Por la propia naturaleza abreviada de estos procedimientos, las salvaguardas de respeto de los derechos humanos, por definición, serán menores en un procedimiento abreviado que en un procedimiento prolongado.

## Pregunta de Pedro Peralta

(Ministerio de Relaciones Exteriores, República Dominicana)

Es importante que la voluntad política esté acompañada del criterio técnico en la gestión de las migraciones. En el 2003, el presidente de El Salvador, en acuerdo con el presidente Bush, logró darles a los salvadoreños permiso de trabajo temporal, exclusivamente a ellos, de lo cual fueron beneficiados muchos estudiantes en el área tecnológica. Eso también animó a que El Salvador erigiera un monumento al hermano lejano; los salvadoreños asumieron una política de retorno, tienen su proyecto migratorio y luego regresan después de concluir su proyecto. Una pregunta para Diego: Si usted ha identificado elementos para mejorar los programas de integración de los inmigrantes irregulares que logran establecerse en la Unión Europea, especialmente en las regiones donde hay dificultad de cubrir puestos de trabajo, de difícil cobertura. Y otra pregunta para Carella: Si usted sugiere políticas que permitan facilitar el retorno de los inmigrantes temporales a su país de origen, y cómo usted recomendaría que debieran implementarse.

## Respuesta de Diego Ginés

La integración de las personas en situación irregular se consigue fundamentalmente con regularización. Es la regularización la que otorga un permiso para trabajar de manera regular. La Unión Europea prohíbe a los Estados emplear personas en situación irregular; entonces, la manera de integrarlas en el mercado laboral es la regularización, no hay otra. Esto depende de las legislaciones de los Estados miembros. Por ejemplo, una persona con la misma situación, la

misma preparación, puede permanecer en condición irregular dos años en un Estado y veinte años en otro Estado, o no es regularizada nunca porque ese Estado no prevé la regularización. Las regularizaciones enfocadas al ámbito del mercado laboral se han aplicado sobre todo en los Estados mediterráneos, fundamentalmente España, Italia, también Grecia.

En época relativamente reciente se lanzaban programas de regularización masivos. Se abría un procedimiento, por ejemplo, el 3 de enero de 2008 hasta tal día de enero y se regularizaban de una vez miles de personas. En la actualidad, los Estados miembros se comprometieron a no regularizar de manera masiva, sino hacerlo caso por caso y en circunstancias establecidas legislativamente.

Puedo hablar del caso español, que tiene mecanismos bastante fuertes de regularización bajo la figura que se denomina «arraigo». En general, se requieren unos años de residencia en situación regular o irregular y luego los requisitos relacionados con el mercado laboral, como la matrícula en un programa educativo en sectores que se necesiten en España o una oferta laboral por parte de un empleador.

Tradicionalmente los Estados mediterráneos han tenido un enfoque más de mercado laboral, los países del norte un enfoque más de regularizaciones humanitarias en general.

### **Respuesta de Francesco Carella**

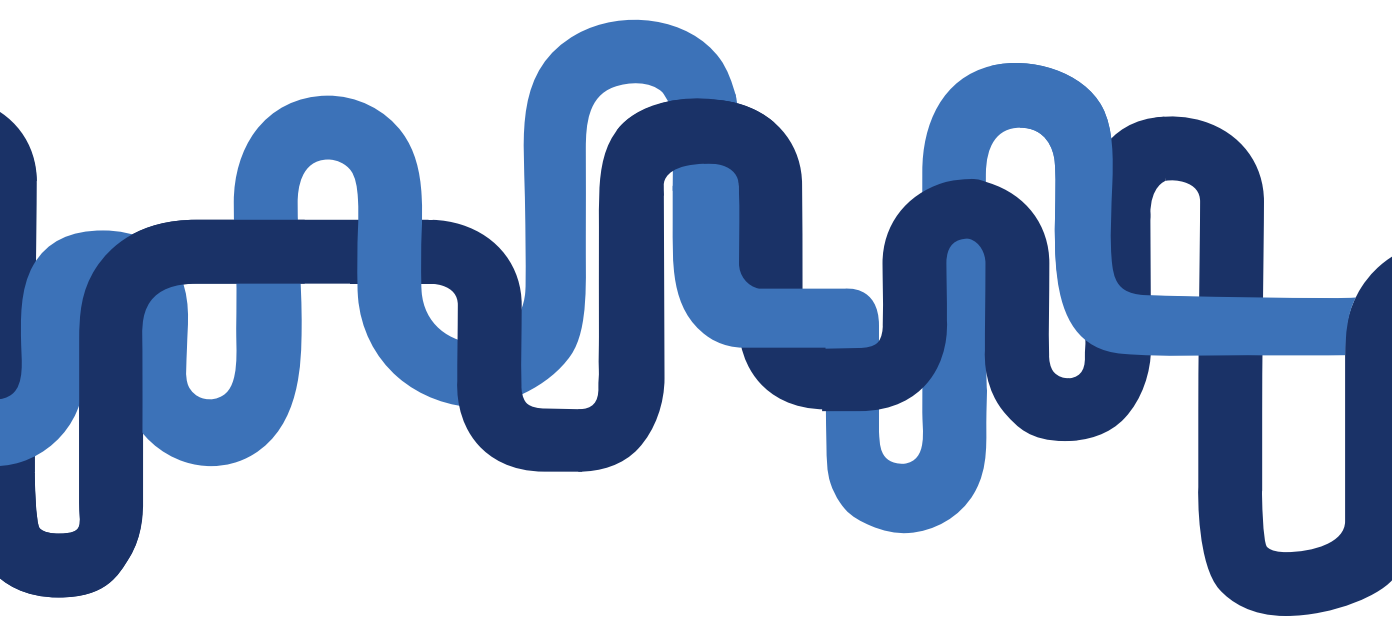
La parte donde más se enfoca la OIT en esa dinámica es en el retorno, la reintegración que ocurre después del retorno, porque en la parte de gestión migratoria no entramos. En el caso específico de la emigración laboral, tanto temporal como no, el año pasado la OIT, junto con los colegas de OIM, en el marco de la Red de Naciones Unidas para las Migraciones, publicó una guía para promover acuerdos bilaterales de migración laboral. Y para que un acuerdo sea exitoso es importante que esté basado en necesidades efectivas de los mercados laborales, tanto en el país de destino, como si se trata de un acuerdo de migración laboral temporal en el país de retorno.

Un componente difícil es que si bien se reconoce que el derecho de la inmigración es una competencia soberana del Estado y le toca al gobierno implementarla, para que la emigración laboral funcione en la práctica resulta muy importante que el gobierno, al implementar esa política y al ejecutar la ley migratoria también consulte a los sectores sociales, como los empleadores, los creadores de trabajo y de oportunidades laborales, los trabajadores, los sindicatos, porque los empleadores son los que conocen las necesidades y los trabajadores son los que conocen la mano de obra, la oferta de mano de obra nacional, y pueden prevenir los eventuales rechazos por parte del trabajador nacional. Y eso no solo es en el país de destino,

sino también en el país de origen. En los últimos meses hemos visto, por ejemplo, que países que tradicionalmente han sido solo de origen de la emigración, como Guatemala, están registrando escasez de trabajadores en sectores como los conductores de vehículos pesados, puesto que muchos trabajadores especializados en ese sector han emigrado a Canadá y Estados Unidos, donde se les necesitan, mientras que los empleadores guatemaltecos y de otros países de la región no los encuentran. Eso indica que ese acuerdo de migración laboral se ha dado sin diálogo con las partes interesadas.

Lo que ocurre es que las personas, los emigrantes, responden a incentivos. Para que el retorno funcione, el acuerdo de migración laboral, si es temporal, debe haber concluido en un sector donde la necesidad es realmente temporal, porque si la necesidad no es temporal, sino permanente, continuará existiendo un incentivo para que la persona se quede, porque el mercado lo va a solicitar, el empleador lo va a solicitar.

Y si no hay incentivo para que la persona se reincorpore, se reintegre en el mercado laboral al retornar al país de origen, pues va a ser mucho más difícil el retorno. Por eso es una política de soberanía nacional en la cual el gobierno tiene la última palabra para que funcione. Es esencial que se haga en consulta entre ambos países, origen y destino.



## SEGUNDA PARTE

### Los flujos migratorios en la región mesoamericana: sus características, desafíos y oportunidades

**Raúl Andrés Soto**, encargado regional de datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Agradezco el honor de estar en este evento. El ponente anterior ya resaltó parte de los datos que teníamos para esta ocasión. Sin embargo, todavía añade bastante valor que comente sobre la dimensión de los flujos migratorios y enfatice algunos desafíos y oportunidades específicas aquí en Centroamérica.

Sabemos que la emigración es un fenómeno histórico y permanente en la historia de la humanidad. Tenemos contabilizados 281 millones de emigrantes en el 2020. En las Américas exactamente 8 de cada 10 inmigrantes se concentran en América del Norte, porque mucha de la emigración en América del Sur es interregional.

En los últimos años el movimiento más significativo ha sido el de refugiados venezolanos, con 6.5 millones en las Américas y 7.7 millones en el resto del mundo, según las últimas cifras de la Plataforma R4V. Para la OIM siempre ha sido algo importante proporcionar vías regulares; ahora se ha focalizado como una prioridad de la nueva directora general en tanto representa una alternativa a la emigración irregular.

Entre los tres principales emisores de vías regulares están Estados Unidos, Canadá y México. La nacionalidad mexicana es la del rango más alto. Ese país presentó la actividad más intensa con respecto a la emisión de visas temporales, también lo que en su momento fue la tarjeta de visitante «proyecciones humanitarias». Si nos referimos específicamente a República Dominicana, no son los principales receptores. Panamá se destaca porque ha dado hasta 200 mil permisos de residencia, ya sea temporales o permanentes, en los últimos cinco años. Las residencias temporales más importantes en Costa Rica fueron las que se otorgaron a personas de Nicaragua, con 65 %. Tal vez Mercosur no atañe tanto a esta exposición, pero ahí tenemos también la estadística.

Todo esto fue con respecto a las residencias temporales, pero también están las residencias permanentes, que en el proyecto migratorio de las personas suele ser uno de los objetivos finales. Casi 200 mil fueron emitidas por Canadá entre enero y mayo, desde el 2020, y Estados

Unidos ya ha llegado a 16 millones de tarjetas verdes desde el 2013 hasta este año en curso. Vemos algunas tendencias interesantes. República Dominicana ocupa el quinto lugar entre los países que recibieron tarjetas verdes de 2022 a 2024.

México ha otorgado más residencias permanentes que temporales, observen el contraste con la anterior diapositiva. En Panamá las residencias permanentes han llegado a casi 50 mil en los últimos cinco años, relacionadas con dos países que tal vez no son muy cercanos, pero que ven a Panamá como un destino interesante, son Estados Unidos y Chile.

Esas son las vías regulares. No nos hemos enfocado en los flujos más vulnerables, que suelen ser los irregulares; pero es bueno poner en contexto lo que está sucediendo, porque a veces en los discursos y en la mediatización del tema, se puede magnificar el flujo irregular y existe una dinámica muy importante de vías regulares de migración.

En 2021 hubo un pico de personas de nacionalidad haitiana que obtuvieron algún permiso en Chile y Brasil, y de ahí se desató una temporalidad, cuyo pico más o menos alto se ha reflejado en los meses de septiembre y octubre de 2022 y 2023. En 2024 no parece ser tan pronunciada esa tendencia; se manifiesta cierta reducción que se puede deber a muchísimas razones, como acuerdos bilaterales, el manejo de fronteras, etc. No podemos explicarla solo con una gráfica de análisis temporal. Hay que emprender investigaciones más profundas, como bien mencionó el anterior panelista.

Se destaca la presencia de grupos demográficos con vulnerabilidades específicas, ya que históricamente la emigración implicaba hombres jóvenes, pero ahora vemos más grupos familiares. La niñez que hace estos viajes por la provincia del Darién ha aumentado en algunos puntos porcentuales y también las mujeres. Disponemos de informes que pueden revisar en caso de que estos sean temas interesantes.

En 2023, Venezuela se fue por encima de Haití; Haití sigue apareciendo en los datos, pero cada vez en menor porcentaje. Se observan además algunas nacionalidades extracontinentales; o sea, procedentes de continentes más allá de las Américas, como los casos de China, India, etc., aunque pueden ser poco relevantes.

Lo que sí pone la diferencia es el tema de las encuestas a personas en tránsito. Les voy a presentar lo que recogimos en el Darién y más adelante lo que vemos en Centroamérica. La OIM, basada en sus principios de no hacer daño, de protección de datos y de respeto a los emigrantes y a las políticas de los países en donde se aplican las encuestas, recoge información de personas que dan su consentimiento informado para conocer sus perfiles demográficos, sus necesidades y algunas temáticas específicas; por ejemplo, que completen al Pacto Mundial para las Migraciones, que es un compromiso que por lo menos los países de Centroamérica han asumido. El perfil demográfico tiende a la juventud, pero vemos, con alguna preocupa-

ción, la cantidad de infantes y las necesidades fundamentales, como el transporte, la generación de medidas de vida y de albergue seguro.

Esto en el Darién específicamente. En el caso de Costa Rica, las necesidades son un poco diferentes porque las personas ya pasan a otra parte de su trayecto donde buscan más alimentación, ingresos económicos y albergue. Seguimos viendo la caracterización de menores de edad y un perfil de nacionalidades muy similar. Si hacemos el zoom solo en Costa Rica para el domingo 24 de agosto, es probable que no encontremos a nadie de República Dominicana encuestado; pero si hacemos un agregado que luego mostraré, vamos a ver algunas tendencias. Sigo por la ruta migratoria, desde sur a norte.

Es importante mencionar que Honduras se ha perfilado como un país con números más altos que el Darién en los últimos años, por lo menos en 2023 y 2024. Sin embargo, las tendencias de temporalidad siguen bastante el mismo patrón que el Darién. Cambia un poquito el perfil de nacionalidades. La demografía allí muestra que la nacionalidad cubana empieza a tener más predominio y en los otros lugares se suman nacionalidades de zonas lejanas de nuestra región, como África del oeste, Bangladesh, etc. El perfil demográfico sigue siendo muy similar al del Darién.

México presenta otra caracterización. Son estadísticas de personas ya canalizadas o presentadas. Pueden ver en la diapositiva las definiciones oficiales de la Unidad de Política Migratoria, que tiene capacidad de respuesta dentro del territorio. No estamos hablando de manejo de fronteras. Las nacionalidades cambian un poco dependiendo de dinámicas internas. Se ha visto cómo los suramericanos han sobrepasado a nacionalidades centroamericanas en los últimos años.

En 2024 se registraron 14,000 eventos de personas de nacionalidad dominicana. Si lo miramos en el contexto de los 700,000 casos detectados muestra que los dominicanos están dentro del conjunto de otras nacionalidades. Debemos tener en cuenta que las estadísticas casi siempre finalizan en la frontera suroeste de Estados Unidos. Aquí se puede ver esa tendencia. Tuvimos 5,000 contactos diarios hasta agosto de 2024. Aquí está el perfil de las personas encuestadas de República Dominicana durante todo este trayecto irregular, que es el que estamos tratando de compensar con las vías regulares desde el lado de OIM con la colaboración de las demás agencias, el sistema de Naciones Unidas y los gobiernos de la región.

El perfil más numeroso es de hombres jóvenes, solteros. En cuanto a la educación llama la atención que el 12 % de los 107 encuestados tenían una formación bastante avanzada. Casi la mitad viajan solos, otros en grupo. Los grupos pueden tener una diversidad de acompañantes. En el trayecto, las oportunidades de acceder a algún empleo en los países de tránsito es un paso importante para la integración; por ejemplo, conductores de transporte pesado.

Podemos identificar también necesidades que se acercan más a temas humanitarios. El 3 % alega que no tiene ninguna necesidad, pero cuando se profundiza un poquito en sus historias sale, por ejemplo, el tema de la documentación de identidad. Van con pasaportes vencidos, ¿cómo se puede pensar en un retorno siquiera cuando el pasaporte está vencido? A la hora de responder a esta encuesta, la mitad ha dicho que tiene una intención de retornar.

Otro asunto es el de la trata y el tráfico, los cuales estamos observando en alianza con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En Centroamérica y el Caribe hay muchos emigrantes cayendo en estos riesgos. Un gran número de mujeres son condenadas y procesadas por estos delitos; es decir, el perfil de tratantes y traficantes está cambiando, y hasta cierto punto se crea un círculo vicioso, dado que mujeres que fueron inicialmente víctimas de trata pueden pasar a ser las tratantes o traficantes más adelante.

En Centroamérica y el Caribe se aprecia un gran porcentaje de niñas en el perfil de víctimas de trata. Hay datos más recientes, de 2022, solo como un pantallazo de las tendencias que todavía son relevantes. Debemos mencionar también los casos de desapariciones y padecimientos en la ruta migratoria. La OIM, en articulación con otras agencias de Naciones Unidas, tiene un programa para el seguimiento y recolección de información sobre estos casos. Hasta septiembre de 2024, se han acopiado en la base de datos 832 personas, en su mayoría de América Central y el Caribe. La causa principal de las muertes ha sido ahogamiento.

Para establecer algún contraste debemos referirnos a los aportes de la emigración al desarrollo. República Dominicana es uno de los países donde las remesas constituyen un recurso muy importante. A nivel de porcentaje del PIB no alcanza un nivel tan alto como en otros países de Centroamérica y el Caribe. No obstante, son una oportunidad para avanzar y alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, junto con los gobiernos, el sistema de Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil.

Resulta relevante mantener el diálogo y crear espacios para compartir información entre los países de Centroamérica, incluyendo República Dominicana. Encontramos que un reto importante está en la terminología, que no era la misma en todos los países. Entonces se elaboró un compendio de términos migratorios desde la oficina regional de la OIM, con apoyo de un programa que se llama WHP y en coordinación con el sistema de integración centroamericano. En este compendio se reúnen las definiciones de siete movimientos migratorios, de los cuales el sistema del SICA [Sistema de Integración Centroamericana] estará lanzando un módulo de estadísticas, quizás para el mes de octubre o por lo menos para este año.

En el portal de datos migratorios de la OIM colocamos recientemente una sección de las Américas, donde pueden consultar más estadísticas, también hay enlaces a investigaciones y reportes temáticos. No me queda más que agradecerles su atención y el espacio. Espero que haya sido de utilidad para las discusiones del panel.

## Servicios de respuesta a la violencia de género para mujeres en movilidad humana en América Central (Safe)

**Lorena Lévano**, especialista en Violencia de Género del Banco Mundial

Muchas gracias a los colegas presentes en el día de hoy. Con mucho gusto escuché a los expositores que me precedieron. Tenemos muchísimo que trabajar y bastante información.

Voy a presentar un estudio del Banco Mundial sobre violencia de género y movilidad humana, que se centra en la accesibilidad a servicios de apoyo en Centroamérica. Agradecemos al Fondo para la Construcción de la Paz del Banco Mundial y a las otras organizaciones que nos han estado apoyando y que deben estar presentes: los expertos de la OIM, de ACNUR y de FLACSO Costa Rica.

Como decía Raúl en su presentación, el tránsito es una de las etapas de la emigración con más desinformación, que genera mayores traumas e incide en la vulnerabilidad de las personas en movilidad, dado que dificulta el acceso a servicios de protección y justicia, lo que perpetúa ciclos de violencia y exclusión. También, como alegaba Raúl, antes se pensaba que eran hombres jóvenes los que emigraban, pero cada vez hay más mujeres, más menores de edad. El 45 % de esos grupos en tránsito son mujeres y 34 % niñas, niños y adolescentes, expuestos a múltiples tipos de violencia por sus características demográficas.

Sobre todo, en el tránsito a través de Centroamérica, se presenta una gran dificultad para recoger la información, a causa del volumen de los flujos y los altos niveles de violencia, pero también porque hay pocos momentos adecuados para el trabajo de campo. Por eso, ideamos una metodología, tratando de ser innovadores; nos centramos en cuatro tipos de accesibilidad.

El primero, de manera física, porque entendemos que si no podemos llegar físicamente a los servicios no conoceremos las situaciones de primera mano ni entender qué pasa. Pueden ponerme a mí una prestación de servicios excelente, de alta calidad, pero si tengo limitaciones sociales, institucionales y legales, no voy a tener acceso al problema y no podré manejarlo de manera eficiente o efectiva. La metodología elaborada permite enfocarnos en la población beneficiaria y, además, en los prestadores de servicios. Esto no solo para tener la información de manera teórica y como datos muy útiles, sino también para proporcionar recomendaciones prácticas a los profesionales del sector y a todas las personas que están escuchándonos. En cuanto a la parte física, tomamos imágenes satelitales de alta resolución, y luego aplicamos los otros tres tipos de accesibilidad: observación en terreno, más de doscientas encuestas a mujeres mayores de edad en situación de movilidad humana, 43 entrevistas semiestructuradas a prestadores de servicios y finalmente entrevistas de profundidad sobre historias de vida a mujeres en tránsito.

Hicimos un mapa que, en colaboración con la OIM, trata de ofrecer una primera mirada acerca de cuáles son, dónde están los servicios y sus prestadores, y cómo eso se intercepta en las rutas de tránsito. Lo podrán ver las personas que tengan acceso: si están interesados, lo podemos coordinar con OIM, puesto que la información está resguardada atendiendo a los aspectos éticos y de confidencialidad.

En el análisis que hicimos cruzando las rutas, encontramos que solo el 39 % de los servicios se encuentran a menos de un kilómetro de la ruta de tránsito más cercana, lo que quiere decir que la mayoría de los servicios no están accesibles a las personas que estén viviendo ese tipo de violencia. En cuanto a la violencia de género, hicimos dos monitoreos de campo en Guatemala y en Costa Rica.

Es importante aclarar que esto no nos está diciendo solo qué pasa en cada uno de esos países, sino que las preguntas y las respuestas a las mujeres se refieren al proceso de tránsito hasta el momento de la encuesta. Por ejemplo, en Guatemala nos van a contar la experiencia hasta Guatemala y en Costa Rica del mismo modo. En estos dos puntos hicimos las preguntas no de manera directa, porque no queríamos revictimizarlas, sino si conocían de algún caso de violencia.

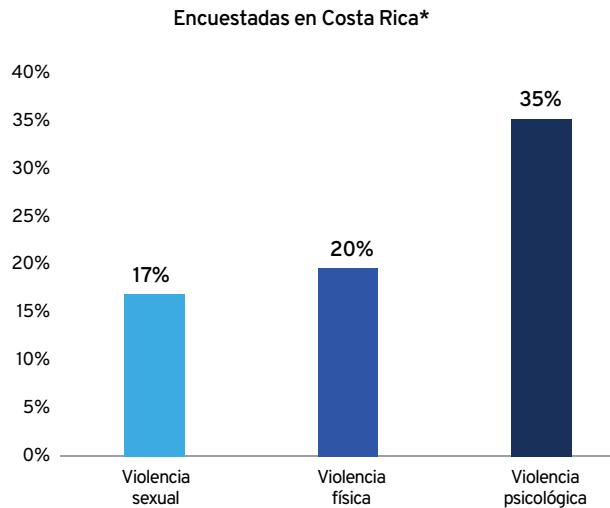
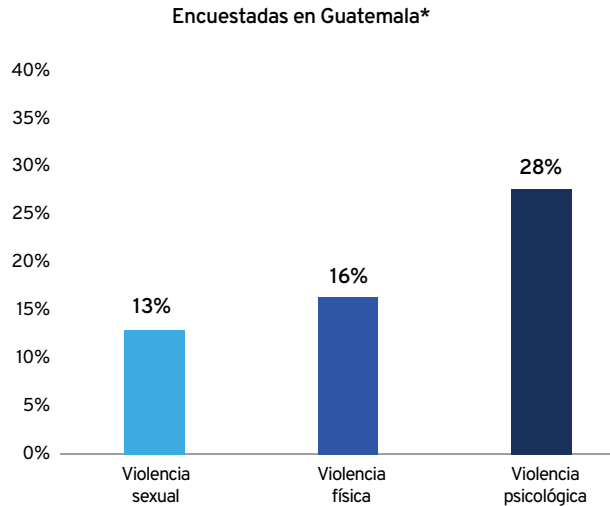
Como pueden ver en las estadísticas, la mayoría sí conocía la incidencia de violencia psicológica, que es la que está más presente, seguida de la violencia física y la violencia sexual, que está entre 13 % y 17 %. Son porcentajes que nos pueden parecer bajos o alarmantes, en dependencia de cuál sea nuestro punto de contraste. Pensamos que son bastante graves porque es duro que más del 13 % de las mujeres sufra violencia sexual a lo largo del tránsito, que ya de por sí es bastante complejo.

