

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado - Manuscrito Científico

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

*Migraciones en pandemia: El rol de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones*

*Migrations in a pandemic: The role of the South American Conference on Migration*

Juan Ignacio Ibarra Fretin

VRIN04232

Tutora: María Inés Sesma

Córdoba – 2023

*Índice*

<i>Resumen y Palabras clave</i> .....	2
<i>Abstract y Keywords</i> .....	3
<i>Introducción</i> .....	4
<i>Métodos</i> .....	13
<i>Resultados</i> .....	15
<i>Discusión</i> .....	24
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	32

## Resumen

El objetivo del presente trabajo fue identificar el rol que desempeñó la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) durante la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Para ello se describió y analizó tanto el actuar, como los principales acuerdos, consensos, compromisos y vínculos llevados adelante por los países miembros de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones en contexto de pandemia. Todo ello en el marco de una investigación de tipo cualitativa, descriptiva, no experimental y transversal. Los principales resultados arrojados indican que la situación de los migrantes en Sudamérica, debido al impacto de la pandemia en la región, era de suma vulnerabilidad; que la creación de redes de trabajo implementadas por la CSM fue un esquema innovador y estratégico para abordar la problemática migratoria en contexto de crisis sanitaria; y que producto del intercambio de información entre los miembros de la CSM se obtuvo como resultado distintas acciones, acuerdos, compromisos y vínculos con otras instituciones, todo ello a fin de brindar una respuesta a los problemas migratorios del momento. En este sentido, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en el contexto de pandemia, cumplió un rol eficiente como espacio de coordinación de políticas públicas, fomentó la cooperación, el intercambio de información, el arribo de consensos, el fortalecimiento de lazos con otras instituciones internacionales, y la construcción de agendas públicas. Todo ello con el fin de mejorar la gobernanza migratoria y dar respuestas a los problemas causados por la crisis sanitaria a los migrantes de toda la región suramericana.

**Palabras clave:** intercambio de información, cooperación, migraciones, procesos consultivos, instituciones internacionales.

### **Abstract**

The objective of this work was to identify the role played by the South American Conference on Migration (CSM) during the health crisis caused by COVID-19. To this end, action was described and analyzed, as well as the main agreements, consensuses, commitments and links carried out by the XIX South American Conference on Migration in the context of a pandemic. All this, within the framework of a qualitative, descriptive, non-experimental and cross-sectional investigation. The main results obtained indicate that the situation of migrants in South America, due to the impact of the pandemic in the region, was highly vulnerable; that the creation of work networks implemented by the CSM was an innovative and strategic scheme to address the migratory problem in the context of a health crisis; and that as a result of the exchange of information between the members of the CSM, different actions, agreements, commitments and links with other institutions were obtained, all in order to provide a response to the migratory problems of the moment. In this sense, the South American Conference on Migration, in the context of the pandemic, fulfilled an efficient role as a space for the coordination of public policies, fostered cooperation, the exchange of information, the arrival of consensus, the strengthening of ties with other international institutions , and the construction of public agendas. All this in order to improve migration governance and respond to the problems caused by the health crisis to migrants from the entire South American region.

**Key words:** exchange of information, cooperation, migrations, consultative processes, international institutions.

## Introducción

Durante los años 2020 y 2021, la crisis del COVID-19 llevo a los estados a adoptar medidas restrictivas a la movilidad interna de los países, como también a la movilidad internacional. Las cuarentenas obligatorias, el aislamiento social, el cierre de fronteras, la suspensión de determinadas actividades comerciales, la imposición de sanciones a quienes incumplieran con las medidas de aislamiento, entre otras, fueron medidas que tenían como fin impedir el contacto entre personas, evitando así la propagación del virus. A raíz de esto, los problemas migratorios que ya existían en la región sudamericana, no solo continuaron, sino que además se vieron agravados por la crisis sanitaria y las medidas de urgencia adoptadas por los estados sudamericanos.

Así lo expresa en su informe el Banco Interamericano de Desarrollo (2020):

Con la llegada del COVID-19, no solo se está observando un fuerte impacto sobre la salud de la población, sino también en el acceso a servicios básicos, la situación laboral e ingresos de los grupos vulnerables, situaciones que impactan directa y desproporcionadamente a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, además de aumentar su vulnerabilidad.

Entre los desafíos que deben enfrentar los migrantes en el contexto del COVID-19 destacan el acceso a viviendas adecuadas con servicios básicos, la falta de documentación e irregularidad condiciona su calidad de vida, la búsqueda de atención médica y el acceso a trabajo formal, entre otras cosas.

Los migrantes constituyen una fuente importante de mano de obra en actividades económicas afectadas por la crisis del COVID-19 como son servicios, comercio, restaurantes, alojamiento y construcción. Además, muchos de ellos trabajan en el sector informal, como ventas y servicios ambulantes. La informalidad económica les impide acceder a seguros de desempleo o salud y afecta su capacidad para garantizar unos medios mínimos de subsistencia (BID, 2020, p. 1-2)

Debido a que el fenómeno migratorio no es exclusivo de un país, sino que afecta a la región entera, sumado a un hecho mundial como es la crisis sanitaria del COVID-19, se torna fundamental la cooperación y la coordinación entre estados en materia migratoria. Ante estos casos, el trabajo mancomunado de los estados es esencial para dar respuesta a estos problemas. Esto se plasma a través de las instituciones internacionales, las cuales cumplen un rol primordial al abordar problemas que exceden las facultades de un país que intenta afrontarlos unilateralmente.

