

Seguridad social para personas migrantes en América Latina y el Caribe

STEPHANIE CABELLO CANO
ROBERTO CASTILLO CRUZ



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

DOCUMENTOS **3**
DE TRABAJO

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Este material fue preparado conjuntamente por Stephanie Cabello Cano y Roberto Castillo Cruz, con la colaboración de Gustavo Arreola Camacho y Stephanie Yatzin González, y bajo la dirección de José Antonio Hernández Sánchez, coordinador general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Se agradece igualmente la colaboración de Samantha Judith Arreortúa Camacho, Gema Alicia Díaz Resendiz, Mirely Gómez Vargas y José Ángel Tenorio Vélez, quienes ayudaron en la recopilación de información para el presente documento.

Historia, Teoría y Bienestar es una publicación seriada de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISSN en trámite.

Seguridad social para personas migrantes en América Latina y el Caribe

STEPHANIE CABELLO CANO
ROBERTO CASTILLO CRUZ



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

Índice

INTRODUCCIÓN	5
I. CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA	10
1.1 Antecedentes de la migración en América Latina	10
1.2 Los principales factores que configuran la migración regional en la actualidad	16
1.3 Fenómenos migratorios en América Latina y el Caribe	30
1.4 El Marco Jurídico Internacional para atender a la población migrante en situación regular e irregular	36
1.5 La seguridad social como un derecho humano	68
II. OTROS RETOS PARA LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD A PERSONAS MIGRANTES	76
CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	84
REFERENCIAS	97

Introducción

La migración es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad, aunque ha fluctuado en intensidades que varían a través de los años y las distintas regiones geográficas. No obstante, recientemente la implementación de políticas neoliberales y el proceso de globalización —que ponen énfasis en la libre circulación de capitales y mercancías—, han generado dinámicas que llevan a que, en la actualidad, se registren movimientos de personas sin precedentes, con más de 200 millones que viven en un país distinto al que nacieron.¹ Si bien una gran parte de esas personas cuenta con documentos que les permiten gozar de algún nivel de certidumbre y protección en los países donde se encuentran, otra importante proporción carece de documentos que regularicen su estancia,² y los sitúa en condiciones de vulnerabilidad que los llevan a ser víctimas de las violaciones constantes a sus derechos humanos. A lo anterior hay que agregar el creciente número de personas que solicitan refugio alrededor del mundo, pues buscan escapar de condiciones de violencia, marginación y pobreza, presentes en sus países de origen.

En este sentido, especialistas como Ariadna Estévez argumentan que gran parte de los problemas relacionados con la migración no son naturales a ella, sino que, más bien, se

¹ Ariadna Estévez, *Human Rights, Migration, and Social Conflict. Toward a Decolonized Global Justice*, Palgrave Macmillan, 2012.

² *Idem*.

han generado por ciertos elementos de la política migratoria implementada por los países receptores, principalmente en los Estados Unidos y la Unión Europea. De acuerdo con la autora, estos elementos son la securitización de la cooperación para el desarrollo, el uso de centros de detención temporal y el endurecimiento de las políticas de asilo, la criminalización de la migración y la marginalización social derivada de la discriminación contra los migrantes.³ En contraste, un enfoque de política pública que busque garantizar la protección y el acceso a los derechos humanos a las personas migrantes tendría como resultado la disminución de muchos de los conflictos que hoy existen en los países de recepción y tránsito de flujos migratorios.

Dos de los derechos que los migrantes —particularmente quienes carecen de documentos— más ven vulnerados son los de salud y seguridad social. La seguridad social es un derecho humano fundamental que se encuentra estipulado en diferentes instrumentos internacionales, lamentablemente, por mucho tiempo se tomó como un derecho estrictamente vinculado a la condición laboral de las personas,⁴ lo que resultó en la exclusión de amplias porciones de la población, entre ellas las migrantes.

Es en este contexto que las sociedades contemporáneas presentan nuevos riesgos sociales que se traducen en retos que la seguridad social debe encarar, como la creciente violencia, las catástrofes y los desastres, la desigualdad y la exclusión, la pobreza, entre otros. En ese sentido, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) propone trabajar por una seguridad social entendida en los siguientes términos:

³ *Idem.*

⁴ P. Townsend, "Social Security and Human Rights", en P. Townsend (ed.), *Building Decent Societies*, Palgrave MacMillan/OIT, Nueva York, 2009.

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.⁵

Un componente importante de la seguridad social es la salud. Como la Organización Mundial de la Salud (OMS) apunta, la exposición de las personas migrantes a los riesgos derivados de los desplazamientos de población —trastornos psicosociales, problemas de salud reproductiva, mayor mortalidad neonatal, uso indebido de drogas, trastornos nutricionales, alcoholismo y exposición a la violencia— aumenta su vulnerabilidad a las enfermedades y, por lo tanto, se deben tomar acciones que les protejan y procuren su bienestar físico, mental y social. El considerable aumento de desplazamientos de personas por diversos motivos está reconfigurando el fenómeno migratorio con nuevos países de destino y con cambios en los perfiles de quienes lo viven (con más mujeres, niñas y niños), añadiendo desafíos para garantizar de manera efectiva los derechos humanos a las personas migrantes, tales como la salud, cuyo acceso se dificulta —según la OMS— debido a una serie de factores, entre ellos la condición o estatus migratorio, las barreras lingüísticas, la ca-

⁵ Mariela Sánchez-Belmont Montiel, Miguel Ángel Ramírez Villela y Frida Romero Suarez, Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, 2019.

rencia de políticas sanitarias y la inaccesibilidad a servicios, cuestiones que impactan directamente en el bienestar de las personas y de las comunidades de acogida.

Por ejemplo, la elevada tasa de mortalidad en las personas migrantes, especialmente en aquellas que se encuentran en situación irregular, forzada o de explotación, representa desafíos para toda la región americana.

Ante este escenario, desde la CISS tenemos el mandato de diseñar, discutir e implementar acciones destinadas a garantizar el acceso a la seguridad social, y a derechos vinculados como la salud, a todas las personas, incluyendo a las poblaciones migrantes. En palabras de Gibrán Ramírez, secretario general de esta Conferencia:

Es responsabilidad de todos los promotores de los derechos humanos, y en caso nuestro de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad social, pensar en escenarios que permitan aprovechar las bondades de la migración, enfatizar las experiencias exitosas y plantear políticas incluyentes y corresponsables entre Estados. Se trata, en el fondo, de una discusión política, pero sin el componente técnico las respuestas nada valdrán. Si no lo logramos, la necesidad contraria a la historia lleva las de ganar.

Así, el objetivo del presente cuaderno es plantear algunas recomendaciones que sean puntos de partida para garantizar el acceso a atención en salud a personas migrantes irregulares, por un lado, y avanzar hacia esquemas de portabilidad en seguridad social en la región, por el otro. Para esto, en el primer capítulo se presentan las principales dinámicas que actualmente configuran el fenómeno migratorio en América Latina y el Caribe; posteriormente, se identifican y analizan los instrumentos internacionales, así como los mecanismos subregionales de integración relevantes con el

fin de contar con un panorama general del marco normativo e institucional referente al derecho a la seguridad social y al derecho a la salud en materia migratoria. Más adelante, en el segundo capítulo se presentan casos de estudio que buscan identificar los marcos normativos y políticas públicas existentes para brindar acceso a la seguridad social y la salud a migrantes en algunos países seleccionados. En el tercer capítulo se identifican los principales retos para la provisión de salud y seguridad social a poblaciones migrantes. Por último, en el cuarto capítulo se presenta una serie de recomendaciones encaminadas a la generación de esquemas de portabilidad subregionales en el continente, así como de financiamiento a proyectos para brindar atención en salud a migrantes irregulares.

I. Contexto de la migración en América Latina

1.1. Antecedentes de la migración en América Latina

Todas las personas somos migrantes o descendientes de uno. A lo largo de la historia, millones de seres humanos han recorrido grandes distancias en busca de nuevos territorios con el fin de encontrar mejores oportunidades o garantizar su supervivencia. Hay quienes, obligados por la violencia, víctimas de la esclavitud, trata de personas, guerras o desastres naturales, han tenido que abandonar sus lugares de origen. Estos movimientos han configurado y siguen configurando las distintas realidades sociales.

Aunque hoy no se conocen con exactitud cada uno de los movimientos migratorios a lo largo de la historia, sí ha sido posible identificar los orígenes de la existencia humana cuando el *Homo sapiens* tuvo su aparición hace doscientos mil años en África oriental, continente que habita, y que después se expandió hacia otras latitudes, primero al Oriente Medio, después a Asia, Europa, Oceanía y, finalmente, a América.⁶

Siglos más tarde, a mediados del XX, el continente americano experimentó un fuerte periodo de inmigración

⁶ Harari Yuval Noah, *De animales a dioses*, Debate, España, 2014.

como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (SGM), entre los años 1939 y 1945, en el que entre 25 y 30 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse. La escasez de mano de obra en los años que siguieron a la SGM originó que muchos países como Francia, Alemania, Suiza, Bélgica, Austria, Inglaterra, entre otros, optaran por programas de trabajadores temporales, y admitieran la entrada hasta de 15 millones de personas procedentes del sur de Europa y del norte de África (italianos, portugueses, españoles, turcos, argelinos y marroquíes).⁷ Sin embargo, el programa más importante para trabajadores temporales en el continente americano fue el *Emergency Farm Labor Program* o mejor conocido como Programa Bracero, firmado en 1942 entre México y Estados Unidos, y que permitió la entrada de más de 3.3 millones de trabajadores temporales mexicanos, empleados principalmente en el sector agrícola, que concluyó

⁷ En ese sentido, entre 1943 y 1947 Inglaterra firmó el *British West Indian (BWI) Temporary Alien Labor Program*, programa que permitió la transferencia de alrededor de 66 000 trabajadores temporales provenientes de Bahamas, Barbados y Jamaica hacia Estados Unidos, Canadá y la Costa Oeste del continente europeo. El *BWI Temporary Alien Labor Program* se formalizó en 1952 cuando se promulgó la *Immigration and Nationality ACT (INA)*, también llamada *McCRRAN-Walter Act*, memorándum que estableció un programa para trabajadores temporales mediante una visa de trabajo denominada H-2 y que opera hasta actualidad. Dicha formalización incluyó a trabajadores mexicanos, chinos y caribeños. En el periodo de la reconstrucción de Europa, el gobierno británico ofreció permisos de trabajo a más de 90 000 trabajadores de campos refugiados; otros se desplazaron hacia Bélgica, Francia y los Países Bajos. En Bélgica, hubo un sistema similar de reclutamiento que hasta 1963 empleó a trabajadores italianos en minas de carbón y la industria del hierro y el acero. En 1945, Francia instaló una oficina de inmigración para gestionar el reclutamiento de trabajadores del sur de Europa. Alemania estableció el Programa Trabajadores Invitados que permitió, hasta 1966, la entrada de más de 2.6 millones de trabajadores de Turquía, Grecia, Marruecos, Italia, Portugal, Túnez y la entonces Yugoslavia.

en 1964 por el incremento de la población de mexicanos que no retornaba y comenzaba a establecerse de manera permanente.⁸

Los programas de trabajadores temporales emprendidos durante y después de la SGM trajeron consigo beneficios para los países receptores, pues gracias a ellos se logró satisfacer la escasez de mano de obra y reconstruirlos, así como acelerar su desarrollo, y para los trabajadores, los beneficios fueron la posibilidad de acceder a mejores salarios y a esquemas de seguridad social sin importar que se encontraran en territorios diferentes a los de su origen.

GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO

Como resultado de los programas de desarrollo e industrialización durante las décadas de los cincuenta y sesenta, las principales ciudades del continente experimentaron altas tasas de crecimiento poblacional gracias al primer impacto de la migración de las provincias o pequeños poblados hacia las capitales nacionales, lo que provocó la urbanización de ciudades cada vez más heterogéneas como Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, Caracas, entre otras, y a las elevadas tasas de fecundidad en esos años, alrededor de seis hijos por mujer.⁹ Hacia el final de la década de los setenta, algunos de los países más industrializados, en los que se encontraban las ciudades más pobladas del continente, atravesaron fuertes crisis económicas derivadas de la primera cri-

⁸ Paz Trigueros Legarreta, "Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos", en *Población*, núm. 55, vol. 14, Toluca, México, 2008.

⁹ Juan Chackiel y Susana Schkolnik, "La transición de la fecundidad en América Latina", *Notas de población*, núm. 55, vol. 20, 1992.

sis del petróleo que extendió e incrementó la migración de personas hacia Estados Unidos, marcando desde entonces la tendencia, aún existente, de la migración sur-norte.

Para resolver las crisis, en 1989 la prensa de Estados Unidos convocó, mediante el Instituto de Economía Internacional,¹⁰ a 10 naciones latinoamericanas a una conferencia en la que se establecieron 10 reformas de política económica que los países debían adoptar. En el emblemático evento se presentó una política económica que en Washington consideraban necesaria para salir de las crisis, pero más aún para introducir un nuevo modelo de economía de libre mercado que se denominó “Consenso de Washington”, el cual marcó la entrada de la política económica neoliberal en la región.

De esta manera, los países entraron en una dinámica de creciente interdependencia en la que las ideas globales de la liberalización económica fueron adoptadas e implementadas principalmente en los países de Occidente. Éstas se basaron en “principios” como la libertad de consumo, el libre flujo de capitales y la creencia general de que los mercados libres son más eficientes y justos que el Estado para la asignación de los recursos de una sociedad.

La globalización asociada a la expansión del capitalismo y de la democracia liberal encontró fuerza con la caída del muro de Berlín en 1989, hito que marcó la expansión del modelo económico neoliberal y sustituyó, en gran parte del mundo, a los modelos económicos desarrollistas con intervención estatal para el crecimiento económico, por paradigmas de Estados mínimos. Si bien estas medidas permitieron la expansión de las posibilidades de consumo para los habitantes de las Américas y brindaron a capitales internacio-

¹⁰ El término *Consenso de Washington* fue acuñado en 1989 por el economista británico John E. Williamson, miembro del Instituto, con sede en Washington D. C., desde 1981.

nales la oportunidad de establecerse en países de la región, también contribuyeron al retroceso de instituciones estatales de producción de seguridad social, así como a la profundización de la desigualdad y la precarización laboral a través de la flexibilización del trabajo.¹¹

La forma en que el fenómeno de la migración ha evolucionado responde a diversas causas y problemáticas, que tienen su origen tanto a nivel micro —decisiones personales y familiares— como a nivel macro. En este último existen ciertas características que han configurado la migración y que pueden ayudarnos a entender las grandes dinámicas migratorias. Siguiendo a Alejandro Canales, podemos analizar el fenómeno de la migración a partir de tres ámbitos de reproducción:

1. Población (demografía)
2. Capital (economía)
3. Estructura de clases (desigualdad social)

En cuanto al ámbito de población, hacia la segunda mitad del siglo XX los países desarrollados experimentaron un descenso en los niveles de fecundidad, bajas tasas de mortalidad y un alza en la esperanza de vida. Lo anterior provocó

¹¹ En Puerto Rico, por ejemplo, Estados Unidos emprendió un programa de industrialización y urbanización desde finales de los años cuarenta que fomentó una migración interna de las periferias a la ciudad, lo que motivó que un número importante de puertorriqueños decidieran emigrar hacia EE.UU. En esos años, también aumentó el número de cubanos que buscaron protección y asilo en Estados Unidos al finalizar la dictadura encabezada por Fulgencio Batista. Asimismo, en Argentina y Chile las dictaduras de los años sesenta y setenta originaron desplazamientos masivos hacia el norte del continente. Véase Jorge Martínez Pizarro, *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago de Chile, 2008.

un cambio sustancial en la estructura y composición de la sociedad, y generó un proceso de envejecimiento en gran parte de los países de Europa occidental y Estados Unidos, principalmente.¹²

De manera paralela, en otros países, especialmente en América Latina, comenzó un proceso demográfico completamente diferente, conocido como *bono demográfico*, que implica la transición de la etapa final de un periodo de alta fecundidad, para dar paso a un periodo de reducción de los nacimientos y una pequeña mejora en la esperanza de vida —aunque no tan significativa como para contrarrestar el descenso de la población infantil—, lo que ocasiona que la población en edad de trabajar sea muy superior y, por lo tanto, que la carga económica que representa la población inactiva sea muy baja.