También les preguntamos a estas mujeres qué tipo de servicio de atención necesitarían o buscarían si pasaran por situaciones semejantes, y nos mencionaban que la más importante era la psicológica y de salud mental, con un total de 78 %. En segundo lugar, servicios de protección y luego casas de acogida, órdenes temporales y, por último, servicios de salud. El último sería el tema de los servicios de asesoría legal porque, como vamos a ver luego, hay muchísimas más limitaciones al respecto y reticencias de las mujeres para acercarse a ese tipo de servicios.

Con respecto a las barreras de acceso, un proveedor de servicios en El Salvador nos comentaba que muchas vivían diariamente a expensas de la violencia y, por ende, la han normalizado. Cuando se les dice que eso no es normal, ellas responden algo como «yo he vivido así toda mi vida». En contraste, una mujer en tránsito en Costa Rica nos dijo que el desprecio hacia ellas era por su condición de emigrantes: «Las personas nos culpan constantemente por lo que nos pasa y esto es duro». Aquí hay muchísimos sesgos de comportamiento, de información.

### TASAS DE PREVALENCIA - VIOLENCIA DE GÉNERO

#### Violencia: Porcentaje de mujeres que reportan conocer casos de VG en el trayecto



\*Lugar donde se obtuvo la respuesta de mujeres en movilidad humana, las respuestas son respecto al proceso de tránsito hasta el momento de la encuesta y pueden incluir experiencias en otros países

En cuanto a las barreras sociales, ¿qué obstáculos y dificultades enfrentan las mujeres cuando se van a acercar a un servicio? En primer lugar, está la discriminación de género, ser mujeres en situación de movilidad. El hecho de no ser nacionales, de no contar con la documentación, las afecta tanto a ellas como a los prestadores de servicios. En segundo lugar, algo que no solo se encuentra presente en el trayecto, sino en general en las mujeres víctimas de violencia de género, tienen miedo a ser culpadas o juzgadas. Estas son las dos causas principales.

## RESULTADOS – SERVICIOS DE ATENCIÓN

### SERVICIOS DE ATENCIÓN:

Tipo de servicios que buscan o necesitan las mujeres en movilidad humana que pasaron por situaciones de violencia

SERVICIOS	TOTAL	COSTA RICA*	GUATEMALA*
Servicios psicológicos/de salud mental	78%	73%	84%
Servicios de protección	75%	69%	84%
Casa de acogida o refugios temporales	73%	63%	87%
Servicios de salud	71%	61%	84%
Kits de limpieza personal	68%	54%	68%
Apoyo económico de emergencia	62%	52%	75%
Servicios de asesoría legal	53%	39%	71%

\*Lugar donde se obtuvo la respuesta de mujeres en movilidad humana, las respuestas son respecto al proceso de tránsito hasta el momento de la encuesta y pueden incluir experiencias en otros países

## RESULTADOS – BARRERA DE ACCESO

### BARRERAS SOCIALES

Obstáculos y dificultades que las mujeres en movilidad humana enfrentan cuando van a los servicios de atención

OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES	COSTA RICA*	GUATEMALA*
Discriminación por ser mujeres en movilidad	64%	77%
Ser culpadas o juzgadas por lo que les pasó	65%	58%
Tener que volver al servicio varias veces para recibir apoyo	62%	60%
Poca claridad o poca información sobre los derechos y opciones legales disponibles	64%	55%
No contar con algún documento de identidad solicitado	56%	61%
Ubicación de los servicios en zonas inseguras y/o peligrosas	45%	53%
La información sobre los servicios de atención es confusa	55%	41%
Insuficiente personal en los servicios de atención	39%	38%
Altos costos de los servicios de atención	34%	41%
Las instalaciones de los servicios no están adaptadas para personas con discapacidad	35%	23%

\*Lugar donde se obtuvo la respuesta de mujeres en movilidad humana, las respuestas son respecto al proceso de tránsito hasta el momento de la encuesta y pueden incluir experiencias en otros países

En otro testimonio de un proveedor de servicios en El Salvador este nos decía que, si necesitan asesoramiento legal o atención médica y psicológica, por ser mujeres o personas en tránsito se niegan a buscar esos servicios o a participar en procesos legales más amplios, ya que constituyen retrasos en su tiempo de tránsito y ellas no pueden detenerse más de uno o dos

días. Existe el temor a que el agresor esté en el grupo, o sea, una de las personas que los guía y esto puede generar complicaciones legales y retrasos en el país. Y, por último, el temor a ser detenidas o retenidas, lo que puede resultar en un proceso de deportación con una pausa prolongada de su viaje.

Ese fue uno de los testimonios más importantes que recogimos y resume bastante bien las barreras que identificamos. Comprobamos falta de datos fiables para entender esta violencia en la movilidad y por eso presentamos este estudio como un aporte innovador; también encontramos falta de servicios especializados para mujeres en tránsito. A ello se añaden las barreras que mencionábamos, como las sociales, el hecho no ser nacionales, el tener que recurrir a servicios varias veces para recibir soporte cuando tienen un tiempo bastante acotado. Además, piensan si es procedente presentar quejas donde no ocurrió el incidente. Para esto se necesitaría la coordinación internacional con el fin de abordar la violencia de manera eficiente más allá de donde haya ocurrido el incidente, pero sabemos que es bastante complejo a nivel legal. También está la falta de documentación en el país de tránsito para acceder a estos servicios y, por último, el desconocimiento de los procesos legales que, obviamente, es bastante esperable porque están muy poco tiempo en cada país.

## Resumen de las principales barreras

Falta de datos fiables para entender la VG en la movilidad humana.  
Falta de servicios especializados para las mujeres en movilidad humana.

### Social

- Discriminación por no ser nacionales.
- Ser culpadas o juzgadas por lo que les sucedió.
- Tener que volver al servicio varias veces para recibir soporte.

### Legal

- No pueden presentar quejas en países que no sean donde ocurrió el incidente.
- Falta de documentación requerida en el país para acceder a los servicios.
- Falta de conocimiento de los procesos legales locales.

### Institucional

- Dificultades en la coordinación efectiva entre ONGs, organizaciones humanitarias y gobiernos.
- Los funcionarios gubernamentales, en particular el personal fronterizo, no comprenden suficientemente la violencia de género y cómo hacer las derivaciones adecuadas.
- Desconfianza en las instituciones.



En las cuestiones institucionales, existen dificultades de coordinación efectiva, no solamente con el Estado, sino también con las ONG, las organizaciones comunitarias y, por supuesto, con los gobiernos. Y no solamente en cada país, sino también entre países. Falta fortalecer al personal fronterizo para que comprenda estas violencias y, como mencionaba Raúl, el pro-

blema de la trata y el tráfico, que están empeorando con el tiempo. El otro asunto es el de la desconfianza en las instituciones, cuando sabemos que cada país tiene diferentes estadios y dificultades específicas.

Les preguntamos a las mujeres no solo acerca de los problemas, sino además cómo harían para mejorar y facilitar su acceso, también sobre la comunicación, que creemos es fundamental. Nos mencionaba una señora entrevistada en Costa Rica que sabían que hay muchísima información en las redes, por ejemplo, en Tik Tok o mensajes en WhatsApp, pero no los ven y cuando los ven no saben distinguir si son verdad o mentira. Esto añade complejidad a su situación.

En cuanto a las sugerencias, las propias mujeres hablaban, por ejemplo, que algo básico es que los servicios sean gratuitos y se ubiquen en zonas más cercanas. Por eso proponen, además de construir espacios, concebir unidades móviles. Que los servicios estén donde ellas los suelen usar y en zonas seguras, o hacer paradas para el descanso durante la movilidad.

## SUGERENCIAS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS

**Sugerencias de las mujeres en movilidad humana sobre los factores que podrían mejorar su acceso a los servicios de violencia de género.**

RECOMENDACIONES	COSTA RICA*	GUATEMALA*
Que el servicio sea gratuito	83%	92%
Ubicar los servicios en zonas más cercanas	82%	92%
Dar los servicios en las paradas para descansar	78%	90%
Colocar servicios en zonas seguras	73%	95%
Capacitar al personal de servicios en temas de violencia hacia mujeres y niñas en movilidad	76%	91%
Contar con espacios seguros en los servicios donde se pueda dejar a las/os hijas/os mientras atienden a las mujeres	73%	86%
Que no sea necesario tener un documento de identidad vigente	70%	89%
Crear espacios seguros y confidenciales	69%	90%
Adaptar las instalaciones para personas con discapacidad	70%	84%
Campañas de información y concientización	76%	75%
Integrar o conectar los servicios de atención	60%	77%

\*Lugar donde se obtuvo la respuesta de mujeres en movilidad humana, las respuestas son respecto al proceso de tránsito hasta el momento de la encuesta y pueden incluir experiencias en otros países

Una de las principales causas de no saber qué servicios existen ni cuáles son los requisitos radica en las barreras comunicacionales. Por ello también preguntamos qué redes sociales deberíamos utilizar en tanto proveedores de servicios. Respondieron WhatsApp, Facebook y Tik Tok. Por tanto, los canales de comunicación que usamos para proveer información deben

estar alineados con los que usan. Nos mencionaban también que hay mujeres que suelen recopilar información entre redes familiares y plataformas digitales, pero que no saben, como decíamos, su veracidad.

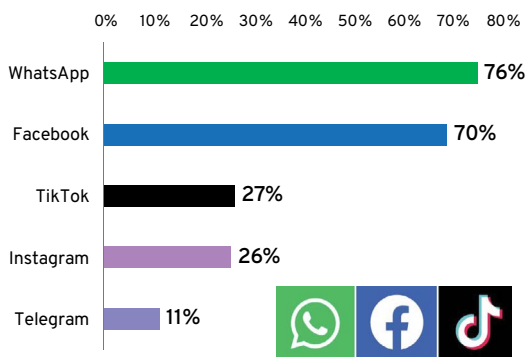
### PRINCIPALES CANALES DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



#### Barreras de comunicación

- Las mujeres suelen recopilar información a través de redes familiares y plataformas digitales.
- Se enfrentan a desafíos de conectividad y al riesgo de desinformación y noticias falsas.
- Incluso cuando la información sobre los servicios está disponible, a menudo no está claro si pueden acceder a ellos.
- Los principales canales de comunicación utilizados por las instituciones no están alineados con los comúnmente utilizados por las mujeres.

**Redes sociales utilizadas por las mujeres en tránsito (Centroamérica)**



Mencionaron también desafíos de conectividad. En base a la información recopilada elaboramos algunas recomendaciones, incluido, por ejemplo, este desarrollo de tablero regional que queremos potenciar y que tenga, digamos, muchísimas más herramientas para los proveedores de servicios.

Debemos trazar políticas con perspectiva de género, también con un tratamiento especial a niñas y niños. Muchas veces las mujeres no pueden ser atendidas en los centros contra la violencia de género porque no tienen con quién dejar a sus hijos. Por otra parte, hay que mejorar la capacitación del personal fronterizo para que sepan identificar este tipo de casos y dar la referencia correspondiente. En cuanto a la prestación de servicios, asignar mayores recursos, mejorar las condiciones de refugio, fortalecer las prestaciones a lo largo del tránsito y disponer de unidades móviles en los puntos clave.

El liderazgo comunitario es otro de los aspectos porque estos problemas no solo competen a los gobiernos y a la sociedad civil, sino también a los líderes comunitarios, que deben tener los conocimientos para trabajar en esos contextos. Deben establecerse coordinaciones con las organizaciones de base, y más en el sistema institucional, concebir protocolos de respuesta para cerrar brechas de servicios, mejorar la coordinación interinstitucional, gestionar con mayor eficacia los casos de los emigrantes fronterizos, reformar las políticas de acceso no discriminatorio y flexibilizar los procesos judiciales.

## RECOMENDACIONES



Se trata de una emigración multilingüe. Por ello, resulta conveniente usar un sistema de comunicación lo más visual posible y utilizar los medios digitales y las redes sociales adaptados a poblaciones con bajos niveles de alfabetización.

Otras organizaciones podrían emprender estudios similares, aun cuando la disponibilidad de datos varía de un país a otro. En nuestro caso, hicimos el terreno en dos países por limitación de recursos y de tiempo.

Nos centramos en mujeres mayores de 18 años por consideraciones éticas y de protección, pero sabemos que sería muy importante trabajar con niñas, niños y adolescentes, obviamente sobre la base de los protocolos éticos del caso y con especialistas. Una dificultad que afrontamos es que las entrevistas se hacían en espacios públicos y abiertos, no había lugares cerrados, pero mantuvimos la confidencialidad. Los datos son autoinformados, además pueden tener sesgos. Se limitaron al conocimiento de casos más que a experiencias personales, también por un tema de protección. La investigación se realizó en un tiempo dado el año

pasado, pero sería muy interesante poder replicarla para conocer mejor cuáles son los flujos y los cambios en el tiempo. Les dejo una diapositiva con un código QR para que descarguen el reporte completo.

### RECOMENDACIONES

#### Limitaciones del estudio

<p>La disponibilidad de datos sobre VG varía por país y los datos primarios se limitan a Costa Rica y Guatemala.</p>	<p>Centrado en informantes mujeres mayores de 18 años debido a preocupaciones éticas y de protección.</p>	<p>Las entrevistas a mujeres a menudo se llevaron a cabo en espacios públicos y abiertos por el contexto de movilidad humana.</p>
<p>Los datos auto informados pueden tener sesgos de deseabilidad social y sesgos de memoria.</p>	<p>La recopilación de datos se limitó al conocimiento de casos más que en experiencias personales.</p>	<p>Estudio transversal, no captura los cambios en el tiempo en la accesibilidad de los servicios VG para poblaciones en movilidad.</p>

Podrán acceder a dos versiones, en español y en inglés, y a un resumen ejecutivo bastante corto para quienes quieran una información bastante específica, pero los que requieran una más detallada también pueden ver el reporte completo, que es bastante largo y en cuyos anexos incluimos la metodología usada y los cuestionarios, tanto cualitativos como cuantitativos, los cuales pueden ayudar a que repliquemos esa experiencia en otros países.



Mi agradecimiento a todos los colegas que hicieron posible este trabajo y también a quienes están organizando este seminario. Es un gusto poder compartir nuestras experiencias.

## **Katherine Martínez**

Buenas tardes, es un placer muy grande para la OIT presentarles este documental, *Trabajar migrando*. Soy parte del equipo regional de Migración Laboral y Movilidad de la OIT, que busca visibilizar el aporte económico que hacen los inmigrantes a las economías de los países de destino. El trabajo es el elemento vertebrador de la emigración, la falta de trabajo decente empuja a millones de personas en el mundo a buscar en otros países mejores oportunidades. En el tránsito, el trabajo es fundamental para proseguir la ruta y, al llegar al destino, resulta crucial para iniciar una nueva vida y la integración socioeconómica del inmigrante y sus familias. Al emigrar, las personas lo hacen con sus habilidades y con sus competencias, que ponen al servicio del mercado de trabajo. El documental parte de una mirada humanitaria, y del respeto a los derechos humanos, pero también se enfoca en el aporte que hacen a las economías de tránsito y destino.

Qué mejor manera de ofrecer una visión reflexiva del tema de la emigración y su impacto en la vida de las personas que recoger historias de vida que expresen por sí mismas las emociones, el sentir durante ese transitar. Voy a pasar inmediatamente la palabra a mi colega, Juan Ignacio Castillo, integrante del equipo regional de la oficina, basado en Costa Rica. Él nos va a comentar brevemente los elementos principales que se tomaron en cuenta para elaborar el documental. Inmediatamente después daremos paso a la presentación, que tendrá una exhibición oficial en cada uno de los países de la región.

## **Presentación del documental *Trabajar migrando* de la OIT**

### **Juan Ignacio Castillo**

Trabajo en un proyecto de apoyo y financiamiento del WHP en la región de Centroamérica, Caribe y los países que forman parte de las instancias regionales. Queremos mencionar varios elementos sobre el documental que nos parecen relevantes. Lo primero es reforzar la idea de que la centralidad del trabajo es uno de los elementos esenciales cuando hablamos de la emigración.

Hay emigración que obedece a causas socioeconómicas, otras tienen causas políticas o ambientales, pero independientemente de las causas, las personas necesitan un ingreso, necesitan un trabajo, y el trabajo es uno de los ejes que vertebra buena parte del proceso de emigración. El otro elemento que nos parece importante en el documental es que nos hemos de centrarnos en las personas.

Podemos hablar sobre la emigración, sobre los desafíos de la emigración laboral, pero es esencial que estos retos y estos desafíos tengan caras, tengan rostros, y que las mismas personas, hombres y mujeres, expresen sus necesidades. En este sentido, lo que queremos es que sean sus voces las que se manifiesten y desde su contexto, desde los lugares donde están, a partir de lo cual podamos comprender y compartir esta información.

Otro elemento notable del documental es el reconocer que hay diferentes contextos. Visualizar cómo los países a los cuales las personas llegan se benefician de esta integración socioeconómica, se benefician del aporte que realizan los inmigrantes. También, acercarnos a las circunstancias de las personas que están en tránsito y dialogar sobre las necesidades y los desafíos que enfrentan, en este caso los jóvenes. Precisar qué oportunidades requieren estos jóvenes en sus países para poder contar con trabajo decente, con un empleo que sea digno, y con esto subrayar el reto que significa garantizar estas oportunidades para que las personas no se vean forzadas a emigrar en condiciones de vulnerabilidad. Quiero concluir diciendo que, efectivamente, son diferentes realidades. Cada país es distinto. El documental recoge tres experiencias en los tres países en los cuales hemos estado: Honduras, Guatemala y México.

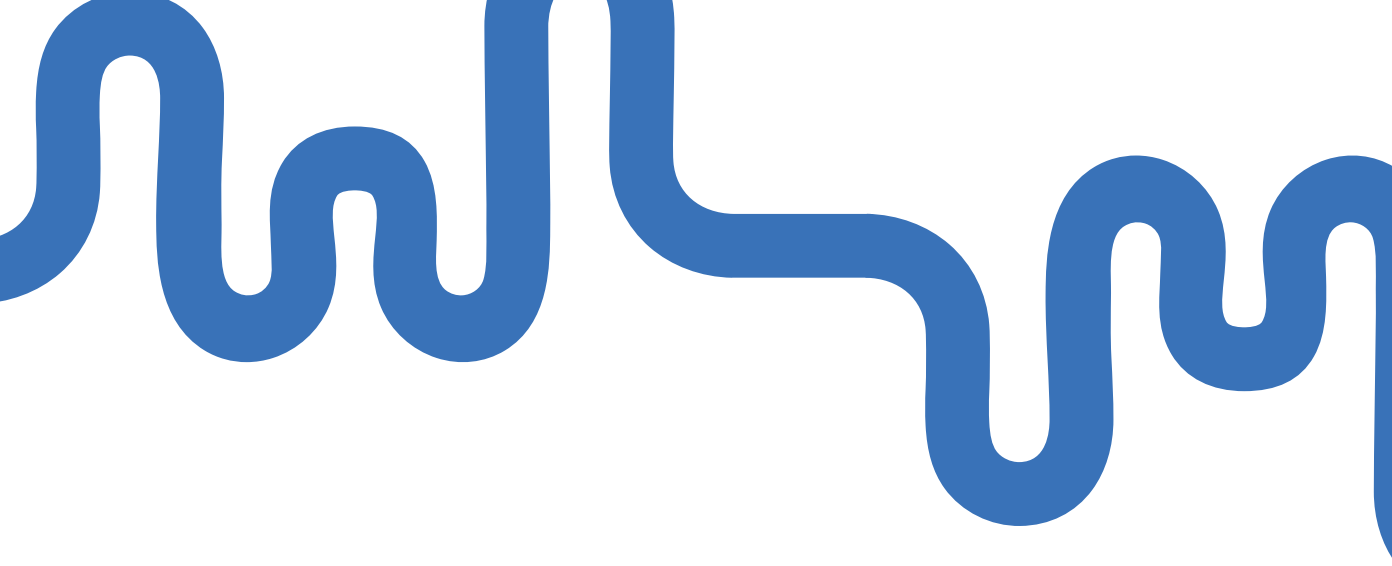
Reiteramos la centralidad del trabajo. Independientemente de los países, de las personas y de sus diferentes contextos, independientemente de las necesidades, el gran reto es cómo promover y cómo garantizar el trabajo decente como un derecho para todas las personas y en todo momento. Ese es el objetivo de nuestro documental, que esperamos no solamente que lo disfruten, sino también que lo difundan y le extraigan el máximo de aprovechamiento. Les pasaré el enlace en donde está alojado y cuenten con nosotros, con nuestro equipo de la OIT, para cualquier consulta y para la difusión y promoción. Muchas gracias.

### **Katherine Martínez**

Gracias, José Ignacio. En lo que colocamos el video, decirles que emigrar es desafiante, es un proceso muy complejo para la persona que decide moverse de su país de origen, transitar y luego tratar de integrarse en la economía de destino. Sin embargo, invitamos a una reflexión, a que las políticas de los países receptores tomen en cuenta estas necesidades, este desafío, que debe verse reflejado en un reconocimiento del aporte que hacen estas personas a la economía que les acoge.

Y no poner obstáculos adicionales a este proceso de integración, porque trabajar es un derecho humano, y el trabajo, además, habilita una serie de derechos, como la protección social, sobre todo en el entorno socioeconómico para poder vivir de manera digna. Damos paso inmediatamente al documental. Gracias.





## PANEL 2

### EXPERIENCIA, MEDIDAS POLÍTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD HUMANA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

#### La política migratoria de la Unión Europea

**Katja Afheld**, embajadora de la Unión Europea en la República Dominicana

Muy buenas tardes. Quiero empezar agradeciendo al Instituto Nacional de Migración por la posibilidad de exponer la política migratoria de la Unión Europea en general. Se ha diseñado una respuesta conjunta entre los Estados miembros que, en términos muy resumidos, busca facilitar la emigración regular, frenar la inmigración irregular y asegurar la protección de las personas en situaciones vulnerables. Esos son los tres principios debatibles.

En mi presentación, voy a citar algunas cifras y definiciones, y hablaré sobre la dimensión externa e interna de nuestra política migratoria. Resulta importante delimitar de qué estamos hablando, porque emigrantes, refugiados y solicitantes de asilo no son lo mismo, pero muchas veces estos términos se confunden.