Según Domenech (2018), descartada la posibilidad de utilizar medidas unilaterales, la superación de las crisis migratorias requiere de modalidades bi y multilaterales que permitan alcanzar acuerdos regionales necesarios en materia de políticas migratorias, en pos de favorecer la gobernabilidad de los flujos migratorios internacionales.

A fin de mejorar la gobernabilidad migratoria en América Latina, se dio origen a distintas acciones multilaterales a través de espacios de integración subregional y formación de procesos consultivos especializados en la temática (Mármora, 2002).

Dentro de los espacios políticos del tratamiento de las políticas migratorias se encuentran los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones, los cuales tienen como finalidad construir agendas para la comprensión del fenómeno migratorio y compartir experiencias sobre el tema; buscar posiciones convergentes y consensos; y desarrollar políticas, leyes y prácticas sobre la gobernabilidad migratoria (Mármora, 2010).

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2021):

Los Procesos Regionales Consultivos (PRC) sobre Migración son diálogos regionales permanentes, liderados por los Estados, en los que se comparten políticas y datos, y cuyo objetivo radica en la discusión de alguna cuestión o cuestiones migratorias en particular, de modo colaborativo entre los Estados de una región acordada (generalmente geográfica), y que pueden estar oficialmente asociados con alguna institución regional formal o bien ser informales y no vinculantes. Los PRC han contribuido a dar forma a las políticas migratorias nacionales y a la emergencia de enfoques convergentes de políticas a nivel regional, incentivando a los ministerios y organismos relacionados con la migración a fin de coordinar sus actividades y desarrollar planes, políticas y prácticas sobre migración con un enfoque coordinado (OIM, 2021, pág. 1)

Este es el caso de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), un Proceso Consultivo Regional en materia migratoria creado hace 20 años por los países de América del Sur (CSM, 2020). La CSM es un “espacio intergubernamental donde, con el objetivo de lograr una política migratoria regional, se debaten ideas y se comparten buenas

prácticas entre sus países miembros” (CSM, 2020, pág. 1). La misma se encuentra integrada por los estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, con la asistencia y observación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Al tratarse de un proceso consultivo, sus declaraciones no son vinculantes para sus miembros, pero es un espacio importante de cooperación, trabajo, consensos e intercambio de información en la materia, que busca mejorar la gobernabilidad de las migraciones en la región suramericana.

La estructura y forma de trabajo de la CSM le ha posibilitado mantenerse actualizada y englobar hechos extraordinarios que inciden en los movimientos migratorios regionales y mundiales, como es el caso de la pandemia de COVID -19, que ha causado una crisis sanitaria a nivel global, cuyos efectos y consecuencias han afectado significativamente a los países de la región suramericana (CSM, 2020).

Es en este contexto que, durante los días 25 y 26 de Agosto de 2021 de forma virtual, bajo la Presidencia Pro Tempore de Argentina (2020-2021), la CSM realizó la “XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones”, teniendo como sede Buenos Aires. La misma tuvo como lema: “Migración y Acceso a Derechos. Los desafíos de la región frente a la pandemia del COVID-19. Experiencias y Lecciones aprendidas. Una mirada a futuro” (CSM, 2021, pág. 1), teniendo como objetivo central “estimular la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros en el desafío que significa la gestión migratoria

en tiempo de restricciones a la movilidad por efecto de la pandemia de COVID-19 (CSM, 2021, pág. 1).

Conforme a la XIX CSM (2021), Durante la Presidencia Pro Tempore Argentina (2020 – 2021) se alcanzaron los siguientes resultados:

- a- El reposicionamiento de la CSM como espacio intergubernamental, consultivo, de consensos y coordinación de políticas migratorias en la región sudamericana, sosteniendo la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, como el rol de los Estados en la gobernanza migratoria.
- b- La implementación de Redes de Trabajo temáticas.
- c- La generación y puesta en funcionamiento de la Plataforma Suramérica Abierta. Herramienta que puede brindar información certera y actualizada, en tiempo real, sobre la normativa migratoria en el contexto de los cuidados sanitarios que los países deben adoptar en la actualidad por cuestiones de salud pública.
- d- Contacto y diálogo con la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) (CSM, 2021, pág. 2).

La XIX Conferencia subrayó la importancia de la misma por ser “un espacio de concentración política regional sobre migraciones internacionales, después de haber permanecido sin reuniones durante dos años consecutivos” (CSM, 2021, pág. 3). En este sentido, resaltó la importancia del diálogo y la cooperación entre mecanismos regionales diferenciados, pero con interés y competencia en los mismos temas, un ejemplo son los

casos de cooperación con el Instituto de Políticas Públicas sobre Derechos Humanos (IPPDH) y el Foro Especializado Migratorio (FEM), ambos del MERCOSUR, a su vez con la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), la Comunidad Andina, el aporte de la asistencia técnica de la OIM, así como el dialogo con distintas organizaciones de la sociedad civil de los países miembros (CSM, 2021).

También la XIX CSM (2021) destacó la labor llevada a cabo por las Redes de Trabajo creadas durante la presidencia pro-tempore Argentina. En estas Redes se gestaron la gran mayoría de acuerdos y compromisos que posteriormente fueron confirmados sus miembros en la XIX CSM.