Ambas tendencias se conjuntan de modo que a través de la migración se genera un sistema de complementariedad demográfica en el que los países periféricos transfieren parte de su bono demográfico, solventando el déficit de población en edades activas de los países desarrollados. En palabras de Canales: “la migración internacional se erige como un proceso que contribuye a destrabar en parte estos desequilibrios demográficos, así como a la reproducción de la población tanto en los lugares de origen como de destino”.¹³

En lo que se refiere al ámbito de la reproducción de capital, la migración provoca un doble proceso que, por un lado, provee de fuerza de trabajo a las economías desarrolladas y, por otro, genera un flujo de remesas que envían los

¹² Alejandro Canales, *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2016.

¹³ *Idem*.

migrantes a sus familias y que cumplen la función de reproducir la fuerza de trabajo.

Finalmente, en el ámbito de la estructura de clases, la migración crea relaciones sociales que trascienden y traspasan las fronteras, activando y expandiendo complejos sistemas de redes y relaciones sociales y familiares, las cuales repiten las condiciones y dinámicas de reproducción social de los países de origen en los de destino.

1.2. Los principales factores que configuran la migración regional en la actualidad

Desde 1965, la migración de América Latina y el Caribe ha incrementado y se ha diversificado principalmente hacia Estados Unidos.¹⁴ Las asimetrías en el desarrollo de las economías de las naciones del continente hacen que la emigración se perciba como una alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida de las poblaciones que deciden desplazarse. La pobreza trae consigo niveles de marginación y exclusión que colocan a los individuos en situación de vulnerabilidad, además, las condiciones que se viven en los países con menores niveles de desarrollo han aumentado los riesgos sociales que ahora se expresan, ya no sólo en la carencia de bienes y servicios, sino también en la exposición a la vio-

¹⁴ Jorge Martínez Pizarro, *Tendencias y rasgos salientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago de Chile, 2008.

lencia y la falta de una respuesta en caso de algún desastre o contingencia.

A continuación, se presentan algunos de los principales factores que contribuyen al incremento y diversificación de la migración en el continente americano.

TRABAJO COMO MOTIVO DE MIGRACIÓN

Como ya se mencionó, lo que distingue al momento actual de la migración no es que ésta sea un fenómeno novedoso, sino que se ha intensificado y extensificado, y sus orígenes, destinos, modalidades y perfiles de las personas involucradas en ella¹⁵ se han diversificado por distintos motivos que se enmarcan en un mundo en proceso de globalización, que abre espacios para los desplazamientos de bienes materiales y simbólicos, pero también de personas y de su fuerza de trabajo.¹⁶

Dicho proceso, aunado a las dinámicas demográficas complementarias descritas con anterioridad, han provocado que cada vez más personas busquen migrar de lugares con mayor disposición de fuerza de trabajo, hacia lugares que la demandan. En este sentido, Canales plantea que la migración laboral se puede entender como un doble proceso: por un lado, uno de transferencia de fuerzas de trabajo desde los lugares de origen hacia las economías desarrolladas, y, por el otro, en contrapartida de la migración de fuerza de trabajo, “el flujo que se genera en sentido inverso que corresponde a las remesas que envían los migrantes a sus familias, constituyendo así un sistema de transferencias salariales que confir-

¹⁵ Alejandro Canales, *op. cit.*

¹⁶ *Idem.*

man la base de la reproducción social de los inmigrantes, sus familias y comunidades de origen”.¹⁷ Es importante entender este doble proceso, pues, siguiendo el argumento de Canales, el envío de remesas contribuye a mantener las condiciones de reproducción de mano de obra barata y disponible para el capital globalizado, y así los flujos de migración.¹⁸

Desde el punto de vista de las personas que migran, la búsqueda de mejores condiciones de vida asociadas al acceso a mercados de trabajo mejor remunerados, sigue siendo el principal motivo para migrar. En América Latina, tan sólo para el año 2017, había aproximadamente 184 millones de personas en situación de pobreza, lo que representaba el 30.2 % de la población, mientras que en situación de pobreza extrema se encontraban poco más de 60 millones de personas (10.2 %), de acuerdo con el informe Panorama Social de América Latina 2018 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).¹⁹ Esta situación de algún modo fuerza a las personas a emigrar hacia regiones o países más desarrollados en búsqueda de mercados de trabajo mejor remunerados, sin que esto signifique mejores condiciones laborales.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las personas que emigran de sus países de origen en busca de trabajo representan alrededor del 90 % del total de las 200 millones de personas migrantes que se desplazan por todo el mundo.²⁰ Sin embargo, aunque en la

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina”, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago de Chile, 2019.

²⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.

mayor parte del continente americano los países implementaron políticas económicas encaminadas a la liberalización de los mercados y a facilitar el movimiento de capitales y mercancías, en muchas ocasiones la implementación de mecanismos que permitan el libre flujo de personas y el respeto a los derechos humanos de los migrantes, no se ha implementado a la par, o incluso hasta se han impulsado políticas encaminadas a desincentivar la migración en los países de tránsito y recepción. Lo anterior, a través de la aplicación de políticas que niegan el acceso a derechos fundamentales a las personas migrantes, tales como los centros de detención, la securitización de la cooperación para el desarrollo, el endurecimiento de las políticas de asilo, la criminalización de la migración y la marginación social de las personas migrantes derivada de la discriminación contra ellas, lo cual, paradójicamente, genera más problemas en las sociedades de los países receptores.²¹

En estas circunstancias, las personas migrantes que se logran emplear lo hacen en trabajos informales con contextos desfavorables, por lo que se enfrentan a serios problemas para acceder a la seguridad social, la cual casi siempre está condicionada a la cotización que se desprende de un empleo formal y a la residencia legal. En este sentido, la migración laboral en el continente se caracteriza por los altos niveles de informalidad, que superan la informalidad de los trabajadores nacionales, pues hasta el 2013 los trabajadores migrantes representaron más del 47 % de los ocupados informales en los sectores no agrícolas.²² En muchos casos, están sobrecalificados para las actividades que desarrollan en el país de destino, salvo el caso de la movilidad académica. Es decir, que sin importar si su situación migratoria es regular

²¹ Ariadna Estévez, *op. cit.*

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *op. cit.*

o irregular; la mayoría se encuentra ocupada en la economía informal.

Otra característica destacable de la migración laboral en la región es la elevada presencia de mujeres tanto cuantitativa como cualitativamente. Respecto a la primera, Carolina Rosas afirma que por lo menos desde hace cuatro décadas, las mujeres ya representaban aproximadamente el 50 % de los migrantes del mundo, mientras que en 1960 equivalían al 47 % y en el 2010 ya alcanzaban el 49 %. Por otro lado, en términos absolutos, en 1960 se estimaban 35.5 millones de mujeres migrantes en el mundo, mientras que para 2010 esta cifra ascendía a 104.8 millones.²³

De acuerdo con datos de la OIT, actualmente en el continente americano las mujeres representan más de la mitad del total de las personas migrantes identificadas en los países de destino de las subregiones de América del Norte y América del Sur.²⁴ Específicamente en Barbados, Cuba, Curazao, Martinica y la República Bolivariana de Venezuela, las mujeres son entre el 57 % y el 60 % de las personas migrantes, en un rango de edad de 20-64 años, es decir, de las personas en edad de trabajar.²⁵ Respecto a la segunda, la falta de inserción a la fuerza de trabajo de las mujeres en condiciones igualitarias ha sido motivo para que se dirijan hacia países en donde sus aspiraciones profesionales puedan ser una realidad, factor que ha transformado el perfil demográfico de la migración en el continente. No obstante, en muchos de los casos de la migración sur-norte, las mujeres terminan

²³ Carolina Rosas, *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2016.

²⁴ OIT, *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y estrategias, líneas de trabajo de la OIT en la región*, 2016.

²⁵ *Idem*.

empleándose en trabajos relacionados con el cuidado y servicio doméstico en los países de destino.

Desafortunadamente, la presencia de las mujeres en la migración se caracteriza por ser predominante informal, sobre todo en el sector de servicios o como trabajadoras del hogar, en donde se perciben diferencias salariales y de segregación profesional en actividades a la vez más precarias y mal remuneradas.²⁶ De acuerdo con el informe de OIT, en 2015 existía un alto porcentaje de trabajadoras migrantes en el sector de servicios domésticos, que representaba el 35.3 % del total de las trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe.²⁷

LA VIOLENCIA COMO CAUSA DE DESPLAZAMIENTOS MASIVOS

La violencia es definida por la OMS como:

el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte.²⁸

²⁶ William Mejía, “Panorama de la migración internacional en el Caribe”, Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CEPAL/ONU/OIM, 2018.

²⁷ OIT, *op. cit.*

²⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), temas de salud, violencia. Disponible en: <https://www.who.int/topics/violence/es/>, consultado en 2019.

La violencia es un fenómeno multidimensional y complejo que impacta de manera negativa en las personas y en el desarrollo de los países. Después de África, el continente americano es el segundo con mayores niveles de violencia expresados en el crimen organizado, narcotráfico, delincuencia y trata de personas, los cuales han ocasionado la expulsión de personas que buscan huir de dichos contextos. México y Centroamérica atraviesan una crisis de violencia que en los últimos años ha afectado a las poblaciones que deciden migrar de manera forzada.²⁹

Además, se considera como motivo de migración la violencia contra la diversidad de género y diversidad sexual, ya que constituyen razones para emigrar hacia regiones más inclusivas, tolerantes y progresistas que permitan a las personas desarrollar sus preferencias con plena libertad.³⁰

La violencia no es sólo un motivo para migrar, sino que también se encuentra presente en el trayecto y destino de las personas. Esto bien lo saben los migrantes provenientes de países de Centroamérica y de Haití, quienes debido a sus condiciones de vulnerabilidad en su recorrido hacia Estados Unidos son presas fáciles de grupos delictivos. El recorrido que hacen en México, por ejemplo, suele ser uno de los más peligrosos. Estas situaciones pueden intensificarse y tener efectos más graves según el grupo poblacional, por ejemplo, en el caso de menores no acompañados. En la actualidad, la cifra de menores no acompañados que se desplazan por el territorio ha ido en aumento, de acuerdo con datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del total de niños, niñas y adolescentes detectados en Méxi-

²⁹ Mauro Pérez Bravo, *Migrantes. Voces, rostros y sueños compartidos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.

³⁰ *Idem*.

co en 2017 (18 300 menores de edad), 7430 viajaban solos (96 %), y provenían de países como Guatemala (53 %), Honduras (32 %) y El Salvador (15 %).³¹

Ante estas cifras, ¿por qué aun así emprenden el viaje? Las razones principales son, por un lado, la búsqueda del reencuentro con sus familiares y, por el otro, la escapatoria del maltrato y la explotación infantil que viven en sus países de origen y que se agudizan al quedarse solos. Al intentar escapar de estos contextos y viajar sin acompañamiento, sin dinero, ni alimento, ni calzado adecuado para hacer largas caminatas, se convierten en un sector altamente vulnerable para la explotación y la trata. Los menores migrantes no acompañados suelen sufrir graves violaciones a su integridad física, son reclutados por el crimen organizado, sometidos a la explotación laboral y sus derechos humanos se ven violentados. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en un reciente informe destacó que:

la violencia y persecución, ejercida principalmente por actores criminales no tradicionales y no estatales como los maras o pandillas, en las naciones del Triángulo del Norte de Centroamérica, afectan a los niños, niñas y adolescentes, forzándolos a abandonar sus países, solos o en compañía de familiares, hacia México y Estados Unidos, así como a Canadá y Costa Rica.³²

³¹ Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Informe Anual México 2017”, 2017. Disponible en <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

³² *Ibid.*, p. 66.

Sobre esto, por ejemplo, el crimen organizado es el principal reclutador de menores migrantes para la explotación de trabajos ilícitos, la venta de drogas y, en el caso de las niñas, la explotación sexual. El número de niños y niñas sometidos a esclavitud sexual en México asciende a 70 000, de los cuales aproximadamente 50 000 son explotados en las zonas fronterizas y 20 000 en el resto del país.³³

Como medidas para evitar la violencia que se vive en dichos trayectos han surgido desplazamientos masivos y organizados, ejemplo de ello es la caravana migrante compuesta por centroamericanos, principalmente hondureños, que intentan llegar a Estados Unidos. Según datos de ACNUR, en el año 2018 la caravana registró un aproximado de 7200 personas de origen centroamericano que transitó por México.³⁴

LA VIOLENCIA DERIVADA DE CONFLICTOS SOCIALES

De acuerdo con datos de Naciones Unidas, a finales de 2018, alrededor de 70.8 millones de personas se habían visto obligadas a desplazarse de manera forzada como resultado de

³³ Comisión Nacional de Los Derechos Humanos (CNDH), “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”, 2013. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf

³⁴ Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, se han endurecido las fronteras y algunos acuerdos que habían concretado en materia migratoria se han disuelto, provocando así la criminalización de la migración bajo argumentos de seguridad nacional. Producto de la política migratoria actual, adoptada por el gobierno federal de Estados Unidos, el número de retornados de origen mexicano y centroamericano sigue en aumento, así como la separación de familias.

los conflictos, la violación a sus derechos humanos y de la persecución que se vive en diferentes regiones del mundo.³⁵

En el continente americano, la crisis en Venezuela es uno de los ejemplos más recientes, ya que el deterioro de la economía y las condiciones sociopolíticas han impactado de forma considerable en los niveles de emigración. El país pasó de ser en el siglo XX receptor de inmigrantes a uno emisor. Por su naturaleza, las características de la migración venezolana difieren de otras, pues se observa que quienes emigran también son personas con altos niveles educativos, de diversos estratos socioeconómicos y con lugares de destino variados —vía aérea y terrestre—, lo que para algunos es evidencia de una crisis migratoria generalizada.³⁶ Según datos de la ONU, en 2018 los países de América Latina y el Caribe albergaban aproximadamente a 2.4 millones de personas refugiadas y migrantes, provenientes de Venezuela.³⁷ La Convención sobre el estatuto de los refugiados, firmada en 1951 en Ginebra por los países miembros de la ONU, define a los refugiados como:

toda aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se

³⁵ Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2018”, 2019. Disponible en https://acnur.org/5d09c37c4#_ga=2.215124191.998911875.1568497523-376388177.1568497523

³⁶ Claudia Vargas Ribas, “La migración en Venezuela como dimensión de la crisis”, en *Investigación y análisis. Pensamiento propio* No. 47, 2018.

³⁷ Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). “La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones”, 2018. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>

encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.³⁸

El principio fundamental que se desprende de la Convención es la no devolución, que afirma que una persona con el estatus de refugiada no debe ser retornada a un país donde enfrenta amenazas a su vida o a su libertad. Principio que ya se considera una norma de derecho internacional consuetudinario que ha cobrado especial atención, por ejemplo, en la relación migratoria entre México y EE. UU. No obstante, las solicitudes por asilo y refugio no tienen que ver sólo con contextos políticos y sociales, sino también con desastres provocados por el cambio climático que han tenido lugar con mayor frecuencia durante el siglo XXI.

CAMBIO CLIMÁTICO

Los desastres como inundaciones, huracanes, corrimientos de tierra, entre otros, son cada vez más frecuentes e intensos en el continente, lo que provoca desplazamientos que suelen ser internos y temporales, pero también ocasiona el cruce de fronteras de manera permanente para evitar futuras catástrofes. Se estima que tan sólo en el 2018 hubo 2 millones

³⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General, *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, adoptada el 28 de julio de 1951. Disponible en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>. Consultada en mayo 2019.

de personas desplazadas a consecuencia del calentamiento global.³⁹

La directora general del Banco Mundial, Kristalina Georgieva, alerta que la crecida de los océanos por el derretimiento de los polos, la destrucción por las tormentas y las sequías podrían causar que comunidades enteras se vean forzadas a desplazarse; situación que será particularmente grave en América Latina, donde hasta 17 millones de personas tendrán que emigrar dentro de su propio país, especialmente en México y Centroamérica, pues se estima que hasta 4 millones se verán obligadas a abandonar sus territorios. En todo el mundo, la cifra ascenderá a 143 millones de personas migrantes.⁴⁰

Un ejemplo de esto es la movilidad haitiana. En el año 2010, un terremoto sacudió al país y cobró la vida de miles de personas. Datos del gobierno haitiano estiman que 220 000 personas perdieron la vida y más de 300 000 resultaron heridas. La catástrofe exacerbó las condiciones vulnerables en las que se encontraba la población, lo que provocó el éxodo de miles de haitianos principalmente hacia República Dominicana y a varios países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, que se solidarizaron y habilitaron permisos.⁴¹

³⁹Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Miles de muertos, millones de desplazados... los efectos del cambio climático se aceleran”, 2019. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453581>

⁴⁰Kanta Kumari Rigaud, Alexander de Sherbinin, Bryan Jones, Jonas Bergmann, Viviane Clement, Kayly Ober, Jacob Schewe, Susana Adamo, Brent McCusker, Silke Heuser y Amelia Midgley, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, 2018.