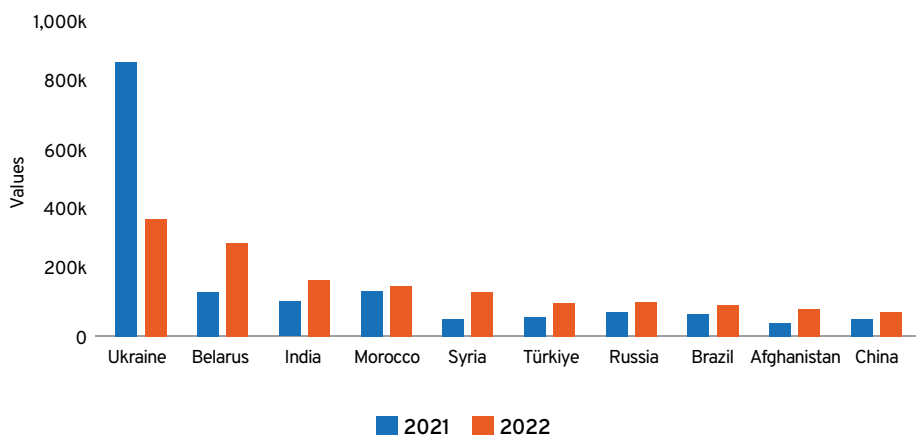
Un emigrante es una persona que se traslada a un país diferente a su nacionalidad para quedarse temporalmente o establecerse durante largo plazo; por ejemplo, un estudiante o un trabajador. Un refugiado es definido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 como una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de su país. Y una persona solicitante de asilo es la que busca protección internacional, pero que aún no ha sido reconocido legalmente como refugiado. No todos los solicitantes de asilo serán reconocidos como refugiados, pero cada refugiado inicialmente era un solicitante de asilo.

En cuanto a la actual situación migratoria en la Unión Europea, un total de 27.3 millones de personas son residentes legales que no tienen nacionalidad europea sobre una población de 447 millones; eso representa un 6 %. ¿Cuáles son los motivos para venir a la Unión Europea?

Según los permisos de residencia emitidos en 2022, un 36 % vino por motivos de trabajo, el 26 % para unificación familiar, el 13 % como estudiantes y un 12 % que recibieron asilo; la categoría «otros» se refiere a menores no acompañados, personas víctimas de trata, etc. La mayor parte de la inmigración en la Unión Europea es legal. En 2022, 3.5 millones recibieron permiso de residencia contra 330 mil entradas ilegales. Notamos un aumento en el año 2022 y eso se debe en gran parte a la invasión rusa en Ucrania.

Entre los que recibieron permiso de residencia, los ucranianos constituyen el grupo más grande. Unos 4.2 millones se benefician de un mecanismo de protección temporal y especial que le da acceso al mercado laboral, a casas, asistencia médica y a colegios para sus hijos. Podemos ver en el gráfico los diez principales países de origen de los ciudadanos que recibieron permiso de residencia en 2022; en primer lugar, Ucrania, seguido por Bielorrusia, India y Marruecos.

#### Diez principales nacionalidades de las personas a quienes se expidieron primeros permisos de residencia en los Estados miembros de la UE en 2022



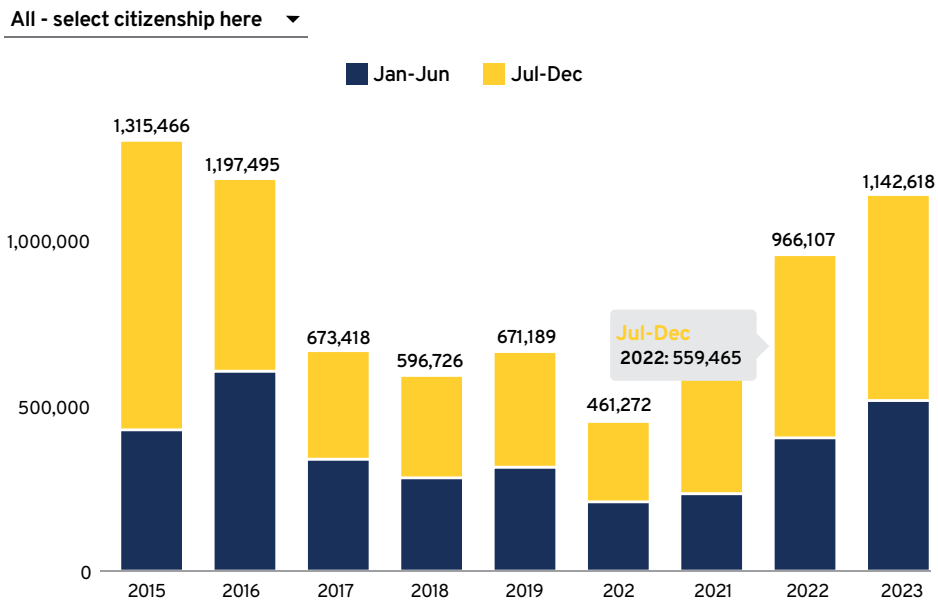
Tenemos la dimensión externa, que se refiere a cómo trabajamos con nuestros socios y países emisores y cómo protegemos nuestras fronteras. Y está la dimensión interna; es decir, cómo organizamos la inmigración entre Estados miembros, cómo trabajamos juntos, por ejemplo, en los mecanismos de solidaridad para recibir refugiados porque han sido grandes cantidades en estos últimos años. Nuestras acciones en ambas dimensiones se inscriben en los compromisos europeos e internacionales en materia de derechos humanos. Creo que lo más relevante para la reunión de hoy es la dimensión externa y esta tiene seis componentes.

El primero es la protección de inmigrantes y refugiados, y en esto trabajamos a lo largo de las rutas de emigración con los países de origen; por ejemplo, informando sobre los peligros

de la inmigración irregular y las vías legales que existen para entrar en la Unión. Apoyamos también a los países que reciben refugiados y emigrantes en tránsito para que les brinden servicios básicos y de salud. Trabajamos además con las autoridades en las rutas de emigración, fortaleciendo sus capacidades de gestión de frontera, para que puedan luchar contra el tráfico ilícito y garantizar la protección de sus derechos, que incluyen la cooperación con Frontex, nuestra agencia encargada de la protección de fronteras.

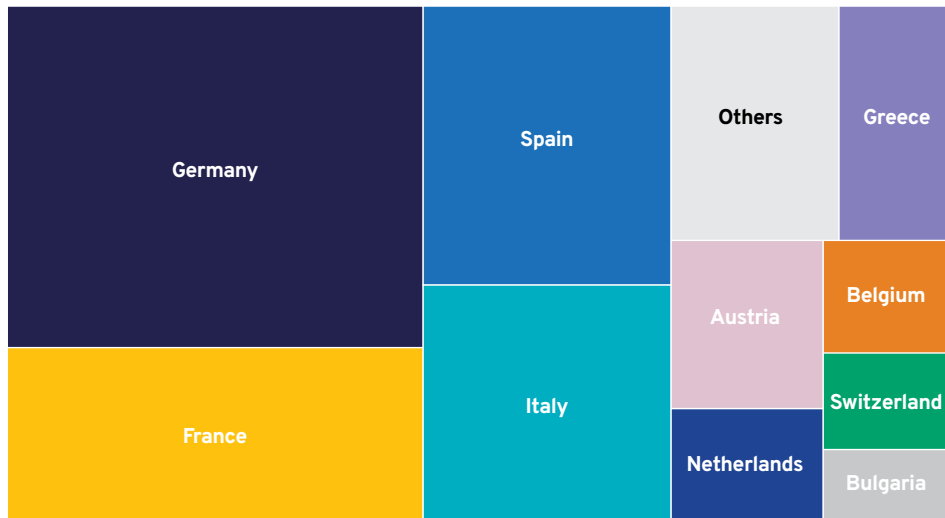
El segundo aspecto es el asilo. Aquí vemos una estadística. Las solicitudes de asilo van otra vez en aumento. En 2023 recibimos más de 1.1 millón de aplicaciones por asilo. La mayoría de las solicitudes se hacen en Alemania, Francia, España e Italia y provienen de ciudadanos de Siria, Afganistán y Turquía. El tercer aspecto es que incidir en las causas de la inmigración irregular. Quiero destacar que nuestro primer objetivo es mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de las personas en sus países de origen. Hay que recordar que la Unión Europea y los Estados miembros juntos somos el donante de ayuda para el desarrollo más importante del mundo. Aportamos más de 50 mil millones de euros al año para superar la pobreza y avanzar en el desarrollo. Nuestro apoyo incluye mejorar las condiciones de vida a través de la creación de oportunidades de empleo, sobre todo para jóvenes, y de educación, renovar los servicios básicos y sociales, apoyar a las Mipymes y su acceso al financiamiento, contribuir a la prevención y resolución de conflictos y finalmente la lucha contra los efectos del cambio climático y la adaptación a este.

### Applications for asylum in the EU+



Source: EUAA Early Warning and Preparedness System (EPS) data as of 1 February 2024. Click here for Data Tables  
 • Portuguese data incomplete

### Aplicaciones de asilo por país de destino



Source: EUAA Early Warning and Preparedness System (EPS) data as of 1 February 2024. [Click here for raw data](#)

La cuarta dimensión es que estamos batallando contra el tráfico ilícito de emigrantes porque el 90 % de los irregulares han sido víctimas de redes de traficantes. En 2022, Europa tenía conocimiento de unos 15 mil traficantes, pero el número real era mucho más alto. El quinto aspecto es el retorno porque una prioridad de nuestra política migratoria es la repatriación de inmigrantes irregulares y de personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada. En 2023, más de 430 mil personas recibieron su orden de retorno. Sin embargo, la repatriación no es siempre fácil. Algunos países no aceptan la repatriación de sus propios ciudadanos o no se conoce la nacionalidad verdadera de las personas o aquellos con orden de retorno se esconden en la ilegalidad. Al final, solamente un 19 % ha salido del territorio de la Unión Europea.

El sexto aspecto, la emigración legal. Europa necesitará trabajadores y profesionales para compensar el envejecimiento de la población. Ya en el día de hoy, el 74 % de las pequeñas y medianas empresas europeas luchan por cubrir puestos vacantes. El acceso al mercado laboral se encuentra regulado individualmente por los 27 Estados miembros, lo que evidentemente puede complicar el acceso a información sobre procedimientos administrativos y condiciones de vida. Por eso estamos trabajando en una plataforma que facilite el contacto entre empleadores que buscan talentos específicos y las personas que buscan trabajo. Esa plataforma, EU Talent Pool, está prevista por el año 2027.

Y, finalmente, los aspectos internos. Se trata de nuestro nuevo pacto de migración y asilo. Los solicitantes de asilo deben recibir un trato uniforme en toda Europa. Por eso se aprobó en junio de este año este nuevo pacto para la migración y el asilo. Tiene como objetivos aliviar

la carga a los países en donde llegan más emigrantes y solicitantes de asilo, ofrecer un marco más justo y eficiente para el registro y el procesamiento de solicitudes y ayudar a reducir los desplazamientos secundarios. Establece una serie de normas que servirán para gestionar las llegadas de manera ordenada, crear procedimientos eficientes y normalizados, y asegurar un reparto equitativo de la carga entre los diferentes Estados miembros.

En conclusión, la inmigración siempre ha sido una parte de la historia de la Unión Europea y siempre lo será. Ha definido nuestras sociedades y enriquecido nuestras culturas. Sin embargo, también debe ser manejada y eso nos obliga a revisar y adecuar nuestros marcos políticos. Por eso resultan importantes los intercambios y estos espacios para contrastar análisis y buenas prácticas. Muchas gracias.

## Experiencia de Italia ante los nuevos flujos y dinámicas migratorias

**Stefano Queirolo Palmas**, embajador de la República Italiana en la República Dominicana

Gracias a los organizadores y a los colegas que contribuyen a elaborar y articular un cuadro de políticas europeas y de países miembros de la Unión Europea en un sector tan delicado e importante como la migración.

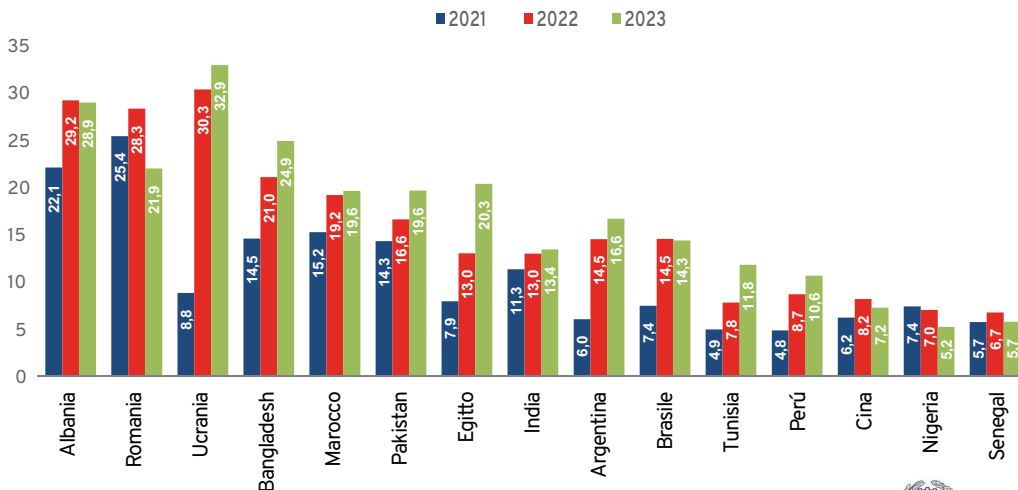
Esta es la gráfica, no muy distinta de los números que hemos oído por parte de la colega embajadora Afheldt, pero estos se refieren a la experiencia italiana; o sea, solo uno de los Estados miembros de la Unión Europea, aunque cabe decir que Italia es una de las grandes puertas de la emigración hacia Europa, especialmente de los flujos irregulares. Si observan el mapa del Mediterráneo central, es claro que hay solo tres puertas para acceder a Europa físicamente. Se puede llegar por la ruta del este, por vía de Turquía, de Grecia; se puede entrar por la ruta del Mediterráneo central desde Tunicia o Libia hacia Italia, y se puede arribar a España por el Estrecho de Gibraltar. Pero la puerta este es prácticamente por tierra y el Estrecho de Gibraltar es muy limitado y todos los problemas que conlleva cruzar al mar, es una ruta peligrosa, larga, de muchas decenas de millas, con un mar que puede ser bravo; es la ruta más complicada por su característica marítima.

Antes de analizar las frías estadísticas debemos pensar acerca del drama humano que hay detrás de esos fenómenos. La emigración masiva, sobre todo desde África, pero también desde Asia, a través de la ruta del Mediterráneo central, lleva décadas ya y ha ocasionado tragedias tremendas a causa de naufragios de barcos, con pérdidas de centenares de vidas. Esto no solo tiene un lado humanitario, que es de verdad relevante, sino que también implica una respuesta del Estado. En comparación con otros Estados europeos, en nuestro caso ha sido todavía más complicado, puesto que ha requerido montar todo un sistema de guardia costera, crear un sistema de vigilancia de alerta rápida con radares, un procedimiento de *search and rescue*, ante cualquiera circunstancia, con el mar picado, durante la noche, en medio de tempestad y muy mar adentro, que en el caso de otras rutas no se enfrentan este tipo de condiciones geográficas. Se ha tenido que dedicar energías, recursos para elaborar una organización y un esquema de respuesta, sobre todo con respecto al lago ilegal de la emigración por vía marítima.

Tenemos una serie de estadísticas que nos dicen de dónde vienen los emigrantes hacia Italia y su procedencia a nivel global europeo: Albania, Rumania, Ucrania. Ucrania, claro, está más ligada a una situación político-militar coyuntural, mientras que otras emigraciones son estructurales, responden a una situación político-económica que probablemente dure mucho tiempo.

### INMIGRACIONES DE CIUDADANOS EXTRANJEROS POR PRINCIPALES PAÍSES DE PROCEDENCIA

Años 2021, 2022 y 2023, valores absolutos en miles



Fuente: Istat. (2024, 28 mayo). Migrazioni Interne e Internazionali della Popolazione Residente Anni 2022-2023. Istituto Nazionale di Statistica



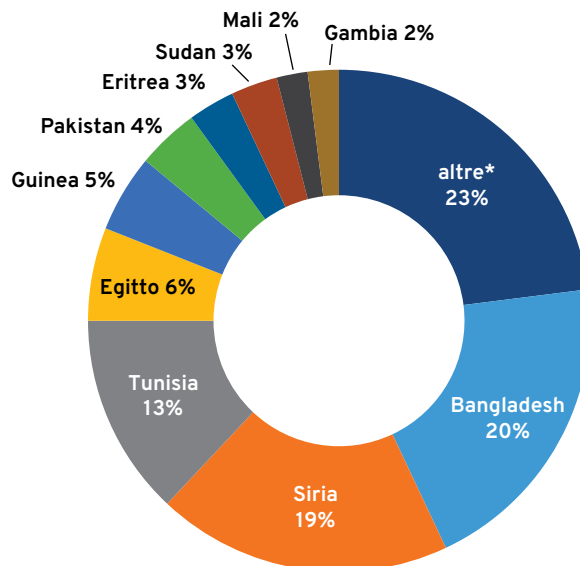
Bangladesh, Marrueco, Pakistán, Egipto, India, Argentina, Brasil, y aquí llegamos a la América Latina. Se aprecian variaciones según los años, que no dicen mucho acerca de futuras tendencias, aunque también dependen de la capacidad del sistema de recepción e inserción y del primer examen de las personas que se reciben procedentes de diferentes países. Para enfrentar la actividad típica de la primera acogida, hacen falta intérpretes de dialectos de países africanos para saber de dónde exactamente procede la persona según el dialecto que habla y según el idioma que usa. Es un esfuerzo de verdad mayor. Aquí podemos apreciar los desembarcos y acogidas de inmigrantes en lo que va de año 2024: 50,577 de las nacionalidades a las que ya nos hemos referido. Esa es la tendencia: 75,783 en el 2022, 140,609 en el 2023 y en lo que va de año, como se decía, 54,000. Veremos a dónde llegará el 31 de diciembre del año corriente. Pero resulta claro que hay una tendencia de aumento durante el año 2023, pero 2024 se anuncia ligeramente menos tenso en términos de cantidad de flujos de inmigración.

El contraste entre los números de inmigrantes desembarcados en los años 22, 23 y 24 arroja información sobre la estacionalidad, o sea, la temporada del año en que se producen las llegadas por la ruta marítima. Los meses más tensos son los de verano cuando el mar está más en calma y las condiciones meteorológicas son más favorables para intentar la travesía entre Tunisia, Libia y las islas, que son los primeros avances del territorio nacional italiano. No solo

la ruta es marítima, complicada, peligrosa en cuanto al crimen organizado internacional, sino que también los inmigrantes pasan por islotes, a los cuales hay que dotar con todo un sistema de acogida y en los cuales solo hay aldeas pequeñas, con estructuras mínimas, con comunidades reducidas.

### DESEMBARCOS Y ACOGIDA DE MIGRANTES

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2024 (aggiornato al 16 ottobre 2024)	
Bangladesh	10,787
Siria	10,068
Tunisia	7,158
Egitto	3,405
Guinea	2,733
Pakistan	2,092
Eritrea	1,753
Sudan	1,601
Mali	1,275
Gambia	1,194
altre*	12,511
<b>Totale**</b>	<b>54,577</b>



\*El dato podría incluir inmigrantes para los cuales aún están en curso las actividades de identificación.

\*\*Los datos se refieren a los eventos de desembarco registrados hasta las 8:00 del día de referencia.

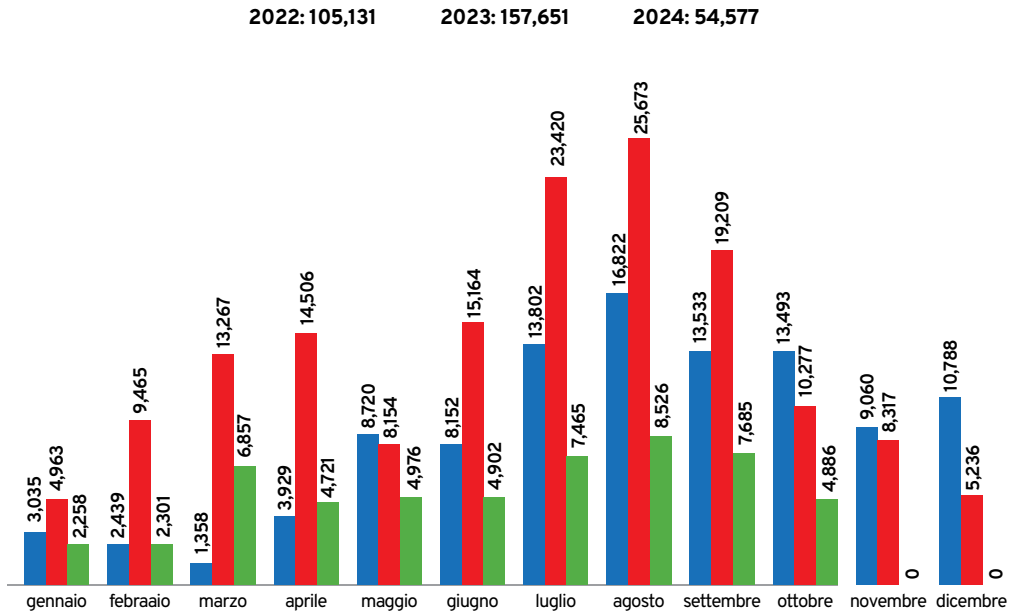
Fuente: Departamento de Seguridad Pública. Los datos están sujetos a consolidación posterior.



Ambasciata d'Italia  
Santo Domingo

Un problema dentro de este drama son los menores, sobre todo si no están acompañados. Eso requiere procedimientos adicionales de protección de derechos humanos, de identificación, de acogida, de elección de los centros adecuados para hospedar menores no acompañados, que es una responsabilidad inmensa. El porcentaje de no acompañados implica que esto sea una dificultad dentro del sistema.

**Comparación de migrantes desembarcados en los años 2022/2023/2024.**



Fuente: Departamento de Seguridad Pública. Los datos están sujetos a consolidación posterior.

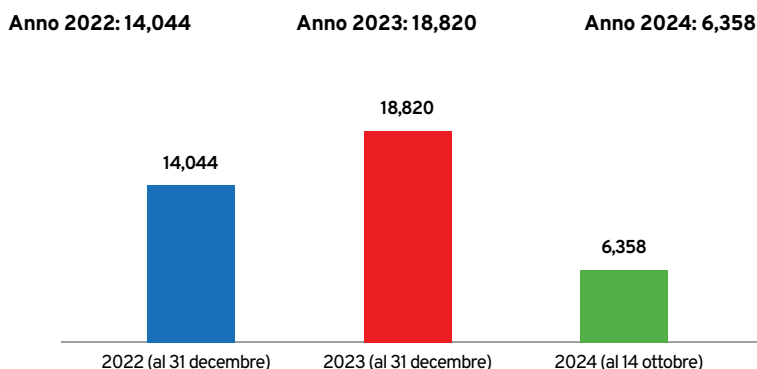


En el caso italiano, la protección al extranjero refugiado está prevista en la Constitución. No se puede denegar, y no solo no se puede denegar como parte del derecho internacional de prohibición del rechazo masivo, sino que el derecho a aplicar para la condición de refugiado se establece en un artículo de la Constitución italiana. El estatuto de refugiado para quienes temen ser perseguidos por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, opinión política y preferencias sexuales, y la protección subsidiaria se concede a aquellos que no cumplen los requisitos para ser reconocidos como refugiados, pero enfrentan un grave riesgo al regresar o al permanecer en su país.