Bajo el análisis de la Teoría del Liberalismo Institucional, las instituciones dedicadas a la cooperación internacional, los regímenes internacionales y las convenciones, según cada caso, tienen la capacidad de conducir el comportamiento de actores internacionales moldeando sus expectativas y conducta en su ámbito de acción (Prado Lallande, 2014).

Según Prado Lallande (2014), el Liberalismo Institucional como teoría de las relaciones internacionales entiende que las instituciones son:

Mecanismos normativos de las relaciones internacionales que pretenden influir en la conducta de sus actores. Con miras a que quienes participan en su ejercicio inicien, mantengan o incrementen sus lazos de cooperación unos con otros, consiguiendo tras ello atender necesidades comunes, previamente percibidas entre las partes involucradas. (Prado Lallande, 2014 pág. 256).

Siguiendo a Keohane (1993), las instituciones internacionales cumplen un rol esencial, ellas socializan la información, ofrecen espacios públicos para la cooperación y coordinación de políticas públicas, que a su vez, ayudan a disminuir los niveles de incertidumbre entre estados, reduciendo la discrecionalidad y dando mayor predictibilidad en el actuar de los actores y los resultados a obtener. Por su parte Gonzales (2002), indica que existe un interés en analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) bajo la premisa de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación. Además, existe un interés por los beneficios absolutos (Keohane, 1993), lo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan.

En este sentido es necesario que los actores converjan en el tratamiento de determinadas políticas, lo que conlleva a la cooperación mutua. Para los actores involucrados, tratar estos temas en el marco de las instituciones internacionales es un incentivo, debido a que “se incrementa la posibilidad de conseguir mediante menores costos, esfuerzos y plazos de tiempo los propósitos planeados.” (Prado Lallande, 2014, pág. 257). En este caso, las instituciones “coordinan el comportamiento estatal para alcanzar ciertos resultados en áreas específicas, siendo también un fenómeno persuasivo. Sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas que a su vez refuerzan las instituciones creadas.” (Benítez y Rodríguez, 2011, pág. 194).

En síntesis, podríamos decir que para el Institucionalismo Liberal las instituciones internacionales influyen en el comportamiento de los actores, configurando sus

expectativas e intereses; facilitan la cooperación y coordinación entre sus miembros, reduciendo sus costos y esfuerzos, creando reglas, generando incentivos al maximizar los beneficios; disminuyen los niveles de incertidumbre entre los actores, generando espacios de diálogo y cooperación, y mejorando los flujos e intercambio de información.

A todo esto se le suma el concepto de gobernabilidad migratoria, gestión migratoria, migration management, o gobernanza de las migraciones. Si bien gobernabilidad y gobernanza, en términos conceptuales, poseen diferentes significados, en la práctica no se establece necesariamente una diferenciación entre ambos, así lo indica en su glosario la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021). De cualquier modo, ambos conceptos subrayan la importancia de la cooperación interestatal o internacional para la regulación de las migraciones internacionales y remiten a la noción de migración ordenada (Domenech, 2018). Este concepto tuvo una gran aceptación en el ámbito de los organismos gubernamentales nacionales involucrados en el desarrollo de la política migratoria y en espacios consultivos como la Conferencia Suramericana de Migraciones.

En este marco es que podríamos encuadrar a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, una institución internacional como espacio multilateral de diálogo, e intercambio de información, que facilita la cooperación y coordinación de políticas migratorias, en la que sus miembros aúnan sus intereses y asumen compromisos de tomar acciones coordinadas en materia migratoria que, a la postre, se ha visto agravada por la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Es por ello que en sus diversas redes de trabajo se ve reflejado el esfuerzo de la CSM por generar un marco de cooperación y coordinación

en la gestión de las migraciones en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Es así que puede obtenerse una primera aproximación a la labor que cumple la CSM en la región en los temas que conciernen a la cuestión migratoria, y en este caso en particular, su rol durante la crisis sanitaria causada por el COVID-19.

*Objetivo general:*

Identificar el rol que cumple la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en la cooperación y coordinación en materia migratoria entre sus países miembros, en el contexto de la pandemia del COVID-19.

*Objetivos específicos:*

1) Describir el escenario migratorio de los países miembros de la CSM en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19.

2) Analizar cómo operaron las distintas redes de trabajo creadas por la CSM a fin mejorar la gobernabilidad migratoria en el contexto de pandemia.

3) Identificar los consensos logrados entre sus miembros, el intercambio de información, los compromisos asumidos, y la vinculación de la CSM con demás instituciones internacionales en el marco de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

## Método

### *Diseño*

A fin de entender el rol que cumplió la CSM en el contexto de la pandemia del COVID-19, se utilizó un enfoque de tipo cualitativo. Ello se debió a que se intentó entender como actuó este foro consultivo, en la materia que compete, ante una situación de emergencia causada por una pandemia. Comprender las distintas miradas de sus miembros volcadas en la declaración de la XIX CSM, sus experiencias, interpretaciones y las conclusiones a las que arribaron, en base a los problemas migratorios agravados por la pandemia, es lo que amerita este tipo de enfoque.

El diseño es no experimental, de tipo transversal. Por lo tanto, se limitó a la observación de un fenómeno específico en un momento determinado.

El alcance es descriptivo debido a que se buscó describir y caracterizar el rol que cumplió la CSM en el contexto de pandemia, sus conclusiones y compromisos asumidos por sus miembros durante la XIX CSM (2021).