⁴¹ Oficina Regional de la OIM para América del Sur, *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Buenos Aires, Argentina, 2017.

En el año 2012, dos huracanes impactaron Haití cuando aún se encontraba golpeado por los efectos del terremoto, hecho que desembocó una crisis humanitaria que acentuó la emigración. La ONU reportó hasta 2017 un total de 1 281 394 emigrantes haitianos, lo que correspondía a 11.67 % de la población total, de los cuales 55.4 % atraviesan por México para dirigirse a EE. UU., seguido de República Dominicana con el 27.60 % y Canadá con el 7.63 %.⁴² El caso de Monserrat es otro ejemplo de emigración por catástrofes, cuando un volcán hizo erupción en 1995 y ocasionó la salida de casi el 83 % de la población total de la isla.⁴³

Por otro lado, el cambio climático ha impactado directamente en la actividad agrícola en el norte de Centroamérica, lo que amenaza la seguridad y soberanía alimentaria, y afecta el corredor centroamericano, en particular a Guatemala, Honduras y El Salvador, que están viviendo una de las sequías más graves de los últimos 10 años; como consecuencia, más de 3.5 millones de personas se encuentran buscando asistencia humanitaria en otros países.⁴⁴

En este escenario, la seguridad humana ha cobrado mayor importancia. En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio a conocer, en su informe sobre desarrollo humano, un análisis en el que introdujo el concepto, lo que posibilitó una mayor discusión por los temas relacionados al desarrollo y al bienestar en el sentido de

⁴² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Reporte Mundial 2018*. Disponible en <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

⁴³ Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Contexto general", en *Montserrat desafíos en Salud*, 2019. Disponible en https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_type=montserrat&lang=es

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano (Países CA-4)*, tomo I, Tegucigalpa, Honduras, 2012.

poder enfrentar catástrofes y desastres.⁴⁵ El tema del cambio climático ha cobrado tanta relevancia que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 también han influido en la definición de las agendas y los Planes Nacionales de Desarrollo de los signatarios que buscan la construcción de sociedades más resilientes, una herencia que viene de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La migración de personas a causa del cambio climático es una realidad que se suma a los desafíos en la materia que enfrenta el continente. Al respecto el informe anual del Banco Mundial de 2018 concluye que para el año 2050 más de 140 millones de personas se convertirán en migrantes por motivos atribuibles al cambio climático, lo que traerá una crisis humanitaria y una amenaza a los procesos de desarrollo.⁴⁶

⁴⁵Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

⁴⁶ Banco Mundial, "Groundswell: Prepararse para las migraciones internas provocadas por impactos climáticos", 2018. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

1.3 Fenómenos migratorios en América Latina y el Caribe

Aunque en el continente americano también existe la emigración transoceánica —cuyos principales destinos son España, Italia y Portugal—, la migración intrarregional predomina y se ha intensificado en diferentes subregiones con características muy particulares.⁴⁷ Algunas de estas se presentan a continuación.

CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

Como se mencionó, la globalización ha incrementado los flujos migratorios de manera considerable, y Estados Unidos es el principal destino para las personas migrantes de la región y de otras partes del mundo, donde la población inmigrante rebasa los 45 millones, es decir, 13.9 % de su población total.⁴⁸ Uno de los corredores con mayores niveles de emigración hacia Estados Unidos en el continente es el llamado Triángulo Norte, compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador; una de sus características es tener al territorio mexicano como su principal ruta de tránsito. Por su parte, México es un país de origen, tránsito y destino de personas migrantes que circulan por diversas vías para lle-

⁴⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Reporte Mundial 2018*. Disponible en <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>.

⁴⁸ Pew Research Center, *Statics of Inmigration*, 2015. Disponible en <https://www.pewresearch.org/topics/immigration/2015/page/2/>.

gar a EE. UU. Tan sólo en el año 2015, la cifra de personas de origen centroamericano en tránsito hacia el norte se estimó en 417 000, y la mayoría provenían del Triángulo Norte.⁴⁹

Entre sus principales características se observa que pasó de ser una migración temporal a ser una migración permanente en la que viajan familias completas o bien el padre y la madre para, posteriormente, enviar por sus hijos e hijas, que cruzan con ayuda de los “coyotes”,⁵⁰ fenómeno que ha incrementado el número de menores no acompañados que, en promedio, tienen entre 14 y 15 años.⁵¹

El perfil demográfico de las personas migrantes asentadas en EE. UU. es que la mitad tienen menos de 24 años y 25 % son menores de 20 años; el 58 % no tiene educación secundaria, por lo que es común que se inserten a trabajos precarios; además, la mayoría se enfrenta con la barrera del idioma, al hablar sólo español, lo que impide su capacidad de exigibilidad de derechos y, en muchos casos, de acceso a servicios; finalmente, casi un 82 % cuenta con redes que fomentan los desplazamientos y su pronta inserción laboral.⁵²

Así, Centroamérica —y en particular los países del Triángulo del Norte— es una de las subregiones más relegadas social y económicamente, cuestión que plantea desafíos

⁴⁹ Alejandro Canales y Martha Rojas Wiener, “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica”, Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CEPAL/ONU/OIM, 2018.

⁵⁰ El sustantivo *coyote* puede emplearse para referirse a la persona que se encarga oficiosamente de hacer trámites y trasladar a las personas de que no tienen la documentación en regla a los países de destino, a cambio de una remuneración. Disponible en <https://www.fundeu.es/recomendacion/coyote-significado-en-noticias-sobre-emigracion/>

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

que trascienden el ámbito nacional y regional en materia migratoria.

CONO SUR

La migración de personas en el Cono Sur se ha caracterizado por ser predominantemente intrarregional, con 70 % de todos los desplazamientos con esa característica, en especial, entre países limítrofes. Entre la zona andina, la movilidad humana alcanza el 63 %, y en el sur, 44 % entre países vecinos.⁵³ No obstante, también existe una migración intensa hacia Europa y Norteamérica (EE. UU. y Canadá), donde residen 2.8 millones y 1.8 millones de personas provenientes de la región, respectivamente.⁵⁴

Hacia finales del siglo XX hubo un aumento considerable de estos flujos estimulados por los cambios en las condiciones sociales, políticas y económicas de los países, lo que también ha modificado los destinos tradicionales de la región. No obstante, la principal motivación sigue siendo con fines laborales. Además, como una característica importante de la migración en el sur del continente se encuentra la mayor presencia de mujeres en dichos movimientos.⁵⁵

El caso de Argentina es particular, pues desde finales del siglo XIX se constituyó como polo de atracción tanto para la migración europea como para poblaciones de los países limítrofes que llegaban atraídas por las condiciones favorables del mercado de trabajo; sin embargo, el bajo desempe-

⁵³ Carolona Stefoni, "Panorama de la migración internacional en América del Sur", en *Reunión regional latinoamericana y caribeña de expertos y expertas en migración internacional preparatoria del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *op. cit.*

ño económico que atraviesan actualmente algunas naciones, como ésta o Brasil, están reconfigurando la migración para pasar de países receptores a emisores.

Colombia, por ejemplo, es uno de los países con mayor población que reside en el exterior, con cerca de 2 millones de personas. Los únicos casos que no mostraron aumento en el número de emigrados en los últimos años fueron Chile y Uruguay, producto de la estabilidad política y el relativo crecimiento económico del primero, y un proceso de envejecimiento que comienza a debilitar su potencial migratorio, en el segundo.⁵⁶

El caso de la migración venezolana es muy particular, como se dijo, pues después de haber sido un país receptor de emigrantes, la coyuntura económica, política y social que atraviesa ha generado la emigración de personas hacia todo el continente y algunos países de Europa. La ACNUR reporta que hasta el año 2019 existen alrededor de 4 millones de personas de origen venezolano en calidad de refugiadas en todo el mundo y alrededor de 1 800 000 personas viviendo bajo otras formas legales de estadía en el continente americano.⁵⁷ El perfil de las personas que salen del país son familias con hijos e hijas, mujeres embarazadas, personas adultas mayores y con discapacidad; y uno de los principales problemas es que los países de acogida (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y el sur del Caribe, principalmente) están cada vez más sobrecargados, incluso algunos casi llegan a un punto de saturación.⁵⁸

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “situación en Venezuela”, 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

⁵⁸ *Idem.*

Además, el Cono Sur se caracteriza por haber avanzado en una integración subregional contenida en el Acuerdo del Mercado Común del Sur (Mercosur) —Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Uruguay y Bolivia en última fase de adhesión—, que ha sido uno de los instrumentos mejor utilizados en materia migratoria regional.

CARIBE

En el Caribe, los motivos de la emigración están relacionados, principalmente, con aspectos económicos asociados a diversos factores como la falta de oportunidades de empleo, la reducida extensión territorial de las islas que se vincula con una falta de oferta de trabajo, las secuelas de los programas de trabajo temporales del gobierno británico durante la posguerra, el idioma inglés que facilita su inserción en el mercado de trabajo británico y estadounidense, y las secuelas de la colonización europea explicada en términos de los permisos para residir en Gran Bretaña.⁵⁹ En el año 2008, Estados Unidos y Canadá concentraban 77 % de la población emigrada del Caribe, mientras que, intrarregionalmente, albergaban 10 %; cerca de la mitad correspondía a haitianos en República Dominicana.⁶⁰

Al igual que el Cono Sur, en el Caribe se ha avanzado hacia la integración subregional. La Comunidad del Caribe (Caricom) promueve, entre otras cosas, el intercambio de trabajadores temporales entre las islas que lo conforman, por lo que produce migraciones de trabajo regularizadas y adoptadas en iniciativas sobre libre movilidad temporal de población, con algunas características que la restringen

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 83-108.

a ciertas categorías de personas con estudios específicos como: graduados universitarios, trabajadores de la comunicación, deportistas, músicos y artistas.⁶¹

Algunas de las características más sobresalientes son, por ejemplo, las recabadas por un informe realizado en 2016 por la OIT que evidenció que las personas irregulares en Trinidad y Tobago eran, en su mayoría, hombres provenientes de Guyana, China e Indonesia, entre los 20 y 29 años, lo que quiere decir que la mayoría son jóvenes que pueden insertarse a trabajos pesados.⁶² Datos apuntan que el total de la población inmigrante muestra una ligera mayoría masculina (51.3 %) y, en el caso de los haitianos, menos del 30 % cuenta con formación secundaria o universitaria, mientras que en el de otros países esa proporción supera 75 %.⁶³

En términos generales, las personas que se movilizan en el caribe se caracterizan por contar con un mayor nivel educativo desde los territorios anglohablantes, que podría explicar, junto con el idioma, los mayores ingresos y las menores tasas de pobreza de la población de esos orígenes.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Perú, 2016.

⁶³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *op. cit.*

1.4 El Marco Jurídico Internacional para atender a la población migrante en situación regular e irregular

La seguridad social y el acceso a los servicios de salud son dos de los derechos que se ven limitados para las personas migrantes. En este sentido, es fundamental analizar las herramientas jurídicas vigentes en el ámbito internacional y regional relevantes en materia migratoria, así como en seguridad social y salud. Lo anterior, como un primer paso para identificar las fortalezas y oportunidades de mejora, así como los espacios de vulnerabilidad derivados de omisiones en el marco jurídico.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La Declaración de los Derechos Humanos

La movilidad humana, como se mencionó, es una actividad que ocurre con frecuencia en el mundo y que plantea grandes desafíos como el respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes que con frecuencia se ven violentadas. A pesar de los estigmas que giran en torno a la migración, lo cierto es que la movilidad humana es un derecho humano con reconocimiento internacional. Por lo tanto, cabe enfatizar la relevancia de que las personas, como sujetos de derechos, sin importar su condición o el territorio en que se encuentren, vean garantizado su acceso bajo los

principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

Existen algunos instrumentos internacionales que reconocen y sientan las bases para que los países se comprometan a garantizarlos. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), firmada en 1948, destaca el derecho a la movilidad humana en los siguientes artículos:

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 13: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14: 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.⁶⁴

Como se observa, la DUDH reconoce la libertad de circulación de manera igualitaria para todas las personas y establece su ejercicio sentando las bases jurídicas para la no discriminación. Asimismo, con arreglo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fue adoptado por la Asamblea de Naciones Unidas, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor once años después, en 1977, cuando derivado de las crisis del petróleo, en América Latina se presentaba un crecimiento de la migración internacional.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este Pacto reconoce que no se puede realizar el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se construyan las condiciones que permitan a cada persona gozar tanto sus derechos económicos, sociales y culturales, como los civiles y políticos. En lo relativo a la migración, este Pacto es importante para afianzar algunos de los derechos fundamentales de la Declaración Universal, como

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre 1948, 217 A (III). Disponible en https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf. Consultada en mayo 2019.

el derecho humano a la libre movilidad de las personas. En este documento, los artículos relevantes en materia migratoria son los siguientes:

Artículo 2:

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 5:

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.⁶⁵

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>

Además, en el preámbulo se destaca la obligación de los Estados firmantes a procurar la vigencia y observancia de los derechos que se reconocen en el Pacto.

*Pacto de Migración
Ordenada, Segura y Regular*

Por otro lado, el Pacto de Migración Ordenada, Segura y Regular, firmado en diciembre de 2018 en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, fue un importante reconocimiento de que los temas migratorios y de refugiados se han convertido en un asunto relevante en la agenda internacional. A través de la adopción de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, los 193 países miembros de la ONU reconocieron la necesidad de un abordaje integral a la movilidad humana y fortalecieron la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protegen a las poblaciones migrantes. Uno de los principales objetivos del pacto es contribuir a la gobernanza mundial y fortalecer la cooperación sobre migración internacional.

El Pacto se enmarca en consonancia con el objetivo 10.7 del Programa de Desarrollo Sostenible de Agenda 2030, en el que los 196 Estados miembros se comprometen a impulsar una migración segura, ordenada y regular y comprende 23 objetivos⁶⁶ para gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial. No obstante, el Pacto rescata primordialmente que:

- * Tiene por objetivo mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y

⁶⁶ Ver anexo 5. *Objetivos del Pacto Mundial para una migración regulada, segura y ordenada.*

- mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen;
- * pretende reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia.
 - * Busca abordar las preocupaciones legítimas de los estados y comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones para, y como resultado de, la migración.
 - * Es un esfuerzo por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.⁶⁷

Por su parte, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada en el Pacto, reconoce la necesidad de un enfoque integral de movilidad humana y una mayor cooperación a nivel mundial. Con ella los Estados se comprometieron a:

1. Proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los mi-

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, adoptado en diciembre de 2018. Disponible en <https://un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

- grantes, independientemente de su estatus migratorio y en todo momento.
2. Apoyar a los países a rescatar, recibir y acoger a un gran número de refugiados y migrantes.
 3. Integrar a los migrantes —atendiendo a sus necesidades y capacidades, así como a las de las comunidades receptoras— en los marcos de asistencia humanitaria y de asistencia para el desarrollo y en la planificación.
 4. Combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra todos los migrantes.
 5. Desarrollar, mediante un proceso dirigido por el Estado, principios no vinculantes y directrices voluntarias sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.
 6. Fortalecer la gobernanza mundial de la migración, incluida la incorporación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la familia de las Naciones Unidas y el desarrollo de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. (Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 2016.)

El Pacto, junto con la Declaración de Nueva York es uno de los esfuerzos más recientes para atender el fenómeno de la migración, pero, sobre todo, pone el énfasis en las personas como sujetos de derecho, por lo que vuelve a tornar la obligatoriedad de los Estados para generar las mejores condiciones de vida de las personas que viven los desplazamientos. La OIM también tiene un marco de gobernanza sobre la migración que incorpora elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable a través de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Declaración de Cartagena

En 1984, en Colombia se adoptó la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, la cual establece criterios para el análisis y consideración de la materia y promueve que dentro de los países de la región americana se adopten normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y se establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Además, propicia que la adopción de normas de derecho interno se inspire en los principios y criterios de la Convención de Ginebra y el Protocolo de 1968, y se coadyuve en el proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados. La Convención de Cartagena es el primer instrumento internacional que enfatiza la importancia de tomar acciones y medidas que protejan a los refugiados de los países del continente, en especial de Centroamérica, que no necesariamente huyen por conflictos bélicos, pero sí por cuestiones sociales como la violencia y el crimen organizado.⁶⁸

Convenios de la OIT

La OIT, por su parte, cuenta con algunos convenios y recomendaciones que prevén disposiciones sobre los derechos a la seguridad social de las personas migrantes. Por ejemplo, el Convenio sobre los trabajadores migrantes, firmado en

⁶⁸ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios"*, 22 de noviembre 1984. Disponible en <https://www.refworld.org.es/docid/50ac93722.html>

1949, estipula que los Estados que lo ratifiquen deberán facilitar las migraciones internacionales con fines de empleo, estableciendo y manteniendo un servicio gratuito de asistencia y de información para los trabajadores y adoptando medidas contra la propaganda engañosa sobre la emigración y la inmigración. Incluye disposiciones sobre los servicios médicos apropiados para los trabajadores migrantes y la transferencia de ingresos y ahorros. En ese sentido, los estados deben aplicar un trato no menos favorable que el que se aplica a sus nacionales con respecto a distintas cuestiones que incluyen las condiciones de empleo, la libertad sindical y la seguridad social.