El estatuto de refugiado y la protección subsidiaria son reconocidos tras una investigación llevada a cabo por comisiones territoriales. Se encarga el Ministerio de Interior con sus procedimientos y consultores, y con la posibilidad de involucrar a otros cuerpos de la sociedad civil

dentro de esas comisiones, que evalúan no solo el título jurídico, sino también la condición del territorio que puede o no asumir la acogida. Italia es un país con alta autonomía territorial; las regiones y hasta las regiones especiales tienen grandes poderes que no pueden ser intermediados por el Estado. Una parte del sistema de acogida de los emigrantes tiene que ver con su distribución territorial.

### Menores extranjeros no acompañados desembarcados:



Fuente: Departamento de Seguridad Pública. Los datos están sujetos a consolidación posterior.



Ambasciata d'Italia  
Santo Domingo

Las regiones italianas desempeñan un papel. Inmediatamente después del desembarco, en los puntos de acceso, proporcionan asistencia material y sanitaria, junto con los procedimientos de identificación. Los solicitantes son trasladados a instalaciones habilitadas por las prefecturas; estas prefecturas son el órgano provincial del Estado, que es distinto de la administración regional, y ofrecen servicios esenciales hasta que se determina la solicitud de protección internacional. Hasta acá es una competencia del Estado.

El segundo paso corresponde a la responsabilidad especial de la región, porque se trata de medidas que tienen que ver con la organización y con la logística de las estructuras que el territorio puede proporcionar. En este segundo paso o segunda acogida se implementan proyectos de asistencia e integración en el territorio. Se activan las entidades locales, que participan en el sistema de protección internacional y de menores no acompañados. Las autoridades locales pueden acceder a recursos financieros del fondo nacional para la política y los servicios de asilo.

El sistema de protección tiene características como, por ejemplo, la participación voluntaria. El entramado de instituciones locales participa voluntariamente en la acogida; son acciones que

requieren un esfuerzo tan grande que se considera debe ser extendido a la sociedad civil. Las políticas son sinérgicas e involucran actores del tercer sector, que incluye organismos no gubernamentales, fundaciones benéficas y cualquier otro organismo de la sociedad civil que pueda contribuir.

Los proyectos de acogida son presentados a través de convocatorias o se hacen también licitaciones. No es una cosa totalmente manejada por parte de la autoridad gubernamental. Por ejemplo, se puede disponer de estructuras hoteleras en regiones turísticas fuera de temporada. Hay regiones donde la temporada alta es en el verano o, al contrario, en invierno. Estas estructuras se quedarían vacías fuera de temporada, por lo tanto, pueden participar en licitaciones que permiten sacar una razonable compensación en caso de ser utilizadas para fines de acogida. Los proyectos son presentados a través de convocatorias y evaluados a nivel de una comisión compuesta por representantes del Ministerio Interior, ANCI, UPI, ACNUR; o sea, entidades de la sociedad civil y de la región. El Ministerio proporciona directrices sobre los criterios y modalidades de acceso a los fondos. Estos son distribuidos a través de un sistema transparente de licitaciones a actores privados que pueden proporcionar una logística adecuada.

## FRONTEx : LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS

### FUNCIONES PRINCIPALES:

- **Apoyo a Estados miembros:** asiste en las operaciones de retorno de migrantes irregulares.
- **Asistencia técnica:** ofrece apoyo operativo para el control de las fronteras exteriores.

### PRINCIPALES TAREAS DE FRONTEX:

1. **Coordinación:** gestión de la cooperación operativa entre los Estados miembros.
2. **Formación:** capacitación de guardias fronterizos, estableciendo estándares comunes.
3. **Análisis de riesgos:** evaluación de riesgos relacionados con la gestión de fronteras.
4. **Investigación:** supervisión de avances en el control fronterizo.
5. **Apoyo a la repatriación:** organización de operaciones de repatriación conjuntas.

Frontex colabora con organismos de la UE como EUROPOL y CEPOL para garantizar la coherencia en las políticas de seguridad de las fronteras exteriores. Es fundamental para equilibrar la protección de las fronteras con las obligaciones humanitarias hacia los refugiados que huyen de conflictos y persecuciones.



Ambasciata d'Italia  
Santo Domingo

Frontex [Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas] ayuda a todos los países europeos, especialmente a los más expuestos a flujos migratorios imprevistos y cuantiosos, como Italia, España y Grecia. Facilita toda una serie de herramientas, asistencia técnica, coordinación, formación, análisis de riesgo, investigación, apoyo a la reproducción. Es una agencia

que da coherencia a toda una serie de segmentos de la política global de migración y, si es el caso, de repatriación.

El monitoreo aéreo sobre largos tramos de mar para la alerta temprana en caso de gran flujo de balsas o de embarcaciones que arriesguen hundirse, significa poder actuar de manera más eficaz, más humanitaria, prevenir tragedias y gestionar de manera más racional la navegación. Frontex colabora con otros organismos de la Unión Europea, como Europol [Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial] para garantizar la coherencia política y seguridad de la frontera exterior.

Para finalizar me refiero a la relación bilateral de Italia y República Dominicana. Estamos en trámite de negociación para un memorando muy innovador de movilidad laboral que permitirá un número más grande de trabajadores dominicanos que contribuyen a las necesidades de la industria italiana y mediante procedimientos más rápidos. La diáspora dominicana en Italia asciende a 50,000 personas, la segunda en Europa después de España, que están concentradas y especializadas en determinados sectores de la actividad económica. Sobre todo, en los astilleros del noroeste de Italia, Génova, La Spezia, Viareggio. Debemos a la valiosa contribución de la comunidad dominicana la posibilidad de gestionar eficazmente una importante industria que fabrica los buques de guerra de la armada italiana, y también los buques de recreo, que es un renglón económico donde Italia es particularmente competitiva.

La emigración es o puede ser un gran problema, un gran drama humano, pero puede ser también, bien gestionada y entendida, la solución para las necesidades de mano de obra consistente con la necesidad de la industria europea. Somos una sociedad envejeciente, la mano de obra es escasa; con un número limitado de Estados estamos intentando concluir memorandos para la movilidad laboral facilitada. Se ha hecho por primera vez en Italia con India y con República Dominicana es el segundo, que está en curso de negociación. No dudo que será un proceso que llegará a buen fin y muy rápidamente, pues es evidente el interés de las dos partes de poderlo concluir.

## Experiencia de Türkiye ante los nuevos flujos y dinámicas migratorias

**Emriye Bağdagül Ormancı**, embajadora de la República de Türkiye en la República Dominicana

Señoras y señores, señor director, Wilfredo Lozano, y nuestros invitados especiales, agradecemos al Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana por la organización de este seminario internacional y por invitarme a compartir la perspectiva turca sobre este tema. Cuando se trata de migración, todos estamos experimentando desafíos similares en diferentes localidades geográficas. En el caso turco, debido a nuestra locación geográfica, en la frontera de las rutas de comercio que conectan el oeste y el sur, siempre hemos sido un punto clave para muchos tipos de movimientos migratorios, ya sea por tierra o por mar.

Tu geografía es tu destino, ¿verdad? Me gustaría atraer su atención al mapa. Verán claramente que compartimos una larga frontera de 900 kilómetros con Siria y 367 kilómetros con Irak. Hacia el oeste tenemos una frontera de 534 kilómetros con Irán. Y esto es un área bastante montañosa, extremadamente difícil de controlar. Además, poseemos una larga frontera mediterránea de aproximadamente 1,700 kilómetros. O sea, al oeste contamos con una frontera de tierra de aproximadamente 3,500 kilómetros. Se pueden imaginar lo difícil que es controlar estas grandes fronteras naturales. Y Siria es una de las principales opciones para los emigrantes, y la más peligrosa, porque las aguas mediterráneas no siempre son seguras para sus pasajeros. Todos recordamos la triste imagen de Aylan Bebek, el niño sirio de dos años cuyo cadáver apareció en las costas turcas que junto con su madre y su hermano emigraban en bote hacia Grecia. Ese triste recuerdo sigue fresco en nuestra mente.

Debido a la inestabilidad política, los conflictos armados y las dificultades económicas, estos movimientos migratorios irregulares del oeste se han agravado. Como resultado, Turquía ha estado bajo presión de sus vecinos. Actualmente acogemos la mayor población de refugiados del mundo.

En este proceso hemos aprendido que el mundo entero es una estructura integrada y nadie está inmune a los efectos adversos de estos desafíos. La migración es un fenómeno que requiere un enfoque global y sostenible. De esta manera, creemos que la cooperación entre países de origen, de tránsito y de destino es central para cualquier solución y para toda política migratoria, que debería abordar estos cuatro temas fundamentales: causas, asistencia humanitaria, distribución de responsabilidades y oportunidades de reasentamiento. Sobre esta base, hemos establecido un modelo de cooperación multidimensional con la Unión Europea,

y estoy feliz de que comparto este panel con mis colegas de los países y delegaciones de esa región. Hemos cumplido con nuestros compromisos y, gracias a los esfuerzos, la ruta empleando aviones está cerrada, previniendo las pérdidas de vidas. Desde octubre de 2024, hemos aprehendido 170,000 inmigrantes irregulares y 9,000 *smugglers*, así que es un trabajo muy difícil. Esperamos que esta colaboración con nuestros compañeros continúe para facilitar el retorno de estas personas a su hogar.



Nuestra prioridad siempre ha sido apoyar a las personas con un enfoque humanista. Aseguramos el principio de la no-devolución, y nadie en el territorio turco es forzado a volver, a menos que sea un retorno seguro, voluntario y digno. Como he mencionado, tenemos casi cuatro millones de refugiados. Los sirios son los principales, seguidos por los afganos, iraquíes, palestinos, iraníes, pakistaníes, etc. A los que permanecen en el territorio turco bajo protección temporal, los estamos apoyando con servicios básicos, como alquiler, educación y salud. Por supuesto, esto no es una tarea fácil, porque en Turquía hay una presión inmensa en varios sectores, de la educación hasta la salud.

Debo agregar que no tenemos la capacidad de soportar otro impacto migratorio, y no podemos sostener el nivel actual de apoyo. Estamos trabajando con la comunidad internacional

y con nuestros compañeros para lograr circunstancias favorables para el regreso voluntario, seguro y digno. Hasta ahora, más de 718,000 sirios bajo protección temporal han retornado voluntariamente a sus hogares. Paralelamente, hemos tomado todas las medidas necesarias para mejorar la seguridad de nuestras fronteras. Las hemos reforzado contra el cruce ilegal a través de puentes, puertas equipadas con cámaras y otros equipos de supervisión de alta tecnología. Se les ha suministrado especialización a nuestros patrulleros de fronteras, policías y oficiales de custodia para aumentar su conciencia sobre este tema importante. Por último, hemos presentado reformas a la ley y al código penal para combatir el crimen organizado.

Esta es una lucha a largo plazo que requiere cooperación. Necesitamos trabajar juntos y aprender de las experiencias de los demás. Así que creo que este seminario es muy útil en este aspecto.

## Gestión de flujos migratorios en Estados Unidos. Perspectivas desde Estados Unidos y Latinoamérica

**Diego Chaves-González**, director de la Iniciativa para América Latina y el Caribe,  
Migration Policy Institute

Hablaré desde la perspectiva de los flujos migratorios de América Latina, algunos efectos que producen en Estados Unidos y cómo las decisiones de este país afectan a América Latina. Empezó, por supuesto, dándole las gracias al Instituto Nacional de Migraciones por la invitación.

Estamos atravesando una era de movilidad sin precedentes, marcada por algunos números, como un 225 % de incremento desde el año 2010. Alrededor de dieciocho millones de personas están en situación de movilidad. Esto impone desafíos, pero también oportunidades, como bien mencionó Francesco en su intervención y seguro lo harán otros colegas más adelante. El 20 % de los emigrantes en el mundo están en América Latina, pero América Latina solamente tiene un 8 % de la población global. Entonces hay que ver cuáles son las causas de esta emigración, qué la está generando y cómo se deben preparar los países, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones de gobierno, e incluso las políticas públicas que se hacen para enfrentar y encarar esta era de movilidad.

Quiero hablar de las perspectivas que tenemos en América Latina con respecto a esta era de movilidad humana, que son diversas. Lo que pasa en Sudamérica o la manera como se percibe esta problemática son diferentes a causa de la visión geoestratégica, por razones geopolíticas, por puntos de vista distintos en términos de valores, de quiénes llegan y cómo llegan las personas a los territorios.

En Sudamérica, en este momento, el debate está muy concentrado en la regularización, en la integración de la población inmigrante, lo cual depende de la disponibilidad de fondos. Cada vez hay menos fondos para atender a más personas, y también las exigencias de cambios institucionales porque durante muchos años Sudamérica fue una región muy enfocada en la emigración. Las personas se iban de Colombia, del Ecuador, muchos llegaron a Venezuela, y las instituciones se moldearon y se construyeron para atender ese tipo de dinámica. Ahora se está tratando de atender la integración de la población inmigrante desde los Ministerios de Relaciones Exteriores, lo cual provoca contradicciones y necesidades de cambios institucionales. En el caso de Centroamérica esto tiene que ver mucho con el problema de la emigración de tránsito. En Panamá se habla mucho de eso, en Costa Rica cada vez se habla más de eso y también de población retornada y de emigración circular, particularmente con Nicaragua.

Voy a hablar más adelante de cómo los vuelos de repatriación por parte de los Estados Unidos generan una serie de desafíos muy importantes en países como Guatemala, Honduras y El Salvador. En Norteamérica el debate está muy enfocado en este momento en la movilidad laboral, cómo podemos traer algunos emigrantes para cumplir ciertas tareas; una inmigración laboral que puede ser permanente o semipermanente, y a la vez impedir que lleguen tantos emigrantes a la frontera. Entonces todo se encuentra en la mira de lo que pasa en la frontera entre Estados Unidos y México, donde se concentra la mayoría del debate.

Hay perspectivas diferentes acerca de la manera en cómo se interrelacionan los países para llegar a soluciones colectivas cada vez más necesarias. La emigración es por todo el hemisferio, no son pequeñas burbujas de concentración en territorios específicos, sino que es un corredor enorme de personas que requiere soluciones distintas. El llamado a la acción colectiva debe tener en cuenta esta situación.

Algunos datos rápidos sobre Venezuela. Entre 7.7 y 8 millones han salido de ese país a partir del año 2015, quizás un poco antes. Esto es casi el 30 % de la población; el 80 % aún permanece en países como Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil. Este es uno de los hitos más importantes de la actual era de movilidad humana, por el volumen. La respuesta específica a esto desde América Latina ha sido desigual, aunque a la vez muy solidaria, muy abierta. Cuando la bonanza petrolera, los venezolanos nos recibieron a los colombianos, a los ecuatorianos, entonces debemos dar reciprocidad. O sea, ha habido desigualdad en la respuesta, pero bajo un principio de solidaridad, que, según algunos espacios académicos, es una manera muy diferente a como se han manejado o como se maneja el tema de la emigración en otras partes del mundo. El proceso de la regularización ha sido una medida muy importante para la población venezolana. Entre el 50 y el 75 % ha recibido alguna especie de estatus legal en los países de acogida. El problema es que son permisos discontinuos, que se dan por dos años, salvo en el caso del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) en Colombia, que es por diez años, y luego las personas pueden caer nuevamente en una espiral de irregularidad.

Entre el 50 y el 75 % de las personas han tenido en algún momento un proceso de regularización, pero han podido caer de nuevo en la irregularidad. Esto genera inconsistencias, problemas para lograr estabilidad laboral, para crear las oportunidades laborales que den un aprovechamiento real del capital humano. Y esto conecta con el llamado a reformas institucionales. En las comunidades de acogida hubo, y sigue habiendo, mucho de solidaridad y también de ansiedad. Al comienzo hubo mucha solidaridad, poca ansiedad, ahora la cosa es un poco más mixta.

Al hablar con las personas y en los propios estudios surge el tema del contacto entre la comunidad de acogida y la población inmigrante. Mientras más contacto hay más confianza, menos

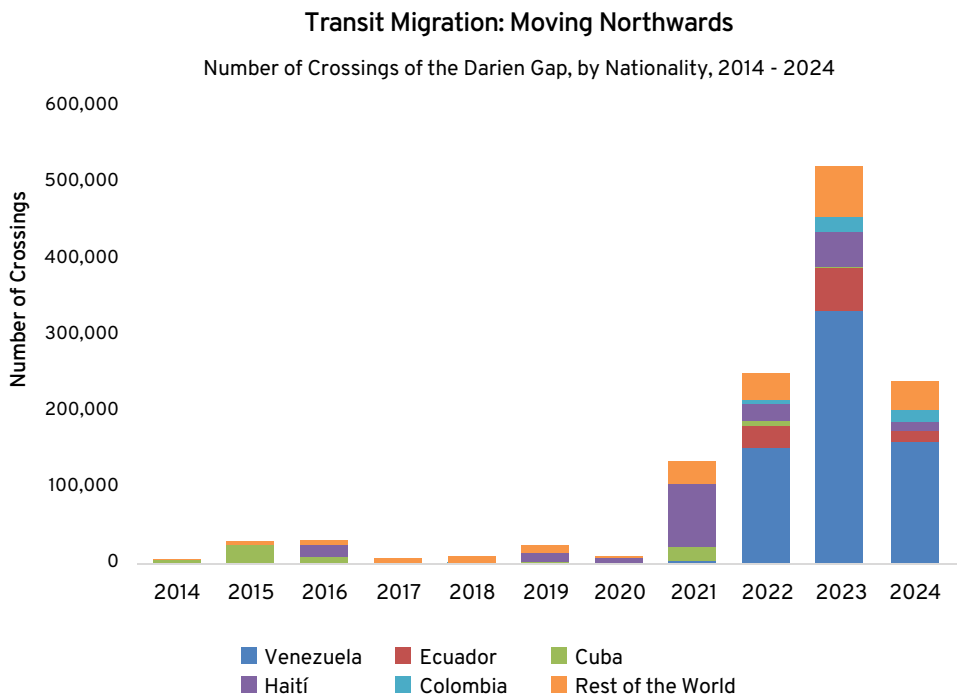
ansiedad, más solidaridad, y entre menos contacto los niveles de ansiedad van subiendo. Pero eso cambia y fluctúa en el tiempo, no es algo estático. Pensar en una era de movilidad humana y cómo preparar a las comunidades de acogida es algo que tiene que ver con los valores intrínsecos de las poblaciones en América Latina, un aspecto que no es menor, sino que debe generar confianza para la contratación de personas, para la convivencia en los territorios, en las comunidades, para cualquier tipo de transacción. Esto es lo que determina que haya territorios pacíficos versus no pacíficos.

Y, por último, hay que mencionar que en la respuesta de los países la ideología de los gobiernos importa, importa mucho. A veces se aprecia voluntad para apoyar algunos procesos, pero cuando cambian las ideologías también cambia un poco el discurso, cambian las políticas públicas; y el no poder ser capaces de generar políticas de Estado, sino políticas específicas de gobierno, es algo que, de alguna manera, ha dificultado los procesos de integración de la población inmigrante. Entonces, cómo construir políticas de Estado, políticas a prueba de política, como podríamos también decirlo, es uno de los desafíos actuales más importantes en América Latina.

El caso de Venezuela no es el único en el hemisferio occidental, también están los dos o más millones de haitianos; una fuerte diáspora cubana que tiene unos arraigos muy fuertes en muchos países, por supuesto los Estados Unidos es uno de ellos; los nicaragüenses, a partir de 2018 medio millón han ido o a Costa Rica o a los Estados Unidos; 57 mil ecuatorianos, por ejemplo, cruzaron el Darién el año pasado; mil colombianos están saliendo mensualmente de Colombia. Si se observa el comportamiento de las remesas, por ejemplo, en Colombia representan el 3.4-3.5 % del PIB anual, lo cual es un aporte económico mucho más importante que la minería misma, que el café. De modo que hay desafíos que no sabemos si tienen que ver con estrategias políticas. Estamos ante una realidad que sobrepasa el caso de Venezuela, dado que ya se empiezan a ver otras nacionalidades que están también en situación de movilidad.

No me quiero detener sobre Haití y República Dominicana porque ustedes son los expertos en esto. Solo mencionaré que hay un desplazamiento interno muy fuerte en Haití que puede generar una oleada de emigración en el futuro. Las cifras de desplazamiento interno han crecido en un 15 % desde enero de este año y la violencia ha provocado que más de medio millón hayan salido de Haití según las cifras que nos da la OIM. Queremos mostrar una gráfica sobre el Darién, que es un símbolo de lo que ha sido la emigración irregular en todo el hemisferio occidental. En el año 2021 se produjo un crecimiento muy abrupto de emigrantes, la mayoría haitianos. El caso de Haití es interesante con respecto al Darién porque fue como la prueba o el proyecto piloto de lo que ocurrió luego en 2022 y 2023, cuando fueron venezolanos los que predominantemente cruzaron por el Darién.

Siempre se hablaba de que el tapón del Darién era realmente un tapón y que, por ende, las personas no podían cruzarlo, y lo que pasa en el 2022 es que se rompe ese tapón, se genera un corredor de movilidad que marca un símbolo de lo que ha sido la emigración irregular. No toda esa emigración irregular pasa necesariamente por el Darién, pero sí ha marcado de alguna manera un símbolo que acarrea muchas cosas. Con respecto al cambio climático, por ejemplo, la degradación de la selva conforme va pasando los contingentes de personas, la labor de las comunidades indígenas en limpiar el Darién, en ayudar a transportar a las personas. Hay impactos también en las economías locales. El producto interno bruto de municipios como Necoclí, por ejemplo, o Turbo o Apartadó, se basaban en la pesca, y de repente uno mira el producto per cápita y ha crecido casi exponencialmente.



Note: 2024 figures are updated through August 2024

Se produce un desarrollo desordenado, mezclado incluso con hechos de ilegalidad, clanes como los de Sinaloa, el Golfo, los Choneros, están implicados en todo eso. Es un universo que vale la pena explorar, investigar, desde el punto de vista de políticas públicas. Un microuniverso dentro de un gran universo de esta era de movilidad humana en el que es muy importante profundizar.

En cuanto a Estados Unidos vemos cómo empiezan a crecer los números en los años más recientes: guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, sobre todo venezolanos, pero también

algo de inmigración de Colombia, de Ecuador, de Haití. Van cambiando los flujos y se van rompiendo esas burbujas, antes muy consolidadas dentro de procesos subregionales. El tránsito entre México y los Estados Unidos es tremendamente importante, la capacidad que tiene México para trabajar sobre los temas de emigración tiene un efecto inmediato sobre lo que pasa en la frontera suroccidental de los Estados Unidos y viceversa. México, por ejemplo, en 2023 y 2024, ha hecho un esfuerzo por retener población emigrante.

En el 2024, se apreció una disminución muy fuerte de las personas que, si bien hubieran cruzado el Darién, no han llegado a los Estados Unidos, lo cual tiene que ver con dos factores. El primero es detener a las personas y no permitirles entrar por la frontera, pero también hay propuestas de movilidad laboral muy interesantes en función de crear industrias y del desarrollo, en particular en algunos estados del sur. Esto se encuentra todavía a un nivel de proyecto piloto, pero quizás muestra que la disminución de los flujos hacia los Estados Unidos es gracias a lo que, de alguna manera, está haciendo México. Por supuesto, se presentan otros elementos. Las elecciones en Venezuela tuvieron mucho que ver con el freno de los flujos migratorios, las elecciones en Estados Unidos, algunas disposiciones de la administración Biden. El reto es cómo crear, dentro de esta era de movilidad humana, instancias colectivas para responder a los desafíos tanto individuales de los Estados como colectivos de la región.