### *Instrumentos*

En el desarrollo de la investigación se recurrió a la exploración e interpretación de diferentes documentos, actas, declaraciones, libros y artículos. Respecto a las fuentes primarias, se tuvo en cuenta todos aquellos documentos (recomendaciones, informes, programas, declaraciones conjuntas) surgidos de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM, 2021), el informe sobre el impacto del coronavirus en América Latina

y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020), y documentos e informes emanados de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2020). En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrió a libros (Keohane, 1993, “Instituciones internacionales y poder estatal”; entre otros), artículos científicos (Domenech, 2018, “Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política”; entre otras) y demás fuentes como páginas web oficiales de organismos estatales e internacionales.

### *Análisis de datos*

El análisis para la presente investigación se realizó de la siguiente manera: en primer lugar, entender el impacto del coronavirus en el fenómeno migratorio en Suramérica en base a los distintos informes provenientes del BID; en segundo lugar, describir la labor de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones como foro consultivo, y espacio de coordinación y cooperación en materia migratoria, todo ello, en el contexto de la pandemia causada por el coronavirus, en base a la documentación generada a partir de la XIX CSM del año 2021 y en la página web oficial de la CSM; en tercer lugar, un análisis de contenido de la bibliografía, documentos y artículos científicos recolectados en el cual se explica el rol que ocupan las instituciones internacionales dentro del marco teórico del Institucionalismo Liberal. Por último, señalar la influencia específica de la CSM sobre sus estados miembros en base a lo establecido en la declaración de Buenos Aires de la XIX CSM del año 2021 y en la página web oficial de la CSM.

## Resultados

### *Escenario migratorio general en los países suramericanos en contexto de crisis sanitaria del COVID-19*

Del informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2020), sobre el impacto del COVID-19 en las migraciones en América Latina y el Caribe, se advirtió la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban los migrantes en la región a consecuencia de la crisis sanitaria.

Entre los principales problemas destacaban la falta de acceso a viviendas con servicios básicos, muchos de ellos se encontraban en situación de calle o en asentamientos informales, con servicios de agua y saneamientos deficientes por lo que experimentan mayores dificultades y restricciones para lavarse las manos con frecuencia, así como seguir indicaciones de distanciamiento social y la cuarentena, prácticas mundialmente reconocidas para evitar y frenar el contagio.

La situación de indocumentación y la condición de irregularidad los limita a ejercer derechos ciudadanos, sumado a que son barreras para acceder a servicios públicos, incluidos los del sistema de salud y de educación. A todo ello se le suma la precariedad laboral o el trabajo informal, realidades laborales que se agravaron debido al cierre o suspensión de actividades económicas a raíz de la crisis del Covid-19.

A su vez, el impacto del cierre de fronteras en las comunidades fronterizas derivó en una caída del empleo, en el acceso a bienes como provisiones de alimentos, servicios como salud y educación. Esto afectó de manera preponderante a los migrantes, que se mueven

pendularmente en algunas fronteras, como es el caso de Colombia, Venezuela, Paraguay, Perú, Argentina, Bolivia, Uruguay, entre otros.

El BID (2020) describió la situación en la que se encontraban los migrantes en los países latinoamericanos con la llegada del COVID-19, y mencionó algunas estadísticas a modo de ejemplo, a saber:

- En Colombia, el 57% de los migrantes se encontraba en condición irregular, el 32% no tenía acceso a una vivienda, y 90% no estaba afiliado al sistema de salud colombiano;
- En Ecuador, el 74% se encontraba en condición irregular, el 16% en situación de calle, y el 92% sin contrato laboral;
- En Perú, el 15% se encontraba en condición irregular, y el 94% sin seguro laboral.

De esto se desprende que la realidad que vivenciaban los migrantes en Latinoamérica, en el contexto de crisis sanitaria, era de suma vulnerabilidad, y por lo tanto se buscó dar una rápida respuesta por parte de los países de la región sudamericana como es el caso de la XIX Conferencia Suramericana Sobre Migraciones del año 2021.

Cabe aclarar que, posteriormente la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en su Declaración de Buenos Aires del año 2021, arribó a un diagnóstico similar al realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

*Las Redes de Trabajo de la CSM creadas durante la Presidencia Pro Tempore Argentina*

Se identificó la labor llevada a cabo por las Redes de Trabajo, en el Anexo I correspondiente a la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones (2021).

Según la CSM (2021), las Redes de Trabajo fue un esquema innovador que propuso la Presidencia Pro-Tempore Argentina. Las mismas tuvieron como objetivo continuar la labor y discusión sobre el fondo de los distintos temas que se tratan, y que perdurarán más allá del término de una Presidencia Pro Tempore. En ellas se profundizó el análisis técnico y sistematizó en forma ordenada los temas abordados en la agenda de la XIX CSM (2021). Para ello, se utilizó un formato de trabajo basado en seis redes o grupos de trabajo:

- Red de trabajo sobre Gestión de Fronteras, que tuvo como objetivo el intercambio sobre requisitos para el ingreso fronterizo, pasos y medidas llevadas a cabo desde marzo 2020, la implementación de un pasaporte sanitario en algunos países. Resultado de ello, los países lanzaron la “Plataforma Suramericana Abierta”, proyecto realizado conjuntamente con el MERCOSUR y financiado por la OIM, cuya finalidad es garantizar que las personas migrantes y actores clave en la región tengan acceso a información actualizada y confiable sobre las medidas que adoptan los gobiernos en materia de movilidad humana y sanitarias;