También se encuentra el Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes, firmado en 1975, que incorpora a la migración regular e irregular y establece que todas las personas migrantes deben tener acceso a los derechos fundamentales independientemente de su estatus migratorio y que deben recibir un trato igualitario, así como igualdad de oportunidades en términos del acceso al empleo, entre otras. Dispone medidas para combatir las migraciones clandestinas e ilegales, y, al mismo tiempo, establece la obligación general de respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes. De igual manera, extiende el campo de la igualdad entre los trabajadores migrantes con residencia legal y los trabajadores nacionales más allá de las disposiciones del Convenio de 1949, para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, la seguridad social, los derechos sindicales y culturales. Al mismo tiempo, la OIT ha realizado investigaciones sobre migración laboral y la protección social universal con enfoques más normativos o sociológicos, y se observa que no se pone mucho énfasis en la importancia de las personas como sujetos de derechos, a menos que exista una relación laboral de por medio.

*Convención sobre el Estatuto
de los refugiados y el Protocolo de 1968*

Finalmente, retomamos este instrumento internacional: la Convención sobre los estatutos de los refugiados de 1951 y el protocolo de 1968, relativo a los movimientos de personas por conflictos sociales, políticos u otras razones y que en su calidad de extremadamente vulnerable puedan pedir asilo o refugio en otro país. La convención marca las reglas de los individuos a los que se les garantiza el asilo y las responsabilidades de las naciones que lo garantizan, así como qué personas no son consideradas refugiadas, como, por ejemplo, los criminales de guerra. La Convención es el elemento central del régimen de hoy en materia de protección internacional de los refugiados.⁶⁹

Como derecho humano, la libertad de movilidad de personas se encuentra en diversos instrumentos jurídicos y otros instrumentos internacionales similares que estipulan su garantía con universalidad, progresividad e indivisibilidad. No obstante, muchos de éstos no son de carácter vinculante y no han abonado a un efectivo cumplimiento y reconocimiento del resto de los derechos humanos de las personas migrantes. En ese sentido, esta serie de instrumentos enunciados y pactados por los países y los actores de la sociedad internacional, procuran mediante normas jurídicas y mecanismos reforzar la protección de las personas migrantes sin que medie ninguna condición o criterio para ser excluido. No obstante, es importante reconocer que, pese a estos esfuerzos, en la región americana, uno de los principales desafíos de la migración internacional es que no ha podido regularse y, por lo tanto, no asegura el bienestar de las personas y su pleno desarrollo de manera igualitaria.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 1-14.

El Pacto Mundial de migración segura, regulada y ordenada, por ejemplo, no tiene un carácter vinculante. El régimen legal de los refugiados se basa en el derecho internacional mediante la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, por lo que el Pacto Mundial no plantea una nueva normativa de protección a refugiados, pero brinda un marco para aplicar las normas ya estipuladas.⁷⁰

A pesar de las diferencias entre los pactos, declaraciones, convenciones y recomendaciones, hay una interdependencia entre los instrumentos, y aunque en algunos casos se superponen, debe existir uno específico para cada problemática, pues la migración es uno de los fenómenos más complejos con diversas implicaciones; además, deberían coadyuvar para cumplir con los objetivos de cada uno, mediante una coordinación y colaboración para reforzarse multilateralmente.

Si bien la falta de ratificación de los convenios es un factor, también se debe considerar que las acciones se han limitado a emitir recomendaciones y participar en reuniones de alto nivel, sin que se logre el establecimiento de programas o la transferencia de recursos para atender a estas poblaciones que viven la movilidad inserta en un mundo globalizado y que están transformando las estructuras sociales.

⁷⁰ ACNUR, *Declaración de Nueva York*, 2018. Disponible en <https://www.acnur.org/5b58c0784.pdf>

MECANISMOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA SUBREGIONALES

Además de los instrumentos internacionales anteriormente mencionados, en el continente americano se han establecido algunos instrumentos jurídicos de protección para las personas que se desplazan y que han sido clave para el esfuerzo de garantizar el acceso a los derechos humanos de estas poblaciones vulnerables.

Mercosur

Con frecuencia, los acuerdos regionales en el continente tienden a poseer más un carácter económico y comercial que social. En el Cono Sur, el Mercado Común del Sur (Mercosur) —proceso de integración subregional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, esta última en proceso de adhesión— tiene como principal objetivo propiciar un espacio común que genere oportunidades comerciales y de inversión a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Como resultado, se han establecido múltiples acuerdos con países cuyos principales objetivos son:

1. La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
2. El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con rela-

ción a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.

3. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte: de comercio exterior; agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados parte.
4. El compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.⁷¹

El Mercosur fue un acuerdo pionero en su búsqueda por la libre circulación de las personas y no sólo de mercancías y capitales; incluso fue inspiración para la creación de la Unión Europea.⁷² Para atender los asuntos laborales y sociales se creó el subgrupo de trabajo N° 10, donde se acordó por unanimidad gestionar lo necesario para celebrar un acuerdo multilateral de seguridad social, lo cual se vio materializado en diciembre de 1997 con la aprobación del proyecto del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, el cual entró en vigor hasta junio de 2005.⁷³

Otro acontecimiento destacable del Mercosur en materia del libre movimiento de personas se dio con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, considerado la norma más

⁷¹ Mercosur, Objetivos del Mercosur. Disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercursosur/>

⁷² Leiza Brumat y Juan Artola, "Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?", Real Instituto El Cano.

⁷³ Miguel Ángel Fernández Pastor, *Migración y seguridad social en América*, Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS), México, 2011.

importante en materia migratoria en el ámbito del Mercosur, al reinsertar la libre circulación de personas como objetivo esencial.

Sobre la residencia, las personas interesadas deben presentar la solicitud de ingreso al país y la documentación necesaria ante el consulado respectivo, y la residencia temporaria se puede otorgar por un plazo hasta de 2 años con opción a solicitar una residencia permanente. Los desplazamientos ordenados y regulados bajo los criterios del Acuerdo, garantizan a las personas:

1. Igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país.
2. Derecho a trabajar.
3. Derecho de petición ante las autoridades.
4. Derecho de entrada y salida del territorio de las Partes.
5. Libertad de culto.
6. Los miembros de su familia que no sean de la nacionalidad de alguno de los países parte del Acuerdo reciben una residencia con la misma duración que la suya. Si éstos necesitan visa para ingresar al país, deben tramitar la residencia ante la autoridad consular, a menos que las normas del país que da la residencia no lo exijan.
7. Derecho a gozar de un trato no menos favorable al que reciben los trabajadores nacionales del país de residencia, especialmente en materia de sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales.
8. Derecho a transferir remesas.
9. Sus hijos nacidos en el territorio del país que dio la residencia tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad. Tienen también el derecho fundamental de acceso a la educación

en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción.⁷⁴

En el año 2015 se aprobó el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur que tiene como objetivo la inserción formal en las estructuras laborales de los Estados parte y que reconoce como instrumentos de política regional el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la Declaración Sociolaboral del Mercosur⁷⁵ y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur.⁷⁶

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur está vigente para los siguientes países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este convenio reconoce el derecho a la seguridad social para los trabajadores, así como para sus familiares, que presten servicio en el Estado Parte.⁷⁷ Los periodos de seguro o cotización cumplidos en los Estados Parte se consideran en otro Estado para otorgar prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Para obtener los

⁷⁴ Ídem

⁷⁵ La Declaración Sociolaboral fue firmada por los presidentes de los entonces cuatro Estados parte del Mercosur en diciembre de 1998. En julio de 2015, en oportunidad de la XLVIII Cumbre del Mercosur, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela aprobaron la primera revisión de la misma, la cual pasó a constituir la Declaración Sociolaboral del Mercosur del 2015. Esta Declaración constituye un instrumento jurídico en el que se reconoce un amplio grupo de derechos, tanto de carácter individual como colectivo.

⁷⁶ OIM, *Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*, ONU Migración, Buenos Aires, 2018.

⁷⁷ Estado parte: para efectos de la aplicación del Acuerdo se designa como Estado parte a la República Argentina, a la República Federativa del Brasil, a la República del Paraguay y a la República Oriental del Uruguay, o cualquier otro Estado que se adhiera de acuerdo con lo previsto en el Artículo 19 del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur.

beneficios de este convenio, es necesario ingresar una solicitud por medio de un formulario electrónico; una vez completado el formulario, es posible verificar la información de los servicios prestados en paralelo en más de un país y dar seguimiento del estado del trámite en el portal en línea en cualquier momento.⁷⁸

Al día no existen datos homologados que permitan conocer el avance de la inserción de los migrantes del Mercosur en el mercado laboral, aunque un estudio de la OIM⁷⁹ señala algunos aspectos por país:

- * Argentina: Se perfila como el principal país de inmigración de la región. Se estima que una parte importante de los trabajadores migrantes se encuentran en la informalidad, aunque los números descendieron de 2004 a 2014. Para el caso de las mujeres migrantes, el porcentaje que se encuentra protegida por la legislación laboral pasó de 26 % a 52 %, mientras que en el caso de los hombres fue de 3 % a 52 %.
- * Chile: Parece haber una tendencia de que los trabajadores migrantes laboran en ocupaciones que no requieren alta calificación, a pesar de que suelen tener más años de estudio comparados con los trabajadores chilenos, lo que parece indicar que los trabajadores están sobrecalificados y que no pueden acceder a puestos de trabajo acordes a sus capacidades. También se observa que la inserción laboral es heterogénea de acuerdo al origen de los migrantes, pues los provenientes de Perú y Bolivia se incorporan mayoritariamente en

⁷⁸ Comisión de representantes permanentes del Mercosur. *Cartilla ciudadana: Trabajo y seguridad social*. Disponible en <http://www.cartillaciudadana.mercosur.int/categs/es/3>

⁷⁹ *Idem*.

sectores de baja calificación, mientras que aquellos de Argentina y Ecuador presentan una inserción más heterogénea que incluye empleos de alta, media y baja cualificación.

- * Brasil: Al igual que en Chile, se encuentra gran heterogeneidad en la inserción laboral dependiendo del origen de los trabajadores.
- * Uruguay: Las tasas de actividad de los inmigrantes recientes son más elevadas que las de los nativos, y se da una situación muy característica en el que las mujeres provenientes de nuevos orígenes latinoamericanos son las que menor incidencia de informalidad tienen.
- * Paraguay: El porcentaje entre extranjeros y nacionales que aportan a la seguridad social no varía de manera significativa; no obstante, los ingresos de los extranjeros son considerablemente mejores que los de la población paraguaya.

Caricom

Otro acuerdo subregional en el continente, con avances notables en materia migratoria, es la Comunidad del Caribe (Caricom), que debido a las características de los países que la componen, principalmente insulares y anglohablantes, se vieron en la necesidad de crear una comunidad para buscar soluciones conjuntas a problemas comunes, pues sus particulares características geográficas y su alta exposición a riesgos naturales los llevó a constituirse en uno de los acuerdos más importantes sobre migración regulada y ordenada.

La Caricom fue fundada oficialmente en 1973 mediante el Tratado de Chaguaramas y alberga 15 naciones del Caribe y dependencias británicas⁸⁰. Sus principales objetivos son:

1. La integración económica de los Estados miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común.
2. La coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros.
3. Promover la cooperación en los ámbitos educativos, culturales e industriales.⁸¹

Aunque tiene disposiciones que permiten el libre tránsito por trabajo, la región enfrenta desafíos en la materia al excluir a personas que no tienen las calificaciones que requieren, por lo que en el año 2010 la Caricom firmó un memorándum de entendimiento con la OIM para comprometerse a establecer una estrecha colaboración en actividades relacionadas con la migración, en un empeño por conseguir los máximos beneficios tanto para sus Estados miembros como para sus poblaciones. El acuerdo señala el reconocimiento otorgado a la necesidad de combatir de manera conjunta algunos de los principales desafíos como la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de los países de la región a través de actividades de cooperación que incluyen:

⁸⁰ Los miembros de pleno derecho son Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, mientras que las Islas Vírgenes británicas y Turcos y Caicos son miembros asociados.

⁸¹ Caribbean Community (Caricom), "Our Community", 2019. Disponible en <https://www.caricom.org/>

- * Cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades en materia migratoria.
- * Asistencia en actividades relacionadas con mejores prácticas para la gestión de la migración, el desarrollo y los derechos humanos de las personas migrantes.
- * Intercambio de publicaciones y estudios en asuntos de interés común.
- * Difusión de información.
- * Participación conjunta en programas de interés común para la OIM y la Caricom.⁸²

La Caricom cuenta con un acuerdo en materia de seguridad social que permite la totalización de periodos de contribución en cada uno de los Estados en los que una persona haya trabajado. El Acuerdo legisla sobre personas empleadas en empresas transnacionales, trabajadores itinerantes, empleados del transporte internacional, personas empleadas en buques, personas empleadas en misiones diplomáticas y trabajadores por cuenta propia, y puede aplicarse para:

- * Pensión por invalidez
- * Pensión por discapacidad
- * Pensión por vejez
- * Pensión de sobrevivientes
- * Prestaciones por fallecimiento

Como se observa, este acuerdo está enfocado a beneficios pagaderos a largo plazo —como las pensiones— y aplica para personas que trabajen en dos o más Estados miembros durante su ciclo de vida laboral. Las condiciones para el pago de estos beneficios se basan en las legislaciones de cada país, pero pueden combinarse. Por ejemplo, si en un país la edad

⁸² *Idem.*

de retiro es mayor que en la del país de residencia actual del beneficiario, recibirá únicamente la parte proporcional que corresponda cotizada en el país de residencia, y cuando cumpla con la edad marcada con el primer país podrá recibir la prestación correspondiente.

SICA

Finalmente, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que, constituido en 1991, es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana y está conformado por los estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice y República Dominicana. Con base en las experiencias de otras integraciones regionales, como la del Mercosur, la SICA tiene como principal objetivo la realización de la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

En materia migratoria, en el año 2006, cuatro de los países miembros —Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— firmaron el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4), mecanismo que permite que los ciudadanos de los cuatro países puedan transitar sin necesidad de pasaporte, presentando una identificación oficial. A pesar de ser uno de los primeros esfuerzos para colaborar en términos de libre tránsito, el convenio sólo permite el traslado en calidad de turista con un plazo hasta por 90 días, y todavía no existe un proceso de integración en materia de traslado por trabajo, estudios o residencia. El CA-4 agiliza los controles migratorios, pero no los elimina.⁸³

⁸³ *Idem.*

En 2018, la SICA ratificó un acuerdo de colaboración con ACNUR, con la finalidad de diseñar estrategias que protejan los derechos humanos de las personas migrantes en la región. Adicionalmente, suscribió un acuerdo de cooperación con la OIM para generar el Plan de Acción Integral de las Migraciones Centroamérica PAIM-CA, enfocado a la atención integral de la migración en la región.

PROGRAMAS PARA TRABAJADORES TEMPORALES

Hoy muchos países optan por programas de migración temporal, como el caso del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá⁸⁴ o el Convenio de Doble Nacionalidad Hispano Ecuatoriano del 4 de marzo de 1964 (modificado en 1995), mediante el cual los nacionales ecuatorianos accedían al mercado de trabajo español en igualdad de condiciones que aquellas de los nacionales españoles; ambos programas eran alternativas que establecían normas de protección para los trabajadores migrantes.