En los últimos tres, cuatro meses se evidencia un decrecimiento de población venezolana, de haitianos, y están subiendo mucho los flujos de personas que están llegando de México. Estamos casi volviendo al año 2020, pues ha habido como una especie de transformación, que todavía no sabemos si va a continuar o si obedece a las políticas que está aplicando México, a lo que está pasando en Venezuela. Las personas están esperando para ver lo que sucederá el 10 de enero y dependiendo de eso pueden o no decidir emigrar. Esta es la fotografía que estamos tomando en el mes de agosto de 2024.

Otro aspecto relacionado con la acción colectiva, y que es un proyecto muy incipiente, que puede acabarse según lo que pase el 5 de noviembre, es la implementación de las oficinas de movilidad segura. Son unas oficinas para dar reasentamiento a la población emigrante o refugiada, según estén buscando protección internacional u otra vía regular para emigrar. Están apoyadas por la OIM y por la ACNUR, promovidas por el Departamento de Estado, muy apoyadas por la Casa Blanca. Están ubicadas en cuatro países para cubanos, haitianos, venezolanos mayoritariamente, pero también en Centroamérica para salvadoreños, hondureños, guatemaltecos. Unas 200 mil personas han entrado a este proceso y de ellas 50,000 han sido reasentadas en los Estados Unidos. Es un proyecto que considero piloto por los volúmenes que procesan. Esta situación ha abierto una discusión muy rica sobre movilidad laboral en el hemisferio occidental, cómo trabajar más cercana y estrechamente con el sector privado y cómo repensar algunos modelos migratorios. Más allá, digamos de los números y de afirmar si es un éxito o un fracaso la creación de este tipo de oficinas a nivel regional, lo relevante es

que el debate va ganando en maduración y que quizás este tipo de estrategia ha ayudado a clarificar la manera en que se debe avanzar.

El retorno y reubicación de la población inmigrante es otro asunto muy significativo para países como Guatemala y Honduras. Hay cifras de ICE [Servicio de Control de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos] y de DHS [Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos] sobre los vuelos de repatriación. Esto tiene como dos efectos. El primero, un imaginario que han creado dentro de los Estados Unidos. Lo segundo son los desafíos que representan para países como Guatemala. Entre el 19 y el 20 % del PIB en Guatemala es de remesas. Además, existe un altísimo nivel de estigmatización de las personas retornadas en algunos países de Centroamérica. Es como que la persona que llegó fracasó. Prejuicios que se generan a partir del retorno y del reasentamiento. Con eso se relaciona un poco el debate de cómo repensar este modelo.

No se trata de poner en un vuelo a unas personas y dejarlas en el otro lado del territorio, sino cómo generar un proceso de reintegración de esas personas. Muchas de ellas llevan años, si no décadas, viviendo fuera de su país. Y el otro lado de la política, de lo que yo creo que ha sido la política de la administración de Biden, es crear espacios de acción colectiva. Muchos acuerdos subregionales fueron establecidos antes de esta era de movilidad humana, y nuevos acuerdos regionales están en proceso, como el de Quito, la plataforma R4V [Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela], la Conferencia Suramericana, la Conferencia Centroamericana, el MIRPS [Marco Integral Regional de Protección y Soluciones] y otros marcos. Está lo que hizo la administración de Biden con otros países, como la Declaración de Los Ángeles, que trabaja con los componentes presentes en los otros acuerdos subregionales.

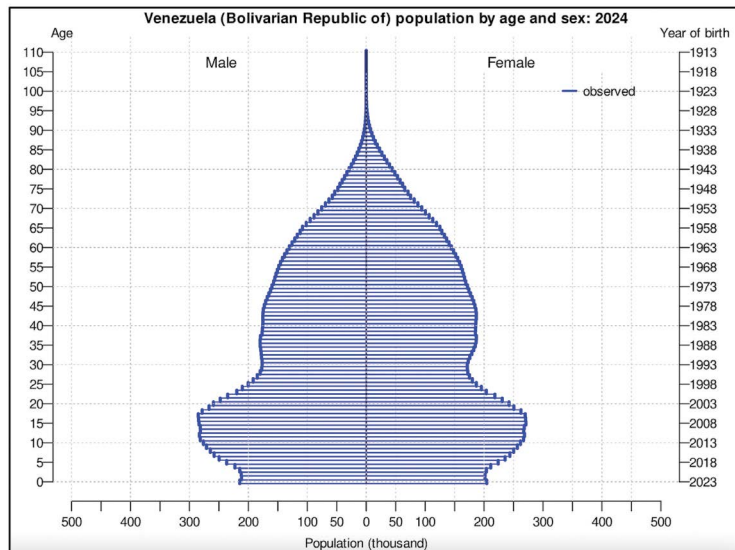
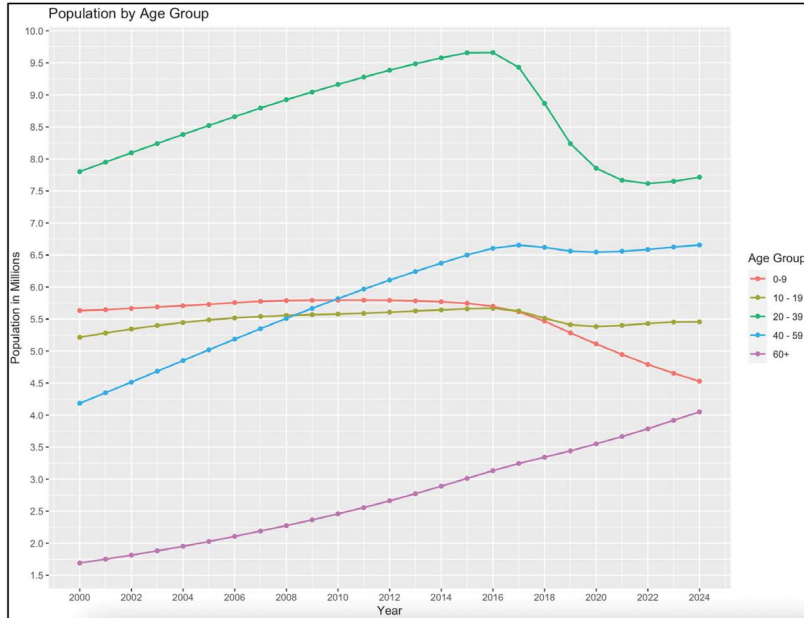
La pregunta es cómo crear un mecanismo hemisférico que tenga la aceptación de todos los países de la región; cómo entender el fenómeno y cómo comportarse dentro de este fenómeno, porque no solamente es el llamado a la acción colectiva, sino qué se quiere lograr en cada uno de estos espacios.

Por un lado, hay una percepción que a partir del 10 de enero mucha población de Venezuela podría emigrar. En la gráfica la línea verde refleja cómo en el año 2018 cae la población entre los 20 y los 29 años. Cómo cae fuertemente la población por la emigración misma y cómo se comporta en este momento en esta pirámide, en la curva piramidal demográfica de Venezuela. Un estudio que hicimos antes de las elecciones arroja que los que están viviendo en Venezuela respondieron que el 15 % estaría dispuesto a emigrar en los próximos dos años si Maduro llegara a quedar en el poder. Ese 15 %, más o menos, representa tres millones de personas; la mitad estaría lista para salir en los próximos seis meses.

### Looking Ahead: Political Developments

#### Venezuela

- Possibility that recent election could trigger mass outflows in the coming months
- Integration and emergency response plans should consider the demographic profile of incoming immigrants.



Source: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Pyramid/862>

No quiero sonar alarmista con lo que estoy diciendo, solamente prever qué podría pasar a partir de hacia dónde estarían moviéndose los flujos o cuántas personas implicarían, y también cómo se comportarían en términos de los grupos etarios. Teniendo en cuenta los desarrollos políticos, además de lo que está pasando en Venezuela, hay elecciones el 5 de noviembre que van a determinar el rumbo de todo esto que está construido, de toda esta arquitectura, de las profesiones de movilidad segura, de la Declaración de Los Ángeles. Se ha trabajado sobre muchas cosas, se ha hecho una apuesta muy relevante a esta era de movilidad en términos de acción colectiva y lo que pueda pasar el 5 de noviembre va a determinar el futuro, si se producirá algo así como una *tabula rasa*, un borrón y cuenta nueva, o si va a haber una continuidad. Creo que con la elección de la presidenta Sheinbaum puede haber algo de continuidad en algunos temas de emigración, pero definitivamente México cada vez le está apostando más a estrategias como, por ejemplo, el *nearshoring*, la movilidad laboral; de hecho, es el país líder del eje de movilidad laboral dentro de la Declaración de Los Ángeles, y eso es algo que quiere desarrollar mucho más el gobierno de México en los próximos años. Muchas gracias.

## Desafíos de los migrantes en tránsito. Vulnerabilidad, nuevas tendencias en rutas migratorias e impacto del cambio climático

**Ana I. Aguilera**, especialista en Desarrollo Social del Banco Mundial

Desde el Banco Mundial nos han pedido hablar sobre la emigración climática o emigración ambiental. Quisiera comenzar definiendo este término, que es menos conocido, qué entendemos por movilidad climática. Nos referimos al movimiento de personas o comunidades, un movimiento individual o colectivo, que se atribuye, en gran medida, sea de forma directa o indirecta, a los efectos del cambio climático o de la degradación ambiental. Esta es una nueva línea de conocimiento para el Banco Mundial, un trabajo que venimos haciendo desde hace unos dos o tres años, más o menos, a través de diferentes reportes y estudios.

El Banco Mundial tiene mucha experiencia en gestión de riesgos de desastres, así como en política medioambiental y urbana, en manejo de agua y en gestión migratoria y de desplazamiento forzado, no solo en América Latina, sino a nivel global. Esta es una nueva fuente de conocimiento y nos hemos percatado de que, igual que otros aliados, es más relevante de lo que pensábamos. En América Latina hemos encontrado cuatro tipos de movilidad e inmovilidad climática.

La primera tiene que ver con una migración voluntaria, que se da, por ejemplo, por un deterioro en los medios de vida, en los factores de producción, sea por efecto del cambio climático o por la erosión ambiental. Un segundo tipo tiene que ver con desplazamiento involuntario. En América Latina lo vemos a través de desastres, cuando hay tormentas, huracanes, que hay que evacuar grandes poblaciones, pero también puede resultar a causa de un desplazamiento forzado o involuntario a raíz de que ya no es viable cultivar o ya no es viable, por ejemplo, vivir en una zona costera donde ha subido el nivel del mar.

También tenemos un tipo de movilidad climática relacionada con la reubicación planificada, cuando se desplazan de manera consensuada comunidades o poblaciones de zonas de riesgo no mitigables, que ya son inhabitables y la única medida de adaptación posible sería el desplazamiento. Otro término que se usa es poblaciones que están atrapadas, que por razones de arraigo o de limitaciones económicas no pueden o no quieren desplazarse a pesar de estar altamente expuestas a riesgos climáticos y medioambientales. Es importante entender que cualquiera de estos tipos de desplazamientos climáticos o de movilidad climática pueden ocurrir tanto a nivel interno, es decir, dentro de las fronteras, a nivel nacional, como a nivel transfronterizo. Cada vez más estamos observando patrones de movilidad climática a nivel transfronterizo.

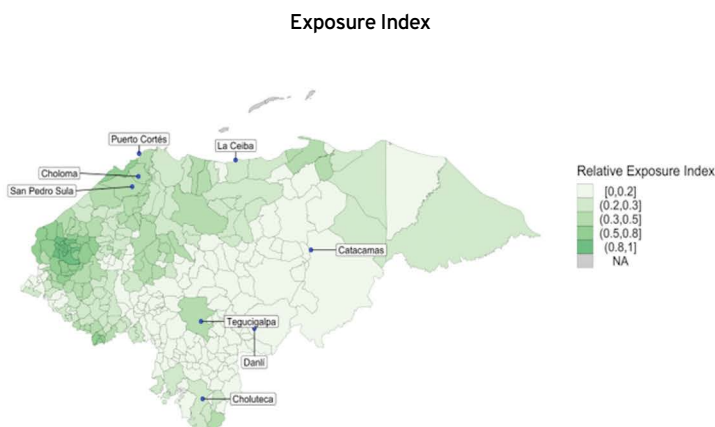
Sobre América Latina me gustaría hablar de cuatro estudios dentro el espíritu del seminario que sobre política comparada hemos efectuado en Honduras, en la República Dominicana, en Dominica, en el Caribe y en México. En Honduras, sobre todo, para ver los impactos sociales de este cambio climático en poblaciones indígenas y afrodescendientes, que son las más vulnerables ante este tipo de factores.

La República Dominicana fue el primer país en utilizar la metodología *groundswell*, que es una metodología global que utiliza el banco; el primer país-isla en replicarla y que ahora se está usando también en otros países, como Mozambique, que en parte aplican las lecciones aprendidas. En Dominica hicimos un estudio cualitativo, entrevistando a pequeños agricultores y pescadores, cuyos medios de vida han sido afectados por una subida del nivel del mar, por la erosión de la zona costera y la temperatura del mar, todo lo cual ha limitado la disponibilidad y la variedad de peces y ha afectado el mercado de pesca artesanal. En México, más recientemente, se implementó una metodología piloto, junto con la OIM, para generar, digamos, un modelo nacional de cómo pensar en emigración y desplazamiento climático a nivel nacional.

Aunque estamos haciendo esta presentación desde el Banco Mundial, este es un trabajo que no podemos hacer solos y ha sido posible con el apoyo de aliados como el ACNUR, la OIM, el BID y las plataformas regionales de coordinación, el MIRPS en Centroamérica [Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones] y el Centro Global de Movilidad Climática. El Banco Mundial proyecta, a través de esta metodología *groundswell*, que más de 216 millones de personas sean desplazadas por factores climáticos o medioambientales de aquí al 2050. La mayoría de estas poblaciones se concentran, como lo muestra el mapa, en África subsahariana y en Asia, sobre todo en el Pacífico y en Bangladesh, India, países que están muy expuestos. En América Latina estamos hablando de 17 millones de personas que serán desplazadas.

En la actualidad, América Latina tiene alrededor de 41 millones de personas afectadas por desplazamientos y emigración en la región. Esto incluye poblaciones inmigrantes, refugiadas, de acogida, desplazadas internamente, en riesgo o en condición de apatridia. Es la región que más emigra a nivel global, según nuestro reporte de desarrollo publicado en el 2023. Esto es más o menos equivalente, para seguir el ejemplo de Diego, a un país del tamaño de Argentina o de Ucrania. Estamos hablando de una economía muy vibrante y dinámica en nuestra región y que no sucede en otras regiones con ese nivel de intensidad; por ejemplo, en Italia y en Turquía, aunque son altos los volúmenes, no es lo que experimentamos en América Latina. Y a estos 41 millones habría que sumarle esos 17 millones que se proyecta serán desplazados por efectos del cambio climático. Esto significaría un aumento del 41 % en la región que más emigra a nivel global y que, por supuesto, como escuchábamos en la presentación anterior, tiene implicaciones importantes en las políticas públicas. De estos 17 millones, Brasil y México son los que más población aportarían. En México se espera que de aquí al 2050 se desplacen más de 3.1 millones de personas, solo por efecto del cambio climático y de la degradación

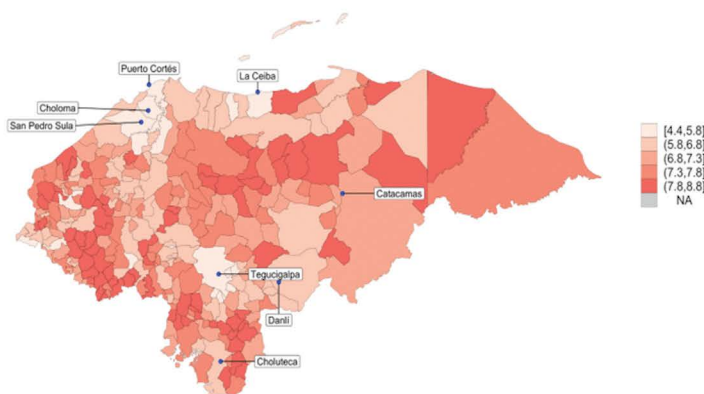
ambiental. Y en países como República Dominicana alrededor de 470-500 mil personas solo de desplazamientos internos. Es decir, dominicanos que se trasladarían solo por factores climáticos y medioambientales.



Note: Rescaled sum of Exposure indicators: air quality, temperature and precipitation variation, forest loss, drought, flood, earthquake and landslide risks. A higher value represents greater exposure to environmental uncertainty and disasters.

**ALTA EXPOSICIÓN  
A CAMBIO  
CLIMÁTICO SE  
SOLAPA CON  
ÁREAS DE ALTA  
VULNERABILIDAD  
SOCIAL Y  
POBREZA**

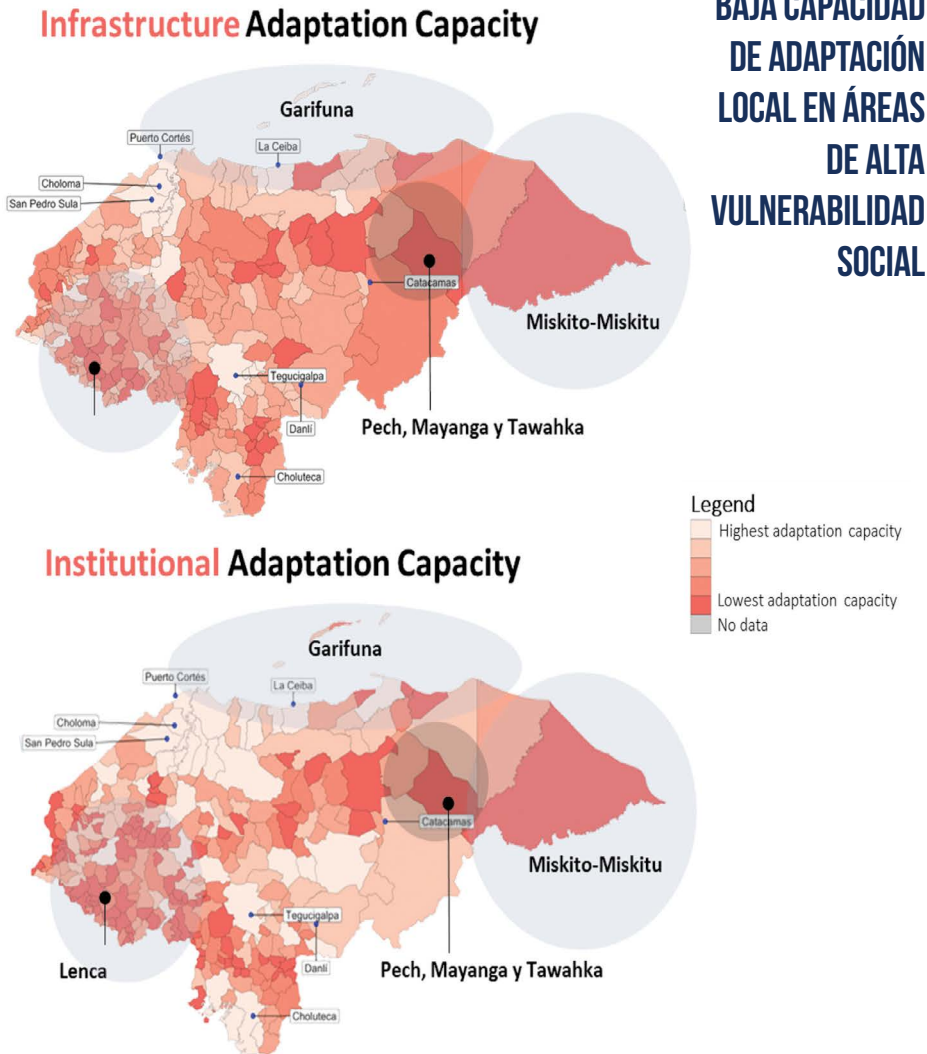
**INFORM - Socioeconomic Vulnerability**  
Source: INFORM



Sources: INFORM 2018 (Infrastructure Adaptation Capacity and Institutional Adaptation Capacity), sub-indicators of the Socioeconomic Vulnerability Index; Exposure Index computed using own calculations based on publicly available remote sensing data.

Nos referiremos al caso hondureño y en particular a la costa atlántica, que es menos explorada que otras regiones, como el Corredor Seco, que ocupa varios países de Centroamérica. En estos mapas apreciamos algo que, en principio, vincula el desplazamiento climático y la gestión de riesgos de desastres no solo con la exposición a los fenómenos naturales, sino especialmente con lo que llamamos vulnerabilidad social; es decir, la calidad de la infraestructura, de la educación, de las instituciones, los niveles de pobreza, que hacen que estas poblaciones sean mucho más vulnerables tanto a los desastres como a los efectos graduales. Por ejemplo,

Japón está muy expuesto a este tipo de fenómenos, pero no se observan movimientos masivos de emigración, en parte por razones demográficas, pero en parte también porque Japón ha invertido en sistemas de alerta temprana, en educación desde preescolar sobre cómo responder a este tipo de fenómenos, en infraestructuras de calidad y en reducir los niveles de pobreza de las comunidades más afectadas.

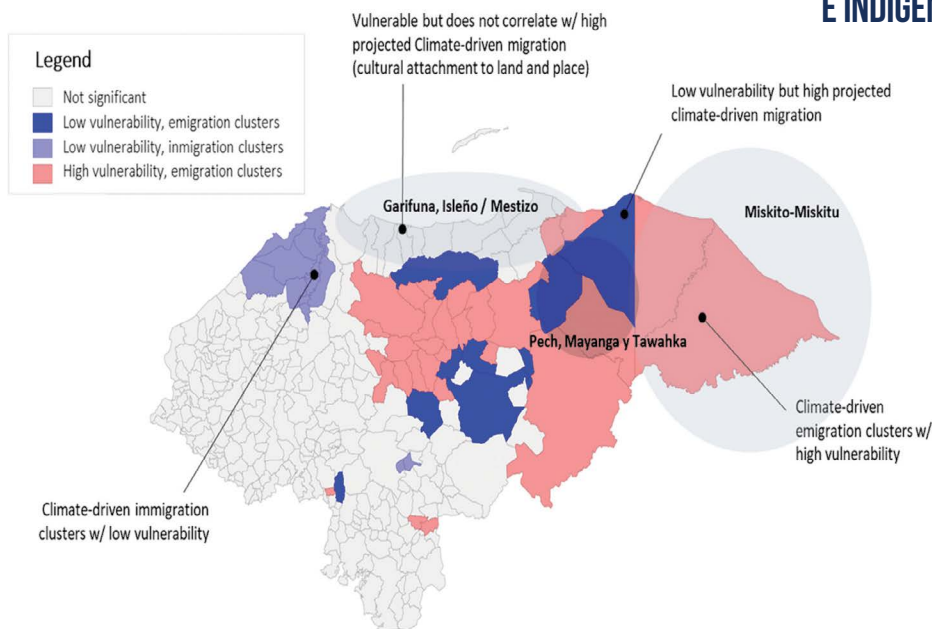


Sources: INFORM 2018 (Infrastructure Adaptation Capacity and Institutional Adaptation Capacity), sub-indicators of the Socioeconomic Vulnerability

Lo que vemos en Honduras, y en muchos países de América Latina, es la alta exposición a fenómenos de cambio climático que se solapan con áreas de altísima vulnerabilidad social y de pobreza. Y esa vulnerabilidad social, en el caso hondureño, se explica por la baja capacidad

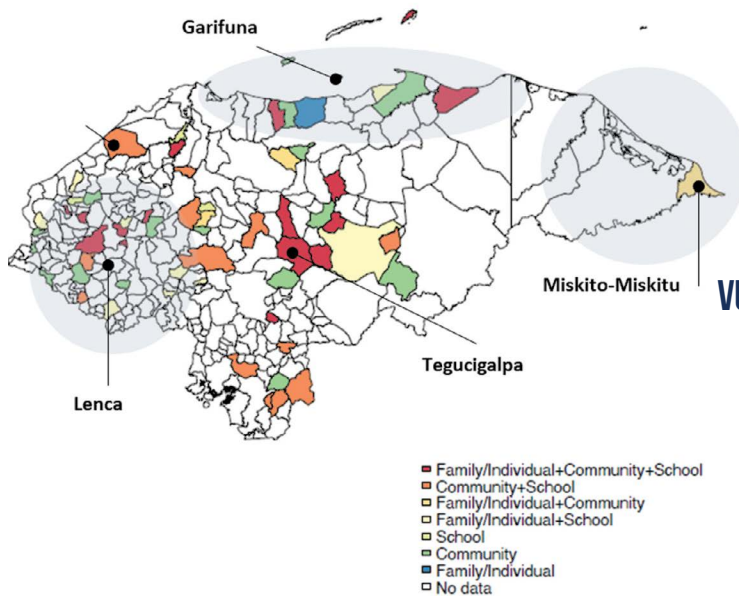
de adaptación a variables climáticas a nivel local. Y esa limitación se explica por la deficiente calidad de la infraestructura, sobre todo en estas zonas en las que ahora nos vamos a adentrar, y la poca capacidad de adaptación a nivel institucional, lo cual se relaciona con la manera en que se comunican los gobiernos locales con sus comunidades, las posibilidades que tienen las comunidades de impulsar acciones colectivas para prepararse, crear planes y elaborar respuestas ante este tipo de fenómenos. Y estas limitaciones están presentes, en particular, en comunidades indígenas y afrodescendientes.