- Red de trabajo sobre Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes trabajo sobre la identificación de obstáculos que han surgido para los migrantes víctimas de trata a niveles de prevención, asistencia, persecución y judicialización a la luz del COVID-19. Los países compartieron practicas con las que han logrado

abordar la problemática, y buscaron soluciones en conjunto aplicables tanto a nivel nacional como internacional;

- La Red de Trabajo sobre Género y Migración, con el apoyo de la Secretaria Técnica de la OIM, presento un documento titulado “Recomendaciones para la elaboración de lineamientos para la atención y protección de mujeres, niñas y personas sexo/genéricas diversas migrantes en América del Sur” que servirá para abordar esta temática desde una perspectiva integral, inter-seccional y con enfoque de derechos humanos, que identifique las practicas que mejor garantizan la protección de mujeres y diversidades sexo genéricas en todas las etapas del proceso migratorio a fin de posibilitar su efectiva implementación;

- Red de Trabajo sobre Niñez y Adolescencia Migrante que tuvo como objetivo la identificación del impacto de la pandemia en un contexto de alta movilidad humana, y la relación de este impacto con el acceso a derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes a corto, mediano y largo plazo; la generación de una espacio de intercambio entre países de la región con el propósito de facilitar el aprendizaje de lecciones aprendidas en materia de protección a NNA migrantes en el actual contexto; la evaluación de posibles mecanismos de articulación y prácticas estandarizadas entre los países de la región a fin de facilitar la coordinación entre los Estados en favor de la protección de NNA en contextos de movilidad humana;

- Red de Trabajo sobre Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático buscó identificar las necesidades de las personas desplazadas por los efectos del cambio climático y desastres en contexto de pandemia del COVID-

19. También identificar buenas prácticas y soluciones concretas aportadas por los Estados miembros ante la migración relacionada con desastres, la degradación ambiental y el cambio climático, así como la producción de material de difusión sobre la temática;

- Red de Trabajo sobre Integración Socio-Laboral, trabajo y educación realizó un diagnóstico, en base a la información brindada por los países miembros, de la crisis que provocó la pandemia en los ámbitos económicos, laborales y educativos en la región sudamericana. En base a esto, destacó la labor del MERCOSUR en esta temática y los países miembros se comprometieron a impulsar acciones de coordinación y cooperación regional que favorezcan el intercambio de información y buenas prácticas para garantizar la inserción socio-laboral de las personas migrantes en igualdad de condiciones y oportunidades a los y las nacionales de los países receptores.

La creación de Redes de Trabajo sirvió para subdividir los distintos temas que engloba el fenómeno migratorio, funcionando como espacios reducidos de intercambio de opiniones, socialización de información, consenso, evaluación del fenómeno migratorio en los países de la región, planificación y coordinación de políticas públicas, entre otras. En todas las Redes tuvieron participación los miembros de la CSM y sus observadores como la OIM.

Durante la crisis del COVID-19, las Redes de Trabajo lograron identificar el impacto que la pandemia había ocasionado en el fenómeno migratorio a nivel regional. Las mismas cambiaron el enfoque con el que normalmente, en este foro, se trataban los

problemas migratorios en la región, ya que a los preexistentes se le sumaba la crisis sanitaria. Quedo así reflejado, en la XIX CSM (2021), que las Redes de Trabajo fueron espacios más reducidos donde la prioridad fue la búsqueda de soluciones concretas a problemas migratorios específicos agravados por la pandemia.

Fruto de la labor de las Redes de Trabajo se lograron acuerdos que, posteriormente, derivaron en iniciativas concretas asumidas por los estados miembros a fin de resolver los problemas causados por la crisis sanitaria a los migrantes en la región. En estos espacios se planificaron y coordinaron dichas iniciativas, que contaron con un diagnóstico previo de la situación en base a la información y recomendaciones que aportó cada Estado miembro. Estos diagnósticos tenían por finalidad describir el contexto en el que se encontraban los migrantes en sus respectivos países durante la pandemia.

*Consensos logrados, intercambio de información, compromisos asumidos, y vinculación de la CSM con demás instituciones internacionales en el marco de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones*

Se identifican y enumeran, a modo ejemplificativo y no exhaustivo, distintas acciones realizadas en el marco de la XIX Conferencia Suramericana sobre migraciones (2021):

A) Intercambio de Información:

- En cuanto a la gestión de fronteras se realizó un intercambio de experiencias sobre las medidas adoptadas y las lecciones aprendidas en el contexto

de pandemia. Cada delegación realizó exposiciones sobre los requisitos para el ingreso, los pasos habilitados y las principales medidas llevadas a cabo desde marzo del 2020;

- En el marco sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes los países compartieron buenas prácticas con las que han logrado abordar la problemática, incorporando el enfoque de género y la perspectiva interseccional e intercultural centrándose en la víctima;

- En cuanto al contexto socio-laboral, los países brindaron información sobre la situación laboral y educativa de los migrantes en la región, las medidas dirigidas a promover la inserción laboral, como también todas las acciones que desarrollaron los gobiernos para atender la situación sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19.