Su objetivo principal radica en satisfacer la demanda de mano de obra que escasea durante determinados periodos. Estos programas pueden constituir buenas herramientas para ampliar las oportunidades de la migración regulada con protecciones de ley, puesto que se implementan a través de contratos laborales entre los empleadores y los trabajadores migrantes en los cuales se establecen cláusulas con obligaciones y derechos para ambos. Sin embargo, en algu-

⁸⁴ A través del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ofrece una movilidad laboral segura, legal y ordenada.

nos casos se enmarcan en políticas migratorias restrictivas que precarizan laboralmente a los migrantes, obstaculizan la cooperación responsable de los países implicados y cometen abusos a los derechos humanos de los trabajadores.

Estados Unidos

Programa de Visa H-2A y H-2B. Como parte de estos programas que los países implementan para regular los flujos migratorios, se encuentran los diferentes tipos de visa para la entrada de trabajadores, como es el caso en Estados Unidos de las visas H-2A para trabajadores temporales agrícolas y H-2B para no agrícolas.

Estas visas se conceden por un periodo no mayor a 11 meses, pero son sujetas a renovación, lo que permite a los empleadores importar trabajadores extranjeros para que realicen trabajos temporales o estacionales siempre y cuando no exista la disponibilidad de trabajadores nacionales para desempeñar dichas tareas. Es importante señalar que los trabajadores contratados bajo este visado sólo pueden laborar para el empleador que solicitó sus servicios, por lo que, si éste desiste de sus servicios o no cumple con lo prometido, el trabajador tiene que retornar a su lugar de origen.⁸⁵

En este sentido, el trabajador temporal podrá tramitar un número de seguridad social del estado americano a través de su patrón y con ello podrá tener acceso a atención en salud, así como a indemnizaciones por accidentes de trabajo; el visado, dependiendo de las actividades laborales a desempeñar, incluye la capacitación en temas relacionados

⁸⁵ Lo cual, a su vez, es un impedimento importante para que las personas migrantes puedan continuar, incluso de manera formal, en el país de destino.

con la prevención de riesgos en el trabajo, por ejemplo, el uso de pesticidas en jardinería o cortaduras para el caso de meseros y hotelería, entre otros.⁸⁶

La visa cuenta con una compensación obrera, es decir, estipula que el empleador compre un seguro que cubra tratamiento médico y, en caso de sufrir accidentes, enfermedades o incapacidades, recibir los salarios perdidos. El seguro debe cubrir todos los gastos sin importar quien haya sido el responsable del accidente, no obstante, la compensación obrera por accidentes de trabajo no está sujeta al Poder Federal, por lo tanto, su aplicación varía de acuerdo a la legislación de cada estado de la unión americana. Otra limitante es que, en algunos casos, los seguros médicos que se compran son falsos o se adquieren al momento de un accidente, lo que evidencia que, de no existir algún suceso, el trabajador se encuentra desprotegido. La visa también estipula un seguro de desempleo que tampoco es en muchos casos efectivo, pues una de las condiciones es estar de manera documentada en el país y al ser despedidos por el empleador, pierden en automático el permiso para la estancia, por lo que no pueden hacer valido el seguro.⁸⁷ Respecto a las pensiones, a través del Medicare,⁸⁸ los empleados podrían recibir beneficios por

⁸⁶ Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/visas-es/visa-h2/>

⁸⁷ Acheita Pagaza Alejandra Constanza y Lisa Bonnici Gisele, “¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo en Norteamérica y Centroamérica”, *Documento de trabajo no 4*, INEDIM, 2013.

⁸⁸ En marzo del 2012, fue aprobada la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible, más conocida como ObamaCare (en alusión al entonces presidente de EE. UU. Barack Obama), cuyo objetivo era reformar los planes de seguros que existían en EE. UU. para asegurar médicamente a toda la población, además de reducir los gastos en materia de salud promoviendo la prevención. La reforma se dividió en dos: Medicare, que era la asistencia sanitaria a mayores de 65 años a quienes las medicinas les costaría menos y Medicaid, que era para los sectores pobres que

retiro, incapacidad y sobrevivencia, no obstante, con la llegada del presidente Donald Trump a EE. UU. en 2016 el programa dejó de operar en algunos estados.

A grandes rasgos, el acceso a los servicios de seguridad social es limitado; por un lado, el desconocimiento de los empleadores sobre sus derechos impide su exigibilidad y, por el otro, en muchos casos aun conociéndolos no son denunciados por miedo a ser despedidos o excluidos. Además, la falta de un marco normativo más robusto y la coordinación y colaboración de todos los actores participantes en el proceso de implementación de estos instrumentos de regulación es otra de las barreras de acceso.

Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (TFWP, por sus siglas en inglés) por ocupaciones que requieren poco nivel de capacitación formal. Establecido en 1977, está dirigido a satisfacer la mano de obra en el sector agrícola industrial canadiense a gran escala, y está destinado a personas provenientes principalmente de México, Asia, América Central y Jamaica. Este programa estipula menos beneficios para los trabajadores y funciona a través de las visas H-2A y H-2B de EE. UU. antes mencionadas, es decir, no existe un acuerdo formal para este programa, por lo que su regulación es limitada.⁸⁹

no podían pagar un seguro privado. Sin embargo, la población migrante no regulada quedaba fuera del programa. Cabe destacar que la reforma desde el año 2015, de manera obligatoria exigía que las empresas o negocios con más de 50 trabajadores tenían que proporcionar a sus empleados un seguro médico.

⁸⁹ *Idem.*

Canadá

Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) México/Canadá. Es un programa emprendido por Canadá dirigido a trabajadores extranjeros temporales, que tiene como objetivo satisfacer la demanda de trabajo en el sector agrícola. Inició como un acuerdo entre Canadá y el Caribe en 1966 y más tarde, en 1974 se adhirió México.⁹⁰ El programa contempla obligaciones y derechos tanto de los patrones como de los empleados. Algunos de estos derechos son, por ejemplo, en materia de indemnizaciones por accidentes de trabajo, seguro de desempleo y un plan de pensiones CPP (por sus siglas en inglés), que consiste en un plan de contribuciones autofinanciable.⁹¹ Sobre los servicios de salud, es necesario contar con la residencia para acceder a los servicios públicos, acreditada generalmente con seis meses de estancia, por lo que los trabajadores temporales quedan fuera de estos servicios, pues su estancia suele ser menor de seis meses, con derecho a renovación.⁹²

Algunas investigaciones muestran que algunos retos del programa son las barreras que se imponen a los solicitantes, pues se discrimina a quienes hayan sido policías,

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 17-22.

⁹¹ Se basa mediante las contribuciones de acuerdo a los ingresos de los trabajadores, quienes son elegibles de acuerdo a la ley, por cualquiera que haya realizado por lo menos una contribución válida al CPP, para recibir asistencia financiera y la Pensión de Seguridad por Edad Avanzada, que consiste en una pensión mensual por retiro, que puede ser recibida un mes después de que el contribuyente cumpla 60 años; para los que se retiren a los 65 años reciben un beneficio mensual equivalente a cerca del 25 % del promedio de sus ingresos mensuales de pensión durante su periodo contribuyente. *Ídem*

⁹² *Ibid.*, p. 25.

militares o guardias de seguridad. Asimismo, como requisito previo, los solicitantes deben someterse a exámenes médicos que ellos mismos pagan y que no implican una garantía de ser contratado. Ya instalados en Canadá son discriminados y amenazados con ser repatriados en caso de denunciar malas condiciones de trabajo. Al igual que en las visas H-2B y H-2A antes descritas, los contratos de trabajo no suelen ser respetados por los empleadores y no existen mecanismos o instituciones de denuncia. Sobre los seguros de desempleo, los participantes no los disfrutan en la mayoría de los casos, a pesar de que se les descuenta el 2 % de su salario. Respecto al acceso a los servicios de salud, cada jurisdicción dentro del territorio canadiense cuenta con sus propios planes de aseguramiento con distintos lineamientos, cuestión que dificulta su acceso. En caso de accidentes de trabajo y el servicio médico, también enfrentan obstáculos y violaciones a sus derechos, pues el artículo V.I del convenio bilateral establece que al trabajador se le descuenten 0.50 dólares canadienses por día a pesar de que, en Quebec y Ontario, el seguro médico es gratuito.⁹³

No obstante, existen en algunas provincias el derecho a sindicalizarse para defender sus derechos, pero en otras como Alberta y Ontario, la organización laboral no es una realidad. Las restricciones para renovar los permisos y los requisitos para aplicar a la ciudadanía canadiense han configurado una dinámica exclusivamente de trabajo, es decir, que los trabajadores migrantes temporales convierten a Canadá en su país de trabajo.⁹⁴

⁹³ Artículo V.I. "la suma total de las primas de seguro será recuperado por el empleador mediante el descuento hecho al salario del trabajador". *Idem*

⁹⁴ *Idem*.

Acuerdo de Trabajo Piloto México-Canadá. El acuerdo, en realidad, opera desde 2008 como un programa piloto basado en el esquema del PTAT, dirigido a trabajadores Encargados de Mostrador en Servicios de Alimentos. Hasta el año 2013, más de 18 000 mexicanos fueron llevados a trabajar a los campos de Ontario, Quebec, Manitoba, Alberta y Columbia Británica.⁹⁵

Agrícolas Temporales en Canadá PTAT-C-Guatemala-Canadá. El programa se estableció en 2003 y, a diferencia de los otros programas descritos, su principal objetivo es regularizar y formalizar el desplazamiento continuo de trabajadores migrantes con experiencia agrícola. Está basado en el un memorándum de entendimiento que no ha sido firmado por los gobiernos, por lo tanto, el cumplimiento a sus derechos se ve acotado.

Sobre el acceso a la seguridad social, el programa obedece a contar imprescindiblemente con un seguro social que es tramitado en el consulado de Guatemala en Canadá. Además, pueden también solicitar indemnizaciones por accidentes o lesiones en el trabajo y recibir un seguro por desempleo. Ambos derechos son otorgados a través de las retenciones salariales que se les hacen a los empleados de 3.92 dólares canadienses por seguro médico y 1.53 % del salario bruto por seguro de desempleo, entre otras retenciones por vivienda e impuestos.⁹⁶ No obstante, acceder a los servicios médicos es difícil pues es sólo a través de planes médicos que son muy costosos y proporcionados por un acuerdo con una compañía de remesas parte de la red de la OIM supervisados por ésta.⁹⁷

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 30-32.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

En términos generales, el PTAT-C tiene una participación relevante de la OIM, que incluso se encarga del reclutamiento de los trabajadores, cuestión que no garantiza el cumplimiento de derechos porque desde el inicio son ofrecidos como privilegios y no como derechos. También deben pagar por los estudios médicos que les realizan al momento de presentar sus solicitudes y cubrir gastos de traslado aéreo. Las jornadas de trabajo suelen ser muy extensas, de entre 13 y 19 horas, y se encuentran vulnerables y excluidos. Sobre las retenciones para recibir seguridad social, según algunos trabajadores, no han recibido esos beneficios. En el caso del seguro de desempleo no logran cobrarlo, pues si son despedidos, no pueden ser contratados por otro empleador, por lo que su retorno a Guatemala sucede casi inmediatamente sin que logren cobrar el seguro. Respecto a los planes médicos, una de las limitantes más importantes es que sólo pueden beneficiarse ellos y sus familias de los planes siendo trabajadores, por lo que de ser despedidos quedan automáticamente desprotegidos. Relatan para INEDIM algunos trabajadores:

Si, lo pagamos nosotros, son cuatro dólares a la semana. En Guatemala compramos un seguro Familiar pero no sirve para nada. La compra es por fuerza, Aquí no hay clínicas, dicen que hay doctores. Si se necesita una clínica hay que ir hasta la ciudad capital. Sí tenemos seguro, pero cuando el trabajador se enferma, necesita dólares para pagar, el patrón no nos lleva al hospital y cuando lo hace hay que pagar y también la medicina.⁹⁸

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 38-45.

Programa de Trabajadores Temporales PTET. Salvadoreños en el Exterior. Inició en 1973 para contratar de manera temporal e inmediata mano de obra calificada. El programa ha sido fuertemente criticado, pues no implica un compromiso con los gobiernos de los países de origen de los solicitantes, por lo que la protección de los empleados queda directamente a cargo de los empleadores. Debido a la presencia de trabajadores de origen salvadoreño en el campo de trabajo canadiense, mediante el PTET, la Dirección General de Migración y Desarrollo del Salvador puso en marcha en 2002, el Programa de Trabajadores Temporales Salvadoreños en el Exterior (PROSALTEX), dirigido a regular la migración de los trabajadores temporales en el exterior a través de acuerdos bilaterales que suscribieron con Canadá y que han servido para mejorar las condiciones de los trabajadores salvadoreños mediante el PTET.⁹⁹

Sobre sus derechos, al momento de ser contratados bajo el esquema del PTET se les incluye un seguro médico válido hasta que puedan recibir el seguro bajo el régimen provincial que reciben todos los canadienses, y que debe ser solicitado por el empleador como seguro ocupacional. Cabe resaltar que en el contrato de trabajo se deben estipular todos los servicios que pueden recibir, pues al ser una responsabilidad del empleador, el contrato de trabajo es un instrumento de exigibilidad. Dichos contratos estipulan hasta un 27 % de retenciones, que incluyen el seguro de desempleo y un plan de pensiones.¹⁰⁰

⁹⁹ *Idem*

¹⁰⁰ *Idem.*

*Sistema de visas fronterizas
México-Guatemala*

Debido al creciente número de guatemaltecos que transitan por el territorio mexicano, durante diversos periodos los gobiernos de ambos países optaron por visas para permisos de trabajo y de estadía, las más importantes fueron:

- a) *Forma Migratoria para Visitante Agrícola (FMVA) 1997-2007.* Fue un instrumento que protegió a los trabajadores temporales, pero no sus familiares, por lo que desincentivaba la permanencia en México y obligaba al retorno de los trabajadores. No obstante, fue considerado un programa que proporcionaba seguridad jurídica y de tránsito para los trabajadores extranjeros, asentados principalmente en Chiapas, México.
- b) *Forma Migratoria de Visitante Local (FMLV), 2008-2012.* Facilitaba la visita de personas de origen guatemalteco a ciudades transfronterizas hasta por tres días. Dicho instrumento no implicaba un acuerdo en materia laboral.
- c) *Forma Migratoria Trabajador Fronterizo (FMTF) 2008-2012.* Sustituyó a la FMVA y permitió la entrada de trabajadores temporales provenientes de Guatemala y Belice. Estipulaba derechos en materia de seguridad social, pero una de sus principales limitantes era que sólo se expedían hasta por 12 meses y acabado el periodo se tenía que hacer de nuevo el trámite de solicitud.¹⁰¹

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 100-134.

Las visas fronterizas han sido instrumentos que regulan la entrada de personas, pero han sido utilizadas ante la ausencia de un verdadero proceso de integración como el Mercosur y la Caricom, por lo tanto, no hay una obligatoriedad vinculante por periodos largos y pueden simplemente dejar de expedirse. Además, es necesaria la inclusión de mecanismos orientados a regular la migración con un enfoque de derechos basado en una política social, en la que gobiernos, agencias reclutadoras, organismos internacionales y de la sociedad civil, entre otros, sean verdaderos corresponsables del cumplimiento y la garantía de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

*Acuerdo bilateral de codesarrollo
entre Nicaragua y Costa Rica*

El acuerdo se formalizó en 2007 pero sus antecedentes datan de los años noventa. El acuerdo, como los otros descritos anteriormente, nace con la necesidad de satisfacer la demanda de mano de obra, con fuerza laboral de extranjeros temporales. Particularmente en este acuerdo resalta el hecho de ser formado entre dos países en vías de desarrollo; no obstante, como ya se ha mencionado, por diversas razones los últimos años Costa Rica ha sido receptor de personas migrantes.

Al igual que en los otros, las insuficiencias que más resaltan son por cuestiones de requisitos al momento de solicitar los trabajos. Por otro lado, el acceso a la seguridad social es más limitado que en otros, pues depende del tipo de contratación de los nicaragüenses en Costa Rica, por lo que muchos han quedado fuera de los servicios, lo que los coloca en condiciones vulnerables. De igual manera, si su estatus está regulado, los servicios de salud son nulos y en muchos

casos los empleadores no realizan las retenciones ligadas a estos servicios.

A través de dichos programas y visados de manera bilateral y multilateral se busca dar alternativas para cubrir con algunos servicios a la población de mexicanos que trabajan en el exterior, pero muchos de ellos no se ven beneficiados con ningún servicio aun estando con un estatus regulado. Cabe mencionar que, desde hace varios años, existen algunos convenios¹⁰² y programas que intentan abonar para regular estos permisos, pero muchos no han sido ratificados por los países receptores, entre los que resalta el caso de EU.