## MAYORÍA AFRODESCENDIENTE E INDÍGENA



Source: World Bank. Harnessing Opportunities from Migration in Central America and the Dominican Republic : Synthesis Report (English). Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099185003102325513/P17744005a85160170a0ce024451c9e4153>

En este mapa se observan los clústeres de expulsión. Las zonas que ven en rojo son núcleos de alta vulnerabilidad social y que expulsarán población por razones climáticas. Los más afectados son territorios indígenas, por ejemplo, Misquito, la costa de la Mosquitia hondureña, los peches, los mayangna y los tawahkas, que están siendo desplazados por estos factores. También tenemos poblaciones en la zona norte, como las de afrodescendientes garífonas o mestizos isleños, que presentan alta vulnerabilidad social y niveles de exposición al cambio climático y la degradación ambiental, pero no están proyectados para expulsar gente, a causa del sentido de arraigo, de una fuerte identidad vinculada a los territorios, lo cual tiene que ver con lo que hablábamos antes acerca de esas poblaciones atrapadas o en inmovilidad.



## CLÚSTERS DE DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO SE SOLAPAN CON OTROS TIPOS DE VULNERABILIDADES COMO CRIMEN Y VIOLENCIA

Source: World Bank. Harnessing Opportunities from Migration in Central America and the Dominican Republic : Synthesis Report (English). Washington, D.C. : World Bank Group.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/099185003102325513/PI7744005a85160170a0ce024451c9e4153>

¿Qué vamos a hacer para poder adaptar esa infraestructura, dado que no se espera que las poblaciones cambien? Finalmente, en el caso hondureño, entender que estos clústeres, además, se solapan con otro tipo de vulnerabilidad, como la exposición al crimen y a la violencia, que provoca mayor desplazamiento, ya no por razones climáticas, sino por la última gota que derrama el vaso. Hay mucha pobreza, no hay oportunidades económicas, los factores climáticos disminuyen aún más la producción y los medios de vida y, además, el último motivo de expulsión es el crimen y la violencia.

Pasando a otro extremo, Costa Rica, un país de ingreso medio-alto, pero en las zonas periféricas padece igual exposición a riesgos climáticos y gran vulnerabilidad social. Cuando ocurren desastres, como inundaciones o deslizamientos, la mayoría de las pérdidas humanas y materiales ocurren en la zona norte, que es donde se establece casi toda la población inmigrante nicaragüense. Y esta población no está asegurada, el 46 % de los nicaragüenses que viven en este lugar sufren condiciones de pobreza extrema y eso hace que, cuando ocurre un desastre, esta población no esté asegurada, que se concentren allí las pérdidas materiales. Esto provoca afectaciones no solo para esas poblaciones, sino para todo el país, porque se ven interrumpidas las cadenas de valor. Este tipo de información ayuda a focalizar inversiones en infraestructura en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad social. Estos enfoques territoriales fomentan una cohesión social entre la población emigrante, sea interna o internacional, y las comunidades receptoras.

Moviéndonos ahora al caso mexicano, país que está expuesto a riesgos de sequías en la inmensa mayoría del territorio. Hicimos un estudio piloto en Tabasco, en Paraíso. Tabasco fue interesante sobre las percepciones que tienen los hogares, los individuos y las comunidades en zonas que están altamente expuestas a riesgos. Son comunidades que viven mucho de la pesca artesanal, de los manglares, pero también tienen establecida allí una petrolera muy grande, pero aún no se han movilizado por factores climáticos.

Paraíso pudiera ser uno de estos clústeres de expulsión, de movilidad climática, pero todavía no ha ocurrido esa tendencia. Queríamos entender qué percepciones inciden sobre las decisiones de esos hogares antes de moverse. En Paraíso vemos mayores riesgos de erosión costera, aumento del nivel del mar e incremento de su temperatura, e inundaciones. Encontramos poblaciones atrapadas con una fuerte identidad y arraigo a la tierra, sea por falta de recursos económicos o por la existencia de activos no transables. Por ejemplo, la falta de definición en la propiedad de los terrenos en la costa que se está inundando y que los hace no transables porque no hay títulos, ya no son negociables. En hogares encabezados por mujeres padecen ausencia de redes de apoyo y responsabilidades para el cuidado tanto de niños como de adultos mayores y personas con discapacidad, que de alguna manera limitan el movimiento de estos hogares. Algunas estrategias de adaptación que han implementado estos hogares tienen que ver con las adecuaciones de las viviendas. Muchos han subido las casas algunos centímetros o han hecho modificaciones al interior para evitar daños materiales durante las inundaciones y también las consecuentes enfermedades respiratorias. Poseen diversificación de fuentes de ingreso, aunque con un alcance limitado, que se deben a iniciativas a nivel de hogar o comunitario, sin casi nada de apoyo estatal o del sector privado.

Volviendo a la República Dominicana. Consideramos que el desarrollo inclusivo sería un modelo con altas emisiones de carbono, pero más igualitario, más equitativo. Un escenario pesimista, el peor de todos, sería altas emisiones de carbono con un desarrollo muy desigual. Un escenario optimista implicaría un modelo de desarrollo más inclusivo y bajas emisiones de carbono y un desarrollo sostenible, pero desigual. Para cada uno de estos escenarios se combinaron cuatro modelos de circulación global para tener proyecciones de cuánta población pudiera estar expuesta a estos factores de movilidad climática. En el modelo se incluyen variables demográficas y sociodemográficas, así como información con imágenes satelitales sobre disponibilidad de agua, productividad de cultivos, fertilidad de suelos, los ecosistemas y el nivel del mar. Lo que encontramos fue que la emigración interna, por razones climáticas, va en alza para todos los escenarios, para todos los modelos. No importa cuál sea el esquema de desarrollo, se espera que en la República Dominicana haya cada vez más emigrantes climáticos. Se estima que entre el 15 al 30 % de la emigración interna sea atribuible a factores climáticos o de degradación ambiental. Estos efectos están concentrados en tierras con limitada capacidad de pastoreo, y por el estrés hídrico tanto en el campo como en las ciudades altamente pobladas, donde se estima que habrá menos disponibilidad de agua.

De aquí al 2050 y al 2100, lo que van a ver ustedes son clústeres a nivel muy desagregado de pixeles, digamos, de 30 por 30. Santo Domingo y el Distrito Nacional serán un polo de atracción de emigrantes climáticos internos hasta 2050, pero a partir de 2100 comienza a expulsar a las zonas periféricas de la capital, o a las zonas periurbanas, por este tema del estrés hídrico. Y Santiago, que es otro de los motores económicos del país, se convertirá en un polo de expulsión también por el tema hídrico.

No significa que las ciudades se van a encoger, sino que van a seguir atrayendo personas, pero que ya no van a resultar vivibles para muchos y tendrá que instalarse otro modelo de ciudad. Y esto tiene implicaciones para el desarrollo urbano, para la manera como manejamos el sistema de agua, cómo distribuimos las ciudades y cómo nos preparamos para ello.

En cuanto a los emigrantes que pudieran venir desde Haití por razones climáticas o medioambientales, la mayoría se establecería, o proyectamos que se establecería, en el Cibao y en otras zonas fronterizas, como Higüey. Y en términos relativos con la población de esas zonas fronterizas, pero, en números absolutos, la inmensa mayoría tendería a establecerse en ciudades como Santiago y Santo Domingo, donde hay más oportunidades económicas.

En términos de recomendaciones de políticas públicas, tenemos tres pilares. El primero y más importante es crear un marco jurídico institucional coherente. Este es un tema nuevo para los países, para nosotros, para los aliados y para la comunidad en general. Muchos tienen políticas, programas y planes reguladores sea a nivel ambiental o nacional, o una estrategia, pero entre ellos no se coordinan. Y eso pasa, por ejemplo, con una política nacional de vivienda o de agua, y todas las políticas deben estar interconectadas. Es necesario que se hablen entre ellas. Hemos propuesto el establecimiento de mesas técnicas. Por ejemplo, entre el Consejo Nacional de Cambio Climático y el Consejo Nacional de Migración para que se produzca esta transferencia de conocimientos sectoriales y no operen las políticas en silos. Además, se debe propiciar la profesionalización, tanto en la academia, como en la sociedad civil, pero sobre todo en el servicio civil migratorio.

El segundo pilar es invertir en adaptación. Hay que invertir en mitigación, hace falta muchísima más inversión en adaptación, fortalecer los sistemas de alerta temprana, priorizar la participación de las comunidades en la toma de decisiones y diversificar medios de vida a través de prácticas como la agroforestería y permacultura. Para eso es necesario darles a los campesinos los cultivos adecuados, brindarles asistencia técnica. No es lo mismo producir a nivel extensivo que de esta manera. Y, por otra parte, facilitarle el acceso al crédito, un apoyo seguro, instruirlos sobre cómo se construyen los invernaderos, cómo se manejan. Es un cambio de modelo para lo cual se necesita el apoyo de toda la sociedad, del gobierno y del sector privado.

Finalmente, la acción preventiva, que sería el pilar tres, cómo nos preparamos para ciudades que van a tener menos personas y ciudades que van a tener más personas por efectos del cambio climático; cómo mejoramos el sistema de distribución de agua; cómo nos adaptamos a eso y pensamos en instrumentos integrales de planificación, como mi frontera RD en la República Dominicana.

Añado otros ejemplos de lo que hacemos en la región. Con el Forest Carbon Facility, logramos algunas asistencias técnicas e inversiones para fortalecer la capacidad de las poblaciones indígenas, de las comunidades locales, y puedan participar en los esfuerzos de reducción de emisiones de carbono en Costa Rica, en República Dominicana, en Guatemala. En Honduras se creó un programa de inversión financiado por un fondo japonés, en la Mosquitia, para favorecer este tipo de cosas. En Brasil, un plan enfocado en reducción de emisiones de carbono en poblaciones indígenas y comunidades locales, específicamente para el manejo de bosques. Están comenzando en México acciones para enfrentar la sequía y el tratamiento de manglares y otras zonas costeras. Si necesitan alguna información sobre los informes que hemos presentado, lo coordinamos a nivel regional.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### **Pedro Peralta**

**(Ministerio de Relaciones Exteriores, República Dominicana)**

Buenas tardes, embajador, ¿cómo usted prevé que puedan cambiar las políticas de emigración laboral en respuesta a las necesidades del mercado en la Unión Europea o en Italia específicamente? ¿Qué expectativas tienen de que se produzca un diálogo entre los países para que las políticas migratorias sean armónicas y disminuyan las diferencias entre un país y otro?

### **Estefano Quirolo Palmas**

Sabía que el memorando de movilidad facilitada despertaría alguna curiosidad. Ese es un caso totalmente experimental e innovador. Todavía tenemos que medir los efectos de su aplicación en el que se ha establecido con la India. En República Dominicana tenemos que terminar la negociación y ver qué resultados da. No dudo que serán positivos porque se apoyan en una base de necesidades claras que se pueden medir, que se conocen de antemano.

Eso se inscribe casi mayoritariamente en las economías europeas que tienen un carácter más manufacturero. Alemania e Italia son las dos economías más manufactureras de Europa, y claro está que las necesidades en términos de trabajo tradicional dentro de una fábrica, dentro de una nave, dentro de un proceso industrial son todavía más evidentes, no son difuminadas como en lo que se refiere a los servicios del tercer sector. Son necesidades de sociedades envejecientes, que tienen cada vez más dificultades para reclutar mano de obra y mantener un nivel de producción tal cual la economía del país lo requiere.

No conozco la experiencia nacional específica y sectorial de otros países, pero es evidente que la necesidad es común y me figuro que otros habrán pensado en el mismo tipo de instrumento o irán siguiendo el mismo camino.

### **Diego Chávez González**

Creo que el diálogo es cada vez menos subregional y más hemisférico. El diálogo tiene que ver mucho con el tema de la posición geográfica de cada país y las necesidades propias. Otra cosa tremendamente importante es que el mundo se mueve a través de un ámbito diplomático y en ese ámbito a veces se hablan muchas cosas, pero de ahí a que esas cosas empiecen o aterricen a los territorios pasan antes por los ministerios de finanzas, los congresos, y empiezan a convertirse en algo más complejo y en una realidad diferente.

El diálogo debe ser gradual y progresivo, hay que seguir insistiendo en ese llamado a la acción colectiva en la región. Criticar a veces es muy fácil, pero si uno empieza a generar una crítica constructiva con respecto a la manera de concretar las agendas desde la perspectiva del otro, eso ayuda mucho. Países de Sudamérica están dialogando sobre transición energética, modernización del agro, cómo aprovechar el *nearshoring*. Tienen interesantes propuestas.

Si se unieran esas apuestas de desarrollo con esta era de movilidad humana, se enriquecería muchísimo más el diálogo regional porque ya se trataría de temas específicos, concretos, sobre desarrollo y competitividad entre los países y el propio sector privado. En el diálogo tienen que entrar nuevos actores, hay que refrescar la conversación y avanzar a estadios superiores.

### Ana Aguilera

Me sumo a lo que dice Diego. Vemos esfuerzos, tanto subregionales como hemisféricos. Para que sean efectivos deben participar los actores relevantes, no solo los cuerpos diplomáticos, sino también los ministros de finanzas, los alcaldes, los *task force* o comités regionales de alcaldes para llevar esto a un plano resolutivo. Esto sigue siendo un reto para nuestros países. Nuestra fortaleza en América Latina no es precisamente llegar a acuerdos políticos; tenemos otras fortalezas, pero esa no ha sido una de ellas. Casi todos los países tienen retos comunes; por ejemplo, los sistemas de asilo se han diseñado como una tortuguita para recibir flujos pequeños y lentos de personas, entrevistas que toman tiempo, y a lo que estamos asistiendo ahora es a flujos muy rápidos y grandes.

Los países están aprendiendo unos de otros, están adaptando sus marcos regulatorios. Muchas de las categorías migratorias especiales que se idearon en Colombia luego se replicaron en Costa Rica. En México se aplican buenas prácticas y se dispone de plataformas de coordinación que están tratando de converger en algunos espacios, en el uso de instrumentos financieros para apoyar la respuesta; instrumentos del Banco Mundial o del BID y también donaciones de otros países. Creo que hay un mejor entendimiento de cuáles son las herramientas disponibles en América Latina.

Otro de los temas es el de la integración. Hay un discurso que va por una vía que no necesariamente coincide con lo que ocurre a nivel técnico y de política. Se hacen muchos esfuerzos en combatir la xenofobia, manejar narrativas de manera informada acerca de si la inmigración es buena o mala, pero si no se maneja puede convertirse en un problema. En Colombia se está trabajando en un índice de integración para determinar qué tan integrada está la población inmigrante porque se ha apostado por la inclusión en los sistemas nacionales. Esa experiencia se está comenzando a replicar en México, que tiene las mejores prácticas. Brasil ha llegado a tener representación de inmigrantes en consejos municipales. Entonces se ha acumulado

un aprendizaje que es importante reconocer, pues a pesar de todos nuestros retos, de ser América Latina la región que más emigra es también la región más inclusiva. América Latina, a diferencia de otras regiones, no ha apostado por campos de refugiados, entiende que los flujos migratorios pueden transformarse en una oportunidad y así ha ocurrido en la mayoría de los países que han apostado por esta política inclusiva y progresista. Se sabe que esto puede traer beneficios económicos. En Costa Rica es el 7 % del PIB; en Colombia, por cada peso que se invierte el país recibe dos con la inclusión de estos inmigrantes; en Perú es dos veces más el retorno por cada sol que se invierte. Por tanto, mientras más se incluye y se integra esta población, mayores serán los beneficios fiscales, económicos, sociales y culturales para el país, y eso es un sello regional de América Latina

### **Diego Chávez González**

Tenemos diálogos a diferentes niveles con respecto a la emigración local y laboral. En la Unión Europea debemos dar respuestas ante la emigración porque hay escasez de mano de obra en varios sectores, mientras que otros países tienen una oferta muy grande de mano de obra en la comunidad. Sostenemos un diálogo muy intenso con los países de origen para mejorar las condiciones en los servicios básicos de salud, en infraestructura. Los inversionistas europeos pueden acompañar a algunos países en la creación de oportunidades de trabajo y reducir así la necesidad de emigrar. Tenemos un diálogo con países de tránsito y explicamos la experiencia de Perú, la manera de operar juntos y gestionar los recursos, cómo se brindan servicios básicos, de qué modo manejar las fronteras. Compartimos experiencias y trabajamos juntos porque al final del día es un interés de nuestras sociedades, tanto del sector privado como de la esfera política.

La Unión Europea dispone de una base de datos acerca de los inmigrantes, el número de refugiados, de dónde vienen, qué motivos los conducen a la emigración, etc. Entonces creo que esa fuente de información, real y verificada es muy importante para alimentar el debate político y hacia el interior de la sociedad.





## PANEL 3

### RETOS Y GESTIÓN DE LAS NUEVAS REALIDADES MIGRATORIAS: UNA PERSPECTIVA DESDE EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

#### Breve mirada al fenómeno de tráfico ilegal de migrantes y trata de personas en Colombia

**Camilo Iguarán.** Representante Embajada de Colombia

Muy buenos días a todos los presentes. Un saludo muy especial de nuestro señor embajador, su excelencia, el doctor Darío Villamizar Herrera, quien tiene toda la disponibilidad de participar de estos eventos y que además le gusta, porque es uno de nuestros colombianos insignes, escritor y preocupado también por la política migratoria a nivel mundial. Un saludo y un abrazo muy fuerte les envía nuestro señor embajador a todos los presentes.

Desde la embajada y el consulado de Colombia en la República Dominicana hemos venido desarrollando una labor muy importante en los temas migratorios y es interés también de nuestro país que podamos avanzar, aprovechando las experiencias. En un momento, nuestro representante de la embajada, el doctor José David Moreno, que ha trabajado con entidades como la OEA, va a hacer una exposición de lo que se ha hecho en nuestro país, que es muy importante no solamente para la República Dominicana, sino para los demás países del mundo.

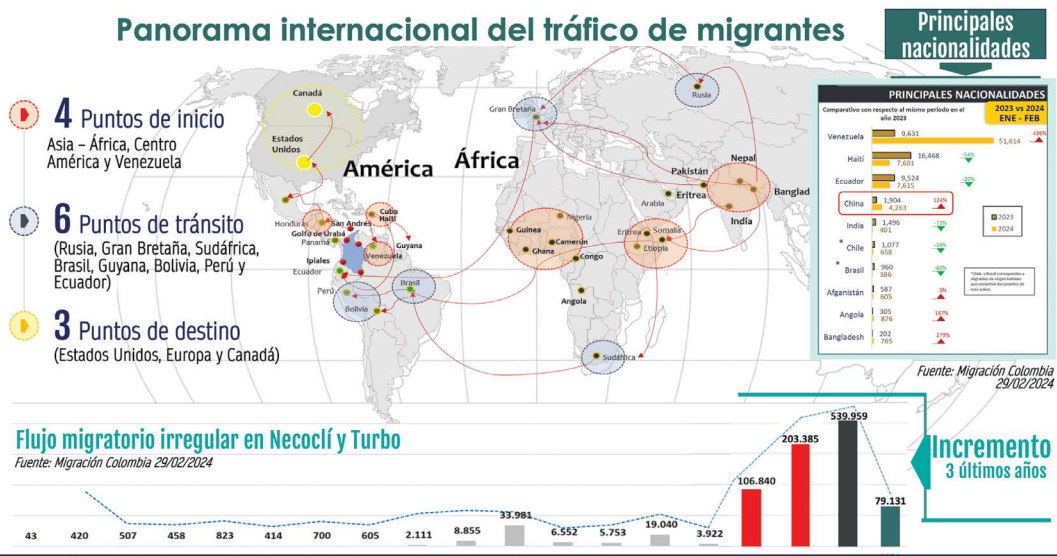
Extendemos el saludo muy cordial a nuestro agregado militar, el coronel Cantillo, que también nos acompaña, y un cordial saludo al cuerpo diplomático presente, y nuestra gratitud siempre a República Dominicana, que somos dos países que hemos trabajado muchos temas juntos y es de interés que sigamos fortaleciendo esos lazos de amistad. Muchas gracias.

**José David Moreno.** Representante Embajada de Colombia

Muy buenos días para todos. No sé si hoy también tenemos asistentes conectados vía remota. Me uno al saludo del señor cónsul en nombre de nuestro embajador Darío Villamizar.

Nos sentimos honrados de compartir con ustedes unos minutos y algunas ideas acerca de un fenómeno muy fuerte en el entorno continental de América Latina, pero que por la posición

geopolítica y geoestratégica de Colombia nos ha venido afectando de manera cada vez más significativa. En estas primeras láminas vemos cuatro puntos de inicio de la ruta de los emigrantes: Asia, África, Centroamérica y Venezuela. No son los únicos, pero fueron los más usados en los últimos meses. Los tres puntos de destino son Estados Unidos, Europa y Canadá, que tampoco son únicos ni exclusivos. Y vemos puntos de tránsito. Esa es la lógica de las emigraciones internacionales. Hay países que emiten estos emigrantes, que salen, que son víctimas. Nunca olvidar ni perder de vista la diferencia entre el tráfico ilegal y la trata. En el tráfico ilegal hay un consentimiento, en la trata no necesariamente. A veces el emigrante nunca llega a su destino por diferentes situaciones, porque pierde la vida, porque encuentra otros destinos, y solo un porcentaje termina llegando.



Como se aprecia en las estadísticas, y ayer lo corroboraban las presentaciones hechas por los colegas, después de la pandemia se ha incrementado de manera notable este fenómeno. Para el caso colombiano, lo que más tenemos en términos de recepción de emigración proviene de Venezuela y Haití. Colombia no estaba acostumbrada a una recepción tan masiva de emigrantes. El caso del Darién ha implicado concebir una política de Estado para poder trabajar con números tan elevados.