B) Consensos logrados y compromisos asumidos entre los países miembros de la CSM:

- Estimular la coordinación y cooperación entre los Estados miembros en el desafío que significa la gestión migratoria en tiempos de restricciones a la movilidad por efecto de la pandemia COVID-19;

- La actualización para el año 2022 de la “Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”;

- El desarrollo e impulso de estrategias de protección y atención a los niños, niñas y adolescentes migrantes, a llevar adelante en la etapa pos pandemia, a

fin de contrarrestar los efectos a largo plazo que se prevé que producirá la crisis sanitaria;

- Dar seguimiento a la puesta en práctica de la Guía de “Lineamientos Regionales en Materia de Protección y Asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por los desastres de origen natural”;

- La necesidad de abordar la gestión migratoria en la región en base al respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, sumado a la necesidad de mantener condiciones sanitarias acordes a una situación de pandemia;

- Impulsar el intercambio de información y buenas prácticas para garantizar la inserción socio-laboral de las personas migrantes en igualdad de condiciones y oportunidades en los países receptores.

C) Vínculos de la CSM con demás instituciones internacionales que tuvieron como resultado:

- La creación y puesta en funcionamiento de la “Plataforma Suramérica Abierta” de la CSM, que fue financiada por el Fondo de Desarrollo de la OIM, la cual también es controlada por esta misma organización internacional;

- El contacto y diálogo con la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) derivó en la “II Reunión Plenaria entre la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)” en el mes de septiembre del año 2021;

- Celebrar la aprobación en mayo de 2021 de la “Declaración de los Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados para la

lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en fronteras en contexto de pandemia por COVID- 19”;

- El diálogo y cooperación de la CSM con el Instituto de Políticas Publicas sobre Derechos Humanos (IPPDH) y el Foro Especializado Migratorio (FEM), ambos del MERCOSUR. También con la Comunidad Andina que promulgo la Decisión 878 “Estatuto Andino de Migración” que regula el derecho comunitario de circulación y establece la residencia temporal y permanente para los ciudadanos andinos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, de carácter supranacional y de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros;

- El relacionamiento activo de la XIX CSM con miembros y organizaciones de la sociedad civil derivó en el documento denominado “Aportes de la Sociedad Civil a la XIX CSM”;

- La solicitud de la CSM a la OIM y al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR la realización de un diagnóstico sobre la situación de los niños y niñas migrantes en el contexto de pandemia a nivel regional. Esto derivó en que ambos organismos, conjuntamente, presentaron las “Recomendaciones Complementarias para los niños, niñas y adolescentes migrantes en el contexto de la COVID-19” que fueron aprobadas por la CSM.

### Discusión

El presente trabajo tiene como objetivo general identificar el rol que cumplió la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en la coordinación y cooperación en materia migratoria entre sus países miembros, en un contexto excepcional como el generado por la pandemia del COVID-19, sobre todo teniendo en cuenta la proximidad temporal con este evento, del que hasta la actualidad perduran sus secuelas. A continuación se irán desglosando las conclusiones obtenidas para cada objetivo específico.

En primer lugar, pudimos apreciar la situación en la que se encontraban los migrantes en Sudamérica en el momento de eclosión de la pandemia de COVID-19 en la región y, consecuentemente, el impacto que la misma había generado sobre el fenómeno migratorio. El panorama, según lo indica el BID (2020), era desfavorable, dado que la pandemia había aumentado la vulnerabilidad de los migrantes en los distintos países sudamericanos. La situación de los migrantes con respecto a lo habitacional, laboral, económico, las condiciones de regularidad, y sobre todo la situación sanitaria, era de suma precariedad, alcanzando niveles de pobreza e indigencia en algunos países sudamericanos. A todo esto, se le sumaron las restricciones establecidas por los estados sudamericanos, como el cierre de determinadas actividades económicas, el cierre de fronteras, las restricciones ambulatorias, y posteriormente, la saturación de los sistemas de salud. Todo ello incapacitó a los estados a brindar respuestas a sus propios ciudadanos, y más aún a los migrantes, que en gran parte de los casos quedaban marginados tanto social, sanitaria, como económicamente.

Posteriormente, no tardaron en publicarse diferentes estudios provenientes de distintas organizaciones internacionales, en el que brindaban un diagnóstico sobre el impacto de la pandemia en temas migratorios, tanto a nivel mundial como regional. Así es el caso de los informes de Naciones Unidas (2020), CEPAL (2020), OIT (2020), OIM (2020), entre otros. Todos los informes mencionados coinciden, al igual que el del BID (2020) y la CSM (2021), que el estado de los migrantes en Sudamérica se agravó rotundamente con la llegada de la pandemia, y que se necesitaba una respuesta conjunta entre todos los países de la región a fin de solucionar, a mediano y corto plazo, los problemas generados por la crisis sanitaria en los migrantes de la región. La respuesta en Sudamérica, en este caso, llegó en manos de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), a mitad del año 2021, donde quedó de manifiesto el compromiso de los países de la región en buscar una solución mancomunada a los problemas señalados. Ante esta situación, podemos entender la importancia que cumple la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, una institución internacional que funciona como un espacio de coordinación de políticas migratorias a nivel regional, teniendo como fin afrontar los problemas migratorios agravados por la crisis sanitaria. También podemos ver como la crisis sanitaria es transversal a la mayoría de los problemas migratorios, los cuales al ser tratados por la CMS configuran nuevos intereses y expectativas de los miembros de la CSM. Esto se produce debido a que los miembros de la CSM deben abordar los problemas migratorios de la región sumados a los que trae aparejada la crisis del coronavirus.

En segundo lugar, analizamos la labor realizada por las Redes de Trabajo de la CSM durante el año 2020 y 2021, que siguen en funcionamiento en la actualidad. Las Redes de Trabajo son un factor clave en todas las iniciativas abordadas por la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones en el año 2021. Al ser espacios concéntricos en los que se tratan problemas específicos de las migraciones en la región, mejoran el flujo de información entre sus miembros. En estos espacios, los miembros de la CSM, al compartir la información entre ellos, arriban a distintas conclusiones y aúnan sus intereses, lo que es fundamental para coordinar acciones en conjunto.