Por su parte, los gobiernos han desarrollado estos mecanismos de trabajadores temporales para controlar los flujos de personas y satisfacer sus necesidades y demandas, pero la realidad muestra que a pesar de los esfuerzos encaminados todavía hay insuficiencias en los programas en materia de acceso a la seguridad social.

La movilidad humana es cada vez más global y frecuente, y por su heterogeneidad es difícil distinguir entre la migración voluntaria, forzada, regular, irregular, temporal o permanente, entre otras. Lo que sí es fácil de observar son las carencias que viven las personas vinculadas a este fenómeno, y la falta de acceso y garantía a sus derechos humanos, como el de la libre movilidad. Las políticas específicas regionales que facilitan la libre circulación de personas con un cierto grado de soberanía son clave en la garantía de los derechos, por lo que se deben reforzar y retroalimentar para que se adecuen a la coyuntura actual y, por supuesto, se debe procurar la adopción de nuevos acuerdos subregionales para

¹⁰² Convenios y recomendaciones de OIT: C118, C157, C167, C102, C19, C121, R202, R167, R86. Disponible en <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang-es/index.htm>

el caso de Centroamérica y el Cono Sur, pues son unas de las subregiones con mayores niveles de migración internacional que carecen de un acuerdo regional formal. Todo lo anterior, con el propósito de evitar la fragmentación de los derechos y mejorar las relaciones entre todos los actores.

Por otro lado, dadas las condiciones ya mencionadas, uno de los derechos que más suelen vulnerarse, sino es que el más, es el derecho humano a la seguridad social de los migrantes, pues los regímenes de seguridad social suelen estar atados a un trabajo formal, lo que excluye a una buena parte de este sector, ocasionando que situaciones como la vejez, discapacidad, enfermedad, entre otras, se traduzcan en condiciones de alta vulnerabilidad, pues no se tiene acceso a las redes de protección social, ya sean estatales (por su condición de extranjería) o familiares (por su lejanía).

1.5 La seguridad social como un derecho humano

Algunos de los primeros esfuerzos de definición y concreción de la seguridad social se remontan a la instauración del primer sistema de seguro social en 1883 en Alemania, por el entonces canciller Otto von Bismarck, quien ya hacía referencia a la seguridad por vejez y enfermedades. Más tarde en Inglaterra, en 1942, el “Plan Beveridge”, en alusión a su autor William Beveridge, incluyó la idea de universalización de beneficios que sentó las bases de un concepto de seguridad social más integral. La OIT, por su parte, comenzó a establecer en sus Recomendaciones y Convenios el término con la finalidad de establecer normas para que los países se comprometieran a cumplirlo, y ha aportado una de las definiciones más usadas en la actualidad:

Seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las ‘privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.¹⁰³

Es importante señalar que ambas conceptualizaciones se asociaban al trabajo y, en ocasiones, también la *seguridad social* se confunde o se entiende como sinónimo de *seguro social*. Esto resultó en la exclusión de amplias porciones de la población, principalmente mujeres e infantes, que no participaban en el mercado laboral o lo hacían en ocupaciones en las que no les reconocían derechos, por lo que solamente podían obtener el acceso a la seguridad social mediante su vínculo familiar con un trabajador asegurado,¹⁰⁴ y lo cierto, como múltiples instrumentos internacionales así lo determinan, es que la seguridad social debe ser entendida como un manto protector para todas las personas ante diversos riesgos que no se reducen únicamente al ámbito laboral.

Asimismo, es necesario entender que las sociedades contemporáneas traen consigo nuevos riesgos que se traducen en retos para la seguridad social: la creciente violencia, las catástrofes y los desastres, la desigualdad y la exclusión, la pobreza, entre otros, hacen que la realidad que vivimos

¹⁰³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Principios de la Seguridad Social*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.

¹⁰⁴ Mariela Sánchez Belmont, Miguel Ramírez Villela, y Frida Romero Suarez, op, cit

sea lacerante y esté rebasada por diversos factores que impactan directamente en la vida de las personas.

En ese sentido, la seguridad social se encuentra en crisis y, en muchos países, al borde de un colapso financiero, debido sobre todo a que se le ha vinculado con el trabajo formal y a la incapacidad de trasladar personas que trabajan en la informalidad a la formalidad, pues la población insertada en este rubro ha sido menos que la empleada en la economía informal, por lo que existen carencias financieras para sostener los sistemas de seguridad social como en el caso del financiamiento a las pensiones, lo cual agudiza los riesgos y, entre ellos, el de la exclusión.

La garantía de los derechos de las personas migrantes es casi nula y existe una falta de exigibilidad que produce y reproduce injusticias sociales. En ese sentido, la finalidad última de la seguridad social es la mejora de la calidad de vida e igualdad de oportunidades, y es un derecho humano fundamental. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, carta magna de la comunidad internacional que en sus artículos 22 y 25 establece:

Art. 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Art. 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad.¹⁰⁵

En el caso americano, en 1942 se fundó la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), como resultado de nuevas configuraciones de poder entre Europa, Estados Unidos y las Américas; replanteamientos sobre lo público ante los procesos de industrialización y las guerras, y la consolidación de la OIT como institución mundial.¹⁰⁶ De la primera Conferencia celebrada en Chile en 1942 se aprobó el documento *Declaración de Santiago de Chile*, que con respecto a la seguridad social declara que:

La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.¹⁰⁷

En 1942, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de Filadelfia, que, entre otras cosas, al igual que en Plan Beveridge (1942), hace especial énfasis en extender la seguridad social a la totalidad de la población. Más tarde en 1951, en una reunión convocada por la CISS en la Ciudad

¹⁰⁵ Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III). Disponible en https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

¹⁰⁶ Hugo A. Garciamarín Hernández, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, en *Cuadernos de Historia, Teoría y Bienestar 1*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, 2019.

¹⁰⁷ *Idem*.

de Buenos Aires, se aprobó la Resolución 28, denominada Carta de Buenos Aires que en su contenido considera:

Que la libertad y la dignidad, atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana, constituyen principios ineludibles de la seguridad social.

[...] para los pueblos americanos nada debe de tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

La seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la conducción de la política social, económica y sanitaria.

Que debe fomentarse la más amplia cooperación entre las naciones del continente americano, a fin de facilitar la solución de problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.¹⁰⁸

El Convenio 102 de la OIT adoptado en 1952 —referente más importante que salvaguarda los principios de la seguridad social— abarca diferentes ramas de la seguridad social que consideran necesarias para la seguridad de todos los seres humanos en beneficio de toda la humanidad y de todas las sociedades, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y el tiempo en que existan o hayan existido.¹⁰⁹

De acuerdo con los instrumentos internacionales mencionados, la seguridad social es fundamental para la vida y el pleno desarrollo de todas las personas sin importar su condición territorial, política o social, y debe, con urgencia, disociarse de la condición laboral. Dado que es un derecho

¹⁰⁸ Antonio Ruezga Barba, *Seguridad Social. Una visión latinoamericana*, Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS), México, 2009.

¹⁰⁹ *Idem*.

humano universal, indivisible, intransferible y progresivo, se basa en una serie de principios o pilares que sustentan su accionar y que varían de acuerdo con la Carta Magna de cada país, pero de los cuales consideramos fundamentalmente la universalidad, igualdad de trato, obligatoriedad, responsabilidad del Estado, administración democrática y solidaridad.

La solidaridad es primordial para entender la seguridad social y, sobre todo, para lograr una exigibilidad universal. El *Diccionario de la lengua española* define *solidaridad* como “Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros”; por su parte, la raíz etimológica *in solidum* hace referencia a la unión de dos o más personas, lo que evoca a un compromiso social. No obstante, la solidaridad no debe ser entendida sólo como una contribución financiera de todas las personas a los sistemas de seguridad, sino como la participación de todas las personas en la medida de sus posibilidades, pues la solidaridad remite a la empatía en el sentido de ponerse en el lugar del otro y así salvaguardar la seguridad de todos y cada uno de los que habitamos una sociedad, empezando desde la interiorización de valores que fortalezcan los principios de la seguridad social, así como el alcanzar una cultura que propicie su exigibilidad y diluya desigualdades o discursos xenófobos cuando, por ejemplo, una persona traspasa las fronteras del Estado nacional en el que nació.

Además, dada la problemática, hay una urgencia por retomar la importancia de la seguridad social como un derecho humano. Así pues, cuando la seguridad social se inserta al derecho se convierte en una ciencia *de iure*, esto es: “un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que son generales, de orden público e interés social, obligatorio, taxativas, coercibles, irrenunciables y exigibles antes los tribunales de los países”.¹¹⁰

¹¹⁰ Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Seguridad social para migrantes y traba-*

MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sánchez Belmont, Ramírez Villela y Romero Suárez,¹¹¹ investigadores de la CISS, plantean que la Conferencia debe regresar a un entendimiento de la seguridad social como derecho y no como asistencia, dirigida a la persona como sujeto y no al trabajador; y reevaluar su importancia como un sistema integral y complementario a otras acciones de protección social, pero no subsumido a ellas. En ese sentido, desde la CISS se propone trabajar por una seguridad social entendida en los siguientes términos:

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.¹¹²

En la CISS, reconocemos que la seguridad social se debe perfilar como herramienta de empoderamiento y resistencia, y como el regreso final del Estado a su responsabilidad de brindar bienestar a todas las personas; no debe estar li-

adores informales, su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social, Universidad de Guadalajara, México, 2006.

¹¹¹ Mariela Sánchez Belmont, Miguel Ramírez Villela y Frida Romero Suárez, *op. cit.*

¹¹² *Idem.*

gada a un trabajo o territorio, sino que su garantía, aseguramiento y protección debe estar en función de las personas como sujetos de derecho. En ese sentido, la seguridad social constituye un conjunto de medidas públicas como la protección de la salud y del bienestar social que el Estado debe garantizar a todos y cada uno de sus ciudadanos.¹¹³

Uno de los principales desafíos por los peligros que enfrentan en sus trayectos las personas migrantes, es brindarles atención en salud, que a su vez conlleva otros retos importantes, de los cuales identificamos particularidades en algunos países que pretenden ser útiles para la generación de propuestas encaminadas a brindar atención en salud a las personas migrantes, con énfasis en la migración irregular. Algunos de estos retos se presentan en el siguiente apartado.

¹¹³ García Guzmán Maximiliano, "Derecho a la seguridad social", *Estudios políticos* no. 32, México, mayo-agosto de 2014.

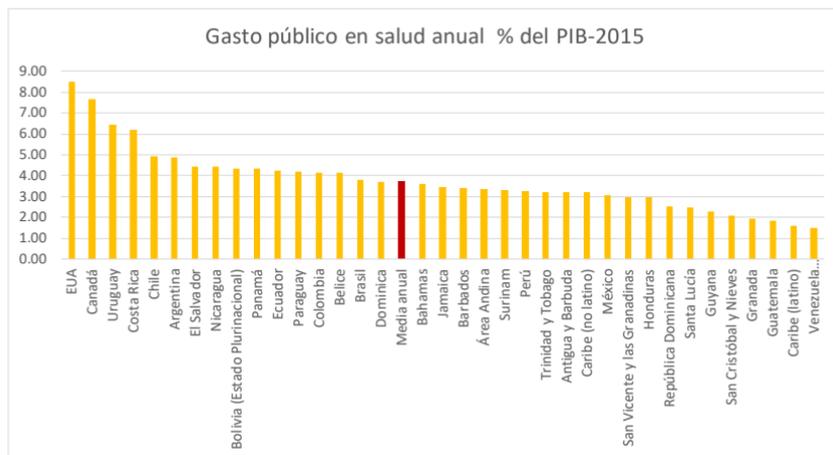
2. OTROS RETOS PARA LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD A PERSONAS MIGRANTES

Aunado a los retos derivados de las insuficiencias de los instrumentos internacionales o la falta de coordinación adecuada para su implementación, existen dos retos importantes: uno, el principal, en materia de capacidad de los sistemas de salud y seguridad social de la región para poder brindar atención a nacionales y migrantes, y otro más relacionado con el aspecto político que en la actualidad dificulta la implementación de políticas a favor de la población migrante.

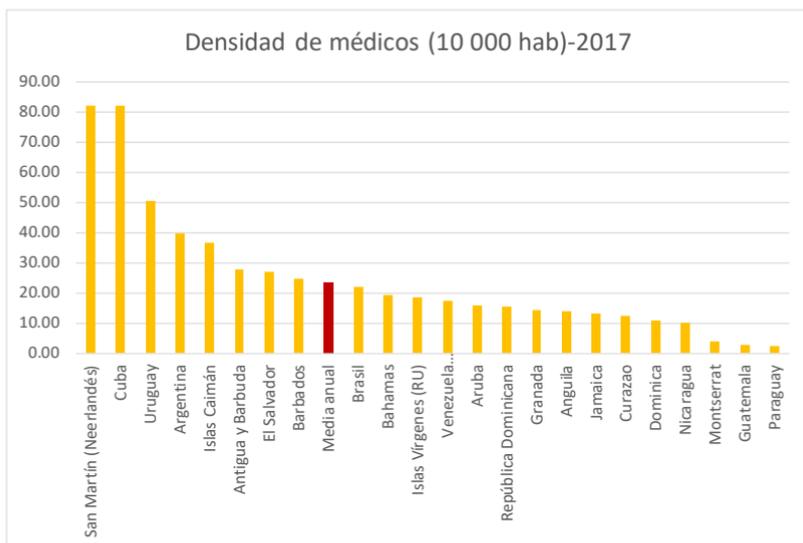
Capacidad

Los crecientes flujos migratorios en el continente plantean desafíos en salud pública dentro y fuera de los países de la región, ya que hasta ahora no todos cuentan con los mecanismos necesarios que aborden las necesidades de salud de las personas migrantes. Brindar atención en salud, tan sólo para sus poblaciones, es uno de esos desafíos para los países del continente y, en muchos casos, sus economías no son lo suficientemente robustas como para brindar dicha atención. El gasto público destinado a la salud en la mayoría de los países

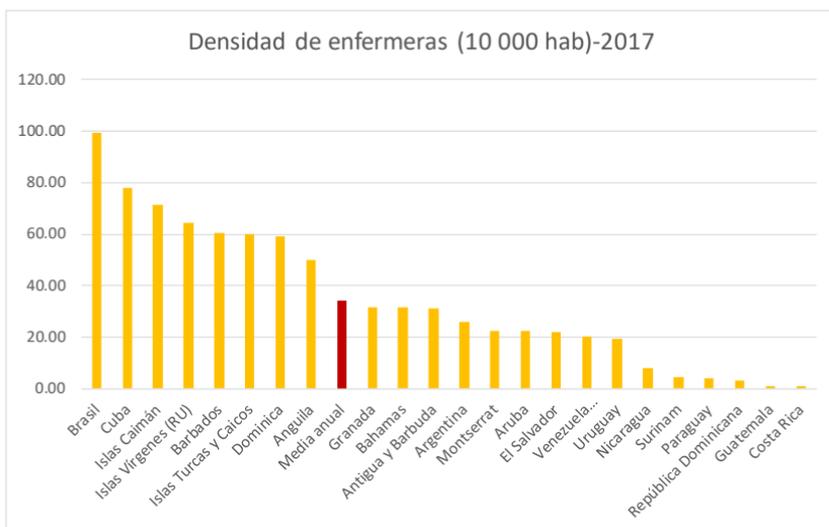
es bajo, tomando como referencia el 6 % del PIB que la OMS utiliza. Además, se vuelve un reto garantizar la seguridad social y la atención en salud, no sólo a las personas en situación de migración irregular, sino incluso a aquellos trabajadores que migran de forma regular al interior de la región.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2018. PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas.

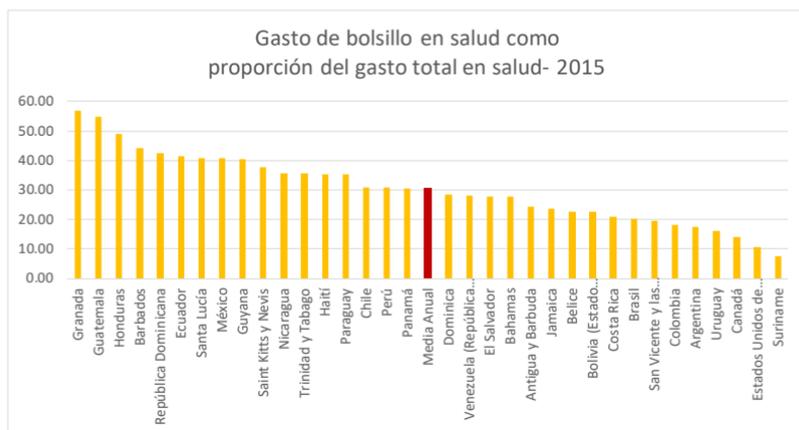


Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2018. PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas.