Colombia no es realmente un país de destino, es un país de tránsito. Tenemos una gran inmigración de venezolanos que se quedan en Colombia, pero en realidad vamos a encontrar múltiples nacionalidades. En la medida en que se van cerrando espacios en ciertos puntos, como en Sudamérica o en Centroamérica, entonces Colombia se convierte en una opción para ese flujo ilegal, buscando bien sea llegar a los Estados Unidos o Canadá. El tráfico ilegal de emigrantes y la trata de personas se conecta con todas las dinámicas del crimen organizado transnacional, presentes en el continente latinoamericano. Grupos criminales que utilizan el

tráfico ilegal como otra vía de generación de recursos al lado del narcotráfico y del tráfico de armas. A ello se añade el lavado de activos, fase final del crimen organizado, la falsificación de documentos públicos, el enriquecimiento ilícito, la corrupción, que se están poniendo muy de moda, desafortunadamente.

Algo que se investiga es el caso de las nuevas mulas. Hace treinta años las mulas eran personas que ingerían drogas, tomaban un avión, llegaban a los Estados Unidos y, si no eran detectadas, allá se extraían las drogas y las entregaban. Pero como se han ido aplicando cada vez más controles por parte de las autoridades, ahora las nuevas mulas son los emigrantes. Cuando no tienen cómo pagar al coyote o al traficante, entonces lo tienen que hacer transportando las drogas, es la forma en que pagan su trayecto. Los emigrantes que tienen que pagar de ese modo se les conoce como las nuevas mulas. Esto se está dando en países como Perú, Jamaica y también en Colombia. Es lo que llamamos monetización criminal.

Son miles de emigrantes los que pasan cada año por el territorio colombiano, lo que convierte a las nuevas mulas en un negocio supremamente rentable. Lo que dicen las estadísticas y las cifras es que el tráfico ilegal de emigrantes es el tercer negocio más rentable dentro de la criminalidad organizada a nivel mundial.

En Colombia tenemos la zona selvática del Amazonas, los llanos orientales y lo que conocemos como la parte andina, la cadena montañosa de los Andes. Es por ahí donde vamos a encontrar los principales flujos. Están Ipiales, en frontera con Ecuador, también Putumayo y, desde luego, el Darién. Son los puntos más importantes de la emigración hacia Colombia.

Vamos a tener un flujo que entra por Ecuador, por una ciudad que en Ecuador se llama Tulcán y en Colombia, Ipiales. A través de esa ciudad pasa un gran flujo de emigrantes de diversas nacionalidades, aunque el grueso es de venezolanos y haitianos. Tratan de llegar a la frontera con Panamá, a la superespesa selva del Darién, una de las más destacables rutas. Aquí ven la frontera entre Colombia y Panamá y el bien discutido en los últimos tiempos Tapón del Darién. Se trata de una selva muy espesa. Hay algunos municipios, como Necoclí, que tienen alrededor de 10,000 habitantes y pueden llegar a albergar diariamente más de 40,000 emigrantes. Eso crea un problema en términos de salubridad, de agua, de recursos, muy difícil de gestionar para las autoridades. Pero este es solo uno de los casos. Son diversas las rutas terrestres atravesando la selva, pero también hay una cantidad de rutas que se dan por vía marítima desde diferentes puntos.

Dentro de este panorama, que constituye un desafío y una gran problemática, operan grupos armados, criminalidad organizada, que cobran sus cuotas, y las nuevas mulas. Todo unido dentro de este fenómeno migratorio. Se debe tener en cuenta que no todos los flujos van del sur hacia el norte ni buscan forzosamente ir hacia la frontera con Panamá. Otros, como los

venezolanos, buscan ir hacia el sur. Normalmente, tratan de llegar a Chile, donde hay una gran comunidad venezolana. Atraviesan Colombia, Ecuador, Perú, hasta Chile. Esta es otra importante ruta, y en ella está nuestro punto más dinámico, la ciudad de Cúcuta, en el departamento de Santander, en la frontera con Venezuela.

## Contexto del tráfico de migrantes en Colombia



La segunda parte o el lado B es la trata de personas, que opera mucho más, en la mayoría de los casos, desde el desconocimiento. Esta mañana escuché la noticia de que desarticularon una red criminal belga; eran unos belgas que vivían en España, y que desde España operaban toda la publicidad y hacían la operación para llevar jóvenes colombianas y someterlas a explotación en Bélgica. Esas son noticias recurrentes. Las víctimas provienen de sectores vulnerables, carecen de conocimientos, de falta de educación. Las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, familiares, psicológicas desempeñan en esto un papel fundamental. Especialmente las jóvenes van a ser víctimas del delito de trata; son fácilmente engañadas a causa de su situación de pobreza, de falta de oportunidades de educación, de maltrato psicológico y físico, y terminan optando o cayendo en la trampa de esta trata de personas. Estas son unas cifras del Ministerio del Interior, relativas a las sobrevivientes de la trata de personas. Esta red belga terminó cayendo porque cinco muchachas colombianas escaparon, y a través de información e inteligencia se desarticuló.

¿Qué conclusiones podemos extraer? Primero, que la trata es un fenómeno que está presente en todo el país; segundo, que alcanza cifras muy elevadas, 178 casos solo en el año de 2023, y estas son las que han logrado sobrevivir. La cifra puede llegar a ser mucho más elevada. La trata no necesariamente se hace hacia afuera, sino que se ha reportado que sucede en el interior del país. En algunos de Europa, Asia, Medio Oriente, e incluso América Latina, ha

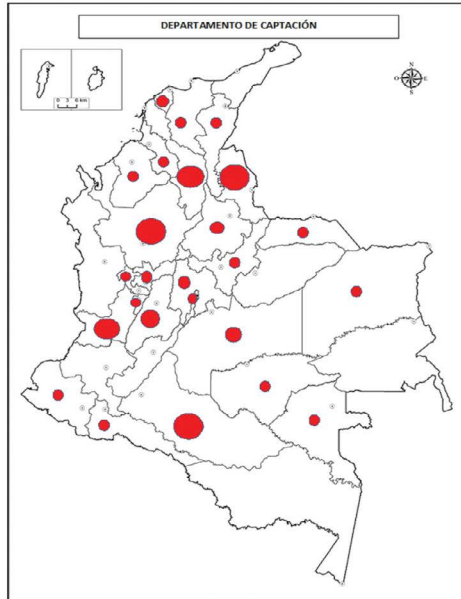
sucedido así. Donde vamos a encontrar un número muy elevado es en la región sur, en la parte selvática de Venezuela, en la que se han detectado sobrevivientes de la trata de personas.



La trata es un tema que todos los días muta y con el que las autoridades colombianas deben lidiar constantemente. Debemos señalar varios elementos. A nivel interno, se ha creado una red institucional del Estado y del gobierno colombiano para luchar tanto contra el fenómeno del tráfico ilegal como con la de trata de personas. En Colombia, la Fiscalía es el órgano de investigación judicial y la Procuraduría, entre múltiples funciones, tiene la protección de los derechos humanos. Hay una coordinación entre estas dos instituciones. La Fiscalía tiene importantes destacamentos dentro de su institucionalidad para la investigación, persecución y judicialización tanto del delito de trata de personas como del tráfico ilegal de emigrantes. Es importante destacar el papel de las Fuerzas Armadas. Contamos con la particularidad de que la Policía forma parte de las Fuerzas Armadas. Policía, Armada, Fuerza Aérea, Ejército trabajan mucho en esos aspectos de la trata, especialmente en los espacios fronterizos.

Por supuesto, no puedo dejar de mencionar el rol de Migración Colombia, que ha trabajado muchísimo en el control y en la prevención mediante el llamado a las autoridades y la colaboración con Fiscalía y las Fuerzas Armadas. Se aplican muchos controles en los aeropuertos. Existe un registro de entradas y de salidas. Migración Colombia ha realizado una labor destacable. Colombia también cuenta con un importante apoyo de organizaciones, como la OIM, organizadora de este seminario, UNODC [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito], Interpol, Ameripol, Homeland Security. La oficina de fortalecimiento de la ley de los Estados Unidos ha trabajado mucho en eso. O sea, contamos con una fuerte cooperación en referencia a este tema.

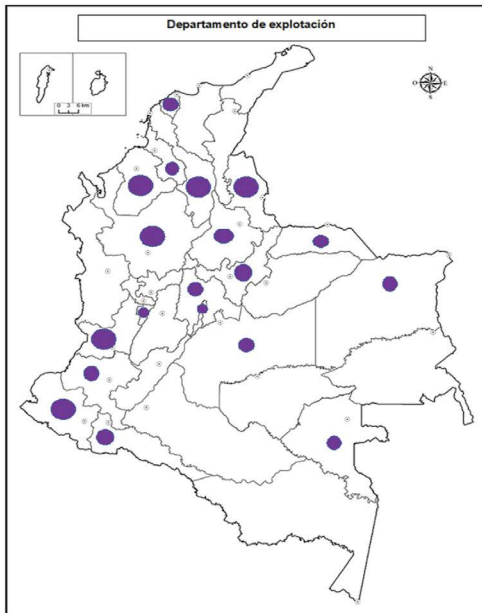
### Sobrevivientes a la trata de personas en 2023



Departamento de captación	
ANTIOQUIA	26
ARAUCA	1
ATLÁNTICO	12
BOGOTÁ	17
BOLIVAR	22
BOYACA	1
CALDAS	1
CAQUETA	3
CORDOBA	2
CUNDINAMARCA	6
GUAVIARE	1
MAGDALENA	2
META	5
NARIÑO	1
NO REGISTRA	12
NORTE DE SANTANDER	25
PUTUMAYO	1
QUINDIO	2
RISARALDA	4
SAN JUAN	1
SANTANDER	5
SUCRE	1
TOLIMA	12
VALLE DEL CAUCA	13
VAUPES	1
VICHADA	1
<b>Total general</b>	<b>178</b>

Fuente: Ministerio del Interior de Colombia

### Sobrevivientes a la trata de personas en 2023



Departamento de explotación	Cantidad de casos
ANTIOQUIA	6
ARAUCA	1
ATLANTICO	2
BOGOTÁ	5
BOLIVAR	19
BOYACA	2
CAUCA	1
CÓRDOBA	4
CUNDINAMARCA	1
META	1
NARIÑO	5
NO REGISTRA	5
NORTE DE SANTANDER	17
PUTUMAYO	1
QUINDIO	1
SANTANDER	2
SUCRE	1
VALLE DEL CAUCA	3
VAUPES	1
VICHADA	1
<b>Total general</b>	<b>79</b>

Fuente: Ministerio del Interior de Colombia

## Sobrevivientes a la trata de personas en 2023



Fuente: Ministerio del Interior de Colombia

La trata y el tráfico ilegal han impuesto muchos desafíos para el Estado colombiano y para las organizaciones internacionales que nos apoyan. Estos no son solo fenómenos de Colombia, sino de carácter regional. Entonces, son múltiples los retos.

Quiero cerrar esta presentación con una frase que me llamó mucho la atención. Se realizó un foro en Panamá y otro en Colombia sobre el tema del tráfico ilegal y la trata de personas, y la delegación panameña sacó un slogan muy interesante: «Sin clientes no hay trata». Y me llamó muchísimo la atención. Creo que dentro de los retos es importante trabajar y pensar en esos «clientes», que motivan y estimulan ese horrible fenómeno de la trata de personas. Muchísimas gracias.

## Cooperación Interinstitucional



**Abdias Ortiz.** Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Homeland Security). Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP)

Muchísimas gracias, excelente presentación. Trabajamos muy de cerca también con Colombia en varios de estos temas, como ya mencionó el señor. Gracias por invitarnos a este seminario. En nombre de la encargada de negocios de la Embajada de Estados Unidos, Patricia Aguilar, es un honor estar aquí.

Hablaremos acerca de cómo tratamos estos flujos migratorios. Desde nuestra agencia, que es parte del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Homeland Security), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, según sus siglas en inglés) es una agencia creada a raíz del 9-11, después de los atentados terroristas, porque antes aduanas y migración se encontraban separados. Uno de los aspectos que falló en ese acontecimiento es que no había coordinación. Aduanas quizás veía un riesgo, no se lo reportaba a migración, y viceversa, quedaban esas lagunas de información. El Congreso decidió fusionarnos en una sola agencia fronteriza. Aduanas, migración, agricultura, todos estamos aquí bajo esta agencia para compartir información y así tratar mejor esos flujos migratorios. Somos 60,000 agentes, y en un día típico procesamos 1,081,000 pasajeros que entran por nuestras fronteras. Es decir, 1,000,000 de pasajeros al día, 100,000 camiones, 236,000 vehículos, 9.2 mil millones de productos importados procesamos en las fronteras. Y también encontramos, por ejemplo, 2,339 libras de drogas, incluyendo 78 libras de fentanilo sintético al día. Lo que quiero decir es que representa un trabajo enorme para detectar, para tratar este flujo de una manera que detengamos las cosas malas que intentan entrar y al mismo tiempo facilitar la entrada legal porque no se puede parar el comercio.

Tampoco podemos inspeccionar cada persona y cada paquete porque se pararía todo el comercio y los viajes. Contamos con estrategias que nos ayudan a enfrentar estos retos y a la vez garantizar la seguridad nacional y las consideraciones humanitarias. Para consultar los datos pueden ir a [cbp.gov](http://cbp.gov), donde se publican todos los meses las estadísticas de cuántos entraron, cuántos niños, familias, cuántos asilos, y por cada punto de entrada. Este es el canal oficial para conocer el estado de la inmigración en los Estados Unidos, la situación en las fronteras, que nuestra agencia pone a la disposición de los interesados.

La aplicación de ley (*law enforcement*, como decimos), la tecnología y la colaboración son las estrategias que usamos para lidiar con el flujo de emigrantes en la frontera. Primero, la aplicación de la ley implica una fuerte presencia en la frontera. Tenemos agentes de la patrulla fronteriza que vigilan y aseguran los vastos tramos de fronteras terrestres y marítimas. Unos 20 mil se encuentran en la frontera con México y con Canadá. Tenemos también agentes que están en los aeropuertos, en los puertos de entradas, unos 30 mil, y como 10 mil en los puer-

tos marítimos. Realizamos este patrullaje para interceptar a los que intentan cruzar de manera irregular. Antes usábamos la palabra «ilegalmente», pero ahora usamos más la palabra «irregular». ¿Por qué? Porque a veces pueden llegar personas que están pidiendo asilo o que en realidad no son ilegales porque demuestran credibilidad de miedo en sus países, y entonces arriban de forma inesperada, irregular, y ahí las atendemos también. Una aplicación de la ley fuerte, tener una presencia fuerte en la frontera, que nos ayuda a controlar la entrada y proteger la seguridad nacional al mismo tiempo. Esta es la primera estrategia.

La segunda estrategia es la tecnología, que desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de gestionar los flujos migratorios. Me refiero a sistemas avanzados de vigilancia, drones, sensores, cámaras, que proporcionan datos en tiempo real. Se ve quienes están llegando, dónde están, los drones nos ayudan a ver por dónde están cruzando y así por el estilo. Y esto es una parte importantísima de la estrategia. La necesitamos porque son 2 mil millas en la frontera. No se puede vigilar cada punto, pero la tecnología nos ayuda. Los sistemas biométricos, incluidos el reconocimiento facial, las huellas dactilares, se utilizan para verificar la identidad de las personas y detectar a las que tienen antecedentes penales o infringen las leyes de migración. Así nos conectamos con Interpol. Identificamos si es una persona que está siendo buscada por la ley o no. La tecnología nos ayuda mucho a nosotros.

También está la colaboración con otros organismos federales, con las fuerzas de orden estatales, esta es la tercera estrategia. La colaboración con nuestros socios internacionales es esencial para CBP. Antes del 9-11, veíamos las fronteras como una línea en el mapa. Esta es la frontera, esta línea que está entre México y Estados Unidos, esa es la frontera. Después del 9-11, comenzamos a darnos cuenta de que la frontera en realidad no es esa línea, sino un flujo de personas que tiene un principio y un final. Y la frontera de nosotros comienza antes de que la persona salga porque cuando llega a esa línea en el mapa, si tiene una bomba o si tiene algo, es muy tarde. Ahí va a explotar.

Tenemos que saber quién está llegando a nuestra frontera desde el punto de salida. Ahí es donde comienza la frontera para nosotros. Por tanto, la colaboración es muy importante. Trabajando con los países, con las aerolíneas, con los sistemas privados, nos pueden enviar información sobre el pasajero o la persona que está saliendo de su país de forma irregular y de esta manera podemos actuar uno o dos días antes de que esa persona llegue para saber quién. Trabajamos en colaboración con la República Dominicana. A veces salen, como sabemos, en yolas para cierto lugar en Puerto Rico. Ellos nos avisan, nos dicen que están saliendo y nos preparamos para saber cómo actuar.

La colaboración es muy importante y la tenemos con muchos países para facilitar la entrada a los Estados Unidos. Tenemos programas, como el Global Entry, que está en la República Dominicana. Tenemos con Colombia también. Estos programas son importantes porque es

una manera de separar los que conocemos de los que no conocemos, y al mismo tiempo ofrece a los que participan en el programa una ventaja o le facilitan la entrada. Como dijimos, con un millón de pasajeros al día no podemos inspeccionar a cada uno, es como si buscáramos una aguja en un pajar. De eso se trata, de eliminar lo que tú sabes que es pajar y reducirlo. Global Entry, por ejemplo, nos ayuda a reducir el pajar. Nos ayuda a disminuir la cantidad de personas que no conocemos en la frontera. Cuando usted aplica a Global Entry, nosotros te conocemos, sabemos quién tú eres y le decimos «pasa, adelante», y no tenemos que concentrarnos. Los pocos recursos que los dedicamos a otras personas que no conocemos, que no sabemos nada acerca de ellas. Este es un beneficio muy bueno. Tú sales ganando porque entras rápido a los Estados Unidos y nosotros no tenemos que gastar recursos en inspeccionar a alguien al que le tenemos confianza, que es confiable, y nos concentramos en las personas que no conocemos. En este sentido, con Global Entry sostenemos una colaboración excelente en República Dominicana. Colombia también. Si hay otros países presentes que quieran participar, pueden hablar conmigo para entrarse en el programa, que es de beneficio para todos.

En cuanto al flujo de emigrantes, observamos que están viniendo muchos de Asia Central, de países del hemisferio oriental y usan varias estrategias, como hemos visto. Ahora están empleando los chárteres. Son vuelos que nadie está investigando, no se recibe el manifiesto anticipado, no sabemos quiénes llegan y van a Centroamérica, Nicaragua, a veces República Dominicana, aunque ya no. Estamos atendiendo ese tema para ver el flujo irregular de emigrantes que están llegando a Estados Unidos por esta vía.

Por último, quiero referirme al servicio humanitario que brindamos. CBP reconoce la importancia de las consideraciones humanitarias. Los emigrantes a menudo emprenden viajes muy riesgosos, enfrentan peligros tales como el clima extremo, terreno traicionero, explotación por parte de contrabandista. Pienso en el Darién. Cuando llegan a la frontera de Estados Unidos y México se sienten exhaustos. Han padecido mucho. CBP se compromete a garantizar la seguridad y el bienestar de esas personas que se encuentran en las fronteras. Se presta especial atención a las poblaciones vulnerables, incluidos a los niños no acompañados y a las familias. Tenemos un servicio élite de patrullas fronterizas que se llama BORTAC [Border Patrol Tactical Unit; Unidad Táctica de la Patrulla Fronteriza] y BORSTAR [Border Patrol Search, Trauma, and Rescue; Búsqueda, Trauma y Rescate de la Patrulla Fronteriza] que en realidad son médicos especializados que trabajan en la frontera. Su misión es rescatar a los que detectamos en el desierto. Creo que cada día rescatamos 118 personas; un día típico, 118 personas en la frontera que casi están muertos. Y la patrulla fronteriza los rescata. Es un servicio humanitario que ofrecemos porque nos interesa que los viajeros permanezcan bien. Son humanos, es necesario. Colaboramos además con el Departamento de Salud y Servicios para garantizar la atención adecuada.

Desempeñamos un papel en las solicitudes, puesto que además del servicio humanitario facilitamos vías legales para los emigrantes que buscan asilo u otra forma de protección. Si alguien llega a la frontera buscando asilo, no lo rechazamos. Lo tratamos según lo establecido para facilitar esa entrada, si en realidad son legales. Ahí tienen los solicitantes la oportunidad de presentar sus solicitudes y someterse a entrevista de temor creíble, como se le dice. Garantizamos que estos procesos se lleven a cabo de conformidad con la legislación estadounidense y la obligación internacional.

Quería explicarles un poco cómo estamos tratando el tema del flujo hacia los Estados Unidos, de una manera que facilita lo legal y a la vez que garantiza la protección nacional. Una combinación de aplicación de la ley, la tecnología y la colaboración internacional. CBP se esfuerza por equilibrar la seguridad nacional con las consideraciones humanitarias. A medida que avanzamos, es imperativo apoyar estos esfuerzos de CBP y trabajar en esas soluciones integrales que abordan las complejidades de la emigración.

Como dijo el comisionado de CBP, el futuro no es lo que era antes. El futuro, ahora, con la colaboración, va a ser mejor y vamos a poder tratar de manera humanitaria este flujo global de emigrantes. Gracias.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### Diego Chávez González

Una pregunta para el colega de la delegación de Colombia y es si el gobierno colombiano está previendo algunas medidas para una posible oleada migratoria desde Venezuela y quizás hacia otras partes del continente.

Lo que dicen los estudios que tenemos es que, en dependencia de lo que pase en enero, podría haber una fuerte oleada migratoria de venezolanos. Ayer hablaba yo en la presentación que más o menos un 15 % de la población ha manifestado una intención de emigrar. Tres millones de personas que hoy están en Venezuela y de las cuales la mitad lo haría dentro de los próximos seis meses, dependiendo de lo que pase en enero. Quería saber si, al hablar de los temas de trata y de tráfico, cómo se está preparando el gobierno colombiano y si lo está trabajando con otros países de la región. Gracias.

### José David Moreno

En lo que atañe a la emigración de venezolanos a Colombia, esta ha sido fluctuante. Ya lleva más de diez años. Hace un par de años hubo un retorno relativo, pero es muy fluctuante. El Estado colombiano ha venido aprendiendo sobre la marcha. Insisto, no estábamos acostumbrados, no era lo normal tener flujos de emigrantes tan elevados. Nos tomó un poco desprovistos. Una de las particularidades de la política pública colombiana ha sido la de acoger a los emigrantes a pesar de las dificultades y en la medida de las posibilidades. Es una política relativamente flexible. Y, por supuesto, se han venido desplegando estrategias frente a ese flujo, cómo tratarlo y cómo atenderlo. Diferentes gobiernos han venido trabajando en esa postura. ¿Cómo? A través de la asociación de organizaciones públicas estatales, particularmente el caso de Migración Colombia, pero sobre todo aplicando un enfoque diferenciado. Como decía el colega, también hay una emigración de carácter regular. En lo que yo hacía énfasis era en la parte criminal. La manera en que el crimen organizado se aprovecha de los emigrantes para salir hacia otras partes del territorio. Sobre ese lado criminal, el gobierno sí ha venido delineando unas estrategias de inteligencia, de prevención, de control.

Y en cuanto a la emigración regular, se han diseñado políticas. Colombia ha mantenido una política relativamente flexible frente a eso. Pero hemos aprendido en la marcha.

## DIÁLOGO DE CIERRE

**Jeremy Harris.** Especialista de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Mil gracias, Dr. Lozano, al Instituto de Migración y al gobierno de la República Dominicana. Es un placer estar acá apoyando el evento y con la oportunidad de compartir con ustedes.