Queda claro que la estrategia de implementación de Redes de Trabajo mejora el intercambio de información, la construcción de agendas públicas, y también facilita el arribo de consensos, acuerdos y compromisos entre los miembros de la CSM. Todo ello hace a la eficacia de la CSM como proceso consultivo regional en pos de mejorar la gobernabilidad migratoria en la región, en especial en un contexto de crisis sanitaria.

En tercer lugar, identificamos las acciones más importantes que se realizaron en el marco de la XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, a fin de dejar en manifiesto la eficiencia de esta organización como espacio de cooperación y coordinación de políticas migratorias entre sus miembros y demás instituciones. El intercambio de información sobre experiencias, medidas adoptadas y lecciones aprendidas en el contexto de pandemia entre los miembros de la CSM es un ejemplo de socialización de información de esta institución internacional, lo que ayuda disminuir la incertidumbre entre los actores. De ella surgen los diagnósticos que fundamentan y motivan las acciones adoptadas por los miembros de la conferencia. Entre los compromisos y acuerdos asumidos mencionamos el impulso de

estrategias de protección y atención a los niños, niñas y adolescentes migrantes en etapas pandémicas, abordar la gestión migratoria en la región en base al respeto irrestricto de los derechos humanos sumado a la necesidad de mantener condiciones sanitarias acordes a la situación. Aquí se refleja el incremento de los lazos de cooperación, buscando resultados en conjunto que beneficien a todos los actores involucrados. Por último, identificamos todos los vínculos que la XIX CSM tuvo con demás organismos internacionales y miembros de la sociedad civil, los cuales llevaron a gestionar acciones en conjunto, como el caso de la “Plataforma Suramérica Abierta” con el MERCOSUR y la OIM, la “II Reunión Plenaria entre la CSM y CRM”, la promulgación del “Estatuto Andino de Migración” con la Comunidad Andina, la presentación de las “Recomendaciones Complementarias para los niños, niñas y adolescentes migrantes en el contexto de la COVID-19” junto con la OIM y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. En este caso se aprecia el esfuerzo de cooperación y coordinación de la CSM en conjunto con otras instituciones internacionales. Cabe aclarar que todos los ejemplos de las acciones llevadas a cabo por la XIX CSM se encuentran en el apartado de Resultados de la presente investigación.

Por lo expuesto hasta aquí, podemos decir que es clave el rol que ocupa la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en la cooperación y coordinación de políticas migratorias, especialmente en el contexto de pandemia. Si bien hablamos de un foro consultivo no vinculante, no es menor su influencia sobre los Estados miembros. Pues ha quedado de manifiesto que, en base a las actividades llevadas a cabo por la CSM, se han tomado acciones concretas, previamente coordinadas, por los países miembros de la

Conferencia, con el fin de dar respuesta a los problemas migratorios. Un ejemplo claro de ello es la creación de la “Plataforma Sudamérica Abierta”, un esfuerzo coordinado, planificado y consensuado, donde el intercambio de información entre los países es constante, abarcando no solamente a los países miembros, sino en cooperación con otras organizaciones internacionales como MERCOSUR y OIM.

Siguiendo la perspectiva teórica del Institucionalismo Neoliberal, en el caso de la CSM, y durante el período comprendido en la presente investigación, se puede decir que esta organización internacional cumplió un rol esencial como espacio de socialización de información, construcción de agenda, cooperación y coordinación de políticas públicas en el marco de una crisis sanitaria. A su vez, ayudó a disminuir los efectos de la anarquía en un contexto excepcional como el de la crisis causada por la pandemia del COVID-19. Si bien los estados siguen siendo los actores centrales en esta situación, existe una influencia recíproca entre estos y la CSM. Pero no solamente se limita a una influencia mutua entre estado y organización, también existe una influencia hacia otras organizaciones internacionales de la que los miembros de la CSM también son partes, por ejemplo el MERCOSUR o la Comunidad Andina. Es decir, se asumieron compromisos en este foro consultivo, para ser replicados en otros organismos internacionales de los cuales ambas instituciones tienen miembros en común.

En sintonía con lo planteado, estudios como el de Mármora (2010) caracterizan a los foros consultivos regionales como “espacios políticos de tratamiento de las migraciones orientados básicamente a construir agendas para la comprensión del fenómeno migratorio y compartir experiencias sobre el tema; buscar posiciones convergentes y consensos; y

desarrollar políticas, leyes y prácticas sobre la gobernabilidad migratoria” (Mármora. 2010. pág. 83). También estudios como el de CEPAL (2019), Santi (2020), Domenech (2018), llegan a conclusiones similares sobre los procesos consultivos regionales, destacando su capacidad para generar cooperación y coordinación internacional en materia migratoria.

Entre las fortalezas de esta investigación se puede mencionar la precisión de las fuentes, que de forma detallada realizan un diagnóstico del impacto inmediato de la pandemia sobre la situación migratoria en la región. En este caso, los diagnósticos del BID (2020) y la CSM (2021), citados a lo largo de esta investigación, contienen las precisiones necesarias para poder abordar la temática desde la perspectiva teórica planteada. Por otra parte, la bibliografía que trata los Procesos Consultivos Regionales es abundante. Los conceptos, características, alcances teóricos, entre otros, son precisos y útiles para la finalidad que se plantea en la presente investigación. También se han proporcionado ejemplos puntuales y concretos del actuar e influencia recíproca entre la CSM y sus países miembros, a fin de hacer palpable la respuesta a los objetivos planteados. En otro sentido, la cercanía temporal con la crisis global causada por la pandemia, vívidamente presente en la población, proporciona una mejor apreciación real y concreta a lo planteado por esta investigación.