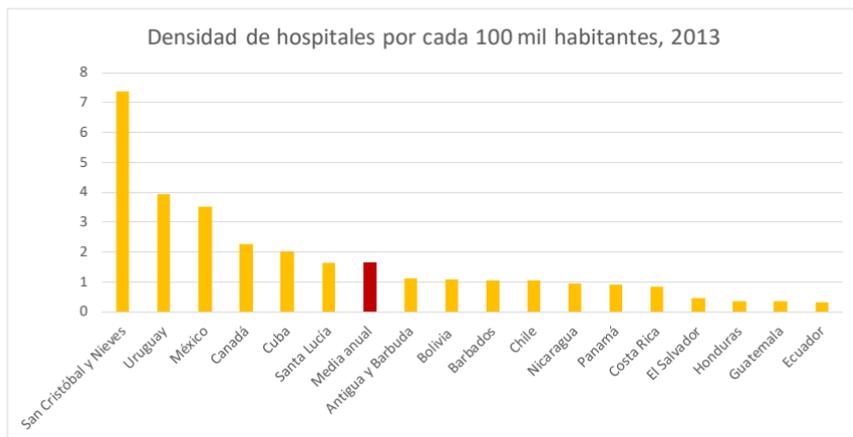


Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2018. PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas.

PROPUESTA CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2018. PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2018.

Los bajos niveles de gasto público en la materia pueden explicar, en parte, la poca densidad de médicos que, en general, existe en la región americana. La OMS, en su informe Estadísticas Sanitarias Mundiales de 2009, ha mencionado que, aunque no es un estándar incuestionable, los países con menos de 23 profesionales de atención de salud por cada 10 000 habitantes probablemente no alcancen las tasas de cobertura adecuadas para las intervenciones clave de atención primaria de salud, las cuales fueron prioritarias en el marco de los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹¹⁴

En este sentido, los países de la región carecen de la capacidad instalada suficiente para afrontar los retos actuales y aquellos derivados de la migración.

Aceptabilidad política

Las demandas y conflictos sociales siempre han existido y con ello la necesidad de mecanismos que los regulen. Como una condición histórica, el poder ha estado en el centro de las formas en las que se desenvuelven y relacionan los humanos y la sociedad, por tanto, es una herramienta para alcanzar sus fines. En las sociedades modernas, el poder ha sido delegado a una figura o un grupo de personas para conducir las acciones hacia el beneficio colectivo. Para legitimarlo dentro de una figura de Estado nacional, Schmitt¹¹⁵ sostiene

¹¹⁴ Organización Mundial de la Salud (OMS), “Estadísticas Sanitarias Mundiales”, 2009. Disponible en https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ES_WHS09_Full.pdf?ua=1

¹¹⁵ Enrique Serrano Gómez “Las figuras del ‘otro’ en la dimensión política.

que ese orden social debe estar sustentado en una voluntad general que apele a un mito de profundos sentimientos y valores vitales: el mito de la nación.

Así, la consolidación de toda unidad política requiere de una delimitación frente al “otro”, aquel que no comparte ni el mismo territorio, ni el mismo mito de nación, por lo que se establece una frontera entre “amigo y enemigo”. Por consiguiente, las comunidades políticas han considerado la presencia de cualquier grupo de “otros” como una agresión porque al tener costumbres y profesar otras creencias, se perciben como un peligro para la estabilidad del orden social establecido. Además, la tendencia inmediata de todo grupo humano es la de atribuir a su forma de vida comunitaria una validez universal, lo que también propicia que todo lo que les es ajeno sea, la mayoría de las veces, rechazado y, por lo tanto, reconocido como “otro”, casi siempre con una connotación negativa. Desde esta perspectiva, a las personas procedentes de otros Estados se les rechaza e, incluso, se les considera una amenaza a la estabilidad, actualmente con índole de “seguridad nacional”.

El discurso de la figura del “otro” para diferenciar a las personas procedentes de lugares ajenos estigmatiza a la migración, crea barreras y exacerba diferencias. También permite o tolera la entrada del “otro” siempre y cuando no acceda a las mismas condiciones y se le mantenga excluido y marginado. En contraste, a la figura del “extranjero” se le asocia con la del viajero temporal que tiene un contacto efímero con la comunidad de acogida y que no pretende establecerse de manera permanente, por lo que no suele ser una amenaza y no es comúnmente rechazado. Así, el “inmigrante” se

La dimensión moral del conflicto político”, en *Estudios Políticos*, núm. 10, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero/junio de 1997.

configura como un elemento ajeno, y obtiene una conexión directa con actitudes xenófobas mediante una línea que se marca entre un “nosotros” y un “ellos”, lo que ocasiona una profunda desigualdad de condiciones sociales que separan y que dan la idea de extraño, enemigo e invasor.¹¹⁶ Por desgracia, éste es uno de los discursos que se ha reproducido e interiorizado hasta la actualidad, lo que ha creado una fuerte distinción entre los conceptos que impactan directamente en las personas que son partícipes de la movilidad.

De tal forma, la garantía de los servicios de salud para personas migrantes no sólo está relacionada con las políticas de los países, sino que existen otros factores, como la percepción generalizada sobre la migración en los territorios receptores, que influyen en el acceso a los servicios en general de las personas que se encuentran en un espacio distinto al de su origen. En muchos casos, el acceso está condicionado también al estatus y a un empleo, que a su vez está relacionado con su grado de escolaridad, barreras lingüísticas y el desconocimiento de sus derechos, lo que impacta directamente en su condición de vida.

En el continente americano, los estigmas sobre la migración internacional crecen y se modifican de acuerdo a la región. Por ejemplo, la migración de Centroamérica y México hacia EE. UU. es considerada en el país de destino como una amenaza para su seguridad nacional. Los discursos de odio y racismo contra las personas migrantes interfieren en su aceptación en los países de acogida, por lo que son completamente excluidos de la sociedad y de los servicios públicos.

De acuerdo con datos correspondientes a 2018 del Latinobarómetro, el 63.3 % de las personas encuestadas consideran que la llegada de inmigrantes a sus países los perju-

¹¹⁶ *Idem.*

dica.¹¹⁷ Estas ideas refuerzan los discursos que colocan a la persona migrante como intruso e invasor que arrebató las posibilidades de empleo a los nacionales y representa una carga pública para los países de acogida. No obstante, aportan a la economía local y también contribuyen culturalmente con las sociedades de los países receptores, siendo agentes de cambio en sus lugares de origen a través de las remesas que envían a sus familiares.

El racismo y la discriminación que afectan a las personas migrantes también dificulta que exijan la garantía de sus derechos, pues tienen miedo de ser repatriados a sus países de origen. Además, la persecución a estas poblaciones, sobre todo en Estados Unidos, ha aumentado, por lo que muchos se ven obligados a vivir en el anonimato, escondidos, excluidos y totalmente vulnerables. Todas estas barreras abonan a los discursos políticos que estigmatizan la migración de personas y repercuten en el acceso que tienen a los servicios públicos y en su bienestar, traducido en su estado de salud física, mental y social.

Además, los esfuerzos de los países del continente para garantizar el acceso a la salud y el gasto público que se destina en muchos países en desarrollo, son insuficientes y no logran generar las condiciones para una cobertura universal. Finalmente, la opinión pública sobre la migración es relevante en el diseño y la eficacia de las políticas de migración e integración, por lo que es necesario trabajar en la percepción pública de la migración para asegurar que las políticas emanadas puedan lograr resultados positivos en un sentido de protección amplio de las personas y, sobre todo, que impacten directamente en su bienestar.

¹¹⁷ Latinobarómetro, *Opinión pública latinoamericana*, 2018. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Consideraciones finales y recomendaciones

Asimismo, para lograr el desarrollo económico de la región y evitar las diásporas, es importante que la creación de empleos en el marco del plan presentado por la CEPAL reúna las condiciones necesarias para ser considerados trabajos decentes. Al respecto, la OIT reconoce el *empleo formal* como aquel que goza de los beneficios que establece la ley en materia laboral y es regularmente asociado a un contrato y al trabajo decente o digno, como el que se expresa en empleo digno que permita el desarrollo de las propias capacidades, se realice respetando los principios y derechos laborales fundamentales, con ingresos justos y proporcionales al esfuerzo realizado en las actividades que se desempeñan, que no se discrimine por género, etnia, lengua u otro tipo y que garantice el acceso a la seguridad social.¹¹⁸ Estos empleos deberán comprender salarios decentes, prestaciones de seguridad social para garantizar el bienestar de los trabajadores y sus familias, así como entornos de trabajo libres de riesgo.

¹¹⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Trabajo Decente”. Disponible en www.oit.org/global/topics

Propuesta para avanzar hacia un esquema de portabilidad en la región México y Centroamérica

En mayo de 2019, la CEPAL presentó el Plan de Desarrollo para México y Centroamérica, que tiene como objetivo atender a las causas estructurales de la migración en la región. La propuesta de CEPAL se sustenta en los cuatro pilares acordados entre estos países: 1) desarrollo económico; 2) bienestar social; 3) sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos, y 4) gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana. Asimismo, incluye 30 recomendaciones para lograr el desarrollo sostenible mediante la atención de temas estructurales, atendiendo no sólo los desafíos de la movilidad humana sino también el cumplimiento de la Agenda 2030, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Entre los puntos de este plan, cabe destacar el punto número 20: “construir sistemas robustos de protección social universal e impulsar políticas de alto impacto de empleo decente para lograr la erradicación de la pobreza y la disminución significativa de las desigualdades”.

En ese sentido, de acuerdo con el contenido del Plan de Desarrollo para México y Centroamérica de CEPAL, desde la CISS proponemos trabajar en la construcción de esquemas que fomenten el acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes regulares e irregulares. En lo que respecta al primer rubro, para la región de México y Centroamérica hay que considerar los siguientes aspectos.

1. Es fundamental discutir con base en las experiencias previas, y tomar en cuenta las limitaciones mencionadas en el capítulo anterior que distintos instrumentos han tenido al momento de implementarse. Asimismo, estos esquemas deben partir de diagnósticos subregionales que contemplen las particularidades de los fenómenos migratorios en cada caso. Por ejemplo, la violencia criminal y las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes provenientes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica.
2. Con el fin de avanzar en la portabilidad en pensiones y en la implementación de esquemas de portabilidad de las contribuciones y los beneficios de la seguridad para personas migrantes, es necesario homologar al interior de las distintas subregiones del continente los esquemas de contribución, así como garantizar a los trabajadores migrantes el acceso a trabajos decentes que les permitan cotizar para seguir acumulando semanas y no perder el dinero acumulado para su retiro.
3. Por otro lado, para fomentar el desarrollo regional, se propone la generación de convenios de movilidad laboral a través de esquemas de empleo temporal entre los países, como los ya mencionados, que permitan el acceso a la seguridad social, tomando en cuenta los esquemas presentados anteriormente, con el fin de identificar elementos útiles para el diseño de los nuevos. Dichos esquemas deberán estar regulados en un marco de gobernanza y colaboración entre todos los actores involucrados, es decir, los Estados, las instituciones, empresas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, etc. Este esquema permitiría incentivar la migración regulada y el retorno voluntario de migrantes irregulares a sus países de origen, pues ofrecería una alternativa segura y digna. Para ello, los convenios

podrán establecerse con términos o cláusulas que no incentiven la migración irregular y fomenten el retorno voluntario, como, por ejemplo:

- a. Los porcentajes de contratación nacional versus contratación de personas migrantes.
- b. La activación de una modalidad de retorno voluntario de personas migrantes irregulares a sus países de origen para poder registrarse y ser considerados de forma prioritaria en el programa de movilidad laboral.
- c. Incluir supervisión estatal o, incluso, mecanismos de supervisión de la mano a organismos internacionales en los centros de trabajo que participen en estos programas, con el fin de contribuir a la existencia de trabajos decentes, así como evitar la limitación de los derechos de las personas trabajadoras.

Para avanzar en el sentido de los puntos anteriormente mencionados, la CISS dará inicio, a partir del 2019, a mesas de trabajo con especialistas, expertos y funcionarios de los distintos sistemas de salud y seguridad social de la región de México y Centroamérica, con la finalidad de construir una propuesta de piloto de plataforma de administración, que podría estar alojada en la CISS, para un esquema de portabilidad en seguridad social que abone a la garantía de los derechos de las personas migrantes e incentivos a la migración regulada.

Propuesta hacia un esquema de atención en salud a migrantes irregulares

Por otra parte, si bien es necesario avanzar en mecanismos subregionales que brinden facilidades a la migración laboral regulada, como ya se mencionó anteriormente, la región enfrenta otros desafíos relacionados a la falta de acceso a salud de las personas migrantes irregulares, quienes a corto plazo ven complicado acceder a un esquema (aún inexistente) de portabilidad en seguridad social. En el marco del plan de CEPAL, un aspecto sustancial es garantizar el derecho a la salud, para ello, en el caso de la región, el gobierno mexicano ha implementado, a través del programa IMSS-Bienestar, unidades médicas de atención en primer nivel que se ubican en las principales rutas de migración irregular de la frontera sur del país. Sin embargo, estas acciones podrían ser insuficientes si carecen del financiamiento necesario para atender la demanda.

Por ello, en la CISS consideramos importante que a la par del diseño de mecanismos para la portabilidad en seguridad social, se implementen mecanismos subregionales que en el corto plazo financien proyectos implementados por los gobiernos nacionales con el objetivo de brindar atención en salud a primer nivel y medidas de prevención.

Un esquema como éste de atención primaria en salud para personas migrantes irregulares en la región México y Centroamérica debería contemplar los siguientes aspectos:

1. La compensación de costos por parte de los países emisores a los países receptores, por concepto de atención primaria en salud a sus connacionales en el

extranjero, es inviable por múltiples razones, entre ellas:

- a. Falta de recursos de los países emisores, incluso para proveer servicios básicos de salud en sus propias jurisdicciones.
 - b. Falta de incentivos de los países emisores para cubrir costos asumidos *de facto* por otros países.
 - c. Imposibilidad de acreditar la nacionalidad de todas las personas migrantes irregulares que reciben atención médica en los países receptores (principalmente por ausencia de documentos probatorios).
 - d. Complejidad (y posiblemente alto costo) de un sistema de registro lo suficientemente robusto para certificar la contabilidad de personas atendidas, sus respectivas nacionalidades y los costos de atención correspondientes.
2. En este contexto, se considera que la opción más viable es la creación de un fondo regional para fortalecer instituciones públicas de salud en los países receptores que ofrezcan atención primaria a personas migrantes irregulares, con capacidad de captación de recursos privados y públicos, tanto de la banca multilateral de desarrollo como de las cooperaciones bilaterales y los fondos y programas de organismos internacionales. Por medio de dicho fondo, se podrían financiar:
- a. Actividades primarias. Canalización de recursos mediante los sistemas de seguridad social de los países receptores para el fortalecimiento de capacidades básicas de atención primaria, que incluya:

- i. Adquisición de nueva infraestructura y renovación de la existente.
 - ii. Contratación y capacitación de personal médico, incluyendo enfoques de atención médica multiculturales y sensibles al género, así como en la implementación del Reglamento Sanitario Internacional.
 - iii. Aprovisionamiento de equipo, medicamento y material médico.
- b. Diseño de política pública. Fortalecimiento de proyectos existentes para la planeación y ejecución de políticas públicas, nacionales y regionales, que mejoren la atención primaria en salud para personas migrantes irregulares, por ejemplo, desarrollo de expedientes digitales únicos, por medio de un proyecto conjunto con la OIM, en el marco de la plataforma Electronic Personal Health Record (e-PHR),¹¹⁹ o la identificación de rutas de atención prioritarias para personas migrantes en tránsito, mediante la conclusión del Mapa Interactivo de Salud y Migración¹²⁰ (en proceso de desarrollo).
- c. Réplica de buenas prácticas nacionales. Identificación y ampliación de programas y proyectos ejemplares, como el Programa Ventanillas de Salud¹²¹ que implementa el Gobierno de México a través de su red consular en Estados Unidos,

¹¹⁹ Véase <https://www.re-health.eea.iom.int/e-phr>

¹²⁰ Estará disponible en la página de la Iniciativa Conjunta de Salud para las Personas Migrantes y sus Familias Centroamérica y México (INCOSAMI): <https://www.saludymigracion.org/es>

¹²¹ Véase <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/ventanillas-de-salud>

para facilitar información a las personas migrantes en dicho país sobre acceso a centros de salud comunitarios con calidad y sensibilidad cultural. Estos centros podrían apoyarse en la inclusión de esquemas voluntariado y servicios sociales con el fin de contribuir a la realización de las tareas médicas, así como en actividades enfocadas a la prevención, experiencias en este sentido ya han sido exitosas como el caso de IMSS-Bienestar en México, que cuenta con una red de más de 300 000 voluntarios y voluntarias.