Primero, el BID, a diferencia de varias de las instituciones colegas acá, no es una agencia de respuesta rápida. No somos una agencia humanitaria, nuestro rol es apoyar a los países en inversiones de mediano y largo plazo para mejorar las vidas de sus ciudadanos y sus residentes. Como dije, nuestro rol no es la respuesta rápida. Los colegas de UNICEF, de OIM, de ACNUR, sí tienen esas capacidades. Nosotros no. Lo que hacemos es trabajar con los gobiernos, con nuestros clientes, para identificar las áreas donde las inversiones que apoyamos tendrán el mayor impacto. En el contexto de la emigración, uno de los principales desafíos que se identificó cuando se creó la unidad de migraciones hace unos seis años es que, para los gobiernos, resulta desafiante tomar un préstamo para apoyar a una población que no es ciudadana de su país. Hay dificultades en los incentivos.

En los seis años que hemos existido dentro del BID, en la iniciativa de la unidad de migraciones, es que el banco ha colocado 200 millones de dólares para agregar componentes a otras operaciones que hacemos; el término sofisticado es «préstamos concesionales». Eso se traduce en dinero gratis para que los países puedan expandir los otros proyectos que apoya el banco y aseguren que los beneficios de esos proyectos lleguen a las comunidades inmigrantes y a sus lugares de acogida; es decir, para beneficiar y amortiguar los choques de los flujos grandes y repentinos, cuyo acomodo constituye un desafío para los países. En ese sentido, les voy a comentar cómo conceptualizamos el fenómeno migratorio en la región. En primer lugar, el desplazamiento forzoso. Nosotros no somos ACNUR, no nos adherimos muy estrictamente a las definiciones de las convenciones internacionales de si una persona es técnicamente refugiada o no, pero sí reconocemos que los desplazamientos que hemos observado en la región en los últimos años no están formados por grupos de gente buscando dónde mejor ubicarse, más bien están respondiendo a presiones fuera de su control, y eso lo podemos concebir como un desplazamiento forzoso. Esos movimientos generan desafíos para la administración pública y también sobre la infraestructura pública en cuanto a acomodar la llegada de estas personas. En ese sentido, hemos apoyado proyectos de agua y saneamiento. Tuvimos un proyecto en el norte de Colombia, a donde había llegado muchísima población venezolana. Era un área que carecía de esa infraestructura. En un proyecto que ya existía, que ya se estaba planeando para mejorar los servicios, pusimos un aporte extra

para asegurar que se cubrieran los barrios y las áreas donde estaba llegando esa población y poniendo presión sobre la infraestructura.

También concebimos un proyecto para apoyar al sistema educativo en Belice. Este es un país angloparlante, pero la mayoría de los emigrantes que llegaban ahí eran de Centroamérica, hablaban español. Nuestro proyecto estaba dirigido a apoyar a las escuelas en la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos currículos para enseñar el inglés a los niños inmigrantes. Tenemos un nuevo proyecto recién aprobado para apoyar la seguridad ciudadana en Ecuador. Y en varios países más hemos apoyado la capacidad institucional para la administración del tema migratorio. Hace diez años la emigración intrarregional no era tanto un tema en América Latina; ahora es un reto para la mayoría de nuestros países.

Además del desplazamiento forzoso está lo relativo a la emigración laboral. Eso es algo que varios de los colegas en los últimos días han discutido y trae consigo varios desafíos. Uno, la emigración laboral es una emigración económica y buscar trabajo es el objetivo principal de esos flujos migratorios para poder mandar remesas a sus países de origen. Abrimos una línea de trabajo a partir de la cual analizamos y les damos monitoreo a los flujos de remesas en la región. Colaboramos con varios países en Centroamérica en la búsqueda de oportunidades para que las remesas se utilicen en hipotecas de vivienda. O sea, que ese dinero que en general se dirige a la manutención, para los gastos de día a día, también se invierta en activos de más largo plazo. Están los aspectos relacionados con el reclutamiento ético, sobre el cual los colegas de la Unión Europea conversaron ayer. También hay temas muy importantes en el área, especialmente en la emigración intrarregional, de reconocimiento de títulos, de habilidades.

En coordinación con los gobiernos, tenemos un proyecto en Colombia y otro en Ecuador para concebir programas que no solo se ocupen del reconocimiento de títulos universitarios, sino que también certifiquen otras habilidades, sea tejer y coser, mantenimiento de maquinaria o lo que sea. Cuando los emigrantes llegan, lo que más les falta es una red de contactos que evalúe su experiencia laboral. Si no tienen cómo demostrar que ya tienen experiencia válida en distintos trabajos, les cuesta mucho más conseguir empleos en el sector formal. Si el gobierno o una agencia pública pueden certificar ciertas habilidades, entonces hay más posibilidades de conseguir un trabajo, especialmente en el sector formal. Todo esto conduce a la integración socioeconómica y la amortiguación o mejora de la cohesión social. El año pasado publicamos un estudio que llevamos a cabo en colaboración con la OCDE y con el PNUD, en el cual exponemos, a partir de las encuestas de hogares que aplicamos en una docena de países en la región, las brechas en los resultados económicos entre inmigrantes y nativos. Analizamos variables de tasas de empleo, de actividad económica, de niveles educativos, de tipos de vivienda, de horas trabajadas, toda una serie de indicadores para conocer cómo diferían los inmigrantes de los nativos, porque en esos aspectos se concentran las brechas y diferencias más obvias, las más visibles, que atentan contra la cohesión social. Lo que queremos es caracterizar

la situación, darle seguimiento en el tiempo e identificar aquellas brechas que merecen inversión desde el sector público para mitigarlas y mejorar la integración. En ese sentido, también tenemos lo que llamamos nuestro laboratorio de percepciones públicas sobre la emigración.

Para mitigar y combatir la xenofobia, piloteamos un proyecto en Colombia relativo a la creación de un currículo dirigido a las escuelas primarias que sensibilice y promueva la cohesión social y la aceptación de los inmigrantes. Trabajamos también en temas de diáspora. Auspiciamos un proyecto en Jamaica muy interesante a través del cual apoyamos el desarrollo de una aplicación en el teléfono móvil para que el gobierno se conecte mejor con la diáspora en todo el mundo. Ofrece información sobre los consulados, los servicios que el gobierno brinda a sus ciudadanos en el extranjero, incluye espacio para que las organizaciones de la diáspora en distintas ciudades y países puedan comunicar sus eventos, sus actividades. Y trabajamos con colegas en el Instituto Nacional de Migración para replicar esa experiencia en la República Dominicana.

La última categoría de emigración que conceptualizamos es el retorno. En la última liberación de fondos para esos préstamos concesionales, incluimos el concepto de emigrantes retornados como otra población de particular vulnerabilidad. Nos estamos ocupando de eso en el norte de Centroamérica porque ahí observamos que los inmigrantes retornados forzosamente desde Estados Unidos y desde México representan, en algunos casos, 2 o 3 % de la población. Reconocemos eso como una vulnerabilidad particular, puesto que son personas que han invertido gran parte de sus ahorros, de sus recursos económicos, y regresan a su propio país, pero con menos recursos, con sus planes dramáticamente interrumpidos. Estamos desarrollando distintos programas para facilitar la reintegración de esa población.

Contamos con muy buenas estadísticas acerca de la diáspora centroamericana, útiles registros administrativos de Estados Unidos, de México, de cómo están tramitando y retornando esas personas. Tenemos muy buenos datos de los procesos de recepción en los tres países, de las personas que están recibiendo, pero después de eso no sabemos nada más. La gente sale de sus comunidades, y los sistemas estadísticos de los países no están diseñados para capturar información sobre esa población. Trabajamos con las oficinas nacionales de estadística para ver cómo podemos obtener mejor información y así poder identificar dónde están las vulnerabilidades y necesidades particulares de esa población para apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento de los servicios de reintegración que ofrecen.

Concluyo reiterando mi agradecimiento al INM, al doctor Lozano, a Germania Estévez, y decirles que desde el BID estamos a la orden para lo que pueda necesitar la República Dominicana.

**Francesco Carella.** Especialista regional en Migración Laboral y Movilidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Buenos días a todos. Como pequeño preámbulo, también decirles que la Organización Internacional del Trabajo tampoco es una organización de rápida respuesta. No somos un banco. Tenemos modalidades, más bien de intervención, bien diferentes, pero tampoco somos una agencia con un mandato humanitario, como lo tienen los colegas del ACNUR, de OIM, etc. Somos una agencia que brindamos asistencia técnica, acciones de fortalecimiento de capacidades, etc. Y tenemos un mandato bastante específico con respecto a la emigración laboral, que es mirar la movilidad humana desde la perspectiva del mercado de trabajo. Ya sea en materia de gobernanza, o aquellas personas que van a otro país en búsqueda de mejores oportunidades económicas de trabajo, etc., ya sea, como bien decía Jeremy, en un contexto de desplazamiento forzado o de movimientos mixtos de refugiados y emigrantes, aquellas personas que salen de su país por razones diferentes, pero que al fin y al cabo en el país de destino van a tener que subsistir, tienen que trabajar para poder ganarse la vida para ellos mismos y sus familias.

Estamos ante un contexto regional de movilidad humana tan cambiante, bien volátil, cuyo aumento hemos observado en los últimos años, no solo en República Dominicana, sino a lo largo del continente americano, incluyendo el Caribe. Diego Chávez, de Migration Policy Institute, nos presentó un panorama regional muy completo ayer en la tarde.

En la OIT algo que trabajamos el año pasado fue una estrategia regional de emigración laboral y movilidad humana para América Latina y el Caribe, pero no la trabajamos como oficina, como personal de la OIT, sino junto con nuestros constituyentes, con los países miembros de la región. Celebramos tres reuniones tripartitas con 37 países y territorios, también con la participación de América Latina y el Caribe. Los países estuvieron representados por sus gobiernos, en algunos casos por los ministerios de trabajo, en otros, como Brasil, mandaron al Ministerio de Justicia y Policía, Chile envió a Cancillería, en fin, cada país pudo escoger su representación. Asistieron también los empleadores, las organizaciones del sector privado, las centrales sindicales. Por ejemplo, República Dominicana estuvo representada por Copardom [Confederación Patronal de la República Dominicana]. Resultaron involucrados 37 países para analizar, de conjunto y dado el contexto regional, la emigración laboral y la movilidad humana en general, así como las prioridades.

Se definieron cinco áreas temáticas prioritarias, que tienen un foco importante en el mercado laboral, aun cuando también están vinculadas con otros aspectos de la migración, que en la OIT no trabajamos. Hemos escuchado, por ejemplo, las ponencias sobre el tráfico ilegal de emigrantes y la trata de personas, luego lo relacionado con la gestión fronteriza de Estados

Unidos; ambas son áreas que tienen que ver con la seguridad, pero además con implicaciones para el mercado laboral.

La primera temática identificada por los constituyentes es la gobernanza de la migración laboral y la coherencia de políticas, porque al fin y al cabo muchos países deciden tener políticas migratorias con un componente laboral, pero, aunque no tengan el componente laboral, es muy importante que todas estén coordinadas, tengan cierta coherencia. Es decir, las políticas de empleo, de educación y de formación profesional, de desarrollo productivo, etc. Ayer escuchamos en varios ponentes la importancia de coordinación también con los ministerios de finanza y de hacienda, puesto que, si no hay fondos para trazar políticas y programas públicos nuevos, pues va a ser difícil concretarlos. Así que, sin entrar en mucho detalle, este primer eje recoge esos aspectos, que tienen que ver con políticas, programas públicos y legislación.

El segundo tema se refiere a la contratación equitativa, que ahora también se llama «contratación equitativa y ética». Es importante que no sea solo ética, o sea, moralmente ausplicable, porque no estamos hablando solo de moralidad, de lo que es ético, sino también de lo que establece la ley. Y el derecho laboral establece, por ejemplo, que un trabajador, para tener acceso a un empleo, no debe pagar comisiones, no debe estar pagando para tener acceso a un trabajo. Eso ocurre en algunos países de la región. Existen reclutadores sin escrúpulos, agencias que se aprovechan de las personas trabajadoras, tanto dentro de los países, como para trabajar en otro país. ¿Cómo podemos asegurar esa contratación equitativa y ética?

En ese sentido, la OIT tiene una iniciativa que estimula la contratación equitativa, que este año celebra un decenio de concebida. Nos sentimos bastante complacidos de que en América Latina haya tenido éxito, y vemos que cada vez hay más participación de países de destino; este año finalmente se sumó Estados Unidos, lo cual está teniendo implicaciones interesantes para las iniciativas de movilidad laboral, como las oficinas de movilidad segura en varios países de la región. Cada persona trabajadora debe tener acceso a sus derechos laborales, condiciones de trabajo dignas, seguridad y salud laboral, sobre todo en los sectores con más riesgos. E igualmente, el trabajador inmigrante debe disfrutar de las mismas condiciones de trabajo que un trabajador nacional en el mismo sector. Es momento de que empiecen a crearse sistemas paralelos para trabajadores inmigrantes y para trabajadores nacionales. Lo que ocurre es que va creándose lo que se llama competencia desleal, y se empieza a decir que el inmigrante está dispuesto a aceptar un trabajo por debajo del salario mínimo, sin el día de descanso semanal, y con condiciones no óptimas, y se genera todo tipo de reacciones de xenofobia, de discriminación, etc., basadas en esta supuesta competencia desleal. Asegurando condiciones de trabajo equitativas se previene eso.

El cuarto punto que muchos de ustedes han estado comentando, Jeremy también lo acaba de mencionar, es la cuestión de la movilidad laboral regular, segura y ordenada, vinculada con

educación universitaria, sino también formación técnico-profesional. Es certificación y reconocimiento no solo de títulos, sino de competencias laborales y experiencia previa. A lo largo de los últimos años, miles y miles de trabajadores emigrantes, pensemos en venezolanos, y en otras nacionalidades de la región, llegan a un país tal vez sin un título formal, pero con años de experiencia profesional, entonces puede ser la tarea de un Infotep, de un SENA [Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia] de una institución nacional de formación profesional, certificar esas competencias para que la persona tenga acceso a un trabajo digno en el sector donde tiene esas habilidades, donde tiene experiencia laboral y donde realmente puede aportar, y no que por falta de esa certificación termine trabajando en algo que nada tiene que ver con sus competencias y su experiencia.

Por último, la cuestión de la protección y la cohesión social. Muchos se han referido a la cohesión social, a la importancia de cambiar la narrativa sobre la emigración y hablar de la integración de los inmigrantes, en lo cual la población nacional puede estar involucrada, porque si no la involucramos, sobre todo en las zonas en donde mucha población nacional vive en condiciones difíciles, en vulnerabilidad extrema, sin acceso a oportunidades de trabajo, etc., pues lo que va a ocurrir es que estaremos trabajando en contra de la cohesión social.

Debemos asegurarnos de que cualquier intervención que se implemente debe beneficiar también a la población nacional, además de la población inmigrante. Y en la protección social, la seguridad social es fundamental. Si queremos que la formalidad del trabajo aumente en nuestra región y sea una prioridad en muchos países de la región, un componente importante es la seguridad social.

Por ejemplo, un trabajador nicaragüense que llega a Costa Rica y que ha estado cotizando a la seguridad social de Costa Rica durante veinte años y que antes cotizó en la seguridad social de su país, de Nicaragua, durante quince años. En total tiene treintaicinco años cotizando, pero no puede disfrutar de pensión de vejez en ninguno de los dos países porque los dos requieren un mínimo de veinticinco años de cotizaciones. La estrategia en ese caso apunta a tener esos acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social que permitan el reconocimiento y la acumulación de periodos de cotización, eso en cuanto a seguridad social contributiva, pero también protección social. Hemos visto que, en el caso de la emigración venezolana, con mayoría de mujeres, muchas no acceden al mercado laboral formal en su área de competencia por falta de oportunidades de cuidado, porque no tienen con quien dejar a sus hijos.

¿Cómo se puede asegurar el acceso al cuidado? Por ejemplo, a través de la creación de cooperativas de mujeres, incluyendo mujeres inmigrantes, que puedan hacerse cargo de los niños de manera rotativa mientras las otras se dedican a otras labores, a otros trabajos, y que esto sea a través de una cooperativa formal y decente.

Estas son solo algunas ideas, además tenemos enfoques transversales, que tienen que ver con las normas internacionales de trabajo. Las estrategias están disponibles online y me pareció importante también compartirlas porque varias de las preocupaciones que salieron en las discusiones de estos dos días pueden ser abordadas desde la perspectiva del mercado y la migración laboral, que es lo que esta estrategia trata de hacer.

**Wilfredo Lozano.** Director ejecutivo del Instituto Nacional de Migración

A mí me toca la infausta tarea de aburrirlos con una síntesis de lo que hemos venido discutiendo durante dos días. Quizás una buena manera de comenzar es en una línea un poco personal; a mí me gustó mucho la intervención de Diego porque nos permitió tener un panorama bastante coherente de la dimensión del fenómeno que estamos discutiendo, y en particular la importancia de la cuestión del Darién.

Y aquí quisiera detenerme un poco. Estoy muy preocupado por la poca sistematicidad que se le está dando a esta modalidad de movimiento, a esta lógica de flujos. Quizás por primera vez estamos asistiendo en la región a una lógica que no solo conecta dos países, el emisor y el receptor, sino una conexión más regional en la que nacionales de diversos países se vinculan en una sola lógica, y a su vez la incidencia de varios Estados. La intervención de Diego ayuda mucho a entenderlo.

Uno de los retos en el futuro inmediato es la posibilidad de armar políticas migratorias ordenadoras que trasciendan la unilateralidad de los Estados y los obligue a una lógica más cooperativa. Me parece que es algo interesante que la exposición de Diego plantea.

Raúl, por su parte, que lamentablemente no está aquí, adelantó una tesis retadora, que él y yo venimos discutiendo esto desde hace un tiempo, la idea de que estamos asistiendo a una nueva división mundial del trabajo, en la cual el conocimiento juega un papel importante, y eso es cierto. Su tesis es demasiado fuerte en el sentido de que eso ha revertido la relación entre norte y sur en la lógica de los flujos migratorios. Él plantea que de lo que se trata ahora es de una movilidad de recursos cognoscitivos, del intelecto. Eso bien puede ser cierto, y yo diría que hay que tener cuidado, sobre todo porque en la globalización hay flujos que no obedecen simplemente al aspecto laboral.

Hay dimensiones ambientales, de conflictos, y esto no encaja en la lógica de la simple sociedad del conocimiento. Sí me parece un punto importante, que Jeremy lo planteaba, que esta nueva sociedad en la que estamos viviendo y el papel creciente que están desempeñando las migraciones, el argumento de Raúl es esencial para comprender la creciente necesidad de un esquema de políticas ordenadoras en materia de legitimación de competencias, de capa-

ciudades intelectuales de los emigrantes que no tienen en lo inmediato la formalidad jurídica requerida en cada país.

El argumento de Raúl plantea otro problema. Es la idea de la movilidad, que ya no la podemos pensar meramente como una movilidad física. Hay una movilidad social. Es decir, cuando yo, como empresario, muevo recursos financieros para instalar una maquiladora —aquí le llamamos zona franca— y contratos trabajadores de acá, estos no se están moviendo físicamente, pero la lógica de su contratación no obedece a un formato nacional. El esquema de Raúl abre pistas para comprender.

La exposición de Francesco permite recuperar tres cuestiones que merecen una reflexión más sistemática. En primer lugar, en cuanto a las emigraciones temporales, plantea con razón que este tipo de movimiento tiene una dificultad profunda para que se aplique la política del trabajo decente. Con este argumento, Francesco está diciendo que la inestabilidad a la que se somete el trabajador dificulta el reconocimiento de derechos, de la habitación estable, de la seguridad social. Eso nos obliga a pensar. Y en esa misma línea está el tema de los contratos colectivos. Y mientras Francesco hablaba, yo recordaba que este país tiene mucha experiencia en este asunto. Los primeros movimientos de trabajadores haitianos contratados venían en un primitivo formato de contratos colectivos sin documentos. Se les otorgaba un número, y los empresarios azucareros eran responsables de controlar la cuota de trabajadores que quedaba asignada en su ingenio. Y al final había que devolverlos a Haití, y el único mecanismo disponible era una lista con un número y un nombre en la lista. Este es un asunto de derechos que hoy sobrevive como un problema mayúsculo. El Central Romana tiene serios problemas en este sentido.

En tercer lugar, la movilidad, por su naturaleza, presenta dificultades para estabilizar políticas reguladoras y ordenadoras, tal como planteó Francesco. Luego, escuchamos otra ponencia sobre la experiencia europea, cuyo primer tema importante fue apuntar que existe una generalizada presencia de movilidad irregular y masiva que coloca a la Unión Europea frente a un reto político muy fuerte por la dimensión del fenómeno y la condición de irregularidad.

Parece que hay un dilema entre recibir refugiados por asilo o simplemente fortalecer, en su defecto, la política contraria, de expulsión sin más por la situación irregular de dicha emigración. Eso requiere una respuesta que hay que pensarla bien. En Europa se ha armado una estrategia, que vamos a llamar de acuerdos en el origen, en la que se han estimulado los campos de refugiados en aquellos países que son intermediarios del movimiento de esas personas hacia Europa, y en esos campos crear políticas de asistencia sobre las cuales, en lo personal, tengo mis dudas en cuanto al impacto positivo que se predica en los documentos.

Con la ponencia de Pedro asistimos a la problemática de la vuelta por México. Luego hubo una ponencia sobre la violencia de género que nos llama con justeza la atención acerca de la

magnitud de la violencia en el caso de las mujeres emigrantes. La embajadora de la Unión Europea nos planteó un resumen de las políticas ordenadoras de la Unión frente a la inmigración y me llamó la atención varias cosas que dijo. De acuerdo con lo que escuchamos aquí, la única experiencia de política regional orgánica es la de la Unión Europea. Las otras son respuestas políticas individuales de los Estados, y pese a que podamos criticar el planteamiento de la Unión Europea ante su política de asistencia en el origen, su experiencia es importante y tiene mucho que decirnos, sobre todo porque estamos comenzando a vivir fenómenos como el de la vuelta por México, que está involucrando a más de un Estado.

Varios temas que me llamaron mucho la atención en las discusiones. Desde la ponencia de la profesora Ferris, que me gustó mucho, aunque lamentablemente el audio estaba malísimo —una crítica a mis amigos—, pero fue una intervención muy interesante. Los datos de Diego lo afirman, estamos ante un fenómeno central de la globalización que queda establecido en las discusiones.

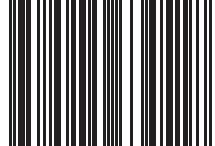
En segundo lugar, está la presencia de la irregularidad en los desplazamientos. En tercer lugar, hay una diversidad de respuestas de los Estados, que van desde las más orgánicas a nivel comunitario de la Unión Europea hasta las más puntuales, individuales, de los Estados en países como los nuestros.

Un tema que está por debajo, aunque no lo discutimos con la sistematicidad que merece ante la dimensión global de la irregularidad, es el relativo a las lógicas de negociación entre los Estados. Se le debe prestar más atención a este aspecto, ejemplo de lo cual es la experiencia mexicano-norteamericana. Se habló también de la experiencia italiana con respecto al África, pero no hemos avanzado mucho. Cada vez más se impone la necesidad de acuerdos más amplios, que trasciendan el carácter meramente binacional de las negociaciones hasta acuerdos más estables de alcance regional. Se trata de la cooperación entre los Estados, tema que quizás merezca otro seminario como este.

Yo lo dejaría en ese punto. Hemos visto una serie de temas centrales que informan sobre el contenido de la nueva naturaleza de los flujos a nivel global y, en particular, los que tienen que ver con nuestra región. Les agradezco esa paciencia de Job que han tenido de estar aquí dos días sentados como buenos estudiantes y espero que hayamos aprendido, al menos yo aprendí mucho.



ISBN 978-9945-634-51-8



9 789945 634518