En cuanto a las limitaciones que se encuentran son, por un lado, que debido a la proximidad temporal con la pandemia, son inciertos sus efectos a largo plazo sobre el impacto de esta en los problemas migratorios, tanto a nivel regional, como mundial. Por otro lado, también debido a la cercanía temporal, las investigaciones bajo el mismo marco teórico y contexto epidemiológico no son abundantes. A su vez, dado la cantidad de

acuerdos y compromisos asumidos por los estados miembros de la CSM, se torna engorroso poder hacer un seguimiento de cada uno de estos acuerdos y su aplicación en cada uno de los países miembros, lo que excede el objetivo de esta investigación.

Podemos concluir que la pandemia del coronavirus agravó los problemas migratorios que ya existían en la región sudamericana, y a ello se les sumaron los propios de una crisis sanitaria. Por este motivo, los estados de la región buscaron coordinar políticas en respuesta a esta situación a través de instituciones internacionales como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. La creación de Redes de Trabajo por la CSM optimizó la eficiencia de esta organización al dividir el trabajo en diferentes áreas temáticas, lo que permitió una mejora en el intercambio de información y la construcción de agendas públicas. Ello derivó en múltiples consensos y acuerdos entre sus miembros, que configuran sus intereses y la construcción de agendas públicas. También se identificó el trabajo coordinado con otras instituciones internacionales, como el MERCOSUR, Comunidad Andina, Conferencia Regional sobre Migración, y la Organización Internacional para las Migraciones, lo que derivó en algunas iniciativas llevadas a cabo en conjunto con la CSM.

En este sentido, se puede afirmar que la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en el contexto de pandemia durante los años 2020 y 2021, cumplió un rol eficiente como espacio de coordinación de políticas públicas, fomentó la cooperación, el intercambio de información, el arribo de consensos, el fortalecimiento de lazos con otras instituciones internacionales, y la construcción de agendas públicas. Todo ello con el fin de

mejorar la gobernanza migratoria y dar respuestas a los problemas causados por la crisis sanitaria a los migrantes de toda la región sudamericana.

Para finalizar, sería pertinente para futuras investigaciones, ahondar en el rol que cumplieron otros Procesos Consultivos Regionales, como espacios de coordinación y cooperación de políticas migratorias, al abordar los problemas migratorios bajo el mismo contexto de pandemia, a fin de identificar semejanzas y diferencias entre estos y la CSM. También responder a la hipótesis de si los procesos consultivos regionales influyen, a través de la construcción de agendas, en otras organizaciones internacionales de carácter regional, donde ambas instituciones comparten miembros en común.

### Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). La migración en América Latina y el Caribe ante el impacto del Coronavirus.
- Benítez, Raúl y Rodríguez, Carlos. (2011). Inseguridad, instituciones e integración subregional. Los dilemas de la Iniciativa Merida. En Alejandro Chanona Burguete. Los Regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional. UNAM. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). Los procesos consultivos regionales, la gobernanza migratoria y la contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/01\\_relatoria\\_side-event.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/01_relatoria_side-event.pdf)
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2020). Que es la CSM. Recuperado de: <https://csmigraciones.org/es/quienes-somos/que-es-la-csm>
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2021). XIX CSM, Declaración de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2021). Comunicado Conjunto entre la CRM y la CSM, II Reunión plenaria.

- Domenech, Eduardo. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. Revista Temas de Antropología y Migración. Buenos Aires.
- Estatuto Migratorio Andino. (2021). Comunidad Andina. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf>
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mármora, Lelio. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasília, Brasil.
- Naciones Unidas. (2020). Informe de políticas: Los efectos del COVID-19 en los desplazamientos de refugiados, desplazados internos y migrantes. Recuperado de: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/efectos-covid-19-en-refugiados-desplazados-migrantes>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). Efectos de la COVID-19 en la población migrante. Recuperado de: [https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/sondeo-efectos\\_de\\_la\\_covid-19\\_junio\\_2020\\_final.pdf](https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/sondeo-efectos_de_la_covid-19_junio_2020_final.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). Procesos Regionales Consultivos sobre Migración. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/procesos-regionales-consultivos-sobre-migracion>

- Organización Internacional del Trabajo. (2020). La COVID-19 ha precarizado aún más la vida de los trabajadores migrantes. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_829465/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_829465/lang-es/index.htm)
- Pradro Lallande, Juan Pablo. (2014). Teoría de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones Críticas desde México. México. Recuperado de: [https://www.academia.edu/11418429/El\\_Liberalismo\\_Institucional\\_como\\_teor%C3%ADa\\_de\\_las\\_Relaciones\\_Internacionales\\_para\\_estudiar\\_a\\_la\\_cooperaci%C3%B3n\\_internacional](https://www.academia.edu/11418429/El_Liberalismo_Institucional_como_teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_para_estudiar_a_la_cooperaci%C3%B3n_internacional)
- Santi, Silvana. (2020). ¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. Universidad de los Andes. Buenos Aires.
- Salomón González, Mónica. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.