- d. Monitoreo y evaluación. Las unidades médicas que brinden atención podrían apoyar en la construcción de una base de datos con la información más relevante de las personas atendidas (país de origen, país de destino, trayecto, diagnóstico, tipo de atención requerida), de tal forma que se puedan construir perfiles epidemiológicos que permitan una atención focalizada y eficiente ante las necesidades específicas de la población migrante.
 - e. Otras necesidades prioritarias. Canalización de recursos de emergencia, incluida la atención psicosocial.
3. Existen antecedentes a nivel global y regional de fondos constituidos que permiten la captación de recursos mandatados o voluntarios para la atención de diversas causas de desarrollo que podrían orientar la conformación de este fondo. Con base en un análisis de éstos, se deben considerar los siguientes elementos en el diseño del fondo.

- a. Organismo o institución que hospeda al fondo. Por tratarse de una propuesta de fondo regional, se podrían considerar instituciones de la banca de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), u organismos regionales especializados, como la CISS o la OPS, para hospedar el fondo.
- b. Gobernanza del fondo. Se deberá decidir el mecanismo de gobernanza que regule la operación del fondo, incluyendo el financiamiento y composición del órgano que establecerá criterios y tomará decisiones sobre la asignación de recursos. En este rubro sería necesaria la presencia de las instituciones de salud y/o seguridad social que participarían en la provisión de los servicios y organismos internacionales especializados en la materia, como la CISS.
- c. Reglas de operación del fondo. Se deberá decidir el esquema básico de funcionamiento del fondo (por ejemplo, la asignación directa a los presupuestos de los institutos nacionales de seguridad social —y de ser el caso, criterios para la selección de porcentajes y su revisión periódica—, asignación por convocatoria para la presentación de proyectos con cierta periodicidad, u otro) y el establecimiento de las reglas de operación correspondientes. En este sentido, la asignación por convocatoria para proyectos podría ser más atractiva para los donantes, pues sería más sencillo comprobar el uso de los recursos e incluso implementar una plataforma digital de transparencia y rendición de cuentas.
- d. Medios de refinanciación y atracción de recursos. Se deberá desarrollar una estrategia para la atracción de compromisos y transferencias por parte de donantes interesados, incluidas las cooperaciones bilaterales y la banca multilateral de desarrollo.

- e. Mecanismos financieros para la canalización de recursos del fondo a los sistemas nacionales de seguridad social. Como es el caso en otros ámbitos,¹²² la asignación de recursos del fondo requerirá de un mecanismo financiero en los países de tránsito y destino para ordenar su recepción y canalización. En México, dicho mecanismo debe ser constituido conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. Una posibilidad sería la utilización del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), administrado mediante un fideicomiso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en conjunto con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

¹²² Por ejemplo, en México, el Fondo para el Cambio Climático fue constituido para facilitar la recepción de donaciones y préstamos para el financiamiento de proyectos de acción climática, incluyendo de los grandes fondos globales, como el GEF y el GCF. Se trata de un fideicomiso público en el que la SHCP funge como fideicomitente y Nacional Financiera (NAFIN) como fiduciario, y que es administrado en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Finalmente, algunas consideraciones

1. FALTA DE MARCOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONALES

Como se pudo observar, a lo largo del documento se describieron y analizaron algunos de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de las personas migrantes, si bien son constituidos para garantizar, proteger y regular la migración y sus implicaciones, muchos no son vinculantes o no han sido ratificados por los países receptores. Otros presentan deficiencias sobre su regulación y normativa y terminan fungiendo sólo como trámites de entrada de trabajadores, en el caso de los programas y visas o como recomendaciones sin obligatoriedad jurídica.

Se rescató también la experiencia de Mercosur, Caricom y SICA como ejemplos de integraciones subregionales que ya estipulan marcos regulatorios y cierta obligatoriedad por parte de los países firmantes sobre su cumplimiento, aunque igualmente con implementación limitada. En ese sentido, una de las recomendaciones es fortalecer los marcos jurídicos de los existentes y, en el caso de la migración de Centroamérica hacia Norteamérica, coordinar esfuerzos para una integración subregional en materia migratoria que sustituya a las visas y programas para trabajadores temporales.

2. HETEROGENEIDAD EN LOS SISTEMAS DE SALUD DE LOS PAÍSES DEL CONTINENTE

Los sistemas de salud y de seguridad social de los países del continente son complejos y heterogéneos, lo que dificulta su homologación para hacer acuerdos de portabilidad, en muchos casos, la atención médica sólo es otorgada a los trabajadores y el sector privado suele ser costoso. En ese sentido, es necesaria la creación de un mecanismo regional encargado de homologar las contribuciones, remesas o recursos destinados a los servicios de seguridad social con base en diagnósticos subregionales.

3. GOBERNANZA MIGRATORIA. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN SON COMPLEJOS

En un mundo globalizado, la interdependencia que existe entre todos los países obedece a una mayor participación de actores en diversos países, como es el caso de la migración, en el que intervienen gobiernos de diferentes naciones, órganos de gobierno, reclutadoras de trabajadores, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, que cooperan y coadyuvan para intentar regular dicho fenómeno. No obstante, hace falta fortalecer la coordinación y colaboración entre actores, pues ante la ausencia de una autoridad suprema internacional, no hay una obligatoriedad para asegurar la protección de las personas migrantes.

4. EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El acceso de los trabajadores migrantes no debe estar asociado al empleo, por lo tanto, no se debe relacionar su garantía a la formalidad laboral, sino que se debe valorar desde una perspectiva con enfoque de derechos humanos que es posible a través de una coordinación efectiva.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Declaración de Nueva York*, 2018. Disponible en <https://www.acnur.org/5b58c0784.pdf>
- , "Situación en Venezuela", 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Buller, A. M., Vaca, V., Stoklosa, H., Borland, R. y Zimmerman, C., *Explotación Laboral, Trata y Salud de los Migrantes: Hallazgos en Diversos Países sobre los Riesgos y Consecuencias para la Salud de los Trabajadores Migrantes y las Víctimas de Trata*, Organización Internacional para las Migraciones y London School of Hygiene & Tropical Medicine, Ginebra Suiza, 2019.
- Caja Costarricense de Seguro Social, "Seguro social Costa Rica". Disponible en <https://www.ccss.sa.cr/>
- Canales, Alejandro, *Debates contemporáneos sobre migración internacional*, México, 2016.
- Canales, Alejandro y Rojas Wiesner, Martha, "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica". *Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, CEPAL/ONU/OIM, 2018.
- Carella, Francesco, "Trabajadores Migrantes y Protección Social", ponencia presentada en el congreso *Migración y Protección Social en América Latina*. Reunión de expertos San Salvador, 5 y 6 de abril de 2017.

- Caribbean Community Caricom, “Our Community”. Disponible en <https://www.caricom.org/>. Consultado en mayo 2019.
- Castles, Sthephen, “Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales”, en *Migración y desarrollo*, vol. 8, núm. 15, Zacatecas, México, 2010.
- , “Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual”, en *Migración y desarrollo* vol.11 no.20 Zacatecas México, 2013.
- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando, Martínez, Rodrigo y Rosse,l Cecilia, *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos. Hacia la universalización*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina”, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago de Chile, 2019.
- Comisión Nacional de Los Derechos Humanos (CNDH), “La trata de personas”. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_cartilla_trata.pdf
- , “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”, 2013. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf
- Constitución Política del Perú (1993). Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf consultada en 2019
- Constitución Política de Colombia (1991) Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Consultada en 2019. Constitución Política de Costa Rica 1949. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>. Consultada en 2019.

- Coordinación Técnica Dirección General de Migración y Extranjería, *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022*. Disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a218e87e-ffe2-955f-3809-9ca9206c3f8a&groupId=252038
- Crosa, Zuleika, *Migraciones latinoamericanas. Procesos e identidades: el caso uruguayo en Argentina*, *POLIS, Revista Latinoamericana*, núm. 41, 2015.
- Dirección de Integración y Desarrollo Humano de Costa Rica, *Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018-2022*, Costa Rica, 2017.
- Durand, Jorge, “Programas de trabajadores temporales Evaluación y análisis del caso mexicano”, Consejo Nacional de Población, México, 2006.
- Espiova, Neli, Ray, Julie, Pugliese, Anita y Tsubutashvili, Dato, *How the world views migrations*, International Organization for Migration. Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC), 2015.
- García Guzmán, Maximiliano, “Derecho a la seguridad social”, *Estudios políticos*, núm. 32, México mayo-agosto de 2014.
- Garciamarín Hernández, Hugo A. *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, en *Cuadernos de Historia, Teoría y Bienestar 1*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, 2019.
- Galeana, Patricia, *Historia comparada de las migraciones en las américas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Gobierno del Perú Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Disponible en <https://www.gob.pe/194-seguro-social-del-peru-essalud>
- Gómez Dantés *et al.* Sistema de Salud en México. *Rev. Salud Pública Méx.*, núm. 2, vol. 53, 220-232, 2011.

- Guevara Bermúdez, José Antonio, *Marco Institucional y normativo en Materia de Migración Internacional en México. Análisis y propuestas*, INEDIM, México, 2011.
- Harari Yuval, Noah, *De animales a dioses*, Debate, España, 2014.
- International Organization for Migration, *World Migration Report 2018*. Disponible en <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>
- Instituto Mexicano del Seguro Social-IMSS-Bienestar. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/imss-bienestar>
- Ley 100 de 1993, Colombia. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Ley general de Salud 1997 (Ley No. 26842) Perú. Disponible en <http://www.sipi.siteal.ipe.unesco.org/normativas/195/ley-ndeg-268421997-ley-general-de-salud> . Consultada en 2019.
- Ley General de Salud. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf
- Lígia Giovanella, Oscar Feo, Mariana Faria, Sebastián Tobar, *Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*, Río de Janeiro, 2012.
- Martínez Pizarro, Jorge, *Tendencias y rasgos salientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago de Chile, 2008.
- Mercosur, Objetivos del Mercosur. Disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercotur/>
- Mejía, William, "Panorama de la migración internacional en el Caribe". Documento elaborado en el marco de la *Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del*

Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CEPAL/ONU/OIM, 2018.

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La protección social de los trabajadores migrantes mexicanos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2009.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia Minsalud, “Aseguramiento y atención a población migrante”, en *Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia*, no. 63 noviembre 24 de 2014. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace-MinSalud-97-Migrante-Venezolano.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano (Países CA-4)*, tomo I, Tegucigalpa, Honduras, 2012.

Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre 1948, 217 A (III). Disponible en https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, adoptada el 28 de julio de 1951. Disponible en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>. Consultada en mayo 2019

Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>. Consultado en mayo 2019.

Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada*

- y Regular, adoptado en diciembre de 2018. Disponible en <https://un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>
- Organización Mundial de la Salud (OMS), *temas de salud, violencia*. Disponible en: <https://www.who.int/topics/violence/es/>, consultado en 2019.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, Suiza, 2012.
- Oficina Regional de la OIM para América del Sur, *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Buenos Aires Argentina, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 2012.
- Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, “El trabajo decente y la economía informal”, 90 reunión 2002, Informe VI, Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Las migraciones en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2005.
- Organización Internacional del Trabajo OIT, “Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017-2019”. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Migración e Historia”, en *Fundamentos de gestión de la migración*, sección 1.3, vol. 1., 2006. Disponible en <http://>

www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/covers/EMM_sp_vol1_part1.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Reporte Mundial 2018*. <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

Organización Panamericana de la Salud (OPS), *PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas*, 2018.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio sobre los Trabajadores Migrantes*, en CNDH, 1949.

-----, *Principios de la Seguridad Social*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2001.

-----, *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI en Conferencia Internacional del Trabajo 90.^a reunión 2002.

-----, *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico*. Ginebra, Suiza, 2009.

-----, “El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para inspectores de trabajo”, 2009. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

-----, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*. Ginebra, Suiza, 2011.

-----, *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

-----, *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*. Perú, 2016.

- , *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.
- , “Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017-2019”. Disponible en http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf
- , *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*. Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión, 2019.
- , “Trabajo Decente”. Obtenido de Temas de la OIT. Disponible en www.oit.org/global/topics
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Contexto general”, en *Montserrat, desafíos en Salud*. Disponible en https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t es=montserrat&lang=es
- Pellegrino, Adela, *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, 2003.
- Pew Research Center, *Statics of immigration*. Disponible en <https://www.pewresearch.org/topics/immigration/2015/page/2/>. Consultado en junio 2019.
- Pérez Bravo, Mauro, *Migrantes. Voces, rostros y sueños compartidos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016.
- Pérez, Mariana, “Acceso económico a la salud”, en *SALUD, Razones FUNDAR*.
- Portal del Seguro Social del Perú. EsSalud. Disponible en www.essalud.gob.pe
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gobierno de la República, México, 2013. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NA->

[ACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf](#)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. México, 28 de diciembre de 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf

Procuraduría General de la Republica, “La trata de personas en cifras”. Disponible en <https://www.gob.mx/pgr/articulos/la-trata-de-personas-en-cifras>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Naciones Unidas, New York, 1994.

Ruezga Barba, Antonio, *Seguridad Social. Una visión latinoamericana*. Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS), México, 2009.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Seguridad social obligatoria para trabajadores migrantes e informales*, Porrúa, México, 2012.

-----, *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales, su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social*, Universidad de Guadalajara, México, 2006.

[Rigaud, Kanta Kumari, De Sherbinin, Alexander M., Jones, Bryan, Bergmann, Jonas, Clement, Viviane, Ober, Kayly, Schewe, Jacob, Adamo, Susana Beatriz, McCusker, Brent, Heuser, Silke, Midgley, Amelia](#), *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Aportaciones voluntarias”. Disponible en http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_aportaciones_voluntarias.aspx

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Los mexicanos en Estados Unidos: La importancia de sus contribuciones”, Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), 2013. Disponible en www.ime.gob.mx

- Secretaría de Relaciones Exteriores, “La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes”, comunicado de prensa, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes?idiom=es>. Consultado en junio 2019.
- Sánchez-Belmont Montiel Mariela y Miguel Ángel Ramírez Villela, Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, 2019.
- Serrano Gómez, Enrique “Las figuras del ‘otro’ en la dimensión política. La dimensión moral del conflicto político” en *Estudios Políticos*. núm. 10. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero/junio de 1997.
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA), “El proceso de integración”. Disponible en <https://www.sica.int/integracion/proceso>. Consultado en 2019.
- Sutcliffe, Bob, *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Hegoa, Bilbao, 1998.
- Stefoni E., Carolona, “Panorama de la migración internacional en América del Sur”, en *Reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- Texidó Ezequiel, Baer Gladys, Pérez Nora, Santestevan Ana María y Gomes Charles, “Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado”, en *Estudio Sobre Migraciones Internacionales*, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza, 2003.

- Toyama, Miyagusuku y Llerena Ángeles Karen, “Seguridad Social peruana”, en *THEMIS 48. Revista de Derecho*, Perú, 2004.
- Townsend, P., “Social Security and Human Rights”, En P. Townsend (ed.), *Building Decent Societies*. Nueva York: Palgrave McMillan-OIT, 2009.
- Trigueros Legarreta, Paz “Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-en Estados Unidos”, en *población*, núm. 55, vol. 14. Toluca, México, 2008.
- Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los *Derechos Humanos*), “*Migración, derechos humanos y gobernanza*”, en *Manual para Parlamentarios* N° 24, Francia, 20, 2012.
- Universidad de Guanajuato, *Contenidos didácticos Licenciatura en Enfermería y Obstetricia*.
- Unidad didáctica 2. Sistema Nacional de Salud. 30 de enero de 2018. <https://blogs.ugto.mx/enfermeriaenlinea/unidad-didactica-2-sistema-nacional-de-salud/>
- Vargas Ribas Claudia, “La migración en Venezuela como dimensión de la crisis”, en *Investigación y análisis. Pensamiento propio* núm. 47, 2018.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Miles de muertos, millones de desplazados... los efectos del cambio climático se aceleran”, 2019. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453581>

